



Paula Elena Fernández Páez

Influencia de los flujos migratorios contemporáneos en España

ISBN 978-84-9887-800-4 (Edición digital PDF)

(IDEGA)

2011

O Doutor Manuel Fernández Grela, profesor titular da Universidade de Santiago de Compostela no departamento de Fundamentos da Análise Económica e a Doutora Yolanda Pena Boquete do departamento de Economía Aplicada da Universidade de Vigo,

informan que a memoria titulada “Influencia de los flujos migratorios contemporáneos en España”.

elaborada por

D.^a Paula Elena Fernández Páez,

cumpre cos requisitos para optar ao título de Doutora en Economía.

En Santiago de Compostela, a 26 de abril de 2011.

Manuel Fernández Grela

Yolanda Pena Boquete

Paula Elena Fernández Páez

Agradecimientos

Esta tesis doctoral, si bien ha requerido de esfuerzo y mucha dedicación por parte de la autora y sus directores de tesis, su finalización no hubiese sido posible sin la cooperación desinteresada de todas y cada una de las personas que a continuación citaré y muchas de las cuales han sido un soporte muy fuerte en momentos de angustia y desesperación.

Primero, y antes que nada, debo dar gracias a uno de mis directores de tesis, Manuel Fernandez Grela, que me ha llevado de la mano durante estos años, por su ayuda y apoyo y por sus conocimientos impartidos. Y a Yolanda Pena Boquete, por brindarme su ayuda, colaboración, paciencia y, sobre todo, por esa gran amistad durante la que me escuchó y aconsejó, tanto a nivel profesional como personal.

También, a Melchor Fernández Fernández por el apoyo brindado desde siempre, por tomarme en cuenta y confiar en mi académicamente.

Al IDEGA, por abrirme las puertas desde el momento en que llegué a Santiago, y a los compañeros de despacho que en su momento me ayudaron y brindaron su apoyo, en especial a Melina Barrio: no solo compartimos la fecha de comienzo de esta experiencia, sino también la amistad de una persona con la que pude contar en los mejores y peores momentos del doctorado. Por el apoyo brindado, a Ana Suárez Piñeiro, por los momentos en los que más que una profesora se comportó como una amiga, por sus ánimos y consejos brindados para la realización de la tesis. A Sandra Rodríguez, Diana Pérez Dacal, André Carrascal y Elva López por compartir conmigo muchos momentos tanto alegres como tristes en el despacho, sobre todo en esta última etapa, y por darme su amistad desde el día en que me conocieron. A mis compañeros doctorandos, Yoana Bermúdez, Susumu Yoshida y Humberto Blanco, por todo el ánimo que me han dado y por mantener su amistad a lo largo de estos años.

Así también, debo plasmar mi agradecimiento a la Agencia de Cooperación Española y a la Universidad de Santiago de Compostela por su apoyo económico. Indudablemente, sin su ayuda no hubiese podido realizar este programa de doctorado ni culminar esta tesis doctoral.

Por supuesto, debo dar las gracias, hoy y siempre, a mi familia, porque a pesar de no estar presentes físicamente, procuran mi bienestar desde mi ciudad, Maracaibo, y sin su apoyo y esfuerzo mis estudios de tercer ciclo nunca hubiesen sido posible; a mis padres Delfo y Gisela, mis abuelos Alfonso y Beatriz, mis hermanos Susana y Javier, que me dieron fortaleza para seguir adelante.

A mi familia Brea Postorivo, personas que desde el primer momento me recibieron con los brazos abiertos, gracias a las cuales hoy por hoy puedo afirmar que, a pesar de haber venido sola a continuar mis estudios, jamás me he sentido así, porque ellos han estado a mi lado cada día durante estos años.

A Sylvia y a Luisana por su amistad incondicional, con la cual podré contar siempre, por escucharme en los momentos difíciles y hacerme reír cuando más lo necesitaba.

A Gabriel, porque en su compañía las cosas malas se convierten en buenas, la tristeza se transforman en alegría y la soledad no existe.

Por último, a todas y cada una de las personas que han vivido conmigo la realización de esta tesis doctoral, con sus altos y bajos, y que no necesito nombrar porque tanto ellas como yo sabemos que desde los más profundo de mi corazón les agradezco el haberme brindado todo el apoyo, colaboración, ánimo y, sobre todo, cariño y amistad.

Contenido

| | |
|--|------------|
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1: Marco Teórico | 5 |
| Introducción | 5 |
| 1.1 Conceptualización de la migración | 8 |
| 1.1.1 Aproximación descriptiva..... | 11 |
| 1.1.2 Aproximación analítica..... | 13 |
| 1.2 Análisis de las teorías migratorias que explican los determinantes de la inmigración internacional | 15 |
| 1.2.1 Teoría del Push and Pull factors..... | 16 |
| 1.2.2 Teorías basadas en las decisiones migratorias y la selección de inmigrantes..... | 21 |
| 1.2.3 Modelos sobre la movilidad internacional del factor trabajo..... | 29 |
| 1.2.3.1 El modelo Heckscher-Ohlin..... | 32 |
| 1.2.3.2 Modelos de equilibrio general de factores específicos aplicables a la movilidad internacional de los factores de producción..... | 34 |
| 1.2.3.3 Modelo de salario mínimo..... | 37 |
| 1.3 Conclusiones | 39 |
| Bibliografía | 41 |
| Capítulo 2: La gestión de los flujos migratorios | 47 |
| Introducción | 47 |
| 2.1 Políticas migratorias | 49 |
| 2.1.1 Política migratoria de carácter temporal..... | 50 |
| 2.1.2 Política migratoria de carácter selectivo..... | 53 |
| 2.2 La política de inmigración de la Unión Europea | 58 |
| 2.2.1 Medidas encaminadas a regular los flujos migratorios en destino en la política de inmigración de la Unión Europea..... | 66 |
| 2.2.2 Medidas encaminadas a regular los flujos migratorios en origen en la política de la Unión Europea..... | 73 |
| 2.2.3 Medidas encaminadas a combatir la inmigración irregular en la Unión Europea..... | 80 |
| 2.2.4 Valoración del avance hacia una política común europea en materia de inmigración..... | 89 |
| 2.3 La política de inmigración en España | 93 |
| 2.3.1 Antecedentes de regulación actual..... | 94 |
| 2.3.2 Medidas encaminadas a regular los flujos migratorios en destino en la política de inmigración en España..... | 98 |
| 2.3.3 Medidas encaminadas a regular los flujos migratorios en origen en la política de inmigración de España..... | 106 |
| 2.3.4 Medidas encaminadas a combatir la inmigración irregular en España..... | 109 |
| 2.4 Conclusiones | 114 |
| Bibliografía | 120 |
| Capítulo 3: Análisis descriptivo de las características de los inmigrantes en España | 127 |

| | |
|--|------------|
| Introducción | 127 |
| 3.1 Valoración de las fuentes estadísticas | 128 |
| 3.1.1 El Padrón Municipal | 129 |
| 3.1.2 Fuentes Ministeriales | 133 |
| 3.1.3 Encuesta Nacional de inmigrantes (ENI-2007) | 134 |
| 3.1.4 Fuentes de datos adicionales para el análisis de la inmigración | 135 |
| 3.2 Características de la inmigración en España | 136 |
| 3.2.1 Sexo y edad | 137 |
| 3.2.2 Países de procedencia | 140 |
| 3.2.3 Extranjeros por Comunidades Autónomas | 142 |
| 3.2.4 Educación | 144 |
| 3.2.5 Mercado de Trabajo | 145 |
| 3.2.5.1 Sectores de actividad en los que se inserta la población extranjera en España | 147 |
| 3.2.5.2 Cambios en la inserción laboral de los extranjeros dentro de los sectores de actividad, situación profesional y ocupación del país de origen respecto a España | 149 |
| 3.3 La inmigración irregular en España | 152 |
| 3.3.1 Evolución de la irregularidad según país de origen | 155 |
| 3.3.2 Los procesos de regularizaciones extraordinarias | 156 |
| 3.4 Conclusiones | 161 |
| Bibliografía | 165 |
| | |
| Capítulo 4: Los determinantes de la inmigración irregular en España | 167 |
| Introducción | 167 |
| 4.1 Marco Teórico | 169 |
| 4.1.1 La decisión a emigrar: | 169 |
| 4.1.2 La inhabilidad de obtener un visado | 172 |
| 4.1.3 La decisión de emigrar en violación de la ley: | 173 |
| 4.2 Metodología | 174 |
| 4.3 Resultados de las estimaciones | 176 |
| 4.3.1 Resultados según país de origen | 180 |
| 4.4 Conclusiones | 184 |
| Bibliografía | 185 |
| | |
| Conclusiones generales | 191 |
| | |
| Anexo | 195 |

Lista de gráficos:

| | | |
|--------------------|--|------------|
| GRÁFICO 3.1 | EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN SEXO Y EDAD..... | 138 |
| GRÁFICO 3.2 | PIRÁMIDE POBLACIÓN. EXTRANJEROS AÑO 2007..... | 139 |
| GRÁFICO 3.3 | PIRÁMIDE DE POBLACIÓN . ESPAÑOLES AÑO 2007..... | 139 |
| GRÁFICO 3.4 | TENDENCIA POR PAÍS DE PROCEDENCIA HACIA ESPAÑA. VARIOS AÑOS..... | 140 |
| GRÁFICO 3.5 | DIFERENCIAS SEGÚN SEXO Y PAÍSES DE PROCEDENCIA. AÑO 2007..... | 141 |
| GRÁFICO 3.6 | EXTRANJEROS POR CCAA. AÑO 2007..... | 142 |
| GRÁFICO 3.7 | DISTRIBUCIÓN DE EXTRANJEROS POR CCAA. VARIOS AÑOS..... | 143 |
| GRÁFICO 3.8 | COMPARACIÓN DEL NIVEL DE ESTUDIOS ENTRE ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS. VARIOS AÑOS..... | 145 |
| GRÁFICO 3.9 | VARIACIONES DE OCUPADOS EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS..... | 146 |
| GRÁFICO 3.10 | COMPARACIÓN ENTRE ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS SEGÚN SECTORES DE ACTIVIDAD. VARIOS AÑOS..... | 147 |
| GRÁFICO 3.11 | SECTORES DE ACTIVIDAD POR PAÍSES DE PROCEDENCIA. AÑO 2007..... | 148 |
| GRÁFICO 3.12 | CAMBIOS EN LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS EXTRANJEROS EN LOS SECTORES DE ACTIVIDAD Y SITUACIÓN PROFESIONAL DEL PAÍS DE ORIGEN A ESPAÑA..... | 150 |
| GRÁFICO 3.13 | CAMBIOS EN LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS EXTRANJEROS POR OCUPACIÓN PROFESIONAL DEL PAÍS DE ORIGEN A ESPAÑA..... | 151 |
| GRÁFICO 3.14 | COMPARACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EMPADRONADOS Y LOS RESIDENTES EXTRANJEROS CON TARJETA EN VIGOR. VARIOS AÑOS..... | 153 |
| GRÁFICO 3.15 | INCREMENTO ANUAL DE EXTRANJEROS RESIDENTES Y PORCENTAJE DE IRREGULARIDAD EN ESPAÑA..... | 154 |
| GRÁFICO 3.16 | EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE IRREGULARIDAD E INCREMENTO DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA POR PAÍSES DE PROCEDENCIA..... | 155 |

Lista de tablas:

| | | |
|------------|--|-----|
| TABLA 3.1 | NÚMERO DE EXTRANJEROS EN ESPAÑA SEGÚN DIFERENTES FUENTES ESTADÍSTICAS..... | 129 |
| TABLA 3.2 | COMPARACIÓN ENTRE EL PORCENTAJE DE EXTRANJEROS POR LUGAR DE NACIMIENTO Y NACIONALIDAD..... | 137 |
| TABLA 3.3 | TASAS DE ACTIVIDAD, PARO Y EMPLEO POR NACIONALIDAD..... | 146 |
| TABLA 3.4 | REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS AÑO 2000..... | 158 |
| TABLA 3.5: | REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS AÑO 2001 (ARRAIGO)..... | 159 |
| TABLA 3.6: | PROCESO DE NORMALIZACIÓN 2005..... | 161 |
| TABLA 4.1 | PROBABILIDADES DE SER IRREGULAR..... | 179 |
| TABLA 4.2 | PROBABILIDADES DE SER IRREGULAR SEGÚN PAÍSES Y CONTINENTES DE PROCEDENCIA..... | 183 |

Introducción

En la actualidad se calcula que el número total de inmigrantes internacionales ha aumentado en los últimos diez años y ha pasado de 150 millones en el año 2000¹ a 214 millones en el año 2008², por lo que la parte de trabajadores inmigrantes procedentes de países en vías de desarrollo se ha intensificado en los últimos decenios. Los Estados Unidos absorbieron la mayor parte del aumento del número de inmigrantes (más del 81% de los nuevos inmigrantes procedentes de países en desarrollo), mientras Canadá y Australia absorbieron un 11%. En la Unión Europea se registró también una fuerte concentración de migrantes en cuatro países: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. A lo largo del decenio de 1990 el número de migrantes procedentes de países en desarrollo aumentó más rápidamente que el de los originarios de otros países de la OCDE, por lo que en 1998 eran ya el grupo más numeroso: alrededor del 57,8% de todos los trabajadores migrantes en los Estados miembros de la OCDE.³

Es difícil precisar la magnitud total a escala mundial de tales flujos porque no todos los países contabilizan, y menos todavía comunican, el volumen de la migración laboral, pero se trata indiscutiblemente de un fenómeno considerable y en aumento. Se estima que hay actualmente más de 86 millones de migrantes económicamente activos en el mundo, unos 52 millones de ellos se encuentran trabajando en países desarrollados. Es posible incluso que esta cifra sea una subestimación, dada la dificultad de compilar datos sobre la población migrante en casi todos los países, en particular en ciertas regiones.

Hoy en día, la fuerza de trabajo migrante engloba a personas con distintas cualificaciones. No obstante, los flujos actuales siguen estando dominados por trabajadores que pasan a ocupar puestos poco cualificados, en segmentos del mercado de trabajo que han dejado vacantes trabajadores autóctonos. Ahora bien, la importancia de la mano de obra migrante en esos segmentos no es la misma en todas las regiones,

¹OIM, Informe sobre las migraciones en el mundo en 2000. Véase: <http://www.publications.oim.int>.

²Tendencias de las Naciones Unidas relativas al contingente total de migrantes: La revisión de 2008. Véase: <http://esa.un.org/migration>.

³Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo, n° 92 sobre trabajadores migrantes (OIT) publicada en el año 2004.

especialmente en el caso de los Estados miembros de la OCDE, en los cuales los inmigrantes recientes son cada vez más cualificados.

A quienes entran o trabajan en un país sin una documentación en regla se les califica de personas en situación irregular. De un 10 a un 15 % de los migrantes están en situación irregular⁴. En 2000 había en los Estados Unidos de siete a ocho millones de migrantes irregulares. Ese mismo año, en Europa, los extranjeros cuya situación se había regularizado constituían el 4% del total de inmigrantes en Francia, el 14% en España y Portugal y el 25% en Grecia e Italia⁵. Si el número de migrantes irregulares fuera equivalente, por ejemplo, al 15% de la población extranjera, su número total ascendería a 3,3 millones, que es la cifra aproximada más citada. Según Europol, cada año entran en la Unión Europea alrededor de medio millón de trabajadores indocumentados.⁶ En septiembre de 2003, el Ministro del Interior de la Federación de Rusia estimó que había cinco millones de extranjeros en situación dudosa, 1,5 millones de los cuales se encontraban en una situación manifiestamente no autorizada.⁷

Dentro de este contexto internacional, el fenómeno de la inmigración en España presenta dos caras bien diferenciadas: una vinculada a la generación de problemas de índole social y otra que representa la apertura de oportunidades económicas. Por esta razón su tratamiento precisa un enfoque multidisciplinar, mediante el cual esta tesis doctoral examinará si una legislación restrictiva o flexible en materia de inmigración incide en el comportamiento y características de los inmigrantes que toman la decisión de venir a España.

La inmigración que ha llegado a España tiene un carácter diverso y diferencial con respecto a la población nacional. En efecto, los inmigrantes no se reparten uniformemente por el territorio español, no ocupan todos los escalones de la pirámide poblacional, no tienen los mismos niveles educativos y de formación, ni incluso han venido en la misma proporción de hombres y mujeres (Arango, 2004).

⁴T. J. Hatton; J. G. Williamson. "Poverty Traps, Distance, and Diversity: The Migration Connection". NBER Working Paper N° 12549. Octubre 2006.

⁵J. Salt: "Current trends in international migration in Europe" (Consejo de Europa, CDMG (2002), 26 de diciembre de 2002).

⁶Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración (COM 757, Bruselas, 2000).

⁷Migration News (Universidad de California, Davis), octubre de 2003, vol. 10.

Estos rasgos concuerdan perfectamente con las predicciones de las teorías del capital humano (Sjaastad, 1962) y de la autoselección de inmigrantes (Borjas, 1987-1989). Se trata de personas que abandonan sus países de origen por motivos económicos. Son jóvenes, de manera que tienen un período amplio en el que rentabilizar la arriesgada inversión migratoria que acometen. Además, poseen una preparación superior a la media de los habitantes en los países de origen y, con independencia de su formación, habrán de asumir unos elevados costes de naturaleza económica y social (traslado, aprendizaje de la lengua nativa, tramites burocráticos, riesgo en la búsqueda de empleo, etc.) que son más fácilmente amortizables cuanto mayor sea su capital humano (Chiswick, 1988).

Por lo que se refiere a las políticas de inmigración en España, cabe destacar dos rasgos esenciales. En primer lugar, la vía fundamental para ser un inmigrante legal ha pasado muy frecuentemente por la ilegalidad. Como se verá (capítulo III), un gran número de personas con autorización de residencia la ha obtenido a través de un proceso de regularización después de haber entrado irregularmente o de haber caducado el plazo autorizado para la residencia. En segundo lugar, y directamente relacionado con el fenómeno anterior, las políticas de inmigración han oscilado entre la restricción de flujos y las regularizaciones, dando lugar a una política basada en el ensayo-error y a unas cuotas de admisión muy restrictivas, superadas por el número de inmigrantes regularizados desde el año 2000.

En este sentido, el objetivo general de esta tesis doctoral es explicar el comportamiento del inmigrante establecido en España y su probabilidad de ser irregular de acuerdo a una característica de referencia. Esto se llevará a cabo a través de varios objetivos específicos como la realización de un marco teórico que ayude a explicar las diferentes teorías migratorias internacionales; la evolución de las políticas migratorias tanto a nivel europeo como español; el análisis descriptivo de las características de la población extranjera regular e irregular y, por último, el estudio empírico para explicar la probabilidad de ser irregular en España.

Alcanzar los objetivos propuestos requiere dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características de los flujos migratorios en España?, ¿cuál es su magnitud y evolución en los últimos años?, ¿cuáles han sido los determinantes de la inmigración irregular en España?, ¿son las políticas restrictivas un incentivo para la

irregularidad?, ¿cuál es la probabilidad de ser o no irregular? Para dar respuesta a estas preguntas se ha estructurado esta tesis doctoral de la siguiente manera:

El capítulo 1 versa sobre la dificultad de los países en unificar los diferentes conceptos y definiciones sobre la inmigración y los flujos migratorios. Se analiza la cuestión desde dos puntos de vista, descriptivo y analítico, propuestos por Tapinos y Delaunay (2000). Asimismo, se estudian las teorías económicas aplicables al fenómeno migratorio, destacando las contribuciones de autores como Hatton y Williansom (2004), para quienes la teoría del capital humano de Sjaastad y la teoría de la autoselección de Borjas son pilares necesarios para explicar la decisión de emigrar y la selección de los inmigrantes.

En el capítulo 2 se realiza una breve reseña sobre la gestión de los flujos migratorios a nivel mundial, haciendo referencia a países como Canadá, Australia y Estados Unidos, para así evaluar la política de inmigración a nivel europeo y español y los cambios legislativos realizados durante los últimos diez años y que han incidido en los flujos migratorios hacia España.

A continuación, en el capítulo 3 se realiza un análisis descriptivo de las características de la inmigración en España y se valoraron las diferentes fuentes estadísticas utilizadas como el Padrón, la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007), la Encuesta de Población Activa (EPA) y la estadística del Ministerio de Trabajo e Inmigración, entre otras, para culminar con el análisis descriptivo de la inmigración irregular en España.

Finalmente, en el capítulo 4, se estudian los determinantes de la inmigración irregular en España y se elabora un marco teórico tomando en cuenta los diferentes autores que explican el comportamiento de los inmigrantes, como la teoría del capital humano vista en el primer capítulo y la teoría de la autoselección para explicar las características e incentivos que determinan la inmigración irregular en España. Para llevar a cabo el estudio empírico se realizó un modelo probit que estimó la probabilidad de ser irregular, utilizando los microdatos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes del año 2007.

Capítulo 1: Marco Teórico

Introducción

El fenómeno migratorio no puede explicarse desde una única posición teórica, se deben conjugar varias corrientes con el objeto de explicar los comportamientos de los inmigrantes. La necesidad de explicar el fenómeno de la migración internacional, la cual “se origina en el campo social y que afecta a toda la sociedad, tanto en las áreas de salida como en las de llegada” (Castles y Miller, 2004: 33), ha producido diversos posicionamientos por parte de los investigadores que derivan en diferentes teorías.

En el siguiente capítulo se explicarán las diferentes definiciones y conceptos sobre las migraciones internacionales. Se inicia con la primera teoría surgida al respecto, denominada teoría neoclásica de la migración, su origen se debe a George Ravenstein, producto de su obra “las leyes de las migraciones” (1885 – 1889) analizada por Durand y Massey (2003), quienes señalaron que distintos motivos pueden provocar el desplazamiento de las personas, pero ninguno es más fuerte que el deseo de la población por mejorar sus condiciones de vida.

Del mismo modo, hay que tener presente “la maximización de la utilidad, los rendimientos netos esperados, la movilidad de factores y las diferencias salariales” (Arango, 2003: 3) que se dan de un lugar a otro o entre los países de origen y destino. Esa explicación de la movilidad poblacional que ha tenido la humanidad, y la cual se ha perpetuado en todo los rincones del mundo, se debe a ese deseo del ser humano por mejorar su calidad de vida propia y la de su familia, buscando la maximización de su fuerza de trabajo, y en donde los rendimientos de su salario sean saldos positivos en sus ingresos.

Este es el principio de los estudios migratorios poblacionales, que explica Ravenstein, una de las escuelas del pensamiento migratorio, que posteriormente se siguieron enriqueciendo, alrededor de la segunda mitad del siglo XX, con una de las primeras explicaciones teóricas de la migración de W. Arthur Lewis⁸ y su trabajo "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra" publicado en 1954. Para

⁸ Premio Nobel junto a Theodore W. Schultz en 1979 por sus investigaciones pioneras en desarrollo económico con especial consideración a los problemas de los países en desarrollo. Fundación Nobel, <http://nobelprize.org>.

este autor, la migración es imprescindible para el desarrollo económico. Los estudios de Lewis sirven de pilar a Ranis y Fei (1961), Harris y Todaro (1970) y Todaro (1976) para desarrollar la explicación macroeconómica neoclásica; posteriormente, encontramos a Sjaastad L. (1962), Harris y Todaro (1976), hasta continuar el debate, en las dos últimas décadas del siglo pasado, con el propio Todaro y Maruszko en los años ochentas y en los noventa con Borjas.

La corriente teórica neoclásica se esboza a dos niveles de estudio. En primer lugar, la apreciación macroeconómica, que la ubica como una “teoría de la redistribución espacial de los factores de producción en respuesta a diferentes precios relativos. Las migraciones resultan de la desigual distribución espacial del capital y del trabajo. En algunos países el factor trabajo es escaso en relación con el capital y, por consiguiente, su precio es elevado, mientras que en otros países ocurre lo contrario” (Arango, 2003: 3).

Durand y Massey (2003), también plantean, de forma similar, que esta teoría tiene sus raíces en los modelos desarrollados, originalmente para explicar la migración laboral interna en el proceso de desarrollo económico. La migración internacional, así como su contraparte interna, está causada por diferencias geográficas (disparidades regionales) en la oferta y demanda de trabajo, que se dan principalmente entre dos países, uno desarrollado y otros en vías de desarrollo. Tales autores sostienen que los flujos migratorios entre un país y otro son una consecuencia lógica producto de los diferentes niveles de oferta y demanda en el mercado de trabajo que presentan las distintas regiones. Esta situación sería la consecuencia de las diferencias salariales entre los países de origen y de destino, no importando los costos del viaje, ni la dificultad de adaptación a las nuevas culturas, ni a la forma de trabajo. La esperanza y el deseo de superación es lo primero.

Y, en segundo lugar, está la apreciación microeconómica postulada por Castles y Millar (2004), quienes argumentan que la teoría neoclásica supone que los individuos buscan el país de residencia que maximice su bienestar. La búsqueda se restringe por los recursos económicos individuales, por las reglas de inmigración impuestas por los países anfitriones en competencia y por las reglas de emigración de los países de salida, además de por las decisiones personales de los actores como seres pensantes, que deciden trasladarse de un lugar otro, donde sean más productivos y mejor remunerados.

Después del origen de la teoría neoclásica, Todaro (1989), en su estudio *“Economic Development in the Third World”* sostiene que los actores, como seres racionales e individuales, deciden emigrar debido a un cálculo de coste-beneficio que los lleva a esperar ingresos netos positivos, por lo general monetarios, como resultado de la opción migratoria. Este supuesto justificaría para los migrantes correr con todos los riesgos que implica moverse de un territorio a otro y a cualquier parte del mundo.

George Borjas (1989) da continuidad a tal argumento afirmando que un migrante internacional se traslada a cualquier zona o lugar, en el que espera que los rendimientos netos sean mayores, coincidiendo así con la afirmación de Todaro. No importa cuáles sean las consecuencias, si estos saldos netos (económicos o sociales) de los que habla Borjas, son favorables para las familias de estos migrantes. Concluye su análisis diciendo “que el mercado de inmigración distribuye a estos individuos de manera no aleatoria en los países receptores” (Borjas, 1989: 461). De forma personal, él o los individuos emigrantes, por decisión propia, buscan el mejor país que les proporcione lo que en el lugar de origen no han podido encontrar.

La teoría de los mercados laborales segmentados o duales, representada por Piore (1979), descarta las decisiones tomadas por los individuos a partir de intereses personales, contradiciendo la teoría neoclásica y la de la migración laboral. Plantea que la migración internacional se genera por la demanda de fuerza de trabajo intrínseca a las sociedades industriales modernas y que “esa dualidad entre capital y trabajo (necesarios como insumos de la producción) se extiende a la fuerza de trabajo y toma la forma de un mercado laboral segmentado” (Durand y Massey, 2003). Por consiguiente, esta teoría le da peso a la atracción de mano de obra que es demandada bajo un contexto macroeconómico —donde existen países altamente desarrollados, con una estructura económica sólida y consolidada, producto del alto grado de industrialización que han alcanzado—, y no a las decisiones o intereses familiares o a la oferta y demanda de trabajo que existen en algunos países, como se estableció en la teoría económica de la migración laboral.

Bajo el principio teórico de los mercados laborales segmentados se argumenta que esos países por su propia actividad productiva, alcanzada por el nivel de industrialización, demandan mano de obra de cualquier otro país. Esta mano de obra es abundante en naciones menos desarrolladas, donde los salarios son bajos y existe un

alto índice de desempleo como consecuencia de la falta de inversión en las actividades altamente productivas.

Y desde las razones que sostiene Arango (2003) las economías muy desarrolladas necesitan trabajadores extranjeros para ocupar los empleos que rechazan los trabajadores autóctonos. Este autor defiende que “las migraciones internacionales obedecen a una demanda permanente de mano de obra en las sociedades industriales avanzadas y que tiene su origen en ciertas características intrínsecas de éstas y que, a su vez, produce una segmentación en sus mercados de trabajo”.

Naturalmente, las economías con alto índice de ingresos per cápita con una alta productividad y rentabilidad, como las que tienen las compañías insertadas en economías industrializadas, generan en sus habitantes la necesidad de ser selectivos en la oferta de empleos brindada por dichas firmas comerciales. Esta situación les permite a los nativos “soslayar”, como sostiene Arango, empleos que no quieren realizar por cuestiones de estatus social o por razones de beneficios que el propio Estado les proporciona, como el seguro de desempleo.

En el siguiente apartado, con el propósito de precisar y posicionar teóricamente esta tesis doctoral, se analizarán con mayor profundidad los diferentes conceptos en torno a las migraciones internacionales y las teorías migratorias.

1.1 Conceptualización de la migración

Sobre la migración no existe un concepto único generalizado, de forma que plantea diversas cuestiones al ser susceptible al cambio, tanto temporal como social.

La Real Academia Española define inmigración como “acción y efecto de inmigrar”.⁹ A su vez, se define inmigrar como “dicho del natural de un país: llegar a otro para establecerse en él, especialmente con idea de formar nuevas colonias o domiciliarse en la ya formada”. Esta definición del verbo migrar es muy amplia y afecta a personas de muy diferente condición, con la única característica en común de desplazarse desde el país de origen o residencia a otro, y hacerlo con la intención de establecerse en él.

⁹Significado tomado de Real Academia Española: diccionario de la Lengua Española, vigésimo segunda edición.

De acuerdo con el espacio en el que se desarrolla, la migración puede ser interna, dentro de los límites de un Estado, o internacional, lo cual implica el cruce de una o varias fronteras internacionales. En esta tesis nos centraremos en las migraciones internacionales, aunque algunas de las conclusiones también se podrían aplicar a migraciones internas.

Una migración es un cambio de residencia permanente o semipermanente independientemente de la distancia y referido tanto a movimientos forzados como voluntarios (Lee, 1966). La OCDE también basa su definición en el lugar de residencia; según sus recomendaciones (2002), inmigrante internacional es “cualquier persona que cambia su país de residencia habitual”. El país de residencia habitual es aquel en el que la persona vive o, para ser más exactos, en el que la persona pasa el período de descanso diario.¹⁰ Un migrante es una persona que cambia de trabajo (o esta buscando uno) y en dicho proceso cruza los límites de una región a otra (Schwartz, 1976) y, de acuerdo con Nurun y Krishnan (1993), en concordancia con la OIM, la migración es un cambio permanente del lugar de residencia cruzando bordes específicos, administrativos y políticos.

Según Beaman y Darcy (1980) el problema de diversidad conceptual de la migración se puede solucionar, en parte, si se considera la migración desde una perspectiva multivariante, es decir, distinguiendo varios aspectos dentro de ella, como Mc Cginnis (1968) y Mc Farland (1970), que estudian la migración tomando como referencia el tiempo que ha permanecido en la región, junto con otros factores como la edad. Por otro lado, la definición muchas veces está condicionada por los estudios realizados a partir de las fuentes estadísticas y dependerá de lo que se pretenda estudiar y de la información disponible.

El concepto de migración aplicado en esta tesis doctoral es el utilizado por la Organización Internacional para las Migraciones y que define la migración como “*el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra, a través de una frontera administrativa o política, con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen*”.¹¹ Sin

¹⁰ Esta es la figura de los “trabajadores transfronterizos”.

¹¹ OIM, Página oficial, sección Tipologías de la migración, Terminología, Fundamentos de Gestión Migratoria, en: www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/lang/es/pid/522.

embargo, tres son las cuestiones fundamentales que dificultan el estudio de las migraciones internacionales, desde el punto de vista metodológico.¹²

En primer lugar, los países no siempre emplean la misma definición en cuanto a los extranjeros. Cuando hablamos de población extranjera residente, ¿significa lo mismo este concepto para todos los países que lo emplea? Nos encontramos principalmente con dos aproximaciones estadísticas, las basadas en el país de nacimiento y en la nacionalidad. Estas dos aproximaciones corresponden con los distintos criterios legales sobre la adquisición de nacionalidad. Así, los países cuya nacionalidad se otorga por consanguinidad, independientemente del lugar de nacimiento, suelen presentar los datos según el criterio de nacionalidad legal. Por el contrario, los países cuya nacionalidad se consigue por territorialidad (nacimiento), presentan sus datos según el criterio de lugar de nacimiento.

Según el Consejo de Europa, la población inmigrante es definida en Bélgica, Holanda y Noruega en referencia al lugar de nacimiento de una persona (nacido en el extranjero)¹³ o al lugar de nacimiento de su familia (nacido en el país con uno de sus padres —o los dos— nacido/s en el extranjero para el caso de la segunda generación)¹⁴. Alemania, Suiza, Portugal y algunos otros países, por el contrario, solo recogen datos relativos a las personas con ciudadanía distinta de la del país en consideración (sin referencia al lugar de nacimiento)¹⁵. El Reino Unido, por su parte, no dispone de datos sobre ciudadanía ni sobre lugar de nacimiento de los padres. El análisis estadístico y el debate político se centra en la pertenencia a un grupo étnico, generalmente en referencia a los no-blancos (Haug, 2002).

En segundo lugar, a escala internacional no existe homogeneidad en los censos de población. Muchos países realizan incluso una recopilación de datos que no incluye a los extranjeros residentes. Algunos estados, especialmente aquellos con niveles bajos de inmigración, basan sus estadísticas solo en estimaciones. Autores, como Haug (2002), consideran que el concepto de población inmigrante es ambiguo, dada la inexistencia de

¹²Esta cuestión es abordada, entre otros autores, por Tapinos y Delaunay (2000), pp. 35-58.

¹³ Aproximadamente en 142 países, de un total de 216, el lugar de nacimiento es el factor definitorio, como señalan Tapinos y Delaunay (2000).

¹⁴ En el caso de medición de los *foreign-born* no es habitual que haya estadísticas en las que se establezcan diferencias entre inmigrantes naturalizados, nacionales nacidos en el extranjero e hijos de extranjeros que han nacido en el país pero que mantienen la nacionalidad de los países de origen de sus padres.

¹⁵ El criterio de nacionalidad es utilizado solo en el 19% de los países, como se recoge en Tapinos y Delaunay (2000).

una definición consistente del mismo. Esta situación genera diferentes percepciones de la inmigración e impide, en cierta medida, la comparación de datos sobre flujos y stocks de inmigrantes entre diferentes países.

En tercer lugar, para medir la migración se toma el número de movimientos realizados por los migrantes en un período de tiempo. Cada movimiento es contado una sola vez, pero un migrante puede realizar múltiples movimientos en un período y ser contado varias veces.¹⁶ Además, en España, autores como Tapinos y Delaunay (2000) sostienen que la definición de las migraciones internacionales puede realizarse basándose en dos tipos de aproximaciones: descriptiva y analítica.

1.1.1 Aproximación descriptiva

En la aproximación descriptiva se define como migrante internacional a la persona que cruza una frontera, cambia su lugar de residencia y tiene una nacionalidad diferente a la del país de acogida en el momento de la llegada. Los tres requisitos deben cumplirse para estar ante el caso de un migrante internacional, aunque normalmente la distinción y delimitación de los tres requisitos considerados resulta difícil. De forma genérica, la medición de la población inmigrante en cada país puede realizarse empleando dos criterios diferentes y perfectamente delimitados (OCDE, 2002):

Criterio demográfico: en países como Australia, Canadá y Estados Unidos, adoptan el criterio del lugar de nacimiento para definir la población extranjera (no nativos o nacidos fuera) y no suelen tener sistemas de registros continuos de población. La selección se realiza en el momento de la admisión (posibilidad de obtener un permiso de residencia “permanente” al entrar al país). Es una política migratoria de acogida, con el ánimo de que los inmigrantes se establezcan definitivamente en el país. Los datos suelen tener un fundamento administrativo, número de permisos “permanentes”, por lo que la población inmigrantes no suelen incluir inmigrantes de corta duración.

Criterio jurídico de nacionalidad: en España, como en Europa, Corea y Japón, la migración es temporal y está vinculada al trabajo, es más flexible, pero tiende a

¹⁶En Shen (1994) se distingue entre transición y movimiento. Por transiciones entiende el número de migrantes que se mueven dentro de un período fijo o variable, de forma que cada migrante es contabilizado una sola vez.

transformarse en un modelo mixto de instalación durable. El criterio para definir la población extranjera es la nacionalidad, suelen tener sistemas de registro continuos de población, los permisos de residencia son temporales siendo necesario un largo período de residencia (más de cinco años, con sucesivos permisos temporales) para obtener un permiso permanente. Es un tipo de política migratoria restrictiva, con el animo de que los inmigrantes retornen a su país una vez cumplido su cometido. En Francia, Bélgica, Países Bajos y Suecia, la migración es duradera pero no permanente, es una situación intermedia entre los dos sistemas anteriores. Como se puede ver, la definición de población inmigrante está directamente relacionada con el sistema migratorio.¹⁷

En este sentido, el criterio de nacionalidad o ciudadanía será más preciso cuanto más se aproxime a la definición del análisis estadístico, sin embargo puede producirse un sesgo a la baja en la cuantificación del fenómeno consistente en que los extranjeros que han obtenido la nacionalidad del país (naturalizados, empleando un anglicismo para su denominación) dejan de contarse como inmigrantes. En consecuencia, el criterio de medición de los *foreign-born* es, a priori, puede ser más fiel a la realidad.¹⁸

Todos los migrantes son inmigrantes y extranjeros en el momento de la llegada al país de destino, e incluso desde el momento mismo del inicio del proceso de abandono del país de origen. Sin embargo, todos los extranjeros no son inmigrantes: es el caso de los hijos de inmigrantes que nacen en el país de acogida de los padres pero que mantienen la nacionalidad de los padres, o el de los inmigrantes que adquieren la nacionalidad del país de acogida a través de la naturalización o el matrimonio.

En España, como en casi todos los países de la UE, el criterio empleado para definir a la población extranjera es la nacionalidad. Para el caso de España, el concepto de población extranjera residente se refiere a los extranjeros que han solicitado y obtenido un permiso de residencia. Esta es una fuente de carácter oficial que se solapa

¹⁷ Según Moulrier B., Y., y Papademetriou (1994), un sistema migratorio es una particular combinación de tipos de flujos migratorios entre países de salida y países de llegada con las leyes y normas que controlan estos flujos y los organismos encargados de aplicarlas.

¹⁸ Vemos como ejemplo el caso holandés: Si tomamos en consideración el criterio de ciudadanía como *proxy* de la población inmigrante, Holanda tiene un 4,2% de inmigrantes sobre el total de población. Sin embargo, si empleamos en la medición el criterio del lugar de nacimiento o *foreign-born* considerado de forma ajustada (padre y madre nacidos en el extranjero en el caso de la segunda generación, como es definido en Noruega), el porcentaje se eleva hasta un 11,9%, y si lo empleamos de forma más amplia (padre o madre nacido en el extranjero), que es el caso de Holanda, el porcentaje se eleva todavía más, hasta un 17,9%. La razón de este *gap* es una generosa política de naturalización.

con otras mediciones y que sirve a los efectos de cuantificar el número de permisos de trabajo o residencia.

Se concluye que no existe a escala internacional una definición establecida de inmigrante y que la incompatibilidad de fuentes, definiciones y conceptos genera innumerables problemas a la hora de cuantificar el fenómeno de la inmigración. Es importante subrayar la necesidad de desarrollar en el ámbito internacional una perspectiva a largo plazo sobre la inmigración, basada en criterios básicos mínimos, así como aplicar una definición estadística común que permita una medición justa del fenómeno de la inmigración para, a partir de allí, avanzar hacia un mejor conocimiento de esta realidad. La Oficina Estadística Europea, Eurostat, considera que para formular propuestas comunes y precisas que ayuden a resolver estas dificultades se necesitarán varios años (Eurostat, 2000) debido a la complejidad que supone la homogeneización y el esfuerzo necesario en la recopilación de datos.

1.1.2 Aproximación analítica

Si la definición de migrante internacional se realiza en función de un punto de vista analítico, algunos criterios a considerar podrían ser: las causas de la emigración; la distancia entre el país de origen y destino y el tiempo de duración de la estancia en el país anfitrión. En primer lugar, cabe diferenciar a los inmigrantes según las *razones que impulsan a los extranjeros a tomar la decisión de emigrar*:

Estudiantes y jubilados¹⁹: aquellos que se trasladan a otro país para estudiar y los que lo hacen porque el país de destino es elegido para disfrutar de la etapa de la jubilación.²⁰ Normalmente este tipo de categorías no se consideran inmigrantes como tal, al menos a efectos sociales, , aunque sí lo son a efectos estadísticos.

Inmigrantes económicos: aquellos que deciden residir en un país distinto al de nacimiento motivados por la búsqueda de un empleo o la mejora de las condiciones de vida. Las personas que forman parte de esta categoría son la cara más visible de las migraciones actuales convirtiéndose en referencia inevitable cuando se aborda el concepto de inmigración.

¹⁹ También se denomina a los jubilados extranjeros “inmigrantes recreacionales”.

²⁰ Esta decisión suele tomarse en función a criterios como el clima del país de destino o el coste medio de vida.

Refugiados y asilados: aquellos que abandonan su país para huir de una persecución política o una situación de conflicto que puede poner en peligro su integridad física, su dignidad e incluso su propia vida. A diferencia de lo que ocurre en otros Estados miembros de la UE, en España la proporción de refugiados y solicitantes de asilo es muy reducida.

En segundo lugar, *la distancia* se ha incluido también en los criterios propios de la aproximación analítica. Atendiendo a las distancias podemos clasificar a los inmigrantes como **interregional, intraregional, internacional o intercontinental**. Es decir, desplazamiento entre regiones, dentro de la misma región, dentro del mismo continente, o entre diferentes continentes respectivamente. Este criterio de distancia física debe ajustarse, sin embargo, a una consideración más amplia de factores que la mera distancia geográfica como el coste del viaje, en lo referente al transporte o el concepto de distancia cultural y étnica.

El tercer criterio, *la duración de la estancia*, resulta esencial para el análisis de las migraciones, aunque desafortunadamente los datos necesarios para llevarlo a cabo son habitualmente inexistentes. En ocasiones, el adjetivo de inmigrante se aplica cuando la estancia de una persona supera un período de tiempo determinado²¹, pero la delimitación temporal varía en función del país considerado. El factor tiempo es importante para distinguir a los migrantes de los no migrantes. Algunas estadísticas se basan en la intención de los individuos de permanecer en el país durante un cierto período (12 meses o más en determinados países, o excepcionalmente 6 meses o más, en países como Noruega, o incluso 3 meses o más, en países como Dinamarca). Según la duración de la estancia podemos clasificar a los inmigrantes como **permanentes o temporales**. Inmigrantes permanentes son los que viven y trabajan de modo permanente dentro del territorio de país. Inmigrantes temporales son los que entran en un país para trabajar en campañas o actividades de temporada.

Además de las clasificaciones anteriores de los extranjeros, otras clasificaciones de las migraciones sería las siguientes:

Individual o grupal: desplazamiento de una sola persona o un número amplio de personas.

²¹ Por ejemplo, una estancia inferior a los tres meses suele considerarse como turismo.

Irregular o regular: es la que se produce dentro de la legalidad vigente en el país de acogida, en referencia a la legislación sobre extranjería (se habla también de inmigrantes irregulares o sin papeles para referirse a esta situación jurídica).

Jurídicamente en España, el extranjero se distingue atendiendo al grado de vinculación que tengan respecto a un determinado ordenamiento jurídico. Normalmente el concepto jurídico de extranjero se configura siguiendo un criterio negativo, esto es, por contraposición con el de nacional, titular de una determinada nacionalidad.²²

Esta tesis doctoral se regirá, para explicar el fenómeno migratorio en España, por la definición de la nacionalidad, ya que en España por nacionalidad se entiende el vínculo jurídico que se establece entre el Estado-ordenamiento y las personas, en virtud del cumplimiento de determinados criterios de adquisición del referido vínculo, entre los que destacan el *ius soli* (que la persona sea nacional del país donde nació), y el *ius sanguinis* (que tenga la nacionalidad de sus progenitores, o de uno de ellos); criterios ambos utilizados para la determinación de la nacionalidad de origen (artículo 17 del Código Civil, en adelante). El artículo 1.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que se “consideran extranjeros {...} a los que carezcan de nacionalidad española”, de modo que la determinación de la cualidad jurídica de extranjero ha de hacerse, por exclusión, a la luz de las disposiciones contenidas en los artículos 17–28 del Código civil. Por lo tanto, extranjero es toda persona que se encuentra en el territorio de un Estado al que no le une un vínculo jurídico de nacionalidad.

1.2 Análisis de las teorías migratorias que explican los determinantes de la inmigración internacional

En este apartado se analizarán las teorías migratorias, abordando el fenómeno de la inmigración internacional desde puntos de vista distintos.

En primer lugar, las teorías de los factores de atracción y expulsión (*push and pull factors*) explican que existen razones de índole económica, política y social que afectan tanto al país de origen (las crisis económicas se encuentran a menudo detrás de

²² A este respecto véase, Otto, Ignacio de, Lecciones de Derecho Constitucional. Introducción, Guiastur, Oviedo, 1980, pp.44 y ss.

todo proceso migratorio, ya que afectan al mercado de trabajo, generando desempleo y precariedad laboral) y destino (por la fuerte demanda de mano de obra abundante, especializada y barata). Todo ello puede desencadenar que se tome la decisión de abandonar el país de residencia en busca de un mercado de trabajo con mejores oportunidades.

En segundo lugar están las teorías basadas en las decisiones migratorias y la selección de inmigrantes. La primera explica la decisión racional e individual de la persona a emigrar realizando un cálculo coste-beneficio. La segunda explica que la decisión de la persona a emigrar está autoseleccionada.

Y, en tercer lugar, las teorías sobre la movilidad internacional del trabajo explican que los flujos migratorios de entrada modifican, en cierto modo, las tendencias hacia la especialización internacional del trabajo. Para contextualizar este problema se puede partir del teorema de Heckscher-Ohlin, los modelos de equilibrio general de factores específicos aplicables a la movilidad de los factores de producción y el modelo del salario mínimo.

1.2.1 Teoría del Push and Pull factors

Según esta teoría, cuyo exponente es Ravenstein (1989), podemos diferenciar entre los factores de expulsión, los de atracción y los factores mixtos.

Factores de expulsión. Desde la perspectiva del país de origen hay una serie de factores, denominados de expulsión (*push factors*), que deben tenerse en cuenta por ser determinantes del volumen y composición de los flujos migratorios. Una situación de paro o subempleo en el país de origen es el factor de expulsión tradicional más habitual entre los individuos. Las crisis económicas se encuentran a menudo detrás de todo proceso migratorio, ya que afectan al mercado de trabajo, generando desempleo, precariedad laboral o engrosando el volumen de economía informal; este es el caso de Latinoamérica y África. Todo ello puede desencadenar que se tome la decisión de abandonar el país de residencia en busca de un mercado de trabajo con mejores oportunidades.

También impulsan la emigración las escasas perspectivas económicas a corto o medio plazo en el país de residencia, es decir, la falta de una política económica de consenso orientada a impulsar el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo. La todavía incipiente consolidación de la democracia en muchos países coloca en un segundo plano de importancia la definición y aplicación de una política de Estado que haga del desarrollo económico el objetivo prioritario del conjunto de la sociedad y la Administración. Precisamente en aquellos países con un elevado grado de inestabilidad es donde la política económica debería constituir la prioridad más elemental. La existencia de conflictos bélicos, el sufrimiento de persecución por razones de política o religión, así como la insatisfacción general con el entorno socio-político en el país de origen pueden ser factores que generen el éxodo de las personas afectadas. Ello da lugar a un tipo particular de extranjeros que se conoce como refugiados o solicitantes de asilo.

Factores de atracción. Según Piore (1979) las migraciones se generan por los factores de atracción en los países receptores. En su teoría del mercado de trabajo dual sostiene que, al margen de otras motivaciones de naturaleza múltiple, las migraciones internacionales se producen por la fuerte demanda de mano de obra abundante, especializada y barata por parte de las sociedades industriales modernas.

El principal factor de atracción de inmigrantes sería la escasez de mano de obra nativa en determinados sectores productivos del país de destino. Muchos son los expertos en materia de inmigración que atribuyen a las características del mercado de trabajo español el que se haya ocasionado una segmentación en la estructura laboral, la cual produce el surgimiento de nichos laborales, constituidos por empleos poco estables, escasamente remunerados y de menor consideración social que, de manera progresiva, van siendo abandonados por una población autóctona, con mayores posibilidades de acceder a otro tipo de trabajo más cualificado o bien a las prestaciones sociales por desempleo, o protección social. Tales nichos laborales serían poco a poco ocupados por mano de obra extranjera. Desde los años 60 un importante número de países europeos han ocupado gran parte de los puestos de trabajo en sectores como el de servicios, recurriendo al trabajo extranjero. Algunos autores incluso aseguran que la inmigración puede venir provocada porque los flujos migratorios podrían servir como catalizador para reducir la presión para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores

autóctonos. El enfoque del mercado de trabajo dual ha sido superado por otros más complejos que consideran factores adicionales.

Un nuevo planteamiento basado en la teoría de Piore es la teoría del sistema mundial y la nueva economía de la migración. La primera explica la inmigración a través de los desequilibrios producidos por la penetración del capitalismo en los países en vías de desarrollo. Según esta teoría, las empresas multinacionales intervienen en los países de la periferia en busca de materias primas y mano de obra barata. Esta penetración transforma las economías tradicionales de los países periféricos, produciendo un gran excedente de mano de obra, que los sectores no agrícolas no pueden absorber. Se llega a producir, así, un proletariado predispuesto a desplazarse al extranjero. En los países desarrollados, los migrantes encuentran trabajo en sectores que utilizan mano de obra barata para poder mantener unos beneficios elevados. De acuerdo con los autores Portes y Walton (1981) la migración funcionaría entonces como un sistema mundial de suministro de mano de obra.

Con respecto a la segunda teoría, esta no solo se centra en el salario y las condiciones laborales, sino también considera otros valores en la decisión de los migrantes, ampliando la decisión al grupo implicado. La OIM (2001:20) la define del siguiente modo:

“Analiza las condiciones en varios mercados, no solo en los mercados laborales. Concibe a la migración como una decisión tomada por la familia para minimizar posibles riesgos a los ingresos o para superar las limitaciones del capital generado por las actividades productivas de la familia. Esta teoría ayuda a comprender por qué las personas más afectadas por los factores de la oferta y de la demanda, los más pobres de la comunidad, son, con frecuencia, los menos decididos a marcharse, mientras que los que sí cuentan con algunas oportunidades suelen considerar la posibilidad de relocalización. Quienes tienen ingresos que perder estarán más inclinados a tratar de minimizar sus riesgos, a la vez que cuentan con mayor capital para financiar su relocalización”.

Esta interpretación es uno de los modelos de supuestos explicativos centrados en el nivel individual o grupal, en una especie de orientación de la “elección racional” (Stark y Taylor, 1989) del sujeto que determina lo conveniente o lo beneficioso de

decidir desplazarse “hacia regiones que pueden hacer efectivos sus deseos personales”. Para esta visión, el estudio de las redes sociales es fundamental y afirma que los flujos migratorios persisten aun después de que las causas originales que lo llevaron a migrar desaparezcan.

Por otro lado, la baja natalidad en algunos países desarrollados puede llegar a fomentar políticas de atracción de mano de obra extranjera con la finalidad de alcanzar una *ratio* equilibrada de población activa y asegurar el futuro de los sistemas de pensiones. Este argumento fue defendido en Europa por muchos demógrafos y expertos en inmigración, pero actualmente es criticado por aquellos que piensan que la inmigración solo es un parche a corto plazo para el problema de la baja población activa.

La economía sumergida podría ser considerada también como un factor de atracción, al constituir un posible incentivo para los inmigrantes ilegales. La combinación de un débil control de fronteras, junto con la existencia de un amplio sector de economía sumergida difícil de erradicar y la proliferación de mafias que trafican con inmigrantes, hacen del sur de Europa un área especialmente propicia para la inmigración clandestina. En realidad, la irregularidad se debe, en gran medida, a la fácil inserción de determinados trabajadores en sectores tradicionales de la economía sumergida como el servicio doméstico o la construcción, los cuales se nutren en especial de la mano de obra extranjera irregular. Además, la posibilidad de abaratamiento del factor trabajo resulta muy interesante para los empresarios, los cuales se presentan a priori como los únicos agentes beneficiados por la irregularidad.

El signo de la política migratoria del país anfitrión puede constituir, asimismo, un factor de atracción para el potencial inmigrante. Una política laxa en el país de destino en relación con el acceso al mismo se perfila como un factor muy poco usual en nuestros días. Sin embargo, si los países que en la actualidad levantan barreras para la contención de los flujos migratorios diesen a sus políticas un giro de 360 grados, pasando de ser fortaleza a eliminar toda restricción a la entrada, se convertirían en destino preferido y sumamente atractivo para los extranjeros. Las restricciones legales actúan en contra de la atracción de extranjeros (Borjas, 1999).

Factores mixtos. Los factores que se señalan a continuación están relacionados tanto con la expulsión como con la atracción, por cuanto tienen que ver simultáneamente con los países de origen y destino de las migraciones.

Las diferencias en las prestaciones del Estado de bienestar entre países de origen y de destino pueden actuar como factor de expulsión o atracción. Así, por ejemplo, la falta de acceso a la asistencia sanitaria, unida a la escasez de recursos económicos en el país de origen, junto a un generoso sistema de protección social en el país anfitrión podrían constituir a la vez un factor de expulsión y un fuerte reclamo para los individuos respectivamente.

La distancia geográfica entre el país elegido de destino y el país de origen influye en cierta medida en la decisión de emigrar. Borjas (1999) expone una ecuación en la que muestra una relación estadística que ha sido muy criticada en la literatura económica de las migraciones. Como resultado de su investigación, aplicada al caso de Estados Unidos, la tasa de emigración de un país es igual a 13 menos 0,7 multiplicado por la distancia desde Estados Unidos, en miles de millas.

El análisis empírico muestra que la tasa de emigración cae casi un punto porcentual por cada incremento de 1.000 millas en la distancia entre el país de origen de las migraciones y el país de destino. El caso más cercano, y no menos recurrente, es el del norte de África con respecto al sur de Europa, y en particular de Marruecos con respecto a España. La cercanía geográfica de ambos continentes, tan próximos que hasta son alcanzables a la vista de los potenciales emigrantes, convierte a Europa en un reclamo para las migraciones.

El abaratamiento de los costes de la información, las nuevas tecnologías y el transporte provoca un incremento en la propensión a emigrar. Es obvio que cuanto más caro resulta trasladarse de un país a otro, menos personas elegirán hacerlo, y a la inversa. Además, las diferencias en las tasas previsibles de desempleo pueden ser un factor que induzca a las migraciones (Zimmermann, 1994). De cara al futuro, el envejecimiento de la población europea podría significar una fuerte reducción en los niveles de desempleo en Europa, siendo este el polo opuesto al incremento del paro que se está produciendo en los países en vías de desarrollo.

Las tendencias demográficas norte-sur en lo que respecta a la estructura de edad²³ y a la fertilidad²⁴ de la población podrían considerarse como un factor explicativo de las migraciones según Zimmerman (1995). Mientras la población del norte, en general, tiende a estancarse y envejecer progresivamente, la población de los países del sur (y en menor medida los del este) continúa creciendo a un ritmo acelerado. Es evidente que en este contexto, la migración potencial desde los países en vías de desarrollo tiene su máximo exponente en las presiones locales de la población africana.

El último de los factores de expulsión de carácter mixto al que debe hacerse referencia por su enorme importancia es la distancia creciente entre las rentas *per cápita* de los países de destino y origen, es decir, las fuertes divergencias en la distribución internacional de la renta. La evidencia empírica sugiere que las diferencias en los ingresos *per cápita* son determinantes del tamaño y la dirección de los flujos migratorios. Así, Borjas (1995) demostró que las migraciones con destino a Estados Unidos se originaban principalmente en países con renta *per cápita* sustancialmente inferior.

1.2.2 Teorías basadas en las decisiones migratorias y la selección de inmigrantes

Como se ha visto anteriormente, para comprender el alcance actual del fenómeno de la inmigración y el comportamiento de los inmigrantes es importante conocer los determinantes que impulsan a un individuo a abandonar su país de origen y las características de los países receptores que los hacen atractivos para el potencial emigrante.

Las expectativas de ingresos futuros más elevados en el país de destino es uno de los reclamos más analizados por parte de la teoría económica de las migraciones. Los trabajadores toman la decisión de emigrar en las mismas condiciones en las que pueden

²³ Según datos de la OCDE para 2010, los países con un mayor porcentaje de población con edades superiores a los 65 años (con respecto al total de población) son Bélgica (17,2%), Alemania (20,4%), Grecia (18,9%), Italia (20,6%), Japón (23,1%), España (17,4%) y Suiza (18,4%). Estos datos prueban el denominado envejecimiento de los países desarrollados. Véase OCDE Factbook: Economic, Environmental and social Statistics (2009).

²⁴ Según el Banco Mundial, el número de nacimientos por mujer en 2002 (tasa de fertilidad) en el conjunto de países en vías de desarrollo fue de 2,8. Esta cifra se incrementa hasta 3,1 para el caso de los países del norte de África y Medio Este, mientras que se reduce fuertemente para el caso de Europa y Asia Central (1,6). Consultese www.worldbank.org (*Population Topic Indicators*).

decidir sobre cualquier otro tipo de inversión en capital humano. Esta decisión se realiza desde el cálculo coste-beneficio que indica un resultado neto positivo. Este enfoque propuesto por Sjaastad (1962) considera que las diferencias salariales y de las tasas de empleo son las variables clave. Así, la ganancia neta de emigrar será:

$$GN = VP (Renta_D) - VP (Renta_o) - Costes$$

Donde:

GN = Ganancia neta

VP = Valor presente

$Renta_D$ = Renta esperada en el país de destino

$Renta_o$ = Renta disponible en el país de origen

O = País de origen

D = País de destino

El trabajador emigrará del país de origen al país de destino solo cuando GN sea positiva. De ahí se derivan una serie de implicaciones que son empíricamente contrastables (Dolado y Fernández-Yusta, 2001): Una mejora de los salarios reales o una disminución de la tasa de desempleo en D (esto es, un incremento en $Renta_D$) incrementan la probabilidad de emigrar. Una mejora de las ganancias esperadas en O reducen la probabilidad de emigrar. Una reducción en los costes (económicos y sociales) de traslado de un país a otro aumenta GN , y por tanto la propensión a emigrar. Los gobiernos pueden influir en la migración a través de políticas que modifiquen los salarios y las tasas de empleo (por ejemplo, a través de políticas de desarrollo que incrementen los salarios en los países de origen o que reduzcan la probabilidad de encontrar empleo en los países de destino).

El enfoque del capital humano explica porqué los incentivos a emigrar se reducen con la edad y considera la decisión a emigrar como una inversión cuyos costes actuales han de recuperarse en un futuro. Las expectativas de ingresos futuros más elevados en el país de destino es uno de los reclamos más analizados por parte de la teoría económica de las migraciones.

Por su parte, Borjas (1987 y 1989) propone la teoría de la autoselección, ésta tiene su fundamento en el modelo de Roy.²⁵ Según Borjas, la persona que elige emigrar desde un país determinado para instalarse en otro está autoseleccionada. El hecho de que algunas personas elijan emigrar mientras que otras no lo hagan, significa que los emigrantes difieren del resto de la población residente en el país de origen.²⁶ El flujo de inmigrantes que se traslada a un país de destino particular, se filtra a través de una “doble” auto-selección:

- La decisión de inmigrar, frente a la de quedarse en el país de origen.
- La decisión del país en el cual iniciar la experiencia migratoria, y el porqué elegir un país y no otro.

La autoselección de los inmigrantes implica que el inmigrante medio que reside en un país anfitrión es diferente de la persona media de su país de origen. La importancia de esta aportación reside en el convencimiento de que el impacto económico de la inmigración se determina en gran parte por la naturaleza de la autoselección, que genera un tipo particular de flujo de inmigrantes. Para ilustrar cómo el fenómeno de la autoselección genera un tipo particular de flujo migratorio, Borjas considera el caso de Estados Unidos y se pregunta si la potencia americana atrae a inmigrantes cualificados o no cualificados.²⁷

²⁵ Roy (1951) describe como se distribuyen los trabajadores entre las oportunidades de empleo, distinguiendo entre cualificados y no cualificados y permitiendo caracterizar las migraciones en función de la dispersión salarial existente entre un país de origen y un país de destino.

²⁶ El diferencial de salarios entre México y Estados Unidos es probablemente el más elevado entre países vecinos del mundo. Casi 7 millones de mexicanos (de un total de 105 millones de habitantes) vivían en Estados Unidos en el año 1997. La pregunta es: ¿por qué sólo aproximadamente el 7% de los mexicanos ha elegido desplazarse hacia el país vecino? Y además de saber cuantos inmigrantes mexicanos vivían en la fecha reseñada en Estados Unidos, es importante saber qué 7%. ¿Cualificados o no cualificados? De esta respuesta dependen en gran medida las conclusiones sobre el impacto económico de la inmigración en el país de destino.

²⁷ Para profundizar en la justificación de la auto-selección véase Borjas (1999), p. 11, donde se refiere lo siguiente: En 1999, los ingresos de una familia media en Estados Unidos eran de 35.225\$, mientras que en Puerto Rico eran de 9.988\$. La tasa de desempleo en Estados Unidos era del 6,3%, y en Puerto Rico era del 20,4%. Ramos (1992) calculó que la tasa de emigración en Puerto Rico en 1980 era de aproximadamente el 25% (1 millón de portorriqueños, de un total de 4 millones de habitantes, vivían en Estados Unidos). Pero, ¿por qué no emigraron el 75% restante de portorriqueños? Según Ramos, los datos revelan que los inmigrantes portorriqueños en Estados Unidos son relativamente poco cualificados. El flujo migratorio de portorriqueños es negativamente seleccionado. La literatura reciente sobre las migraciones en Estados Unidos destaca especialmente la correlación positiva existente entre la probabilidad de emigrar y la educación. La correlación se da probablemente porque los trabajadores con un grado elevado de formación tienen acceso a una mayor y mejor información sobre las condiciones de los mercados de trabajo en otros países. Borjas (1987), midiendo el gap salarial en el país de origen a través de la tasa de retorno de la cualificación, se encuentra una correlación negativa con los ingresos de los hombres inmigrantes en Estados Unidos (*brain drain*). Según Borjas, los hombres inmigrantes mexicanos entran aproximadamente un 4% menos que los inmigrantes británicos, como consecuencia del efecto de la selección, debido a la mayor tasa de retorno de la cualificación en México que en el Reino Unido. La relativa reducción de la cualificación de los inmigrantes en Estados Unidos es en parte responsable del incremento en el *gap* salarial entre nativos americanos e inmigrantes.

Sus conclusiones más importantes son, que los inmigrantes pueden ser “seleccionados positivamente”: este sería el caso de un grupo de trabajadores que viven habitualmente en un país donde la remuneración al capital humano es relativamente baja, por lo que los trabajadores muy cualificados no obtienen unas rentas del trabajo mucho mayores que los trabajadores menos cualificados. Esta situación puede ser común en algunos países del oeste de Europa, tales como Suecia o Alemania,²⁸ donde el estado de bienestar y las políticas sociales tienden a igualar la distribución de la renta, gravando a los trabajadores altamente cualificados y subsidiando a los menos cualificados.²⁹ En este contexto, las personas mejor formadas (con una cualificación superior a la media del país de origen) podrían decidir emigrar a los países que proporcionan las mejores oportunidades económicas, es decir a aquellos países donde la remuneración al capital humano es mayor. De esta forma, por ejemplo Estados Unidos se beneficiaría de la fuga de cerebros y los inmigrantes serían seleccionados positivamente del conjunto de la población de origen (por ejemplo, la europea).

Los inmigrantes también pueden ser seleccionados negativamente. Se considera un grupo de trabajadores que residen en un país donde la remuneración al capital humano es relativamente alta y se produce una distribución desigual de los ingresos y una fuerte brecha salarial con respecto a los trabajadores cualificado y no cualificados.³⁰ En este caso, los trabajadores altamente cualificados a menudo disfrutan de oportunidades económicas mejores a las que se enfrentarían si emigrasen, por ejemplo a Estados Unidos, mientras que los trabajadores menos cualificados apenas pueden superar el nivel de subsistencia. Así, los primeros tienen pocos incentivos para emigrar, mientras que los segundos, con cualificaciones por debajo de la media, son los que se seleccionan, esta vez negativamente de la población de origen.

Lo que pretende mostrar Borjas con esta teoría de la autoselección es que las personas que participan en el “mercado de la inmigración” se vinculan con los países que remuneran las características de cualificación específicas que ellos tienen que ofrecer. Tan pronto como los individuos emigran para beneficiarse de la ventaja del

Borjas (1995): en 1970, el inmigrante típico ganaba aproximadamente un 1% más que los nativos. En 1990, un 15,2% menos que los nativos.

²⁸ Esta situación puede ser perfectamente el caso español en particular y el caso de Europa Occidental en general, donde las políticas sociales tienden a igualar la distribución de los ingresos a través de subsidios e impuestos.

²⁹ No es sin embargo el caso estadounidense, donde el equilibrio de las rentas del trabajo no es la característica que mejor define el mercado laboral.

³⁰ Como ejemplo podría citarse el caso de México o Filipinas.

diferencial de oportunidades económicas entre países, no hay razón para presumir que cualquier país anfitrión siempre atraerá a aquellos “mejores y más brillantes” o presumir que el país recibirá continuamente a las personas menos cualificadas. La teoría permite afirmar que los inmigrantes procedentes de países donde la remuneración al capital humano es relativamente alta (baja), son habitualmente trabajadores poco (muy) cualificados.

La conclusión práctica de este enfoque económico es que, cuanto mayor resulta la remuneración que se ofrece al capital humano en el país de destino, más probable es que las personas que elijan trasladarse al mismo sean relativamente cualificadas. Esta teoría, junto con la evidencia empírica disponible.³¹, permite explicar por qué los flujos más recientes de inmigración instalados en Estados Unidos son más propensos a proceder de países en los que la población tiene unos niveles inferiores de formación, en los que las cualificaciones son difícilmente trasladables a Estados Unidos, y en los que la tasa de retorno de las cualificaciones es relativamente alta. Todos estos factores contribuyen a una reducción paulatina en la cualificación relativa de las sucesivas olas de inmigración.

Por lo tanto, la población inmigrante por razones económicas tenderá a presentar un nivel de preparación por encima de la media, tanto del país de origen como del país de destino, cuando el flujo migratorio se dé entre países donde la distribución de la renta del país receptor presenta una mayor variación. Por el contrario, la población inmigrante tenderá a presentar un sesgo negativo, es decir, el contingente de inmigrantes estará constituido mayoritariamente por personas con un nivel de formación laboral por debajo de la media del país de origen, cuando la distribución de la renta del país receptor presente una menor brecha que la del país de origen. Una aplicación práctica de esta teoría permite anotar que es de suponer que los países europeos, a priori, atraigan inmigrantes poco cualificados ya que la dispersión salarial en el viejo continente es menor que en la gran mayoría de los países en vías de desarrollo.

³¹ Ya en 1990 Borjas mide la desigualdad salarial en el país de origen, lo cual constituye una variable *proxy* de la tasa de retorno de la cualificación. La evidencia empírica muestra la existencia de una correlación negativa de esta tasa de retorno de la cualificación en el país de origen con los salarios de los inmigrantes (sexo masculino) en Estados Unidos. Manteniendo constante un vector de características socioeconómicas observadas (incluido el grado de formación adquirida y la edad), las estimaciones sugieren que los inmigrantes mexicanos (sexo masculino) entran por su trabajo un 4% menos que los inmigrantes británicos, simplemente a causa de los efectos de selección resultantes de una tasa de retorno de las cualificaciones mayor en México que en el Reino Unido. Véase Borjas (1994), p.1690.

La brecha en la remuneración a la cualificación entre países de la UE y de Europa Central y Oriental es relativamente pequeña (sobre todo si la comparamos con el caso de Estados Unidos con relación a México), lo cual quiere decir que en este caso la composición de los flujos se determinará fundamentalmente por otras variables, como, por ejemplo, los costes de la emigración. Y si solo aquellos que se lo pueden permitir económicamente inician un proceso de emigración, es probable que los flujos migratorios en Europa procedentes de los países de Europa Central y Oriental estén compuestos sobre todo por trabajadores cualificados, a los que se presume una mayor capacidad financiera (Herrador, 2001). Esta teoría, y el desarrollo posterior de Borjas, revela el tipo de trabajadores que se instalan en un país según su cualificación y la remuneración internacional al capital humano.

En el marco de estas ideas autores como Hatton y Williansom (2004) proporcionan una guía útil respecto a las teorías migratorias y los determinantes de la migración.³² Teóricamente ellos consideran que la migración aumenta cuanto mayor sea el salario en el lugar de destino y menor en el origen; además, los ingresos esperados compensen los costos de la migración. Por lo tanto, la decisión de emigrar del individuo i ($i=1\dots, n$) desde el país o región de origen h hacia el país o región de destino f , se puede expresar como:

$$d_i = w_{f,i} - w_{h,i} - z_i - c > 0 \quad (1)$$

Donde $w_{f,i}$, $w_{h,i}$ son los ingresos de dicho individuo en los países o regiones de destino (f) y de origen (h) respectivamente; z_i es el diferencial compensador del individuo a favor de h , y; c es el costo directo de la migración. La probabilidad de que migre el individuo i aumenta cuanto mayor sea el salario en destino y menor el salario en el origen, el diferencial compensador y el costo fijo de la migración. Si los tres primeros términos se interpretan como valores actuales, entonces la probabilidad de migración disminuirá con la edad del individuo i en la medida en que le queda menos tiempo como activo. Así, para un determinado incentivo, la migración será mayor cuanto más sesgada este la población de origen a favor de las edades activas más jóvenes. Asimismo, los referidos autores añaden otros elementos a la decisión de emigrar como lo es la selectividad de Borjas. Ellos suponen que los individuos del país

³² Hacen referencia a los aportes de Sjaastad (1962) y Borjas (1987, 1989) vistos anteriormente.

de origen tienen un nivel de destrezas (s_i). Las rentas en el país de destino y de origen se representan respectivamente por:

$$w_{f,i} = \alpha_f + \beta_f s_i ; w_{h,i} = \alpha_h + \beta_h s_i \quad (2)$$

Sustituyendo en:

$$d_i = \alpha_f - \alpha_h + (\beta_f - \beta_h) s_i - z_i - c \quad (3)$$

Consecuentemente, la migración se incrementará con el nivel de destrezas (los emigrantes serán seleccionados positivamente) si los rendimientos asociados a las destrezas son mayores en el destino que en el origen ($\beta_f > \beta_h$), y la migración disminuirá con el nivel de destrezas (los emigrantes serán seleccionados negativamente) si los rendimientos vinculados a las destrezas son mayores en el origen. Si s_i y z_i se distribuyen normalmente la tasa de migración desde el país de origen al de destino se puede expresar como:

$$D = 1 - \Phi\left(\frac{-\mu_{wf} + \mu_{wh} + \mu_z + C}{\sigma_d}\right) \quad (4)$$

donde μ_z es la media de z_i , σ_d es la desviación típica del d_i y Φ es la función de distribución de la normal estándar. Dado que σ_d es una función de las varianzas de las distribuciones de los salarios en origen y destino, σ_{wf} y σ_{wh} (y consecuentemente de los parámetros subyacentes β_f y β_h), la tasa de migración depende de la distribución de los salarios así como de sus medias, con un efecto que será no monotónico. Si el destino es “más rico” que el origen (en el sentido de que $\mu_{wf} > \mu_{wh} + \mu_z + C$), se puede demostrar que la migración será una función tipo “U” invertida de σ_h/σ_f .

En este modelo no hay un efecto diferente para el nivel de destrezas promedio (μ_{sh}), a menos que aparezca por razones no consideradas hasta ahora. Sin embargo, el salario del destino o la variable renta utilizada a menudo en los estudios empíricos es normalmente el promedio para todos los trabajadores en el destino; no el salario medio que sería recibido por la fuerza de trabajo del país de origen en el caso de que tuviera empleo en el destino. El primero se podría expresar como:

$$\mu_{wf} = \mu_{wf}^* - \beta_f (\mu_{sf} - \mu_{sh}) \quad (5)$$

donde μ_{wf}^* es el salario medio de la fuerza de trabajo del destino y μ_{sf} es su nivel de destrezas medio. Si se sustituye (5) en la ecuación de migración (4) el nivel relativo de destrezas será relevante y tendrá un efecto que reflejará el rendimiento de las destrezas en el destino.

Un rasgo fundamental de las decisiones de migración es la existencia, en los países de destino, de políticas que limitan la inmigración. Se pueden clasificar en dos tipos:

- Cuotas que limitan las cantidades (por país de origen o en total) o
- Políticas que seleccionan a los inmigrantes de acuerdo con determinadas características (con o sin un tope en las cantidades).

Se puede considerar que ambas elevan los costes de la inmigración. En el primer caso la competición por los visados aumenta los costes, tanto directamente como a través de las colas que genera. En el último, los costes son los asociados con la adquisición de las características relevantes.

La reunificación de las familias y la selección según las destrezas son dos elementos clave de la política de inmigración. Incorporando estos componentes de los costes vinculados con las políticas, la decisión de los individuos se puede representar como:

$$d_i = W_{fi} - W_{hi} - z_i - C^* + V_i \quad (6)$$

En este caso se ha modificado el coste fijo de la migración c (indicado ahora por C^*) con el objetivo de incluir el coste impuesto por la política de inmigración. El término adicional V_i refleja la reducción de los costes de inmigración asociada a las características individuales. Si los individuos tienen parientes cercanos en el destino esto aumentará el valor de V_i . Si la política de inmigración es selectiva respecto a las destrezas entonces V_i será una función del nivel de destrezas del individuo. Así, la tasa de migración agregada dependerá del promedio del nivel de destrezas, con independencia de los efectos que actúen a través de los ingresos en origen y en destino; la ecuación de migración agregada (4) se puede modificar fácilmente con el fin de incorporar la política de inmigración (Clark et al., 2002).

Esto altera los efectos (no monotónicos) de la distribución de la renta sobre la migración, de forma que el máximo se sitúa donde $\sigma_h / \sigma_f > 1$ en el caso en el que la política es realmente selectiva respecto a las destrezas.

En presencia de elevados costes de migración -impuestos por las políticas o por otras razones- es posible que los emigrantes potenciales de los países pobres se vean limitados por su pobreza.

Para un coste umbral dado y normalizado apropiadamente c^\wedge , la proporción de la población que se ve limitada sería:

$$P = \Phi\left(\frac{-\mu_s + c^\wedge}{\sigma_s}\right) \quad (7)$$

1.2.3 Modelos sobre la movilidad internacional del factor trabajo

La clave de las teorías económicas de las migraciones internacionales enmarcadas en la disciplina de la Economía Internacional es que los flujos migratorios de entrada modifican en cierto modo las tendencias hacia la especialización internacional del trabajo. Para contextualizar este problema se puede partir de la teoría neoclásica del comercio internacional y, por tanto, del teorema de Heckscher-Ohlin³³, según el cual cada país tiende a especializarse en las producciones que emplean en modo más intensivo el factor de producción del que dispone en mayor cantidad (en términos relativos). Según este teorema, siendo el trabajo inmóvil y existiendo intercambio de bienes y servicios, se produce a escala internacional el equilibrio de rentas entre los países sometidos a un régimen de intercambio.

Este enfoque teórico propone, sencillamente, que permitir la movilidad del trabajo y el capital no es necesario para que se produzca la eficiencia del sistema porque

³³ Según la teoría de Heckscher-Ohlin los bienes difieren en sus requerimientos de factores productivos; los países se caracterizan por tener diferentes dotaciones factoriales (capital y trabajo); existen rendimientos constantes a escala; la especialización es incompleta (ningún país se especializa completamente en la producción de un solo bien); se considera la existencia de competencia perfecta y la inexistencia de barreras comerciales y de costes de transporte. La enseñanza básica de este modelo reside en que en un mundo en el que se asume que la tecnología de la producción es la misma entre países, el comercio se fijará por la dotación de factores. Así pues, un país tiene ventaja comparativa en aquellos bienes que utilizan intensivamente los factores de los que dispone abundantemente (por ejemplo, trabajo). De esta manera, la igualación del precio de los factores se dará si la dotación de factores de los países no difiere demasiado entre países.

el libre comercio de bienes y servicios, por sí solo, garantiza que todos los factores sean igualmente remunerados al margen del país donde se empleen.

Dentro de este contexto parece evidente que Europa, según el teorema de Heckscher-Ohlin, debería tender a especializarse en producciones más intensivas en el empleo del factor capital, mientras que los países no industrializados deberían especializarse en producciones más intensivas en el factor trabajo. Ahora bien, como resultado de la emigración desde los países en vías de desarrollo hacia Europa³⁴ podría producirse el freno de la dinámica de la división internacional del trabajo y favorecerse, en el peor de los casos, las formas de división internacional del trabajo³⁵ en el interior de los países desarrollados (Mistri, 2001).

Ahora bien, este enfoque teórico no está exento de críticas. Algunas de ellas son que las propias hipótesis de partida se alejan de la realidad (no abarcan los múltiples factores presentes en el mundo real), o que el modelo es estático y muy simplista (entre otras razones porque simplifica excesivamente la decisión de emigrar). Por otro lado, autores como Lorca, Alonso y Lozano (1997) consideran que aunque el libre comercio contribuye en cierta medida a limar diferencias de renta entre los países, confiar en que por sí solo sirva para eliminar toda presión migratoria es llevarlo demasiado lejos.

Asimismo, el autor González Fernández (2002) hace referencia a las nuevas teorías del comercio internacional, entre las que se destacan de forma particular las teorías de neoproporciones factoriales. A partir de las aportaciones de las escuelas clásica y neoclásica se han buscado otras causas que expliquen la ventaja comparativa y la existencia de comercio internacional, ya que la observación del mundo real contradice en ocasiones las hipótesis del modelo de Heckscher-Ohlin sobre la igualdad entre los países de la función de producción de un bien. Las diferencias en las dotaciones tecnológicas o la diferenciación de productos son dos factores que tratan de identificar las causas de la especialización en el comercio internacional.

Las teorías de neoproporciones factoriales son una extensión del modelo de Heckscher-Ohlin caracterizadas por la sustitución del modelo simple de dos factores productivos por modelos multifactoriales que consideran factores adicionales al trabajo

³⁴Se entiende la emigración como un incremento de la oferta de trabajo en Europa.

³⁵Las naciones se especializan en la producción de ciertos bienes manufactureros, productos primarios o tecnologías en las que poseen una ventaja comparativa frente al resto de los productores internacionales.

y al capital. Aportan las citadas teorías una explicación del comercio entre países con un grado diferente de desarrollo y se enmarcan en un mercado de competencia perfecta a escala mundial.

El principal exponente de este conjunto de teorías es la teoría de la brecha tecnológica o del ciclo del producto, desarrollada por Vernon, que considera que durante la vida de un producto la utilización intensiva de factores de producción se modifica. Su hipótesis hace uso de la secuencia de innovación e imitación, partiendo de la idea de que durante la vida de un producto se requiere de forma intensiva un diferente factor de producción según la etapa de madurez en que se encuentre el proceso productivo del bien. Así, un nuevo producto requiere sobre todo de trabajo cualificado, un producto maduro precisa una gran dotación de capital y un producto estandarizado necesita trabajo no cualificado. De este modo, durante la vida de un producto la ventaja comparativa se desplaza de un país a otro, según los requerimientos factoriales de las diferentes etapas.

Los modelos básicos de análisis económico de una economía abierta aplicados a la movilidad internacional de los factores de producción son el modelo simple de movilidad internacional del factor trabajo, el modelo de equilibrio de mercado, el modelo de equilibrio general de factores específicos, un modelo de equilibrio general a largo plazo y un supuesto de variaciones del tipo de cambio, movilidad de factores y diferencias salariales. Se plantea seguidamente un elenco de modelos cuya premisa de partida es la existencia de una economía abierta.

Algunos de estos modelos servirán para analizar si la liberalización del comercio internacional podría constituir un sustituto perfecto de la libre circulación de trabajadores a escala mundial. La realidad nos indica que las restricciones a la movilidad del trabajo son prácticamente universales. Aunque hay una similitud económica fundamental entre el comercio de bienes, servicios, capitales y mano de obra, hay diferencias importantes que atañen a la propia condición humana, así como al contexto político y social internacional y de los diferentes países. Sin duda alguna, los movimientos internacionales de factores productivos ocasionan más dificultades políticas que el comercio internacional y por esta razón los movimientos de factores están sujetos a más restricciones que el comercio de bienes.

Dentro de los modelos de economía abierta se incluyen los siguientes: modelo de Heckscher-Ohlin, modelo simple de movilidad internacional del trabajo, modelo de equilibrio del mercado, modelo de equilibrio general de factores específicos aplicado a la movilidad internacional de los factores de producción y modelo de salario mínimo.

1.2.3.1 *El modelo Heckscher-Ohlin*

Que el comercio internacional se debe en gran medida a las diferencias en los recursos de los países es una de las teorías más influyentes y clásicas de la economía internacional. Siguiendo las hipótesis de partida de la teoría de Heckscher-Ohlin, los bienes difieren en sus requerimientos de factores productivos y los países se caracterizan por tener diferentes dotaciones factoriales.

La enseñanza básica de este modelo reside en que en un mundo en el que se asume que la tecnología de la producción es la misma entre países,³⁶ el comercio se fijará por la dotación de factores, o lo que es lo mismo, la causa de la existencia de comercio internacional es la diferencia en las razones de precios entre países. Así pues, un país tiene ventaja comparativa en aquellos bienes que utilizan intensivamente los factores de los que dispone abundantemente (la ventaja comparativa viene dada por las diferencias en las dotaciones de factores). De esta manera, la igualación del precio de los factores se dará si la dotación de factores de los países no difiere demasiado.³⁷ Las principales proposiciones del modelo de Heckscher-Ohlin son los cuatro teoremas que se recogen a continuación:

Teorema Heckscher-Ohlin. Un país tiene ventaja comparativa en la producción de aquel bien que utiliza intensivamente el factor abundante en ese país.

Teorema de la igualación de los precios de los factores. El libre comercio iguala las retribuciones a los factores (rentas reales) entre países y, de esta manera, sirve

³⁶ Además, se asume que existen rendimientos constantes a escala, especialización incompleta (ningún país se especializa completamente en la producción de un solo bien), competencia perfecta e inexistencia de barreras comerciales y de costes de transporte.

³⁷ En Chacholiades (1992) se analiza un caso práctico en el que se consideran dos países (Estados Unidos e Inglaterra), dos factores productivos (capital y trabajo) y dos bienes (acero y tela). Estados Unidos dispone, en términos relativos, de más capital, factor necesario para la producción de acero. Reino Unido es abundante en trabajo, lo cual implica un precio relativo menor de la tela y, por tanto, una ventaja comparativa en la producción de tela. En condiciones de libre movimiento de bienes, el libre comercio producirá un incremento del precio relativo del acero en Estados Unidos y una reducción del precio relativo en el Reino Unido hasta que se produzca la igualación de los precios a nivel internacional. Conclusión: un país capital-abundante exporta el bien intensivo en capital, mientras que un país trabajo abundante exportará el bien intensivo en trabajo.

como sustitutivo de la movilidad externa de factores. Desde un punto de vista práctico, el teorema afirma que aun en ausencia de migración del trabajo entre países, el libre comercio de los bienes conduce a un estado de equilibrio internacional.

Teorema de Stolper-Samuelson. Un incremento en el precio relativo de un bien incrementa, en términos de ambos bienes, la retribución real de aquel factor utilizado intensivamente en la producción del bien y disminuye, en términos de ambos bienes, la retribución real del otro factor.

Teorema de Rybczynski. Cuando los coeficientes de producción están dados y las cantidades de factores están plenamente empleadas, un incremento en la dotación de un factor de producción aumenta la producción de aquel bien que utiliza de manera intensiva el factor que se ha aumentado y disminuye la producción del otro bien.³⁸

Un análisis práctico de esta teoría nos permite mostrar, en primer lugar desde el punto de vista del país de acogida, que la inmigración originará una mayor producción del bien más intensivo en mano de obra o trabajo. En una economía abierta, el ajuste se produce a través de la mano de obra empleada en los bienes comercializados. Así, la inmigración hará que el país compense el incremento en la oferta de trabajo exportando más bienes intensivos en mano de obra (o importando menos bienes intensivos en el factor capital). Es obvio que si se da la igualación del precio de los factores, no hay razón económica para la migración entre países.

En segundo lugar, desde el punto de vista del país de origen, una explicación a la emigración procedente de los países en vías de desarrollo, en el contexto de este modelo, la encontramos en que los países más ricos gravan con impuestos la importación de bienes intensivos en mano de obra no cualificada en un intento de

³⁸ En el modelo de Rybczynski, aplicado a un país precio aceptante, no hay variación alguna de las rentas factoriales. La inmigración aumenta la dotación del factor trabajo, pero como el precio relativo de los bienes no puede cambiar porque viene dado por el mercado internacional, tampoco puede cambiar el precio relativo entre factores (teorema de Stolper-Samuelson). En consecuencia, el efecto de la inmigración sobre los precios (de bienes y factores) es nulo y, sin embargo, se traslada a las cantidades producidas de los dos bienes, aumentando la producción del bien intensivo en trabajo y reduciéndose la producción del bien intensivo en capital. Contrariamente a lo considerado por la escuela clásica y los autores Ricardo y Torrens (que demostraron que bajo determinados supuestos la protección comercial es dañina para los países) en el siglo XIX, Stolper y Samuelson demostraron que cuando un país protege la producción interna del bien intensivo en su factor escaso (por ejemplo, el trabajo), los precios relativos internos de los bienes difieren de los internacionales. En consecuencia, también pueden diferir los precios relativos (y absolutos) de los factores. En este caso, mejoraría la renta del factor escaso (el trabajo), lo que justificaría el interés en buscar la protección de los bienes trabajo-intensivos en los países industriales. Por ejemplo, en Estados Unidos el trabajo no cualificado (más escaso en términos relativos que el capital o el trabajo cualificado) podría tener un incentivo para buscar la protección en contra de las importaciones de bienes relativamente intensivos en el uso del trabajo no cualificado.

aumentar su salario doméstico de mano de obra con menor cualificación sobre el nivel mundial.³⁹ Ante la imposibilidad de ampliar la cuota de mercado de los productos en los mercados de los países más adelantados, la movilidad de la mano de obra se configura como elemento sustitutivo del libre comercio de manufacturas y otros bienes intensivos en mano de obra.

Si la mano de obra es móvil, la inmigración de trabajadores no cualificados del exterior sucederá hasta que el salario de los trabajadores vuelva al nivel de equilibrio mundial. Una vez que el país se especializa en la producción de bienes intensivos en mano de obra no cualificada, el impacto de la inmigración tendrá efectos similares a aquellos expuestos anteriormente para el caso de una economía cerrada. Ahora bien, si existen restricciones a la inmigración, como ocurre en realidad, el salario podría permanecer sobre el nivel mundial durante algún tiempo. La sencillez de este modelo, que no considera factores de suma importancia para el análisis del comercio internacional, pone en tela de juicio su aplicabilidad. Entre otras cuestiones, puede afirmarse que aunque se tome como hipótesis la existencia de libre comercio, la igualación de los precios de factores podría no ocurrir ya que entre los países existen dotaciones factoriales muy diferentes.

1.2.3.2 Modelos de equilibrio general de factores específicos aplicables a la movilidad internacional de los factores de producción

Borjas (1995) desarrolló este modelo con el objetivo de analizar, bajo ciertos supuestos (mercado competitivo, pleno empleo, libre comercio y no existencia de externalidades), qué grupos específicos se benefician de un sistema de libre circulación de trabajadores a nivel internacional.

En este modelo de equilibrio general de factores específicos se parte de la premisa de la existencia de un bien y dos factores productivos: uno móvil (suponemos el trabajo no cualificado) y otro específico (conjunto de factores complementarios al trabajo no cualificado, es decir trabajo cualificado, y capital, por ejemplo para el caso de

³⁹ Stolper y Samuelson mostraron que, en general, aquellos que ofrecen el factor utilizado intensivamente por la industria que produce bienes que significan competencia de las importaciones pueden mejorar su posición a través de la protección. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos el trabajo no cualificado tiene un incentivo para buscar la protección en contra de las importaciones de bienes que sean relativamente intensivos en el uso de trabajo no cualificado. El teorema de Stolper-Samuelson apoya el argumento a favor de la protección basado en el "trabajo barato extranjero". Véase Chacholiades (1992), p. 88 y 89.

la industria). La tecnología se comporta como una función de producción agregada con dos *inputs*: capital y trabajo.

$$Q = f(K, L)$$

Esta función de producción agregada muestra rendimientos constantes a escala, y en función de la misma todo el output es distribuido entre los trabajadores y los poseedores del capital. La última hipótesis de partida se refiere a la fuerza de trabajo, estando compuesta por nativos (N) e inmigrantes (M).

$$L = N + M$$

Se asume, en principio, que los nativos son los dueños del capital, y se ignoran las diferencias en la cualificación entre inmigrantes y autóctonos. También se supone que todos los trabajadores son perfectamente sustitutivos en la producción y que la oferta de capital y de trabajo nativo y extranjero es perfectamente inelástica. Antes de la llegada de inmigrantes, en equilibrio, se igualan el precio de cada factor al respectivo valor del producto marginal. La renta nacional acumulada por los nativos, es el precio del capital multiplicado por el *input* de capital utilizado más el precio del trabajo multiplicado por el número de horas empleadas por los trabajadores:

$$Q_N = r_0 K + w_0 N$$

Donde,

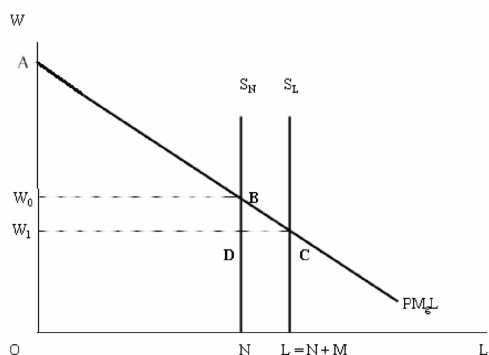
Q_N = renta nacional (nativos)

r_0 = precio del capital inicial

w_0 = precio del trabajo inicial

El gráfico 1.3 muestra en el punto B el equilibrio anterior a la llegada de inmigrantes. El área que está bajo la curva de productividad marginal del trabajo muestra el output total de la economía, es decir, el ingreso nacional acumulado por los nativos ($OABN$).

Grafico 1.3 Modelo de equilibrio general de factores específicos aplicados a la migración internacional de los factores productivos



Fuente: Borjas (1995)

Cuando se produce la entrada de inmigrantes, la curva de oferta de trabajo se desplaza hacia la derecha (desde N hasta L) y en consecuencia los salarios caen hasta w_1 . El ingreso nacional ahora es mayor ($OACL$) y parte de ese incremento en el output se debe a los inmigrantes. Como consecuencia de la llegada de trabajadores extranjeros, los trabajadores nativos pierden parte de su renta (w_0w_1DB), y el factor específico aumenta el valor de su renta en w_1w_0BC . En definitiva, la renta total de los factores nativos del país aumenta en BDC , triángulo al que Borjas denominó excedente de la inmigración. Es importante resaltar que si la curva de demanda de trabajo fuese perfectamente elástica, de forma que los inmigrantes no tuviesen efecto alguno sobre los salarios, los inmigrantes recibirían todo el producto adicional, y los nativos no obtendrían ningún beneficio de la inmigración. Así, el excedente de la inmigración solo aparece cuando caen los salarios de los nativos. Sin embargo, debe insistirse en que los trabajadores autóctonos ven reducido su salario mientras que estas pérdidas se compensan por el incremento de los ingresos acumulado por los capitalistas.

Pero es posible evitar o minimizar estos efectos negativos de producirse este impacto sobre el mercado de trabajo mediante una política fiscal que permitiese (a través de subsidios, por ejemplo) una redistribución de la renta (Casado, Molina y Oyarzun, 2003). Concretamente, si se redistribuyera la renta w_0w_1DB desde los factores específicos hacia los trabajadores menos cualificados nativos, se produciría un

incremento del bienestar de la población nacional igual al valor del excedente de la inmigración. Si no hay redistribución, el efecto positivo sobre el bienestar derivado del incremento de la renta, puede quedar más que contrarrestado por la pérdida sufrida por los trabajadores no cualificados debida a la reducción salarial.

En resumen, una consecuencia de las migraciones en el país de destino podría ser la reducción del salario del trabajo nativo sustitutivo, esto es, el que requiere una formación similar a la del inmigrante. Este resultado podría producirse cuando estamos ante un mercado de trabajo flexible, que permite la reducción de los salarios de los trabajadores. En caso de que no fuese viable la presión a la baja de los salarios (rigidez salarial), la inmigración podría generar más desempleo.

1.2.3.3 Modelo de salario mínimo

En esta revisión teórica sobre las consecuencias de la inmigración para la economía del país de destino, se expone un modelo que podría caracterizar adecuadamente al caso español. Se trata de señalar el impacto económico de la inmigración sobre un mercado de trabajo que impide la caída de los salarios de los trabajadores autóctonos.

Se dedica este apartado al modelo de salario mínimo porque la rigidez del mercado de trabajo europeo es una de sus características más sobresalientes. Se expone a continuación una teoría en la que el papel que desarrollan las organizaciones sindicales afecta de forma decisiva en las consecuencias de la inmigración sobre la economía. La inmigración puede no generar ganancia social alguna ante la existencia de rigideces en el mercado de trabajo, muchas de las cuales pueden ser causantes de efectos no deseables como el desempleo. Así, un incremento de los flujos migratorios podría ensanchar la brecha existente entre el salario mínimo y lo que debería ser el precio de mercado (salario de mercado), llevando a la economía a una mayor tasa de desempleo del país receptor.

El modelo de salario mínimo (de Zimmermann, 1995) realiza un planteamiento que asume la existencia de dos tipos de trabajo (cualificado y no cualificado). Una hipótesis de partida crucial para el desarrollo del modelo consiste en que los trabajadores cualificados y no cualificados son complementarios, mientras que los

inmigrantes tienden a ser sustitutos perfectos de los nativos no cualificados y complementarios de los nativos cualificados. En estas circunstancias, un incremento de la inmigración podría deprimir los salarios y posiblemente incrementar el desempleo de los trabajadores no cualificados en el país de destino. Se asume, además, que la economía produce un solo bien de acuerdo con rendimientos constantes a escala. La función de producción está compuesta por trabajo cualificado, no cualificado y capital. Los precios del bien producido se consideran predeterminados. La oferta de factores productivos nativos se encuentra en un nivel predeterminado.

Los trabajadores extranjeros no traen consigo capital y, asimismo, no ejercen ningún efecto sobre el lado de la demanda en la economía. El nivel de inmigración es fijado por reglas gubernamentales. Las fuerzas sindicales del mercado de trabajo, como un monopolio, elevan el salario de los trabajadores por encima del salario de equilibrio, lo cual crea desempleo entre los trabajadores no cualificados. Es decir, el salario de mercado de los trabajadores cualificados está determinado por las fuerzas competitivas del mercado, mientras que los sindicatos afectan indirectamente (e inversamente) los salarios de los trabajadores cualificados a través de la fijación del nivel de empleo de los trabajadores no cualificados, puesto que ambos tipos de trabajo son complementarios. Veamos a continuación dos casos diferentes.

Los inmigrantes son mayoritariamente no cualificados. Se supone que el mercado de trabajo de los cualificados es controlado por las fuerzas competitivas y que los sindicatos podrían aceptar un nivel salarial inferior para los no cualificados, puesto que el incremento del empleo de los trabajadores extranjeros no cualificados aumenta (desplaza hacia arriba) indirectamente la curva de demanda para los cualificados (y aumenta también su tasa salarial), ya que ambos tipos de empleo son complementarios. La caída de los salarios de los no cualificados llevaría a la economía en la dirección del punto de equilibrio de un mercado de trabajo competitivo.

Los inmigrantes son mayoritariamente cualificados. Un incremento en el stock de trabajadores cualificados podría presionar a la baja el salario de equilibrio del mercado. La demanda de trabajadores no cualificados podría verse incrementada debido a la complementariedad, y entonces se produciría un mayor nivel de empleo de los trabajadores no cualificados. Dependiendo de la reacción de los sindicatos, la inmigración de trabajadores mayoritariamente cualificados puede causar o no un

incremento en los salarios de los no cualificados. Sin embargo, la posición de los trabajadores no cualificados se vería mejorada en cualquier caso.

Una de las conclusiones de este análisis es que la presencia de desempleo no es un argumento *per se* contra de la inmigración. No puede aseverarse con firmeza absoluta pero es posible que la inmigración, directa o indirectamente, sea beneficiosa para el objetivo de creación de empleo. En cualquier caso, la inmigración podría considerarse un fenómeno que aporta mayor flexibilidad al mercado de trabajo y lo acerca a un contexto más competitivo. Este modelo podría aplicarse claramente al caso de Europa, donde la negociación colectiva es la forma habitual de fijación de las rentas del trabajo.

La clave de este modelo es “en qué medida la inmigración puede afectar el comportamiento de los sindicatos en la fijación de los salarios”. Y en particular cabe preguntarse si la inmigración puede hacer que los sindicatos presionen a la baja los salarios para incrementar el empleo de los no cualificados.

1.3 Conclusiones

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, no existe a escala internacional una definición establecida de inmigrante, y la incompatibilidad de fuentes y definiciones genera innumerables problemas a la hora de cuantificar el fenómeno de la inmigración.

No existe un perfil “típico” del inmigrante, ya que su configuración es diversa. A lo que sí es devota la literatura es que los hay “permanentes” (de asentamiento) y temporales (por trabajo o estudio). Hay migración laboral, por reunificación familiar, refugiados, solicitantes de asilo, jubilados, todos los cuales tienen una definición legal propia. Y la Organización Internacional para las Migraciones define la migración como “*el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra, a través de una frontera administrativa o política, con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen*”.

También es importante subrayar la necesidad de desarrollar en el ámbito internacional, basada en unos criterios básicos mínimos, una definición estadística

común que permita una medición justa del fenómeno de la inmigración para, a partir de allí, avanzar hacia un mejor conocimiento de esta realidad.

En cuanto a las teorías migratorias analizadas, la diferencia a escala mundial en la remuneración (teoría del capital humano) es una de las causas principales de que se produzca el fenómeno de la inmigración. La teoría de la autoselección de Borjas es imprescindible para explicar por qué unos individuos deciden emigrar mientras que otros permanecen en el país de origen, así como para determinar el perfil del inmigrante que reside en un país determinado. De esta forma, la composición de los inmigrantes según sus características varía enormemente de acuerdo al país al que decidan emigrar. En España, la escasez de mano de obra nativa en algunos sectores productivos, como por ejemplo la agricultura, la construcción o el empleo doméstico, ha “autoseleccionada negativamente” a los inmigrantes de acuerdo a sus cualificaciones. Esta situación podría explicar, en buena parte, por qué España constituye un polo de atracción para aquellos trabajadores extranjeros no cualificados.

Algunos de los modelos expuestos no sirven para explicar el fenómeno de la inmigración por alejarse considerablemente de la realidad. Este es el caso de algunos modelos de economía abierta. Dentro de estos últimos, el modelo simple de movilidad internacional del trabajo y el modelo de equilibrio de mercado son poco realistas por considerar unos parámetros de flexibilidad del mercado de trabajo que no se producen en la práctica.

Los modelos caracterizados por las rigideces institucionales del mercado de trabajo son más adecuados para explicar el impacto de la inmigración sobre el mercado de trabajo español, al igual que el modelo de equilibrio general de factores específicos aplicado a la movilidad internacional de los factores de producción, por lo que las teorías crean la base para el diagnóstico y este sirve al efecto de desarrollar las políticas e instrumentos que mejoren la gestión del fenómeno migratorio. Las peculiaridades del mercado de trabajo español influyen en el modo en que los inmigrantes desarrollan sus capacidades dentro del mismo. El inmigrante se enfrenta a las características de la demanda de trabajo español. En este contexto, la configuración de políticas laborales relativas a la inmigración en los países anfitriones resulta crucial.

La inmigración económica ha sido la más importante cuantitativa y cualitativamente en España, siendo, además, un elemento provocador de la reacción política, como se verá en el capítulo 2, en el que se abordará el marco legislativo de la política comunitaria y española en inmigración.

Dependiendo de qué teoría o modelo se sostenga, y bajo qué circunstancias, es deber de las ciencias jurídicas y sociales recomendar políticas que traten de regular la migración internacional, a través de cambios en las condiciones salariales y de empleo de los países de destino; a través de la promoción del desarrollo económico en los países de origen; reduciendo la desigualdad de ingresos en los lugares de origen; o a través de alguna combinación de estas actuaciones. Sea cual sea el caso, dado el tamaño y la escala de los flujos migratorios contemporáneos, y dado el potencial existente en la emergente diversidad de las sociedades multiétnicas en todo el mundo para los desacuerdos y conflictos, las decisiones políticas sobre migración internacional se encontrarán entre las reconstrucciones más importantes de las próximas dos décadas.

Bibliografía

Appleyard, D. R. y Field, A. J. Jr. (1995): "Movimientos internacionales de los factores". *Economía Internacional*, cap. 12, pp. 306-313. Mc Graw Hill, Madrid.

Arango, J (2003): "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". *Migración y Desarrollo*, nº 1.

Beaman, J. y D'Arcy, C. (1980): "*A Typology of Internal Migration*". *Canadian Studies in Population*, vol. 7, pp. 9-20.

Bogue, D. J. (1959): "*Internal Migration*". En Hauser, P.M.; Duncan, O.D. (eds.). *The Study of Population*. Chicago, pp. 486-509.

Borjas, G. J (1999): "*Immigration and Welfare Magnets*", *Journal of Labor Economic*, 17 (4), pp. 607-637.

Borjas, G. J. (1987): "*Self Selection and the earnings of immigrants*", *American Economic Review*, 77 (4), pp. 531-553.

Borjas, G. J. (1989): "*Economic Theory and International Migration*", *International Migration Review*, 23 (3), pp. 457-485.

Borjas (1987): "*Self- Selection and the Earnings of Immigrants*". *American Economic Review*. Vol. 77, nº 4, pp. 531-553.

Borjas, G. J. (1989): "*Economic theory and international migration*". *International Migration Review*, 23, pp. 457-485.

- Borjas, G.J., Freeman, R. B. y Katz, L. F. (1992): “*On the Labor Market Impacts of Immigration and Trade*”, en Borjas, G. y Freeman, R. (Eds.), *Immigration and the Work Force: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, pp. 213-244. University of Chicago Press, Chicago.
- Borjas, G. J. (1994): “*The economics of immigration*”. *Journal of Economic Literature*, 32, pp.1667- 1717.
- Borjas, G. J. (1995): “*The Economic Benefits from Immigration*”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, nº 2, pp. 3-22.
- Borjas, G. J. (1999a): “*Economic Research on the Determinants of Immigration*”. Lessons for the European Union, World Bank Technical Paper nº 438.
- Borjas, G. J. (1999b): *The economic analysis of immigration. En Handbook of Labour Economics*, Volume 3A, (eds. Ashenfelter, O. and Card, D.), Elsevier, North Holland.
- Borjas, G. J. (2003): “*The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market*”. Papel presentado en el Congreso “*Current Research on the Economics of Immigration*”, Fundación Ramón Areces. Madrid, 25 y 26 de abril de 2003.
- Castles, S y M. J. Miller. (2004): “Por qué fracasan las políticas migratorias”, *Migraciones*.15, pp. 147-184.
- Carvajal, M. I. (2002): “Algunas fuentes estadísticas sobre extranjeros en España”, *Revista Fuentes Estadísticas*, nº 69, pp. 26-27.
- Casado, M, Molina, L y Oyarzun, J. (2003): “El análisis económico de los movimientos migratorios internacionales: determinantes empíricos y nuevas propuestas de regulación, Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y empresariales”. Universidad Complutense de Madrid, nº 03-07.
- Clark, X, Hatton, T. J. y Williamson, J. G. (2002): “*Where do U.S. immigrants come from, and why?*” *NBER working paper* nº 8998, Cambridge.
- Consejo Europeo (2000): Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo.
- Coppel J, Dumont, J-C, Visco, I. (2001): “*Trends in Immigration and Economic Consequences*”, *OCDE Working Paper*, nº 284.
- Chacholiades, M. (1992): *Economía internacional* (2ª edición), McGraw-Hill, Madrid.
- Economía Internacional, McGraw-Hill Interamericana, Colombia.
- Chiswick, B. y Hatton, T. J. (2002): “*International Migration and the Integration of Labour Market*”, en M. Bordo, A. M. Taylor Y J. G. Williamson (eds): *Globalization in Historical Perspective*, *University of Chicago Press*, Chicago.
- De la Dehesa, G. (2000): “Globalización, empleo y mercados laborales”, *Comprender la Globalización*, cap. 4, pp. 69-90. Alianza Editorial, Madrid.
- Dolado, J. J, y Fernández-Yusta, C. (2001): “Los nuevos fenómenos migratorios: retos y políticas”, trabajo presentado en la Cuarta Jornada del CREI, Universidad Pompeu Fabra.

- Durand, J, Massey D., (2003): "Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI", Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.
- González, S. (2002): Economía Internacional. Introducción a la teoría del comercio internacional, Pirámide, Madrid.
- Harris, J.R. y Todaro, M.P (1970): "*Migration Unemployment and Development: two sector analysis*", American Economic Review, 51 (1), pp. 126-143
- Hatton, T. J., y Williamson J. G. (1998): "*The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact*". Oxford University Press, Oxford.
- Hatton, T. J. y Williamson J. G (2002): "*What fundamentals drive world migration?*". CEPR Discussion Paper n° 3559.
- Haug. (2002): "*The Demography of Immigrant Populations in Europe*", European Population Paper Series, n° 8, Consejo de Europa, Estrasburgo.
- Herrador, M. M. (2001): "Impacto económico de la inmigración de los países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea", Documento de trabajo no 4 - 2001 del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.
- Krugman, P. R.; Obstfeld, M. (2001): "Los movimientos internacionales de factores", Economía Internacional. Teoría y política, Cáp. 7, pp.165-190. Pearson Educación, Madrid.
- Lee, S. (1966): "*A Theory of Migration*". Demography, vol. 3, n° 1, pp. 45-57.
- Lorca, A.; Alonso, M. y Lozano, L. A. (1997): "Inmigración en las fronteras de la UE", Ed. Encuentro, Madrid.
- Massey, D.; Arango, J.; Hugo, G.; Kouaouci, A.; Pellegrino, A. y Taylor, J.E. (1993): "*Theories of International migration: A review and appraisal*". En Population and Development Review, 19, pp. 431-466.
- McFarland, D. (1970): "*Intragenerational Social Mobility as a Markov Process: Including a Time-Stationary Markovian Model that Explains Observed Declines in Mobility Rates over Time*". American Sociological Review, vol. 35, pp. 463-475.
- McGinnis, R. (1968): "*A Stochastic Model Social Mobility*". American Sociological Review, vol. 33, n° 5, pp. 712-721.
- Mincer, J. (1978): "*Family Migration Decisions*", Journal of Political Economy, 86 (5), pp. 749-773.
- Mistri, M. (2001): "Procesos migratorios y mercados locales de trabajo: el caso de la pequeña industria de la región italiana del Véneto" en COLOMER A. (Coord.), Emigrantes y estabilidad en el Mediterráneo, Cáp. 5, pp. 95-111. Ed. Nomos, Valencia.
- Mundell, R. A. (1957): "*International trade and factor mobility*", American Economic Review, vol. XLVII, n° 3, junio, pp. 321-335.
- Moulier B., Y. y Papademetriou, D. (1994): "*Tipologie, évolution et performances des principaux systèmes migratoires*". En: *Migration et Développement*. Paris. OCDE (1994), pp. 21-41.

- Nurunnabi, M.; Krishnan, P. (1993): “*Some Approaches to the Study of Human Migration*”. En Mahadevan, K.; Krishnan, P. (eds.). *Methodology for Population Studies and Development*. Sage Publications, pp. 81-121.
- OCDE (2002): “*International Mobility of the Highly Skilled*”, Policy Brief July 2002. En <http://www.oecd.org/dataoecd/9/20/1950028.pdf>
- Otto, Ignacio de, Lecciones de Derecho Constitucional. Introducción, Guiastur, Oviedo 1980, pp.44 y ss.
- Piore, M. (1979): “*Birds of passage. Migrant Labour and Industrial Societies*”. Cambridge University Press, New York.
- Portes, A. y Walton J. (1981): “*Labour class, and the International system*”, Nueva York, Basic Books.
- Portes, A. (2004): “La nueva nación latina: inmigración y población”, en Los hispanos en Estados Unidos, Vanguardia Dossier nº 13. 6-17.
- Ranis, G. y Fei, J. C. H. (1961): “*A Theory of Economic Development*”, American Economic Review, nº 51, pp. 533-565.
- Ramos, F. A. (1992): “*Out-Migration and Return Migration of Puerto Ricans*”, en Borjas, G. J. y Freeman, R. B. (eds.), *immigration and the Workforce: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 49-66.
- Roy, A. (1951): “*Some thoughts on the distribution of earnings*”, Oxford Economic Papers, vol. 3, nº 2, pp. 135-146.
- Ravenstein, E. G. (1985): “*The Laws of Migration*”, Journal of the Statistical Society of London, Vol. 48, nº 2, pp. 167-235.
- Ravenstein, E. G. (1889): “*The Laws of Migration*”, Journal of the Royal Statistical Society, vol. 52, nº 2, pp. 241-305.
- Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición.
- Rossi, P. H. (1955): “*Why Families move*”. Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Shen, J. (1994): “Spatial-Dynamic Population Systems: Analysis and Projection”. Environment and Planning A., vol. 26, pp. 471-488.
- Schwartz, A. (1976): “*Migration, Age, and Education*”. Journal of Political Economy, vol. 84, nº 4, parte 1, pp. 701-719.
- Sjaastad, L. A. (1962): “*The Costs and Returns of Human Migration*”, The Journal of Political Economy, nº 70, vol. 5, pp. 80-93.
- Stark, O. y Bloom D. (1985): “*The New Economics of Labour Migration*”, American Economic Review, 75, pp. 173-178.
- Stark, O. y Taylor, J. E. (1989): “*Relative Deprivation and International Migration*”. En Demography, 26, 1, pp. 1-14.
- Stark, O. y J. E. Taylor (1991): “*Migration Incentives, migration types: the role of relative deprivation*”. The Economic Journal, 101, pp. 1163-1178.

Tapinos, G. y Delaunay, D. (2000): “*Can one really talk of the globalisation of migration flows?*” en OECD (Ed.), *Globalisation, Migration and Development*, OCDE, Paris, pp. 35-58.

Todaro, M. P., (1981): “*Economic Development in the third World*”. New York: Longman.

Todaro, M. P., (1969): “*A model of migration and urban unemployment in less-developed countries*”, *American Economic Review*, 59, pp. 138-148.

Todaro, M. P.; Maruzko, L. (1987): “*Illegal Migration and U.S. Immigration Reform: A Conceptual Framework*”, *Population and Development Review*, 13(1), pp. 101-14.

Zimmermann, K. F. (1994): “*Algunas lecciones generales sobre el problema europeo de las migraciones*”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 4, pp. 3-32.

Zimmermann, K. F. (1995): “*Tackling the European migration problem*”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, nº 2, pp. 45-62.

Capítulo 2: La gestión de los flujos migratorios

Introducción

Actualmente las preocupaciones de los gobiernos en cuanto a la gestión de los flujos migratorios estriban en la entrada de inmigrantes y los problemas de control de los flujos de entrada o de salida (en cantidad y en calidad) así como también, en el acceso al mercado de trabajo, y su regulación en relación con la población activa extranjera y la integración social.

Dentro del contexto de la Unión Europea, la política de inmigración todavía sigue bajo los ordenamientos jurídicos de los países miembros. Sin embargo, debido a la libre circulación de trabajadores, bienes y servicios dentro de la Unión, existe la necesidad de armonizar una sola política de inmigración. De acuerdo con Hanson (2006), en ausencia de divergencias económicas, la política óptima de inmigración sería la apertura de fronteras. No obstante, en la práctica los países tienen que establecer políticas restrictivas a la inmigración, ya que existen importantes diferencias económicas entre ellos.

Por su parte, Zimmerman (2005) explica que una política de inmigración debe ser parte de una estrategia que soporte la creación de un mercado de trabajo flexible e integrado. Actualmente existen distintas restricciones para los inmigrantes de terceros países y normas específicas de extranjería en cada país miembro, por lo que un flujo de inmigrantes extracomunitario en un país determinado puede afectar a las economías de todos los países de la Unión Europea a través de externalidades como la inmigración ilegal.

Actualmente, muchos de los inmigrantes de terceros países que se encuentran en Europa están inactivos o con un elevado riesgo de caer en el desempleo, ya que no tienen la cualificación requerida para el mercado laboral europeo. Zimmerman (2005) expone que con las actuales limitaciones en la movilidad y las posibilidades laborales de los inmigrantes extracomunitarios sería mejor que los nativos se movilizaran y fueran lo más flexibles posible en respuesta a la inmigración. Sin embargo, la migración interna dentro de la UE es baja. Sería, por lo tanto, una estrategia más rentable retirar las

limitaciones legales a los inmigrantes extracomunitarios, para crear un mercado laboral más flexible de trabajadores jóvenes, con formación y altamente cualificados. Estos asegurarían un ajuste eficiente y la creación de bienestar a lo largo de la Unión Europea.

Para desarrollar una política de inmigración con objetivos económicos, es importante entender que los países demandan inmigrantes con características definidas, que son parte de un “mercado” donde la oferta se auto-selecciona. Si la política de inmigración se basa en atraer a los inmigrantes más valiosos en un mercado en el cual un número de naciones compite por mano de obra cualificada, el marco para las instituciones legales aplicables a los inmigrantes debe ser también competitivo con el marco institucional de otros estados, especialmente con aquellos que son vistos como los países receptores por excelencia.

Si los inmigrantes contribuyen con cualificaciones particulares a llenar vacantes existentes, la economía y la población se activarán. Si la mano de obra inmigrante es complementaria a la fuerza de trabajo interna, la inmigración mejorará la productividad de la población activa residente e incrementará la demanda por su servicio. Como resultado de todo ello, el desempleo descenderá (Zimmerman, 2005).

Existe, en consecuencia, una responsabilidad crucial en las políticas migratorias de selección de inmigrantes, las cuales pueden generar beneficios para la economía nacional y, probablemente, aumentar las oportunidades de empleo para la fuerza laboral del país de destino. A la larga, un previsible descenso en la población de la UE sugiere una mayor necesidad de inmigrantes, incluso aunque otras medidas como la movilización del trabajo femenino, el aumento de la edad de jubilación y las mejoras en la educación y en las estrategias de formación fuesen implementadas. De todos modos, el perfil del actual contingente de inmigrantes puede cambiarse mediante el aumento de incentivos internos y la introducción de una política de inmigración selectiva para nuevos inmigrantes.

En este capítulo se hará una breve reseña de las actuales políticas a nivel mundial. Se profundizará en la política de inmigración tanto a nivel europeo como español, ya que los ordenamientos jurídicos y sus legislaciones en materia de inmigración y extranjería son un incentivo para el inmigrante que decide salir de su país

de origen, por lo que una política restrictiva o flexible puede condicionar la selección de los mismos.

2.1 Políticas migratorias

Existe una conexión entre el fenómeno migratorio y la política de inmigración⁴⁰ de cada país, donde al imponerse una política de carácter restrictivo traerá como consecuencia el freno de la inmigración, es decir, el cierre de fronteras. Sin embargo, si la inmigración es necesaria, siempre que se mantenga dentro de unos parámetros aceptables de volumen y características, su política estará basada en el control para que se mantengan tales características. Y, aun más, si la inmigración trae beneficios, la política será la promoción de la misma, por lo que un país puede adoptar una política basada en el sistema de cuotas, políticas temporales o permanentes, políticas selectivas o políticas de asilo y refugio. También pueden utilizarse distintas políticas en un mismo país.

En la literatura encontramos autores como Djajic (1989) y Urrutia (2001) que comparan tres tipos de política: incremento de cuotas, requerimiento de habilidad mínima para entrar y cobro de tasa de entrada al país de destino. Dolado y Fernández-Yusta (2001) sostienen que las políticas de inmigración deben tener carácter temporal y selectivo, aspectos que deben ser los primeros a determinar. No obstante, en el caso español la variable económica influye a la hora de gestionar los flujos y ha servido de excusa en gran parte de las restricciones de que son objeto los extranjeros en su dimensión de inmigrantes. El contingente ha sido en los últimos años, y es actualmente, la forma principal de gestión de los flujos de inmigración laboral en España.

Asimismo, la política de inmigración en España está enmarcada dentro de leyes cada vez más restrictivas. Si la Ley Orgánica 4/2000 reconoció amplios derechos para los inmigrantes legales, sus consecutivas reformas han restringido la entrada al territorio. Esta ley combina una política de cuotas con procesos de regularización de inmigrantes irregular (extraordinarios) u ordinarios (arraigo social y laboral).

⁴⁰ Según Moulrier y Papademetriou (1994), la política migratoria es un subsistema de los sistemas migratorios que comprende, en los Estados de derecho, toda acción de los gobiernos centrales o de las autoridades locales que se apoya en los tratados internacionales, sus convenios, sus leyes y sus circulares. La política migratoria comprende también las prácticas administrativas que tienden a definir, aplicar y legitimar las decisiones que conciernen a las poblaciones extranjeras, dentro de un cuadro institucional dado.

2.1.1 Política migratoria de carácter temporal

Desde el punto de vista de los países receptores, la contratación de inmigrantes por períodos transitorios permite controlar el tipo de inmigrantes que se necesita en cada fase cíclica, hecho inviable en una política de inmigración permanente, sin restricciones de ningún tipo. Además, permite controlar los efectos negativos de la inmigración sobre determinados colectivos de trabajadores nativos, es decir, una política gradual permite “experimentar” a los países receptores respecto a los efectos de la inmigración sobre sus ciudadanos.

Por lo que respecta a los países de origen, dándose el caso de que ocurra una “autoselección positiva” donde los trabajadores más cualificados son los que emigran, la vuelta de estos inmigrantes mejorará las posibilidades de crecimiento de estos países a través de su mayor capital humano, el cual además se habrá visto incrementado adicionalmente durante su estancia en los países desarrollados. No obstante, resulta fundamental considerar los mecanismos que aseguren que los inmigrantes vuelven a sus países de origen al final de sus contratos en el exterior y no permanecen en los países receptores de forma ilegal.

En Estados Unidos, como en Europa, se ha observado que los niveles de adecuación de los inmigrantes a sus aparatos productivos, como el nivel de aceptación de la población local a los inmigrantes, han sido mucho mayores en aquellos períodos en los que la inmigración tuvo lugar a través de contratos de trabajo con carácter temporal. Así, por ejemplo, el cambio de énfasis de la política de inmigración en EE.UU. hacia la reunificación familiar se ha visto fuertemente correlacionada con el deterioro en el nivel educativo de los inmigrantes (Borjas, 1995).

Tal y como se comentaba anteriormente, las políticas de inmigración basadas en la contratación temporal afrontan el grave problema de cómo instrumentar incentivos que aseguren que los inmigrantes abandonen el país al final de sus contratos y no permanezcan de forma irregular participando en actividades relacionadas con la economía sumergida. En la literatura económica se han propuesto diversas soluciones a este problema.

Las políticas consideradas pueden clasificarse en tres grupos (Epstein et al., 1999):

1. La imposición de un depósito o bono al empresario que contrate a un inmigrante que le será devuelto por las autoridades a la marcha del trabajador.
2. La imposición de fuertes multas a los empresarios que empleen a inmigrantes irregulares.
3. La imposición de depósitos de ahorro forzado al trabajador inmigrante que le son abonados al acabar su contrato y abandonar el país.

En general, todas estas políticas resultan ser variantes del denominado mecanismo de *bonding*, que ha sido largamente discutido en la literatura de “salarios de eficiencia” como forma de proveer incentivos al trabajador para que sea lo más eficiente posible en contextos donde hay asimetrías de información por parte de empresarios y trabajadores. La idea básica es que el trabajador se vea obligado a depositar un bono equivalente a una determinada cantidad de dinero al comienzo de su contrato en el país receptor y que no pueda recuperar en caso de no abandonar el país en la fecha límite preestablecida. Como frecuentemente el trabajador carecerá de los fondos necesarios para sufragar el depósito del bono, será la empresa contratante quien lo aporte inicialmente, discutiéndose posteriormente qué vías tiene la empresa para trasladar dicho bono al trabajador.

Comenzando por la propuesta (1) del bono sobre el empresario, resulta evidente que fomenta el interés por parte de las autoridades (a través de la autorización del contrato) y empresarios (a través de la recuperación del bono) del país receptor en asegurar que el trabajador abandona el país. En equilibrio, el valor del bono debe ser suficientemente alto para evitar que el trabajador acepte una oferta ilegal antes de acabar su contrato, que seguramente tendrá un salario superior al que obtendría en su país de origen. Esta situación provoca que, al tener en cuenta el valor del bono, el salario de un contrato legal aumente, lo que provee un mayor incentivo a permanecer en situación legal y reduce, por tanto, el empleo irregular de inmigrantes.

Lo contrario ocurre con la política (2) en la que la imposición de sanciones a los empresarios de la economía irregular aumenta dicho diferencial. Por supuesto, el

problema de esta política es financiar los medios de inspección que permitan detectar estas irregularidades. En cuanto a la política (3), basada en forzar unos ahorros al trabajador que perderá en caso de ser deportado, resulta equivalente a la política (1) donde el coste de no abandonar el país se transfiere del empresario al trabajador, reduciendo de nuevo la probabilidad de que este permanezca ilegalmente. Una manera de implementar esta política podría ser que el empresario pagara una parte del salario a las autoridades, como ocurre con las contribuciones sociales, cuya suma acumulada recibiría el trabajador al término del contrato.

Aunque indudablemente existen algunos problemas de riesgo moral en este tipo de política, su conjunción con sanciones al empleo irregular puede ser efectiva en reducir la inmigración ilegal. Este parece haber sido el caso en Israel durante los años noventa del pasado siglo, donde, a diferencia de la mayoría de los países de la UE, la duración de los contratos temporales tuvo un máximo de 5 años, debiendo ser renovados cada dos años. Al cabo del quinto año, el trabajador tenía que abandonar Israel por al menos un año, recibiendo entonces el valor de sus ahorros forzados.

Parece, por tanto, que la puesta en marcha de una política eficiente de inmigración temporal que favorezca tanto al país de destino como al de origen debe descansar sobre los siguientes pilares: (i) un período de estancia suficientemente largo que permita reducir los costes de inspección y asegurar una acumulación suficiente de capital humano por parte del inmigrante; (ii) la disponibilidad de medios suficientes para asegurar que el inmigrante abandona el país al final de su contrato; y (iii) la elección de inmigrantes que minimicen sus costes de adaptación en el país receptor.

El primer pilar reduce el coste de la inmigración para ambos países y aumenta su eficiencia. El segundo evita la aparición de grandes bolsas de inmigración ilegal. Por último, el tercer pilar determina el tipo de inmigrantes a los que se permite trabajar. La elección de la composición de inmigrantes debe recaer sobre cada país individualmente en función de sus características productivas. Es obvio que una elección apropiada reduce la amenaza de la inmigración sobre la población local lo que aumenta el apoyo político a este tipo de medidas.

Como se observa en la tabla 2.1 existen ciertas ventajas y desventajas sobre este tipo de políticas.

Tabla 2.1 Política migratoria de carácter temporal

| Ventajas | Desventajas |
|--|--|
| Control del tipo de inmigrantes que se necesita en cada fase cíclica. | Asegurar que los inmigrantes vuelven a sus países de origen al final de sus contratos y no permanecen de forma ilegal: mayores costes derivados de la inspección y necesidad de medios técnicos y financieros para luchar contra la irregularidad. |
| Control de los efectos negativos de la inmigración sobre determinados colectivos de trabajadores nativos. Permite “experimentar” en función de los efectos de la inmigración sobre los ciudadanos. | Falta de apoyo por parte de la población. Exclusión social. |
| Elección del inmigrante que minimice los costes de adaptación (flexibilidad). | Se dificulta la acumulación de capital humano por parte del inmigrante. |

Fuente: Dolado y Fernández-Yusta (2001).

A pesar de las ventajas de una política temporal, varios son los autores que defienden que el modelo de gestión de la inmigración debe ser de carácter permanente, y es indudable que tal y como se configura en la actualidad el fenómeno migratorio, resulta recomendable, cuando menos, reconocer que estamos ante un fenómeno perdurable y que, por lo tanto, debe adoptarse preferiblemente un enfoque estructural y no coyuntural. Las políticas temporales prestan más atención a las personas que llegan que a las que permanecen, lo que conlleva grandes inconvenientes, entre los que figuran principalmente los costes administrativos derivados del control de las fronteras.

2.1.2 Política migratoria de carácter selectivo

Parte de la idea de que la mejor política es aquella que establece criterios básicos sobre el tipo de inmigrante preferido, que es normalmente el que mejor se adapta al entorno económico y social del país de destino. La entrada de inmigrantes a través de vías tanto legales como ilegales afecta sustancialmente a la composición de la masa laboral del país de destino. En el caso europeo, el cumplimiento de los acuerdos internacionales de los que Europa es signataria (relativos al asilo y el derecho a la reagrupación familiar), junto con los obstáculos al control de los flujos (trabajadores irregulares) impiden a los Estados miembros aplicar una política restrictivamente selectiva.

El funcionamiento de una política selectiva de inmigración puede basarse en varios sistemas. El primero de ellos es el sistema de puntos, que tiene por objeto

seleccionar a los inmigrantes que tienen niveles educativos o habilidades especializadas que consideraran económicamente convenientes para el país de destino. Consiste en otorgar una puntuación a características observables del inmigrante (edad, sexo, nivel educativo, grupo familiar, etc.) de manera que, para obtener un permiso de trabajo, se debe superar una determinada puntuación. Este sistema presenta la ventaja de establecer claramente las condiciones requeridas para acceder al país de destino. Se entiende que en un sistema como este un incremento en la oferta de trabajadores cualificados tendrá siempre un impacto positivo en la innovación, la productividad, el crecimiento y la flexibilidad del mercado de trabajo (Boswell, Stiller y Straubhaar, 2004).

Este sistema presenta la ventaja de establecer claramente las condiciones requeridas para acceder al país de destino. Sin embargo, puede presentar altos costes de administración, además de las disfunciones que puede acarrear la existencia de desfases entre las necesidades productivas del país receptor en un momento dado en el tiempo y la recogida previa de la información sobre los inmigrantes potenciales. Australia, Canadá y Nueva Zelanda utilizan este sistema, y en Europa sirva de ejemplo el caso de Alemania, que consideró un nuevo proyecto para favorecer la entrada y la residencia permanente en el país de trabajadores muy cualificados.

En un documento de tipo divulgativo, el profesor Rainer Müniz⁴¹ (profesor de Demografía en la Universidad Humboldt de Berlín y miembro de la comisión sobre la reforma de la inmigración) hace una exposición de las principales conclusiones a las que llegó en julio de 2001⁴² la comisión independiente creada para la reforma de la política de inmigración en Alemania —más conocida como *Comisión Süßmuth* (el nombre de su presidenta)—.

Según el informe, debe desarrollarse un programa a través del cual los extranjeros puedan solicitar su entrada en el país, siendo posteriormente sometidos a un sistema de evaluación basado en criterios tales como el nivel de formación, la cualificación y el grado de conocimiento de la lengua alemana. Las solicitudes que sean admitidas podrían ir acompañadas posteriormente de un permiso de residencia permanente. Otra de las actuaciones clave en la nueva definición de la política de inmigración en Alemania es el reclutamiento o incorporación activa de estudiantes y

⁴¹Véase www.demographie.de/neu

⁴²Fecha en la que se publicó el informe final confeccionado por la comisión.

aprendices extranjeros, que en un tiempo podrían igualmente solicitar el status de residente permanente.

El objetivo último del cambio de rumbo de la política de inmigración alemana fue el reconocimiento del incremento de los flujos migratorios en el futuro, así como la necesidad de atraer al país trabajadores muy cualificados, los cuales habitualmente se desplazan a Estados Unidos o Canadá porque les ofrecen condiciones mucho más atractivas.

El Reino Unido, a principios del 2002, abrió paso a la implantación del sistema de puntos, cuando la política de inmigración económica se flexibilizó para favorecer la entrada de más trabajadores inmigrantes aprobándose el *Highly Skilled Migrant Programme (HSMP)*. Este programa de inmigrantes altamente cualificados⁴³ estaba diseñado para permitir que las personas altamente cualificadas que emigran hacia el Reino Unido buscaran oportunidades de trabajo o empleo por cuenta propia. Era una ley diferente que permitía que los solicitantes no necesitasen una oferta de trabajo específica si tenían un mínimo de 75 puntos.

Para obtener la calificación se basaban en la educación (50 puntos), ahorros (45 puntos), edad (20 puntos) y experiencia en el Reino Unido (5 puntos). Sin embargo, entre los años 2008 y 2010 se ha reemplazado por un sistema de puntos basado en 5 niveles (*Tiers*):

- El nivel 1 está destinado a los trabajadores cualificados, estudiantes que han terminado sus estudios, emprendedores e inversionistas.
- El nivel 2 está destinado a trabajadores cualificados que han recibido una oferta de trabajo por parte de empresarios del Reino Unido.
- El nivel 3 está destinado a aquellos trabajadores no cualificados, para periodos laborales temporales y provenientes del espacio económico europeo, del cual no se requiere visado para trabajar en el Reino Unido.
- El nivel 4 está destinado a estudiantes, cuyo requisito indispensable es tener la preadmisión del centro de estudios.
- Y, finalmente, el nivel 5 cubre a aquellos trabajadores no cualificados y jóvenes con movilidad laboral.

⁴³Véase: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier1/hsmf/>

El sistema sigue siendo similar al anterior esquema del HSMP; adicionalmente a los anteriores puntos, se requiere la habilidad de conocer y hablar el idioma inglés y la manutención suficiente para vivir en el Reino Unido.

Otra política selectiva sería el sistema de subastas de contratos de trabajo para inmigrantes, donde estos se asignan a aquellas empresas dispuestas a pagar más por ellos. Para los economistas, este sistema resulta atractivo, puesto que el mecanismo de selección identificará a aquellos inmigrantes que tienen un mayor valor añadido económico para las empresas del país receptor, implicando, además, que las empresas demandarán inmigrantes para aquellas tareas para las que no hay disponibles trabajadores nativos.

No obstante, plantea el problema de que se necesita una gran información por parte de las empresas sobre las características de los trabajadores a la hora de optar por ellos en la subasta de permisos de trabajo. Además, si las empresas transfieren el coste de la subasta a los inmigrantes reduciendo su salario, pudiera darse el caso de que los trabajadores más cualificados decidieran emigrar a aquellos países en los que no hubiera subastas.

En este sentido autores como Becker and Becker (1996) también sostienen que los gobiernos, a través de los principios económicos, debería asignar a los visados, ya sea mediante la venta del derecho a migrar o por la subasta de visas de inmigrante, un precio que atraiga una cantidad deseada de emigrantes.

Al igual que con cualquier precio, uno para la inmigración sería el de asignar la capacidad de migrar a los que más lo deseen. El éxito de los emigrantes, indicó Becker, todavía sería mejor, incluso después de pagar una tarifa considerable por ese privilegio. El país receptor también se beneficiaría. Ajustando el precio del año permitiría a los gobiernos mantener el control sobre el número de inmigrantes que llegan, mientras responde a las cambiantes condiciones del mercado laboral. Y los ingresos obtenidos podrían apaciguar las preocupaciones de aquellos que se oponen a la inmigración.

La mayoría de los inmigrantes buscan el mayor beneficio económico de la migración, tales como aquellos que desean incrementar sus salarios, o personas con cualificaciones específicas. El joven, según Becker, también estaría más interesado

porque tendrían más años para recuperar los costos de la visa. Una idea atractiva, tal vez, para una Europa de rápido envejecimiento.

Un tercer tipo de política alternativa puede ser la adopción de un sistema de cuotas⁴⁴ basado en el establecimiento de acuerdos bilaterales entre países. A este sistema ha recurrido Alemania con algunos países de Europa Central y Oriental. Según estos acuerdos, empresas de los Países de Europa Central y Occidental pueden cooperar con empresas alemanas que demanden sus servicios, utilizando para ello sus propios trabajadores en Alemania por un período inferior a 3 años.

El salario percibido por estos trabajadores debe ser igual al de los trabajadores alemanes con las mismas cualificaciones, pero las cotizaciones a la Seguridad Social son abonadas por la empresa extranjera subcontratada de acuerdo con las reglas de aquel país, de forma que el coste laboral de estos trabajadores es inferior al de los trabajadores alemanes. Las cuotas de este tipo de trabajadores se establecen anualmente, de acuerdo con la situación del mercado laboral en Alemania. Aunque la puesta en marcha de este sistema resulta más barata que el sistema de puntos, también tiene algunas deficiencias como asegurar que los inmigrantes abandonen el país al final de sus contratos y no permanezcan de forma irregular.

En el caso español, el contingente ha sido en los últimos años (y continúa siendo actualmente) la forma principal de gestión de los flujos de inmigración laboral en España. La idea del contingente se basa en la primacía de la contratación en origen. La Administración comienza poniéndose en contacto con las empresas para que estas proporcionen una oportunidad de contrato. A continuación el Gobierno procede a contratar a los trabajadores a través de sus delegaciones en el extranjero, selecciona a los posibles candidatos y facilita a los inmigrantes los permisos necesarios para trabajar y vivir en España, además de un contrato de trabajo.

Como se ha dicho, el contingente representa uno de los dos modelos establecidos de entrada de trabajadores inmigrantes. Este sistema proporciona trabajadores a sectores en los que supuestamente hay escasez de mano de obra. Su principal inconveniente es la falta de seguridad de que, una vez aquí, los trabajadores

⁴⁴ Hay que ser cautelosos con la denominación referente al sistema de cuotas, ya que puede dar lugar a confusiones. Sería recomendable denominar, por ejemplo, a este sistema como acuerdos empresariales transfronterizos para no confundirlo con el sistema español de contingente (llamado en ocasiones, e indistintamente, sistema de cuotas).

inmigrantes sean contratados. No olvidemos que su llegada se produce en función de una oferta de empleo no vinculante para el empresario y que puede dar lugar a que el trabajador este en posesión de un permiso de trabajo pero no sea finalmente contratado por quien hizo la oferta de empleo.

Y esta situación no la soluciona la posibilidad de denegar un permiso de trabajo cuando el empresario no garantice al trabajador una actividad continuada durante la vigencia del mismo. Si esta garantía se presta en una oferta de empleo, sirve de tan poco como la propia oferta. Por tanto, y así ha sucedido, se puede tener trabajadores regulares pero sin contratar, con la evidente repercusión que ello puede tener a la hora de la renovación.

Asimismo, desempeñan un papel relevante en la gestión de flujos a través del contingente los consulados y oficinas de gestión de la inmigración en los países de origen, el procedimiento empleado en la difusión del método de gestión, la disponibilidad de datos cuantitativos a modo de evaluación y el empleo de mecanismos útiles para la definición de las necesidades de mano de obra.

Desde el punto de vista de la selección son preferibles sistemas como el de puntos, que permiten la selección de los extranjeros en función de características observables y medibles. Evidentemente, este será el mejor modo de elegir a aquellas personas que quieren integrarse y aportar un beneficio al país de destino.

2.2 La política de inmigración de la Unión Europea

La Unión Europea reconoce específicamente que compete a los Estados miembros fijar los límites cuantitativos a la entrada de extranjeros procedentes de terceros estados, así como otras funciones de carácter diverso. Los países miembros han cedido soberanía, en virtud de la voluntad política, para que buena parte de las directrices sobre la materia sean comunitarias.⁴⁵

⁴⁵ El artículo III-267 de la Constitución Europea señala, en su apartado 5, que “el presente artículo (referido a que la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos) no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia”.

Las normas comunitarias fijan el marco constitucional y normativo dentro del que necesariamente debe desenvolverse la política española sobre inmigración y extranjería (Jiménez Piernas, 2002). En la Europa actual no debe existir disparidad y descoordinación de la política en torno a la entrada de inmigrantes en territorio comunitario. Las medidas que toma un Estado en relación con el acceso de nacionales de terceros países a su territorio afectan a todos los Estados pertenecientes al Espacio Schengen.⁴⁶

Durante mucho tiempo la inmigración fue una materia alejada de la Unión, más preocupada por la consecución de objetivos de carácter económico recogidos en los tratados fundacionales.⁴⁷ Sin embargo, a medida que se ha profundizado el proceso de integración, la acción de la Unión empezó a extenderse hacia otros campos que, habían permanecido dentro de la esfera de la soberanía de los Estados miembros.

Reflejo de la reticencia estatal a ceder competencias en esta materia lo constituye el hecho de que, hasta el Tratado de Amsterdam —en vigor desde el 1 de mayo de 1999— no se puede hablar de la existencia de una base jurídica justificativa de la competencia de la Comunidad para dar cabida a una verdadera política conjunta de inmigración. Hasta entonces, la inmigración había sido considerada solo un tema de interés común para los Estados. Ello les empujó a iniciar una cooperación que se institucionalizó con el establecimiento de una Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior, base del denominado Tercer Pilar de la Unión Europea.⁴⁸

⁴⁶El Acuerdo Schengen es una convención entre países europeos sobre una política de libre circulación de personas en el espacio geográfico de Europa. El Espacio Schengen permite la libre circulación de personas dentro de los países signatarios, sin la necesidad de presentación de pasaporte en las fronteras. Sin embargo, es necesario ser portador de un documento legal, como el carnet de identidad. El acuerdo fue originalmente firmado el 14 de junio de 1985 por cinco países (Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y Países Bajos). Un documento adicional llamado Convención de Schengen fue creado para poner el tratado de Schengen en práctica. Este documento adicional sustituyó al primero y fue firmado por cada país en el siguiente orden: 14 de junio de 1985: Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos; 27 de noviembre de 1990: Italia; 25 de junio de 1992: España y Portugal; 6 de noviembre de 1992: Grecia; 28 de abril de 1995: Austria; 19 de diciembre de 1996: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia; 1 de mayo de 2004: Chipre (no implementado todavía), Estonia, Eslovaquia y Eslovenia, Hungría, Letonia, Malta, Polonia y República Checa; 16 de octubre de 2004: Suiza (ratificado por referéndum el 5 de junio de 2005); 1 de enero de 2007: Bulgaria y Rumanía (no implementado todavía); 28 de febrero de 2008: Liechtenstein (no implementado), Mónaco, San Marino y Vaticano están de hecho dentro del Acuerdo Schengen por ser enclaves y por tener acuerdos con los países miembros.

⁴⁷Tratados de la Comunidad Económica Europea y del EURATOM, así como al ya extinguido Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

⁴⁸El concepto de «pilares» se utiliza generalmente para designar el Tratado de la Unión Europea. Los siguientes tres pilares conformaron la arquitectura de la Unión Europea: el pilar comunitario, que corresponde a las tres comunidades: la Comunidad Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (primer pilar); el pilar correspondiente a la política exterior y de seguridad común, regulada en el título V del Tratado de la Unión Europea (segundo pilar); el pilar correspondiente a la cooperación policial y judicial en materia penal, cubierta por el título VI del Tratado de la Unión Europea (tercer

La preocupación de la UE por el fenómeno de la inmigración viene motivada por la necesidad de materializar un espacio sin fronteras interiores, donde quedara plenamente garantizada la libre circulación de personas.

Un área de libertad solo podía ser aceptada por los Estados miembros a cambio de establecer medidas compensatorias que garantizaran la seguridad en su interior. Ello exigía reforzar tanto las fronteras exteriores como las medidas adoptadas en el ámbito de la entrada y salida de personas pertenecientes a terceros países. El miedo a una afluencia masiva de nacionales de terceros Estados condicionó desde entonces las medidas adoptadas, siendo cada vez más restrictivas. El término Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) se acuña por primera vez en el Tratado de Amsterdam (Título VI y IV), aunque no será en este momento cuando se defina. Después de la firma del Tratado de Amsterdam en 1997 se desarrolla el concepto de ELSJ en una comunicación de la Comisión Europea.⁴⁹

Ante la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la Comisión precisa la aplicación de las nuevas disposiciones relativas al establecimiento de un ELSJ. Los tres conceptos están estrechamente vinculados: la *libertad* pierde gran parte de su sentido si no se puede vivir en un mundo *seguro*, basado en un *sistema judicial* en el que todos los ciudadanos y residentes de la Unión puedan confiar. Se trata de conceptos indisolubles con un denominador común: las personas. El tiempo ha demostrado que la culminación de un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia era únicamente una previsión, difícil de lograr, como lo pone de manifiesto el Programa de la Haya.⁵⁰

A continuación se recogen en la tabla 2.3 los hitos principales en la evolución de la creación de un ELSJ en Europa.⁵¹

pilar). El Tratado de Amsterdam transfirió una parte de las competencias del tercer pilar al primero (libre circulación de personas). Estos tres pilares funcionan conforme a procedimientos decisorios diferentes: procedimiento comunitario para el primer pilar y procedimiento intergubernamental, para los otros dos. En el primer pilar, la Comisión es la única que puede presentar propuestas al Consejo y al Parlamento, y la mayoría cualificada basta para la adopción de los actos en el Consejo. En los pilares segundo y tercero, la Comisión y los Estados miembros comparten este derecho de iniciativa, y la unanimidad en el Consejo es generalmente necesaria.

⁴⁹ Véase COM (459) 1998, de 14 de julio de 1998.

⁵⁰ Recogido en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de noviembre de 2004 y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea. Véase DOC 53, de 3 de marzo de 2005, p. 3.

⁵¹ Un desarrollo más amplio y un esquema semejante al que se recoge aquí puede verse en Zapata-Barrero (2001).

Tabla 2.2 Hechos claves para la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) en Europa

| Año | Hechos | Contenidos |
|------|--|---|
| 1958 | Tratado de Roma | Se crea la Comunidad Económica Europea y se establece que un ciudadano de un país miembro puede viajar a otro país de la Comunidad con fines de trabajo o búsqueda de empleo. |
| 1976 | Grupo de Trevi | Reunión a nivel ministerial para promover la cooperación en asuntos como terrorismo, radicalismo, extremismo y violencia internacionales. |
| 1985 | Acuerdos de Schengen | Acuerdo que elimina todas las fronteras y controles interiores, mientras que se adopta una posición común (entre los seis países que firmaron inicialmente los acuerdos) para fortalecer las fronteras exteriores. |
| 1987 | Acta Única Europea | Se declara la intención de crear un Mercado Único, y se continuó manifestando la necesidad de una mayor cooperación en materia de política exterior. |
| 1993 | Tratado de la UE o Tratado de Maastricht | Se hace referencia por primera vez y de forma específica al asilo e inmigración, que forman parte del tercer pilar de la Unión. |
| 1999 | Tratado de Amsterdam** | Se produce la comunitarización de algunos asuntos que formaban parte del tercer pilar y se incorpora el acervo de Schengen a la Unión. |
| 2003 | Tratado de Niza*** | Se incluyó la Carta Europea de Derechos Fundamentales, en la que se recoge que los nacionales no comunitarios con un permiso de trabajo o residencia podrían eventualmente gozar de la misma libertad de movimiento que los nacionales. |
| 2004 | Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.* | El capítulo IV de la III recoge las disposiciones relativas al ELSJ, y la sección 2 aborda las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración. |
| 2007 | Tratado de Lisboa | Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. |

*En el caso de los Tratados, el año hace referencia al momento de su entrada en vigor, excepto para el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (la fecha hace referencia al año de su firma).

**El Consejo Europeo no es una institución comunitaria, por lo que el origen de la política comunitaria de inmigración debe situarse en el Tratado de Amsterdam y no en el Consejo Europeo de Tampere. Por coherencia con los elementos recogidos en esta tabla se ha decidido no incluir en la referencia a esta primera fase el Consejo Europeo de Tampere, aun a pesar de que no cabe duda alguna sobre la importancia de esta cumbre en la puesta en marcha de la política europea de inmigración.

***Una reflexión más amplia sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y los derechos de los nacionales de terceros países residentes en territorio comunitario puede verse en Fonseca (2001).

Fuente: elaboración propia a partir de Stalker (2002), p.14.

El **Grupo de Trevi** (1976-1986) se considera el antecedente más claro de la Cooperación intergubernamental en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. Los ministros de justicia e interior de los Estados miembros lo crean en 1976, siendo un foro de debate y encuentro (sin carácter permanente) que nace con el objetivo de promover la cooperación y las estrategias conjuntas en la lucha contra el terrorismo, el radicalismo, el extremismo y la violencia internacionales.⁵² Después de 1986 se convierte en un grupo *ad hoc* de los ministros responsables, entre otras cuestiones, de los asuntos relacionados con la inmigración y, en particular, la inmigración ilegal.

Entre los años 1986 y 1992 se crea el **Acta Única Europea** (firmada en 1986 y que entró en vigor en 1987). Con esta modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad, el Consejo pasa a ocuparse de la cooperación judicial, civil y penal, bajo el método intergubernamental (propio del segundo y tercer pilar). Este método se caracteriza, entre otras cuestiones, por el mayor protagonismo de los Estados miembros (que comparten con la Comisión el derecho de iniciativa), el recurso general a la unanimidad en el Consejo y el papel consultivo del Parlamento Europeo.

El **Tratado de Maastricht** (1992-1997), conocido también como el Tratado de la Unión Europea (TUE), hace referencia por primera vez de manera específica al asilo e inmigración (Gonzales, 2002). El TUE, firmado en 1992 y que entró en vigor en noviembre de 1993, establece que el asilo y la inmigración forman parte del tercer pilar (intergubernamental),⁵³ junto con los asuntos de justicia e interior, tomándose las decisiones por unanimidad en el Consejo de Ministros, de conformidad con todos los Estados miembros. La regulación contenida en el título VI del Tratado de Maastricht establecía la cooperación entre los Estados miembros en cuanto a:

- Las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros.
- La circulación en territorio comunitario de los nacionales de terceros países.
- Las condiciones de estancia de los nacionales de terceros países en el territorio de la Unión, incluidos el empleo y la reagrupación familiar.

⁵² Trevi constaba de 4 grupos que se reunían de forma esporádica, estando cada uno de ellos especializado en un tema diferente.

⁵³ En el Tratado de Maastricht se crea la estructura de pilares de la UE: primer pilar (comunitario); segundo pilar (Política Exterior y de Seguridad Común); tercer pilar (Justicia y Asuntos de Interior).

La lucha contra la inmigración ilegal, la estancia y el trabajo de los irregulares nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros. Acceso, circulación, estancia e inmigración ilegal serán una constante a lo largo de la descripción de la política migratoria europea ya que estos cuatro factores componen la base de la normativa comunitaria sobre inmigración. Más de diez años después de este tratado puede decirse que priman normas donde la inmigración es igual a delincuencia y la libertad es igual al control de fronteras.

El **Tratado de Amsterdam**, firmado en octubre de 1997 y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de mayo de 1999, supuso un importante impulso a la consecución en Europa de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Con este Tratado se trasladaron algunas materias como el control de fronteras exteriores, inmigración y asilo del tercer al primer pilar, esto es, del plano intergubernamental al plano comunitario,⁵⁴ incorporándose además, el acervo de Schengen a la Unión. Las medidas relacionadas con el control de fronteras, la inmigración, el asilo y los derechos de los nacionales de terceros países pasan a regularse en el título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).⁵⁵

Esta modificación tiene en sí misma una importancia fundamental por cuanto implica el tránsito desde la mera cooperación gubernamental a la atribución de competencia comunitaria específica. Bajo el tercer pilar la cooperación intergubernamental se regía por las normas del derecho internacional, mientras que bajo el primer pilar la libertad de circulación de nacionales de terceros países residentes legalmente pasa a configurarse como susceptible de integrar normativa comunitaria (Halibronner, 1998).

Se traslada, por tanto, al pilar comunitario una amplia gama de competencias para la adopción, durante un período transitorio de 5 años, de medidas que aseguren la total desaparición de los controles sobre las fronteras interiores (art. 62.1 TCE) y la adopción de medidas reguladoras del cruce de las fronteras exteriores. Por otro lado, se

⁵⁴ Es decir, las decisiones se tomarán de acuerdo al método comunitario que defiende mejor el interés general de los ciudadanos de la UE por cuanto las instituciones comunitarias desarrollan plenamente su papel en el proceso de toma de decisiones, respetando el principio de subsidiariedad. Se caracteriza por el monopolio del derecho de iniciativa por la Comisión, la mayoría cualificada en el Consejo y el papel activo del Parlamento Europeo. Dentro del primer pilar, las decisiones adoptadas tienen fuerza vinculante para los Estados miembros.

⁵⁵ Anteriormente, en el Tratado de Maastricht los Asuntos de Justicia e Interior estaban incluidos en el título VI y con el Tratado de Amsterdam pasan a regularse en el título IV, manteniéndose en el título VI lo relativo a la Cooperación Policial y Judicial Penal. Véase Ballester (2002), p. 51.

establecen en el Tratado medidas en materia de asilo (art. 63.1 del Tratado de Amsterdam), refugio (art. 63.2 del Tratado de Amsterdam) e inmigración.

El artículo 67.1 recoge la forma en que se realizará la toma de decisiones sobre cuestiones del Título IV que será, con algunas excepciones, por unanimidad durante el período transitorio de cinco años contemplado a partir de la entrada en vigor del Tratado. Con este Tratado los Estados miembros fueron cautelosos al limitar la autoridad supranacional: durante el plazo establecido (1 de mayo de 1999 a 1 de mayo de 2004) se mantiene la unanimidad en el Consejo sin poder de codecisión para el Parlamento, al que se le asignan competencias meramente consultivas.

Por lo que respecta al otro gran logro del Tratado de Amsterdam, se incorpora el acervo de Schengen a la Unión. Sin embargo, las condiciones en que se produjo la incorporación de dicho acuerdo al ámbito comunitario quedan lejos de poder considerarse plenas (Ballester, 2002). En aplicación del principio de cooperación reforzada, el Reino Unido e Irlanda no participan de forma global en el Título IV del Tratado de Amsterdam. La participación de los Estados es asimétrica porque los protocolos 4 y 5 del Tratado les permiten a estos países participar o no de las decisiones que se tomen dentro de la Unión sobre los asuntos relacionados con “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”.

La participación a su vez de dos Estados (Islandia y Noruega) parte de Schengen, y no miembros de la UE, se solventó con un acuerdo entre estos dos Estados y de los, para el momento, trece Estados miembros de la Unión que se incorporaban al sistema Schengen (Liñan, 2002). En definitiva, el Tratado de Amsterdam viene a diseñar una nueva arquitectura, en la que se busca un equilibrio político y jurídico entre el retorno a la lógica comunitaria y el mantenimiento de algunos elementos residuales de carácter intergubernamental (Martín y Pérez de Nanclares, 2002).

La importancia de este Tratado radica en la ruptura con la concepción anterior de que el régimen de entrada de extranjeros forma parte de una competencia exclusiva de los Estados miembros y por tanto, susceptible solo a la cooperación entre ellos. Algunos autores han manifestado que la comunitarización de la gestión de los flujos migratorios, lejos de buscar el alcance de metas más ambiciosas, significa esencialmente el refuerzo de la lucha contra la inmigración clandestina (Naïr, 2001).

El **Tratado de Niza**, firmado el 26 de febrero de 2001 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2003, contiene una declaración relativa al artículo 67 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en la que se acuerda que el Consejo decidirá, a partir del 1 de mayo de 2004, la adopción de medidas sobre las condiciones en las que los nacionales de terceros países puedan viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a 3 meses, incluida la repatriación. Para la toma de decisiones en lo que respecta a los ámbitos señalados, se establece que el procedimiento será (desde el año 2004) la codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo. El Consejo afirma que, además, se esforzará en aplicar este procedimiento al resto de ámbitos cubiertos por el título IV del Tratado de Ámsterdam. El Tratado de Niza no implica novedades sobresalientes sino que, en definitiva, aporta una reafirmación de la intención de continuar avanzando lentamente hacia la definición de una política europea de inmigración cada vez más común.

El último elemento constitutivo en materia de inmigración se agregó en diciembre de 2007 con el surgimiento del Tratado de Lisboa que prevé de forma expresa (arts. 62 y 63): “la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”.

El nuevo **Tratado de Lisboa** establece que se deberá fomentar la inmigración legal y atraer a "trabajadores cualificados", combatir el tráfico ilegal de personas, trabajar en la integración de los inmigrantes y cooperar con ayuda al desarrollo en los países de origen y tránsito de la inmigración. El Tratado aporta también una "mayor coherencia" al espacio de política exterior y seguridad común, pero no introduce modificaciones relevantes, sino que mantiene y consolida el modelo comunitario diseñado en Ámsterdam.

2.2.1 Medidas encaminadas a regular los flujos migratorios en destino en la política de inmigración de la Unión Europea

Tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999, la presidencia finlandesa del Consejo convocó una reunión extraordinaria del Consejo Europeo en Tampere⁵⁶ en el mes de octubre del mismo año. Esta cumbre, supuso la aportación de novedades en cuanto a la gestión de los flujos migratorios y el esclarecimiento de la dirección hacia la cual se dirigía la política europea de inmigración. Se fijó un doble objetivo, consistente en el establecimiento de un marco jurídico común básico y la convergencia gradual de legislaciones, políticas y prácticas entre Estados Miembros. Los tres ámbitos de actuación propuestos en Tampere fueron el régimen común de asilo e inmigración, el espacio judicial europeo y la lucha contra la delincuencia internacional organizada, todos ellos dentro de la esfera del ELSJ.

Se establece que la política de inmigración debe descansar sobre tres principios básicos: la regulación de la inmigración legal, la lucha contra la inmigración ilegal y la cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes. En lo que respecta a la inmigración legal, se puso un énfasis especial en la aproximación de las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y residencia de los nacionales procedentes de terceros países, basadas en la evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión.

Se establece que el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan

⁵⁶ Consejo Europeo (1999), conclusión nº 11.

residido legalmente durante un periodo prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen.⁵⁷

Con el objetivo de dar un impulso a la política en materia de migraciones, la Comisión Europea planteó, a finales del año 2000, un nuevo enfoque sobre la inmigración. En una comunicación de la Comisión sobre una política comunitaria de migración⁵⁸ se establece cómo deben desarrollarse y aplicarse las decisiones y proyectos consensuados en Tampere. El eje del acercamiento global que se propone es el de establecer nuevos canales para la inmigración legal dirigida a cubrir necesidades económicas, teniendo en cuenta la situación del mercado de trabajo.⁵⁹ Las necesidades de mano de obra, tal y como las describe la comunicación, no se producen solo en trabajos cualificados, tales como las nuevas tecnologías, sino también en los no cualificados.

Por lo que se refiere a la apertura de vías legales accesibles a través de las que pueda transcurrir la inmigración económica y laboral, no se llegaron a plantear propuestas concretas. El mecanismo que se propuso para establecer los límites anuales de admisión de inmigración laboral consiste en la definición por parte de cada Estado de previsiones periódicas sobre sus necesidades y la cooperación e intercambio de información a escala comunitaria sobre dichas previsiones. No se adopta una postura favorable al establecimiento de contingentes anuales, sino que se plantea la necesidad de un sistema flexible que permita a los Estados ir determinando el volumen de inmigración admisible. Los Estados deberán elaborar informes, tanto de la inmigración recibida como de la que proponen admitir.

Con la finalidad de desarrollar una normativa coherente para el conjunto de la UE en materia de inmigración laboral, en julio de 2001 la Comisión Europea adoptó una

⁵⁷ A pesar de la relevancia que habitualmente se otorga al Consejo de Tampere en lo que respecta a la política de inmigración de la UE, no todos los autores realizan tal consideración. Así, Jiménez Piernas defiende que el origen de la política comunitaria de inmigración no está en el Consejo Europeo de Tampere, sino en el Tratado de Amsterdam. Tal y como indican Jiménez Piernas (2002) “Téngase en cuenta que «el Consejo Europeo no es una institución comunitaria». Los impulsos y orientaciones generales que da (el Consejo Europeo) constituyen compromisos políticos importantes, pero no se trata de actos jurídicos en el sentido del Tratado CE. {...}. Por tanto, debemos modular el valor que quepa atribuir a las directrices políticas de Tampere {...}”. Pero sí, es en Tampere donde se sientan algunas bases para impulsar el proceso de desarrollo de la normativa comunitaria en estas materias. No se avanza en la concreción de la misma, pero las afirmaciones que allí se hicieron están siendo constantemente nombradas por la Comisión Europea como base de sus propuestas. De hecho, la conclusión más concreta y más importante de la cumbre de Tampere fue la petición que se hizo a la Comisión Europea de que iniciase de inmediato la presentación de propuestas para desarrollar la normativa europea sobre inmigración y asilo.

⁵⁸ COM (2000) 757, de 22 de noviembre de 2000.

⁵⁹ De forma indirecta se está haciendo referencia al Principio de Preferencia Comunitaria.

propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales procedentes de terceros países con fines de empleo por cuenta propia o ajena.⁶⁰

En esta propuesta de directiva se definen las vías a través de las que pueden entrar los nacionales de terceros países que quieran venir a trabajar a la Unión Europea. Se introduce así una restricción que afecta positivamente a los europeos desempleados en detrimento de los extranjeros, y que consiste en que los empleadores deberán acudir en primer lugar a los trabajadores europeos para cubrir sus demandas de empleo (Principio de Preferencia Comunitaria). Este principio, se formula del siguiente modo: *“Los Estados miembros solo tendrán en cuenta las solicitudes de entrada en sus territorios por razones laborales cuando los puestos vacantes en el Estado miembro de que se trate no puedan ser ocupadas por los trabajadores nacionales o comunitarios, ni por los trabajadores no comunitarios que residan legalmente y de forma permanente en dicho Estado miembro y que formen parte del mercado laboral del mismo”*.⁶¹

La propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de inmigrantes económicos señala que pasado un mes de búsqueda en el mercado de trabajo comunitario, los empresarios podrán acudir a los trabajadores no comunitarios⁶² o no preferentes en función de otros acuerdos que tenga firmados con la UE.⁶³

La propuesta de directiva define los mecanismos para la entrada y acceso a la residencia de las personas que lo solicitan para trabajar por cuenta ajena y por cuenta propia. También hace mención a los temporeros, a los fronterizos, a los aprendices y a los *au pair*. Lo más importante en la canalización de los flujos de inmigración laboral es, sin duda, lo referido a la entrada y acceso a la residencia de los trabajadores por cuenta ajena.

La directiva establecía el “permiso de residencia-trabajador”, que otorga a su titular una serie de derechos. En particular, los derechos a entrar y residir en el territorio del Estado miembro que le expidió el permiso, incluso después de una ausencia

⁶⁰ COM (2001) 386, de 11 de julio de 2001.

⁶¹ Véase nota al pie nº 9 en COM (2004) 811, de 11 de enero de 2005, de donde se extrae que esta definición proviene de la Resolución del Consejo, de 20 de junio de 1994, en relación con el reglamento (CEE) nº 1612/1968 del Consejo.

⁶² Véase COM (2004) 811, de 11 de enero de 2005.

⁶³ Así, por ejemplo, la Comisión considera importante que la UE aproveche las oportunidades que ofrece el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC para proporcionar mecanismos de movilidad temporal a las personas que vienen a la UE para prestar un servicio.

temporal; transitar por otros Estados miembros; ejercer las actividades autorizadas por el permiso; beneficiarse de las mismas condiciones que los ciudadanos de la Unión (de trabajo, remuneración, formación profesional, seguridad social, cuidados médicos, libertad de asociación, etc.). Además, se prevé que, tras su regreso a un tercer país, el titular del permiso de residencia podrá solicitar el reembolso de las cotizaciones ya pagadas a los planes de pensiones durante la duración del permiso.

La propuesta se presentó por la Comisión al Parlamento Europeo el 5 de diciembre de 2001 y el Comité Económico y Social emitió su dictamen el 16 de enero de 2002, en el que valoraba la misma como una propuesta de carácter restrictivo, no solo por lo que se refiere a los requisitos de entrada, sino también por las exigencias para la renovación del permiso de residencia y las posibilidades de anulación del mismo. En efecto, el Comité Económico y Social Europeo consideró incorrecto que para la renovación del permiso concedido por un periodo de validez inicial máximo de tres años por otro periodo máximo de tres años se exigiesen los mismos requisitos que para la entrada durante los tres primeros años de residencia.

El Comité Económico y Social Europeo realizó una propuesta para que se establezca un permiso de entrada que permita al inmigrante buscar empleo en el país receptor, entendiendo que para determinados empleos esta solución es la única viable y sin perjuicio de limitar el número de personas a las que se le podría conceder y de que se les exija que cuenten con medios de vida y seguro de enfermedad durante el periodo de estancia autorizado.

Algunos aspectos particulares de la normativa referida a la regulación de los flujos migratorios fueron desarrollados gradualmente a través de directivas específicas. Así, por ejemplo, la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (septiembre de 2003) estableció en el Derecho comunitario normas comunes en materia del derecho a la reagrupación familiar⁶⁴ de que disponen los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros. La Directiva dicta que los nacionales de terceros países titulares de un permiso de residencia de un año como mínimo en uno de los Estados miembros y que tengan una posibilidad real de permanecer en él podrán solicitar la reagrupación familiar.

⁶⁴ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

Otro ejemplo lo constituye la Directiva sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (noviembre de 2003),⁶⁵ dirigida al establecimiento de un estatuto válido en toda la Unión Europea, equiparable al que en distintas legislaciones de los Estados miembros corresponde a la residencia permanente. El estatuto de residente de larga duración se obtiene a los 5 años de residencia legal, a solicitud del interesado y cumpliendo ciertos requisitos. Los requisitos más importantes son: no haber superado ciertos límites en cuanto a la ausencia del territorio del Estado en el que se da esa residencia (6 meses), disponer de recursos económicos y seguro de enfermedad, y no tener un comportamiento que constituya amenaza al orden público a la seguridad interior.

Por su carácter permanente, el estatuto no puede ser retirado por parte del Estado que lo ha otorgado, salvo que se den ciertas circunstancias que la propia directiva especifica: ausencia del territorio del Estado por un periodo de más de 2 años consecutivos, comprobación de que el estatuto se había obtenido de forma fraudulenta y obtención del estatuto permanente en otro Estado miembro.

Los residentes con estatuto permanente tienen derechos equiparables a los de los nacionales en los asuntos que se mencionan: derecho al trabajo, a la educación, a la Seguridad Social, a la asistencia sanitaria, al acceso a bienes y servicios, a la libertad de asociación y afiliación sindical, y a la libre circulación por el territorio del Estado. Además, el residente de larga duración queda protegido contra la expulsión, si bien esta se autoriza en los casos en los que su comportamiento pudiese constituir amenaza grave contra el orden público o la seguridad interior. Igualmente, hay un posicionamiento implícito sobre la libertad de movimiento entre el país de origen de la persona inmigrada y el Estado miembro en el que reside, al establecer que se puede estar ausente de este Estado hasta 2 años sin perder el estatuto de residente permanente. Quienes tengan estatuto de residentes de larga duración podrán ejercerlo siempre que se de alguna de estas situaciones: la disposición de una oferta de trabajo en otro Estado, la realización de estudios o disponer de medios económicos propios.

La característica más relevante de esta Directiva es el reconocimiento del derecho a la libertad de circulación en el territorio de la Unión, similar al de los propios

⁶⁵ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

ciudadanos de la Unión. No obstante, el ejercicio de este derecho estará condicionado a que la persona en cuestión disponga de recursos suficientes —incluyendo un seguro de enfermedad—, de manera que no se convierta en una carga para el Estado miembro receptor.

El Libro Verde sobre el enfoque de la Unión Europea para la gestión de la inmigración económica (enero de 2005)⁶⁶ y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (octubre 2008)⁶⁷ fijaron las iniciativas que debían tomarse en materia de migración legal entre los años 2006 y 2009. El Pacto Europeo propuso una inmigración selectiva, controlada y acorde con las necesidades laborales y la capacidad de integración del país de acogida, acorde con los principios fijados en el marco de la Estrategia de Lisboa.

Las líneas de este plan comenzaron a ser desarrolladas en la directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificados (mayo de 2009)⁶⁸, encaminada a reforzar la capacidad de la Unión Europea para atraer a nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. Sus objetivos no consisten solo en aumentar la competitividad en el marco de la estrategia de Lisboa, sino que también trata de limitar la fuga de cerebros.

Aunque en Tampere se decidió implementar una política europea común para los nacionales de los denominados terceros países, los Estados miembros han sido reacios durante mucho tiempo a ceder competencias en el ámbito de la migración económica.⁶⁹

En este sentido, el lograr una política uniforme y real de inmigración en Europa, ha sido compleja y lenta, específicamente en la creación y regulación de un marco jurídico básico de convergencia gradual en las legislaciones nacionales de los países miembros. Sin embargo, la regulación del procedimiento para la reagrupación familiar ha logrado una armonización muy superior al de otras áreas de inmigración, tales como el ejercicio de actividades asalariadas. A pesar de que las condiciones y los

⁶⁶ *Green Paper on EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.*

⁶⁷ *European Pact on Immigration and Asylum, Council document 13440/08.*

⁶⁸ Directiva 2009/50/CE DEL CONSEJO de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado

⁶⁹ Esto se refleja, en cierta medida, en el limitado papel que el Parlamento Europeo desempeña en el ámbito de la migración laboral, ya que su función en ocasiones es meramente consultiva y no decisiva.

procedimientos varían de un Estado miembro a otro, hay ahora un conjunto de normas estándar en este ámbito.

Algunos aspectos de la reagrupación familiar siguen siendo competencia discrecional de los Estados miembros. Es el caso de la apertura de la reagrupación más allá de la familia nuclear. Este aspecto merece especial atención, sobre todo porque las sociedades europeas tienden a considerar el concepto de familia de una forma más amplia. Asimismo, también es el caso de las restricciones de edad impuestas a cónyuges e hijos. Un tercer aspecto se refiere a la cuestión del tiempo de espera al que puede ser sometido el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar. Cabe señalar una tendencia generalizada a adoptar políticas restrictivas en materia de reagrupación familiar, en particular mediante la introducción de condiciones de integración.⁷⁰

Otra disposición que ha logrado la uniformidad de la política de inmigración en materia europea es la directiva sobre residentes de larga duración. Ha desarrollado una política común en el terreno de la residencia permanente. Las condiciones principales para su concesión es la residencia legal y continuada del solicitante en el Estado miembro, previa a la solicitud, cinco años de residencia, posesión de recursos económicos estables y regulares y seguro médico. Un determinado número de países también requiere un conocimiento básico del idioma local. Sea como fuere, en la mayoría de los casos estas condiciones han de cumplirse como condición general para la obtención de cualquier tipo de permiso de residencia.

Durante la última década, la política de inmigración de la Unión Europea se ha caracterizado por una política restrictiva, impulsada a satisfacer las necesidades económicas y del mercado laboral. Por esta razón, el vínculo entre inmigración y mercado de trabajo sigue siendo una de las características más significativas de la política comunitaria de inmigración. No obstante, se considera que esta política ha de plantear objetivos a medio plazo y no dejarse guiar única y exclusivamente por la actual coyuntura económica, pues se corre el riesgo de que dicha política sea muy restrictiva en cuanto a la admisión de nacionales de terceros países y es indudable que, tanto por

⁷⁰ Desde el año 2000, casi todos los extranjeros que deseen establecerse en los Países Bajos primero deben pasar un examen de idioma y conocimiento cívico. En Alemania y Francia se han incorporado recientemente condiciones similares. Dinamarca es otro ejemplo de grandes restricciones a la política de inmigración con motivos de reagrupación familiar. La legislación danesa prevé una edad mínima más elevada para los cónyuges, así como condiciones de integración muy estrictas (exigencia de arraigo).

razones económicas como demográficas, la Unión Europea va a seguir necesitando la llegada de inmigrantes.

2.2.2 Medidas encaminadas a regular los flujos migratorios en origen en la política de la Unión Europea

El Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) acordó que la Unión Europea {...necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos...}. Esta conclusión de la Presidencia del Consejo constituye el origen del argumento del codesarrollo, y tiene como objetivo asegurar la coherencia entre las políticas interiores y exteriores (lo que posteriormente constituirá la integración de la política migratoria en la acción exterior de la UE).

La Comisión Europea planteó, en su enfoque del año 2000, donde expone cómo deben desarrollarse y aplicarse las decisiones y proyectos consensuados en Tampere, medidas sobre el desarrollo de la acción exterior de la Unión Europea en los países de origen asegurando el trato justo de los ciudadanos extracomunitarios y la aplicación de políticas de integración.⁷¹ Se señaló, además, que la política de inmigración debe tener también en cuenta la repercusión de esta sobre los países de origen, favoreciendo los efectos positivos para el desarrollo económico y político de esos países. También se refería a la necesidad de paliar los efectos negativos de las migraciones, especialmente los referidos a los gastos que los países emisores hacen en la formación de quienes después desarrollaran su actividad fuera del país y de ampliar las posibilidades de movilidad de los migrantes, entre el país de origen y el de acogida, a efectos de favorecer sus actividades y su contribución económica en el país de origen.

El Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, estableció en su conclusión número 40 que una verdadera política europea de inmigración y asilo supone el establecimiento de algunos instrumentos, como por ejemplo: la integración de la

⁷¹ Las dos Directivas comunitarias sobre el trato justo de los ciudadanos de terceros países son la Directiva 2000/43/CE y 2000/78/CE.

gestión de los flujos migratorios en la política exterior de la UE, un control más eficaz de las fronteras exteriores, el desarrollo de un sistema europeo de intercambio de información sobre asilo, inmigración y los países de origen, así como la aplicación de EURODAC⁷² y el establecimiento de programas específicos en materia de lucha contra la discriminación y el racismo.

Tal y como expuso posteriormente la Comisión Europea en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, de 2 de junio del 2004,⁷³ unas relaciones más estrechas con los países de origen contribuyen a tratar las causas de la inmigración ilegal y a orientar la política migratoria de manera que se logre un reparto equitativo de los costes y beneficios de la inmigración. Esta política animará a posibles inmigrantes a seguir procesos de admisión legales en lugar de intentar entrar en territorio comunitario de manera ilegal.⁷⁴

Los tres principios clave en los que debe basarse el proceso de integración de la inmigración en la política exterior de la Comunidad se recogen en otra Comunicación⁷⁵ al Consejo y al Parlamento, y son:

- El diálogo y las acciones con países terceros en el ámbito de la migración tienen que formar parte de un planteamiento global a escala de la Unión, animando a los países a aceptar nuevas disciplinas pero sin penalizar a los que no están dispuestos o capacitados para hacerlo.⁷⁶
- La prioridad de la UE a largo plazo debería ser abordar las causas profundas de los flujos migratorios a través de los programas de lucha contra la pobreza, el refuerzo institucional y la prevención de conflictos.
- Deberían considerarse los aspectos relacionados con la migración dentro del marco estratégico propuesto por la Comisión y acordado por los Estados miembros (los

⁷² Es el sistema europeo de identificación automática mediante huellas digitales. Sirve para registrar los datos de los solicitantes de asilo y de algunas categorías de inmigrantes ilegales que lleguen a los Estados miembros, de modo que desde Bruselas sea posible determinar qué país de la UE es el responsable de tramitar la demanda de acogida. Está operativo desde el 15 de enero de 2003. (<http://www.aquieuropa.com/indices/cuadernos/fju.htm>, 31 de enero de 2002).

⁷³ COM (2004) 401, de 2 de junio de 2004, p. 16.

⁷⁴ COM (2003) 336, de 3 de junio de 2006, pp. 36 y 37.

⁷⁵ COM (2002) 703, de 3 de diciembre de 2002.

⁷⁶ Este fue el resultado final del conflicto abierto en el Consejo Europeo de Sevilla.

Informes Estratégicos nacionales y regionales⁷⁷). La incorporación del fenómeno migratorio a estos informes garantiza la plena participación y el compromiso del país o la región afectados.

Por su parte, la Comunicación⁷⁸ de la Comisión “Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia” señala los principios que deben regir la política dirigida a los terceros países:

- Fijación de prioridades geográficas: en las políticas de ampliación, de desarrollo y de relaciones exteriores en función de las relaciones especiales de la UE con determinadas regiones o países.

- Estrategias adaptadas: con el fin de dar una respuesta individual a la situación específica de un país o región.

- Flexibilidad: en la programación, con el fin de garantizar la adaptación a nuevas prioridades.

- Coordinación entre pilares: la acción exterior en materia de justicia, libertad y seguridad presenta a veces una interrelación entre pilares que no solo afecta a cuestiones de competencia comunitaria, sino también a la PESC y a la cooperación policial y judicial, lo cual requiere una coordinación estrecha entre el Consejo y la Comisión para garantizar la coherencia de las actividades exteriores de la UE.

- Asociación: con terceros países en los ámbitos de justicia, libertad y seguridad en las políticas de ampliación, relaciones exteriores y desarrollo.

- Pertinencia: de la acción exterior, de forma que exista un vínculo claro entre las actividades interiores dirigidas a crear el espacio de libertad, seguridad y justicia, y las acciones exteriores destinadas a apoyar este proceso.

- Valor añadido: a través del intercambio regular de información entre los Estados miembros y la Comisión sobre las actividades realizadas en los terceros países.

- Evaluación comparativa: de modo que todas las acciones incluyan mecanismos de evaluación de los progresos realizados en los terceros países y de la pertinencia de la acción en relación con los objetivos.

⁷⁷ Los documentos de estrategia forman parte de un proceso de gestión de la cooperación de la Comisión Europea con distintos países y regiones del mundo. Constituyen un elemento clave en la mejora del proceso de programación que se introdujo con la reforma de la gestión de la ayuda exterior, que se espera permitirá una mayor coherencia entre las prioridades estratégicas de la UE y la combinación adecuada de políticas para cada país asociado. Véase Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea: http://europa.eu.int/comm/external_relations/sp/index.htm

⁷⁸ Comunicación de la Comisión: Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia COM (2005) 491 final.

La plasmación de la política encaminada a regular los flujos migratorios en origen por parte de la UE se encuentra en los programas de cooperación a largo plazo que incluyen temas relacionados con la inmigración legal e ilegal y programan ayuda financiera comunitaria a países terceros. No es objeto de esta tesis ahondar en una política diferente de la migratoria, como es la de cooperación al desarrollo, a pesar de su directa vinculación y su impacto en los flujos migratorios sur-norte y este-oeste, por lo que en este apartado se abordan las acciones en materia de codesarrollo solo desde un punto de vista general y desde el prisma de las migraciones. Algunos estudios en materia de codesarrollo ponen de manifiesto las discrepancias existentes en la propia definición del término,⁷⁹ razón por la cual no se aborda aquí este aspecto concreto de las migraciones.

A partir de la celebración de la Cumbre de Tampere la inmigración se ha ido incorporando progresivamente y de manera más específica a los programas y medidas comunitarias establecidos en relación con terceros países, considerando que para garantizar la coherencia entre las políticas comunitarias de desarrollo y migración, es preciso evaluar sistemáticamente la relación entre ambas.

El Consejo Europeo (2002) ha refrendado este planteamiento al confirmar, en su reunión de Sevilla, que “un enfoque integral, global y equilibrado que se proponga remediar las causas profundas de la inmigración ilegal debe continuar siendo objetivo constante de la Unión Europea a largo plazo”. En este contexto, el Consejo señaló que “tanto la intensificación de la cooperación económica como el desarrollo de los intercambios comerciales, la ayuda al desarrollo y la prevención de conflictos constituyen medios para promover la prosperidad económica de los países afectados y reducir así las causas de los movimientos migratorios”.⁸⁰

El presente programa tiene su origen en las acciones preparatorias emprendidas entre 2001 y 2003. Dichas acciones, financiadas con cargo al título presupuestario B7-667, tenían por objeto apoyar los esfuerzos de los terceros países para gestionar los flujos migratorios de manera más eficaz. El programa AENEAS se diseñó para suceder

⁷⁹ Jiménez C. Y Col. (2004): “Migraciones y desarrollo. Estudio de dos casos particulares: Ecuador y Marruecos”, en el marco de un seminario del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) sobre “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”. Véase: http://www.cecocod.net/migraciones_y_desarrollo.htm.

⁸⁰ Consejo Europeo (2002).

a las acciones preparatorias. Este instrumento, adoptado en 2004, recibió una dotación de 250 millones de euros para el período 2004-2008. En vista del actual marco financiero de la UE, la duración del programa AENEAS se redujo a tres años. El presente programa temático prolonga las actividades del programa AENEAS en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013. Sigue la línea del programa de La Haya, el cual afirma que la política de la UE debe promover la cooperación con terceros países en materia de migración en forma de plena asociación, utilizando si procede los fondos comunitarios existentes.

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo para la cooperación con terceros países en materia de migración y asilo⁸¹ se centraba en brindar apoyo a terceros países con el fin de ayudarles a garantizar una gestión mejor de los flujos migratorios. El programa se propuso abarcar los principales ámbitos de intervención correspondientes a los aspectos más relevantes del fenómeno migratorio, concretamente: la relación entre migración y desarrollo; la migración económica; la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal; el retorno voluntario y la reinserción de los emigrantes y la protección internacional.

Pueden acogerse al programa todos los terceros países contemplados en el Instrumento para la política de vecindad y en el Instrumento para la cooperación al desarrollo y la cooperación económica. Sin embargo, la Comisión propuso que los países que constituyen regiones de emigración y tránsito hacia la Unión Europea (UE) recibiesen un tratamiento prioritario. Se articula en torno a 5 objetivos:

1. Estimular el vínculo entre migración y desarrollo: fomentar la contribución de los emigrantes al desarrollo socioeconómico de su país de origen; limitar la fuga de cerebros; facilitar las repatriaciones de fondos de los migrantes; fomentar el retorno voluntario y la reinserción profesional; reforzar las capacidades con el fin de mejorar la gestión de la migración.
2. Informar sobre las oportunidades de trabajo y las necesidades de los Estados miembros; fomentar la elaboración de marcos legislativos en terceros países para los trabajadores migrantes.
3. Luchar contra la migración clandestina y facilitar la readmisión de los

⁸¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo-Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo. COM (2006) 26 final.

inmigrantes ilegales: reforzar la lucha contra las redes de inmigración clandestinas y la trata de seres humanos; facilitar la transmisión de información encaminada a evitar la inmigración clandestina; mejorar la prevención de la inmigración clandestina y la lucha contra este fenómeno; facilitar la aplicación de los acuerdos de readmisión celebrados con la Comunidad; intensificar la ayuda a terceros países con el fin de gestionar la inmigración ilegal.

4. Proteger a los emigrantes contra la explotación y la exclusión: la elaboración de legislaciones en los terceros países en el ámbito de la inmigración legal; el apoyo a las políticas de integración y no discriminación y a la aprobación de medidas destinadas a proteger a los emigrantes del racismo y la xenofobia; la prevención de la trata de seres humanos, la lucha contra los traficantes y el apoyo a las víctimas de esa trata.
5. Fomentar las políticas de asilo y protección internacional de los refugiados: ayudando a los terceros países a elaborar marcos jurídicos en materia de asilo y protección internacional; facilitando el registro y asunción de responsabilidad de los solicitantes de asilo y los refugiados; fomentando el cumplimiento de las normas internacionales; fomentando la mejora de las condiciones de recepción, la integración local, la reinserción duradera de las personas repatriadas y de los programas de reinstalación.

Se estableció una programación plurianual para este programa, primero para el período 2007-2010 y luego para el período 2011-2013.

El otro gran instrumento utilizado por la UE en este terreno han sido los acuerdos de co-gestión con terceros países para la ordenación de los flujos migratorios. Se entiende por gestión, en este caso, la colaboración en la ordenación del reclutamiento de trabajadores entre países de origen y destino y en ningún caso la participación en labores comunes de vigilancia de las fronteras o de control del acceso.

El objetivo de las políticas de co-gestión es desincentivar, con la ayuda del propio país de origen de los emigrantes, la salida hacia la UE cuando esta no ha autorizado la admisión. Contener las salidas masivas de emigrantes es una prioridad para los Estados miembros, de ahí el establecimiento de medidas de control en todas las fases de la emigración (desde la salida del país hasta la llegada a las fronteras del nuevo

destino) a cambio del establecimiento de cuotas de trabajadores, incluidos los llamados temporeros.

No son acuerdos exclusivos de los Estados miembros, pero es posible que estos, por separado, puedan alcanzarlos de forma más sencilla y eficaz que la Unión de forma conjunta. La Comisión⁸² apoya, en cualquier caso, la celebración de este tipo de acuerdos, aunque señala que la admisión de trabajadores extranjeros debería hacerse a través de acuerdos de asociación de la Unión con los países de origen y dentro del marco de la Estrategia Europea para el Empleo.⁸³

La información disponible sobre estos acuerdos es más bien escasa. Casi todos los Estados miembros tienen firmados acuerdos bilaterales para regular los flujos migratorios con terceros países, aunque la Comunidad de forma conjunta no ha firmado, hasta el momento, acuerdos de este tipo, y no existe ningún acuerdo de estas características porque estaría ligado al concepto de un mercado de trabajo único,⁸⁴ meta realmente difícil de alcanzar. En ocasiones sí se ha acudido al apoyo de los países de origen de la inmigración. Ejemplo de este tipo de prácticas lo encontramos en la época en la que Alemania necesitó masivamente mano de obra extranjera y recurrió al establecimiento de oficinas de reclutamiento en Yugoslavia y Turquía. Otros ejemplos son los de Francia y el Reino Unido, que en varias ocasiones establecieron sistemas para atraer mano de obra procedente de sus antiguas colonias.

En la actualidad algunos países europeos tienen en vigor acuerdos bilaterales con los países emisores para el establecimiento de cuotas que permitan a trabajadores poco cualificados trabajar en el extranjero, normalmente como trabajadores temporeros o empleados estacionales. Es el caso de Alemania con Polonia, el de Francia, que tiene suscritos acuerdos bilaterales con Marruecos, Polonia, Senegal y Túnez (Stalker, 2002), o el de España, que tiene firmados una serie de convenios bilaterales sobre inmigración con algunos Estados de origen de los principales flujos migratorios que recibe.

Estos acuerdos pretenden que la responsabilidad de reducir las migraciones irregulares se comparta entre los países de origen, tránsito y destino, a través de

⁸² COM (2001) 387, de 11 de julio de 2001, p. 9.

⁸³ La Unión, de forma conjunta, podría negociar este tipo de acuerdos encargándose de establecer las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países por vías legales.

⁸⁴ Véase al respecto el debate abierto en torno a estas cuestiones en el libro verde de la gestión de la inmigración económica, COM (2004) 811, de 11 de enero de 2005.

programas nacionales específicos para la fijación de cupos de trabajadores extranjeros. Junto con cuotas puntuales de permisos de trabajo para personas que deseen emigrar y firmando, de forma paralela, convenios que aseguren el control de la emigración ilegal. Se trata, en definitiva, de canalizar las migraciones a través de vías legales y dificultar la inmigración ilegal.

Hay que reconocer que el enfoque de colaboración para la gestión de los flujos migratorios es bastante incierto, por cuanto depende en gran medida de la situación y de la voluntad de terceros países y de la capacidad de negociación de los gobiernos europeos, así como de la calidad de las relaciones exteriores de la diplomacia europea.

2.2.3 Medidas encaminadas a combatir la inmigración irregular en la Unión Europea

Como se ha expuesto anteriormente, el título IV del Tratado de Ámsterdam establecía la adopción de medidas, no necesariamente vinculadas en forma directa con la libre circulación de personas «en los ámbitos del asilo, la inmigración y la protección de los derechos de los nacionales de terceros países». En este sentido, se dictaron medidas sobre la residencia de ilegales, incluida la repatriación de los mismos [art., 63.3.b) TCE] y sobre la cooperación policial y judicial en materia penal destinadas a garantizar un alto grado de seguridad mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia dentro de la Unión [art. 61, e) TCE].

En relación con la lucha contra la inmigración ilegal, la reunión del Consejo Europeo en 1999 en Tampere, en su conclusión nº 11, hacía referencia a la puesta en práctica de una política común más activa en materia de visados y de falsos documentos, la cooperación entre los servicios de control de fronteras de los Estados miembros y la importancia del combate a la inmigración ilegal desde sus orígenes, a través de la lucha contra los responsables de la trata de seres humanos y la explotación económica de los inmigrantes.

En consecuencia, la propuesta de tratamiento a escala europea del problema de la inmigración ilegal (noviembre de 2001)⁸⁵ planteó la definición de un Plan para la

⁸⁵ COM (2001) 672, de 15 de noviembre de 2001.

lucha contra la inmigración ilegal que fue tomando forma hasta su aprobación por el Consejo de Justicia e Interior de 28 de febrero de 2002.⁸⁶ Este plan de acción estableció medidas en áreas como:

- Política de visados: Algunas medidas concretas en el área de visados fueron revisar la lista de terceros países cuyos nacionales se encuentran sometidos a la exigencia de visado para entrar en territorio de la UE e instaurar un sistema común de identificación de visados.
 - Intercambio y análisis de información.
 - Medidas previas al cruce de fronteras.
 - Gestión aduanera: avanzar progresivamente hacia el desarrollo de una guardia de fronteras europea.
 - Mejora de la cooperación y de la coordinación al nivel operativo (programa ARGO).
 - Concesión de mayores poderes operativos a Europol para luchar contra el tráfico ilícito de seres humanos.
 - Armonización de las sanciones contra el empleo ilegal para eliminar toda ventaja competitiva posible.
 - Redefinición de una política de readmisión y repatriación tomando como base el Libro Verde de la Comisión relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales.

El Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002) acogió el Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal,⁸⁷ que había sido confeccionado por la Comisión Europea⁸⁸ como una herramienta eficaz para lograr una adecuada gestión de los flujos migratorios y luchar contra la inmigración clandestina.

La postura más controvertida que se negoció en Sevilla, apoyada especialmente por el Reino Unido, Italia y España, fue la que trataba de incentivar la adopción de un acuerdo relativo a la supresión de toda ayuda de tipo financiero a los países de origen y tránsito que no colaborasen en el control de los flujos migratorios. Las conclusiones del Consejo matizaron finalmente esta postura, recogiendo la posible inclusión de una

⁸⁶La Propuesta de Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal DO C 142, de 14 de junio de 2002.

⁸⁷ La propuesta del Plan Global era publicada en el DO C 142, 14 de junio de 2002.

⁸⁸ COM (2001) 672, de 15 de noviembre de 2001.

cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios⁸⁹ y sobre readmisión obligatoria⁹⁰ en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, asociación o equivalente que la Unión celebre con cualquier país tercero. Se estableció que en la obtención de la colaboración exigida, si llegaran a agotarse los mecanismos comunitarios existentes, el Consejo podría constatar por unanimidad la falta de colaboración por parte de un tercer país en la gestión conjunta de la inmigración. En este caso, el Consejo podría adoptar medidas según lo dispuesto en los Tratados, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y las demás políticas de la Unión, sin menoscabo de los objetivos de la cooperación al desarrollo.

En la puesta en práctica efectiva del Plan los dos aspectos que más se desarrollaron fueron el de la vigilancia interior (control de fronteras) y el referido a los mecanismos de repatriación y expulsión de inmigrantes ilegales.

En relación con la eficacia del control en frontera, el Consejo Europeo de Salónica (junio de 2003) dio luz verde a la creación de la agencia FRONTEX⁹¹ encargada de coordinar la cooperación entre los Estados miembros en materia de controles de las fronteras. También definió nuevas etapas en el camino hacia una gestión integrada de las fronteras: un sistema de entrada-salida⁹² que desencadena una alerta automática cuando una persona supera la duración de su visado y un sistema de vigilancia de las fronteras exteriores meridionales y orientales de la UE (EUROSUR).⁹³

La gestión integrada de las fronteras implica, asimismo, el recurso a las nuevas tecnologías (los pasaportes biométricos se introdujeron en 2006). El sistema de información Schengen de segunda generación y el sistema de información sobre visados están en proceso de elaboración y ya se ha definido su marco jurídico⁹⁴. Estos sistemas

⁸⁹ Consejo Europeo (2002), conclusión nº 33.

⁹⁰ En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla (conclusión nº 34) se señala que la colaboración exigida en cuanto al control de los flujos migratorios se materializará en la readmisión no solo de los propios nacionales presentes ilegalmente en territorio de la UE, sino también de los nacionales de terceros países de cuyo tránsito por el país de que se trate haya constancia.

⁹¹ *Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency*, COM (2008) 67 final.

⁹² *Preparing the next steps in border management in the European Union*, COM (2008) 69 final.

⁹³ *Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)*, COM (2008) 68 final.

⁹⁴ Reglamento (CE) nº 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). Cuya fecha de entrada en vigor fue el 17/01/2008. Véase también: Decisión 2010/261/UE de la Comisión, de 4 de mayo de 2010, relativa al plan de seguridad para el SIS II Central y la infraestructura de comunicación [Diario Oficial L 112 of 5.5.2010] y Decisión de la Comisión 2008/333/CE, de 4 de marzo de 2008, por la que se adopta el Manual Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [Diario Oficial L 123 de 8.5.2008].

permitirán un mayor uso de las nuevas tecnologías (en particular, la biométrica) y contribuirán así a la seguridad del espacio Schengen.

En cuanto a la política de visados, también se expuso un marco legislativo para la aplicación y el funcionamiento del sistema de información de visados (VIS) en 2008,⁹⁵ lo que ha facilitado los controles en los pasos de frontera exteriores y los intercambios de datos sobre visados entre los Estados miembros. Se han negociado algunos acuerdos destinados a facilitar la expedición de visados con Rusia, Ucrania, la República de Moldavia, Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia-Montenegro. Estos acuerdos, que entraron en vigor en 2007 y 2008, simplificaron los procedimientos para los ciudadanos de estos países que deseaban viajar a la UE para estancias breves. Se ha logrado una plena reciprocidad⁹⁶ en materia de visados con Costa Rica, Israel, Malasia, México, Nueva Zelanda, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Singapur, Uruguay y Venezuela. Se han realizado también algunos avances con Australia, Brunei, Canadá y Estados Unidos.

Pasamos ahora a considerar las medidas relacionadas con los mecanismos de repatriación y expulsión de inmigrantes. La Decisión 2004/573/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a los vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países estableció unas normas para la organización de vuelos de retorno de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión.

Mucho más relevante ha sido, sin embargo, la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, al establecer normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que esten en situación irregular en sus territorios, con ciertas excepciones. En la misma se estipula que los Estados miembros respetarán

⁹⁵ *Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.*

⁹⁶ *Four "reciprocity reports". COM (2006) 3 final; COM (2006) 568 final; COM (2007) 533 final; COM (2008) 486 final/2.*

siempre el principio de no devolución y tendrán en cuenta el principio del interés superior del niño, la vida familiar y estado de salud de la persona implicada.

Los Estados miembros deberán dictar una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio. Si un nacional de un tercer país tiene pendiente un procedimiento de renovación del permiso de residencia, el Estado miembro no puede dictar una decisión de retorno hasta que finalice dicho procedimiento.

La decisión de retorno debe establecer un plazo adecuado, cuya duración oscilará entre siete y treinta días, para la salida voluntaria del nacional de un tercer país en situación irregular. Los Estados miembros pueden disponer que este plazo se conceda únicamente a petición del nacional en cuestión. Si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria o si el nacional del tercer país no ha cumplido con la obligación de retorno dentro del plazo concedido, el Estado miembro deberá tomar todas las medidas necesarias para llevar a cabo la expulsión. Los Estados miembros podrán utilizar, como último recurso, medidas coercitivas para llevar a cabo la expulsión de un nacional de un tercer país; dichas medidas deberán ser proporcionadas y la fuerza ejercida no irá más allá de lo razonable. La expulsión de un nacional de un tercer país debe ser aplazada si vulnera el principio de no devolución o si a la decisión de retorno se ha suspendido temporalmente. Los Estados miembros también pueden aplazar una expulsión en circunstancias especiales.

Las decisiones de retorno pueden ir acompañadas de una prohibición de entrada y esta no será superior a cinco años. Los Estados miembros pueden revocar o suspender la prohibición de entrada por razones concretas. Además, por razones humanitarias, el Estado miembro puede decidir no emitir una prohibición.

Las decisiones de retorno y las decisiones de prohibición de entrada y de expulsión deben dictarse por escrito e ir acompañadas de información sobre las vías de recurso de las que se dispone. Se dará al nacional de un tercer país la posibilidad de interponer un recurso contra las decisiones relativas al retorno o pidiendo que estas se revisen y de obtener asistencia jurídica y representación legal de forma gratuita. Las decisiones deben ser revisadas por un órgano jurisdiccional o una autoridad

administrativa u otro órgano competente compuesto por miembros imparciales y con garantías de independencia.

En casos específicos, los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países durante el procedimiento de retorno si hay riesgo de fuga o si el nacional de un tercer país evita o dificulta la preparación del retorno o el proceso de expulsión. El internamiento debe ser ordenado por una autoridad administrativa o judicial y debe ser revisado regularmente. El periodo de internamiento debe ser tan breve como sea posible y nunca superior a seis meses. Los Estados miembros podrán prorrogar el plazo previsto por un periodo no superior a doce meses más. El internamiento debe llevarse a cabo en centros de internamiento especializados; no obstante, si esto no es factible, podrán recurrir a un centro penitenciario común, aunque los nacionales de terceros países deberán estar separados de los presos ordinarios. La directiva fue aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de junio de 2008 sin ninguna de las enmiendas propuestas. Los Estados miembros tendrán que ajustar sus leyes nacionales a la directiva en un periodo máximo de dos años, específicamente el plazo de transposición de la directiva fue el 24 de diciembre de 2010.

El funcionamiento práctico de estas medidas depende crucialmente de la existencia previa de acuerdos de readmisión y del reconocimiento mutuo de las medidas de expulsión. Un acuerdo de readmisión es aquel *“por el que se establecen los procedimientos prácticos y los medios de transporte para el retorno y la readmisión por las partes contratantes de las personas que residen ilegalmente en el territorio de una de las partes contratantes”*.⁹⁷ En virtud de un acuerdo de readmisión cada parte se compromete a readmitir en su territorio respectivo a aquellas personas que desde su territorio hubieran entrado o residido irregularmente en el territorio de la otra parte.⁹⁸ El Tratado de Amsterdam estableció por primera vez la adopción de medidas para hacer frente a la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación (apartado b del art. 63.3 TCE). Hasta la entrada en vigor de este Tratado, en 1997, la Unión no tenía competencias para celebrar acuerdos de readmisión, aunque sí las tenían los Estados miembros de forma individual.

⁹⁷ COM (2002) 175, de 10 de abril de 2002, p. 28.

⁹⁸ Definición dada por Denoel, citado en Janer (2001), p. 29.

En la tabla 2.3 tenemos algunos de los acuerdos de readmisión firmados entre la Unión Europea y terceros países.

Tabla 2.3 Acuerdos de readmisión firmados entre la Unión Europea y terceros países

| País | Apertura del Acuerdo | Entrada en Vigor |
|-------------------------|----------------------|------------------|
| Republica de Albania | Decisión 2005/809/CE | 7.11.2005 |
| Macedonia | Decisión 2007/817/CE | 8.11.2007 |
| República de Montenegro | Decisión 2007/818/CE | 8.11.2007 |
| Serbia | Decisión 2007/819/CE | 8.11.2007 |
| Bosnia y Herzegovina | Decisión 2007/820/CE | 8.11.2007 |
| Rusia | Decisión 2007/341/CE | 17.06.2007 |
| Albania | Decisión 2005/371/CE | 17.05.2005 |
| Sri Lanka | Decisión 2005/372/CE | 01.05.2005 |

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué intentan resolver los acuerdos de readmisión? Cuando un Estado miembro pretende expulsar de su territorio a un inmigrante en situación de irregularidad desde un punto de vista jurídico, se encuentra con un obstáculo importante: en muchos casos los países de origen de los extranjeros no les reconocen como ciudadanos o los mismos extranjeros ocultan su nacionalidad, destruyendo o escondiendo su documentación para evitar ser devueltos (Pérez-Díaz et al., 2001). La consecuencia directa de ello es que estos ciudadanos no pueden entonces ser expulsados del territorio comunitario y, por tanto, permanecen en el espacio europeo aunque hayan recibido una orden de expulsión.⁹⁹ Esto ocurre, sobre todo, en el caso de los países subsaharianos.

Estos acuerdos persiguen, en definitiva, alcanzar un mayor nivel de coordinación entre los Estados miembros y utilizar el peso económico y político que la UE tiene a

⁹⁹ Se ha producido en este terreno un avance notable consistente en la aprobación de una Directiva relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países. Véase DO L 149, de 2 de junio de 2001.

escala internacional para negociar las opciones y viabilidad de las medidas de expulsión de ciudadanos de terceros países que residen irregularmente en la UE.¹⁰⁰

Aun a pesar del potencial negociador de Europa existen importantes obstáculos para avanzar en las negociaciones de este tipo de acuerdos ante la dificultad de ofrecer contrapartidas de interés a los terceros países (Jiménez Piernas, 2002). Es evidente que resulta complejo hacer atractivos a otros países los acuerdos para la admisión en su territorio de los nacionales que permanecen de forma ilegal en territorio comunitario. Tales acuerdos solo llegarán a buen fin si forman parte de un programa de cooperación más amplio. Por este motivo, la Comisión considera que habría que tener en cuenta, para cada país en concreto, una serie de incentivos para conseguir la cooperación en la negociación y celebración de acuerdos de readmisión con la Comunidad Europea.¹⁰¹

Por otra parte, la aprobación de una de las primeras Directivas relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países¹⁰² puede catalogarse como una medida paralela a la rúbrica de acuerdos de readmisión, teniendo la misma finalidad común y prioritaria para Europa: la lucha contra la inmigración ilegal.

La Directiva tenía por objeto “permitir el reconocimiento mutuo de una decisión de expulsión adoptada por una autoridad competente de un Estado miembro (...) contra un nacional de un tercer país que se encuentre en el territorio de otro Estado miembro”¹⁰³, basada tal y como dice Jiménez Piernas (2002) “en una amenaza grave y actual para el orden público o la seguridad nacional” y “en el incumplimiento de las normas nacionales sobre entrada o residencia de extranjeros”.¹⁰⁴ Dos son sus objetivos prioritarios: conseguir una mayor eficacia en la ejecución de las expulsiones y alcanzar un mayor nivel de cooperación entre Estados miembros en materia de expulsión de los nacionales de terceros países residentes de forma ilegal, acción que puede lograrse mejor a escala comunitaria.

¹⁰⁰ El poder de la Unión en su conjunto es mayor que el de un Estado Miembro individual a la hora de negociar acuerdos de readmisión.

¹⁰¹ COM (2002) 703, de 3 de diciembre de 2002, p. 26.

¹⁰² Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.

¹⁰³ En el artículo 1 de la Directiva 2001/40/CE se señala que esta tiene por objeto permitir el reconocimiento de una decisión adoptada por una autoridad competente de un Estado miembro, denominado en lo sucesivo “Estado miembro autor”, contra un nacional de un tercer país que se encuentre en el territorio de otro Estado miembro, denominado en lo sucesivo “Estado miembro de ejecución”.

¹⁰⁴ Jiménez Piernas (2002), p. 884.

Ahora bien, el mayor problema en relación a las medidas de expulsión es, sin duda, el relativo a la financiación. Concretamente, la aplicación de la Directiva relativa al reconocimiento mutuo de expulsiones puede generar desequilibrios financieros cuando las decisiones de expulsión no pueden efectuarse a expensas del nacional del tercer país interesado. La Comisión Europea entiende que los Estados miembros, por lo tanto, deberán compensarse recíprocamente por los eventuales desequilibrios financieros que puedan resultar de este reconocimiento mutuo. Con el objetivo de introducir criterios y modalidades prácticas apropiados para la compensación de cualquier desequilibrio financiero que pueda resultar de la aplicación de esta directiva, la Comisión presentó en febrero de 2003 una Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecían los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva 2001/40/CE.¹⁰⁵

El principio básico de esta Decisión era el de que el Estado miembro que emite la decisión de expulsión debe reembolsar una cantidad determinada al Estado miembro que la ejecuta sobre la base de los costes reales. Los reembolsos serían necesarios en relación con tres tipos de costes: costes de transporte, administrativos y de alojamiento. Resulta, asimismo, evidente que es preciso fijar un límite máximo para cada categoría a fin de garantizar que los costes sean en todo momento razonables, comparables y equilibrados. Estrechamente ligada a la expulsión está la repatriación voluntaria, que es una de las vías de gestión que más se está desarrollando hoy en día en el ámbito de la Unión. Así lo demuestra una comunicación de la Comisión relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales,¹⁰⁶ basada en que debe conseguirse que en un plazo de tiempo no muy largo el número de retornos voluntarios sea superior al número de expulsiones y traslados forzosos.

Precisamente el número total de expulsados, aun siendo muy importante desde el punto de vista humano, podría no serlo en cuanto a factor regulador del flujo de inmigración. El sistema establecido para las expulsiones, además de poco eficaz para reducir la inmigración, es muy costoso (Pajares, 2000^a).

¹⁰⁵ Véase COM (2003) 49, 3 de febrero de 2003.

¹⁰⁶ COM (2002) 564, 14 de octubre de 2002. Véase también el libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, COM (2002) 175, de 10 de abril de 2002.

2.2.4 Valoración del avance hacia una política común europea en materia de inmigración

Las medidas se han centrado más, en el carácter represivo y de control, sesgando con ello la política comunitaria de inmigración de un modo tal que en múltiples ocasiones ha sido objeto de feroces críticas y calificativos como la “Europa fortaleza”.¹⁰⁷

La política de inmigración precisa un enfoque global y multidisciplinar, esta es una de las cuestiones que se planteaba en la introducción misma de esta tesis doctoral y sobre la que ahora quiere llamarse de nuevo la atención. El tratamiento de la inmigración debe realizarse en el ámbito más general de la política de relaciones exteriores de la Unión, pero no puede circunscribirse a este. La inmigración también debería constituir un elemento de análisis y preocupación para los departamentos de interior, trabajo, defensa o economía, y no solo a nivel nacional.

No solo incumbe a la UE la gestión de las migraciones y la resolución del problema de la irregularidad, sino que también atañe a Europa la necesaria ambición de avanzar un poco más ante la dimensión que está adquiriendo la realidad migratoria contemporánea. La intensidad y el carácter global de las migraciones siempre ha demostrado que el número de extranjeros no deja de incrementarse día a día. Una política proactiva en materia de inmigración debería basarse en el reconocimiento de esta realidad e impulsar las políticas de integración. El tratamiento global de la inmigración debería hacerse sobre la base de una evaluación común del desarrollo económico, laboral, político, social y demográfico en Europa y en cada Estado miembro, así como de las relaciones históricas y culturales entre países de origen y destino de las migraciones.

El avance en la creación de un ELSJ es paralelo a la profundización en el proceso de integración europea. Algunos autores piensan incluso que el éxito o fracaso del proceso de integración política europea depende de cómo se gestione en el futuro el fenómeno de la inmigración. Independientemente de lo incierto de que el alcance de esta cuestión sea de tal envergadura, merece la pena reflexionar al menos sobre el

¹⁰⁷ Festung E., Zandonella, B.: “Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten”. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2005.

camino que se está siguiendo hacia esa política común de inmigración. El mensaje principal de la Cumbre de Tampere es que no puede haber una unión política sin política común de inmigración (Zapata-Barrero, 2001).

La unificación de cierto tipo de visados y la homologación de la legislación relativa a la entrada y residencia de trabajadores extranjeros nos permiten pensar en la posibilidad de una futura política común europea en materia de inmigración. Sin embargo, el avance hacia la total comunitarización de esta política no está exento de obstáculos. Tres son los argumentos que pueden explicar la lentitud en el avance hacia una política común: normativa nacional, soberanía y principio de subsidiariedad.

Legislación Nacional. La flexibilidad negociadora de los representantes de los Estados miembros en el marco del Consejo está restringida por el hecho de que casi todos ellos acaban de adoptar sus propias normas nacionales en materia de inmigración o están actualmente en período de aprobación. En estas circunstancias, los representantes nacionales en el Consejo tienden a esforzarse para que el contenido de las nuevas normas comunitarias en discusión coincida con el de las normas nacionales, manifestando así escasa flexibilidad en la búsqueda de un compromiso a escala comunitaria. Teniendo en cuenta que muchos Estados miembros están en esta situación o incluso prevén nuevas modificaciones de la legislación nacional para adaptarse a la situación cambiante,¹⁰⁸ se comprende la dificultad de alcanzar acuerdos en el marco del Consejo para el desarrollo de la política europea (Gonzales, 2002); máxime cuando la gestión del volumen de inmigrantes económicos es competencia exclusiva de los Estados miembros.

Soberanía nacional. Otro de los argumentos utilizados para justificar la dificultad de alcanzar una política única de inmigración es el relativo a la soberanía de los Estados miembros. Por lo que respecta a algunos asuntos, los gobiernos todavía prefieren políticas nacionales a supranacionales, mostrándose reacios a transferir mayor autoridad a las instituciones comunitarias. Resulta obvio que la consecución de una

¹⁰⁸ Es el caso de España, que ha realizado a finales del año 2009 una nueva modificación de la ley de extranjería: Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, 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, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; por la LO 2/2009, de 11 de diciembre y la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE nº 279, de 21 de noviembre).

política única entre los Estados miembros implica una pérdida de competencias en la materia de que se trate. Entre otros requisitos, el avance hacia una política única obligaría inevitablemente a los Estados miembros a una cesión de soberanía que no todos están dispuestos a realizar, especialmente en ciertas cuestiones que afectan a principios básicos de los Estados.

El resultado final de parte de los instrumentos acordados, comparados con las ambiciones iniciales descritas en Tampere y a las que la Comisión ha aspirado en la presentación de sus propuestas, es positivo aunque debe valorarse con cautela. Un ejemplo claro es el campo de la inmigración legal, en el que el grado de armonización corre el riesgo de reducirse al denominador común más bajo a expensas del valor añadido por la acción común a escala europea. En este contexto y dada la resistencia que se manifiesta por parte de los Estados miembros, la Comisión ha adoptado la estrategia del “paso a paso”, que ha demostrado su eficacia en áreas sensibles y que se apoya en éxitos desde los primeros días de la integración europea.

El principio de subsidiariedad. El último argumento, cuya explicación requiere una mayor extensión, es el del principio de subsidiariedad. Según el mismo, la Comunidad intervendrá en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a nivel comunitario. El principio de subsidiariedad trata, en definitiva, de determinar qué nivel, el comunitario o el estatal, está llamado a actuar en cada caso concreto. Ahora bien, su aplicación no está exenta de polémica por cuanto es difícil precisar hasta qué punto los Estados miembros pueden regular una materia de forma más eficaz que la Comunidad.

¿Pero, con respecto a la inmigración como se aplica este principio? La libertad de circulación en el ámbito del espacio Schengen constituye una dificultad añadida cuando la lucha contra la inmigración ilegal se plantea de forma individual por parte de cada Estado miembro. Supongamos que cada Estado miembro regulase de forma unilateral las condiciones de entrada o residencia de nacionales procedentes de terceros países. En este caso podrían crearse agravios comparativos entre Estados miembros debido a la existencia de desequilibrios entre regiones en la carga de inmigrantes. Si

cada Estado regulase unilateralmente los aspectos relacionados con las fronteras exteriores de la Unión, el resto de Estados miembros sufrirían las consecuencias.

Por esa razón se entiende que respecto a la entrada de extranjeros, que afecta al conjunto de los Estados miembros, la Comunidad regularía mejor (de forma más beneficiosa y más equitativa para el conjunto de la Unión) que cada Estado miembro de forma individual. En definitiva, en este caso el principio de subsidiariedad legitimaría la actuación de la Comunidad, que intervendría regulando materias de interés común cuando la acción comunitaria es más eficaz que la de los Estados miembros considerados aisladamente.¹⁰⁹ Otro caso de aplicación práctica de este principio podría basarse en el análisis de la propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo por cuenta propia o ajena,¹¹⁰ que define los procedimientos y condiciones en las cuales los trabajadores extranjeros pueden ser admitidos para trabajar en el mercado de trabajo europeo, aunque no se regulan cuotas u objetivos cuantitativos en relación con los trabajadores inmigrantes.

En este caso, se entiende que los Estados miembros deberían ser los responsables de la fijación de los límites de la migración económica y de la toma de decisiones sobre el número de inmigrantes necesarios para cubrir las necesidades nacionales,¹¹¹ por lo que cabe aplicar el principio de subsidiariedad legitimando la actuación de los Estados miembros por entenderse que serían más eficaces que la Comunidad en su actuación. En este segundo caso, la política común europea en materia de inmigración no sería posible y la definición de las políticas de inmigración incumbiría especialmente a los Estados miembros por separado. En definitiva, parece que el avance hacia la política única en materia de inmigración se irá produciendo lentamente, aunque es muy probable que ciertas competencias sean celosamente cuidadas por los Estados miembros.

¹⁰⁹ Otro caso en que el principio de subsidiariedad legitima la intervención de la Comunidad en lugar de la de los Estados miembros se observa a partir del análisis de la propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones en las que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses por la que se introduce una autorización específica de viaje y por la que se fijan las condiciones de entrada para desplazamientos de una duración no superior a seis meses (véase COM (2001) 388, de 10 de julio de 2001). Los Estados miembros han acordado que, en un espacio sin fronteras, resulta imprescindible cooperar estrechamente entre sí, por lo que se pretenden establecer disposiciones comunes armonizadoras de la circulación de los nacionales de terceros países. En este sentido, y si la unificación de la legislación europea en materia de inmigración solo incluyese cuestiones de este tipo, cabría concluir que la política única es viable y que está legitimada en función de una de las dos vertientes del principio de subsidiariedad.

¹¹⁰ COM (2001) 386, de 11 de julio de 2001.

¹¹¹ COM (2001) 386, de 11 de julio de 2001.

2.3 La política de inmigración en España

El tratamiento de la gestión de la política de inmigración en España y los diversos cambios en el régimen jurídico afectan a los extranjeros desde su entrada, permanencia y salida de España. Una política restrictiva o flexible, determinará la decisión de emigrar, siendo un incentivo para el inmigrante que escoge establecerse o residir en el país de destino.

De acuerdo con Solanes (2003), la regulación jurídica de la inmigración sigue siendo una cuestión eminentemente nacional, que no es posible abordarla sin hacer referencia al ámbito europeo, como hemos visto en apartados anteriores. En España, la legislación en materia de extranjería es cada vez más minuciosa y represiva, producida en el marco de un proceso de convergencia europea especialmente preocupado por armonizar las normativas de los Estados miembros.

El control de los flujos, la lucha contra la inmigración irregular y la integración de los inmigrantes en España son los retos principales que representa el fenómeno migratorio (Dolado y Vázquez, 2005). De nada sirve blindar las fronteras si al tiempo no se crea un sistema sencillo y accesible para entrar a España de forma regular. De acuerdo con la experiencia estadounidense, nos muestra que a mediados de los años noventa se llevó a cabo un esfuerzo extraordinario para controlar las fronteras triplicando los recursos humanos y financieros y se consiguieron blindar las entradas por El Paso y San Diego, pero surgieron los “coyotes”, intermediarios que ayudaban a cruzar la frontera por el desierto. El precio por cruzar subió de 200 a 1.500 dólares, por lo que muchos inmigrantes abandonaron la idea de volver a México y 1.500 personas perdieron la vida desde el año 1995 en el intento de acceder a EE. UU. (Martín, 2003).

La ineficacia del control de flujos se evidencia en las regularizaciones extraordinarias de inmigrantes, que son en realidad la prueba más clara del fracaso del sistema de cuotas (De Lucas, 2001). Asimismo, las reformas cada vez más restrictivas de las leyes,¹¹² y de normas con rango inferior al de Ley, como la reforma del

¹¹² Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12 de enero), reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº 307, de 23 de diciembre), por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre (BOE nº 234, de 30 de septiembre), por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (BOE nº 279, de 21 de noviembre) y por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (BOE nº 299, de 12 de diciembre).

Reglamento 2393/2004,¹¹³ indican el mediocre funcionamiento de los mecanismos de control y la inestabilidad manifiesta que la regulación legal genera entre los inmigrantes.

El motivo principal de esta dinámica, se encuentra en el hecho de que las leyes de extranjería nacionales, inspiradas en ese ánimo europeo de “controlar” y no “gestionar” la inmigración, incentivan la clandestinidad y crean irregulares. Para demostrar esta hipótesis basta con exponer como las legislaciones de extranjería e inmigración, en concreto en el caso español, contribuyen, aunque parezca un contrasentido, a desestabilizar la situación jurídica del inmigrante, impidiendo (a través de la exigencia de requisitos imposibles de cumplimiento práctico) que este acceda a la legalidad o permanezca dentro de su ámbito.

2.3.1 Antecedentes de regulación actual.

La principal normativa que reguló la estancia de extranjeros en el territorio español hasta 1999 fue la Ley Orgánica de Extranjería 7/1985,¹¹⁴ aprobada durante el gobierno del Partido Socialista en vísperas del ingreso de España en la entonces llamada Comunidad Económica Europea (Gil Araujo, 2003). Dadas las características del proceso migratorio, la inmigración se abordaba como un fenómeno temporal, se limitaba el tiempo de estancia de los inmigrantes a periodos cortos, con carácter funcional, y no se garantizaba el derecho de permanencia definitiva en España. En general, el carácter indeterminado de muchos conceptos jurídicos generó una intervención discrecional de la Administración que alentó una interpretación restrictiva de los mismos.¹¹⁵

El inicio del proceso de reforma de la Ley de Extranjería de 1985 tuvo su origen en las diversas iniciativas parlamentarias planteadas en la primera legislatura del

¹¹³ 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 (BOE nº 6, de 7 de enero de 2005. Corrección de errores en BOE nº 130, de 1 de junio), en su redacción dada por el Real Decreto 1019/2006, de 8 de septiembre (BOE nº 228, de 23 de septiembre), por el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero (BOE nº 51, de 28 de febrero), por el Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio (BOE nº 177, de 23 de julio), por el Real Decreto 942/2010, de 23 de julio (BOE nº 189, de 5 de agosto), por la Ley 32/2010, de 5 de agosto (BOE nº 190, de 6 de agosto) y por la Sentencia de 1 de junio de 2010 del Tribunal Supremo (BOE nº 266, de 3 de noviembre).

¹¹⁴ Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, BOE nº 158, de 3 de julio.

¹¹⁵ Una explicación pormenorizada y ampliamente detallada puede consultarse en Pérez-Díaz, Álvarez- Miranda y González-Enriquez (2001), donde se realiza un extenso recorrido a lo largo del debate en España en torno a las leyes de extranjería (véanse pp. 87-136).

gobierno del Partido Popular (1996-2000). Una moción del pleno del Congreso de los Diputados de octubre de 1997 y las conclusiones del “Informe de la Comisión de Política Social y Ocupación del Congreso sobre la situación de los españoles que viven fuera y de los inmigrantes y refugiados que han llegado a España”, de junio de 1998, son los primeros pronunciamientos, por unanimidad de los grupos parlamentarios, a favor de la modificación de la ley de 1985. A partir de ese momento, los distintos partidos políticos presentaron proposiciones para elaborar una nueva ley. El día 22 de diciembre de 1999 fue aprobada en el Congreso de los Diputados una polémica Ley que modificaría la Ley Orgánica de 1985.

En términos generales se puede señalar que la Ley 4/2000 cambió aspectos muy importantes de la extranjería en España, aunque otros, no menos significativos, permanecieron prácticamente inalterables. Según Pajares, la situación para los extranjeros que ya estaban en España mejoró mucho, aunque apenas cambió para aquellos que deseaban emigrar a España (Pajares, 2000). Campuzano (2001) definió esta ley como la más avanzada de la Unión Europea en materia de inmigración, lo que se convirtió en un argumento utilizado tanto por sus defensores como por sus detractores.

Mientras que la Ley 7/1985 estaba orientada, fundamentalmente, a regular los requisitos de entrada, residencia, trabajo y expulsión, la Ley 4/2000 pretendía que los extranjeros que se establecieran en España se equipararán para efectos constitucionales a los españoles.

Para los extranjeros residentes en España la ley 4/2000 estableció una amplia equiparación de sus derechos a los de los españoles, con el establecimiento de un amplio catálogo de derechos, por ejemplo el derecho a la asistencia jurídica gratuita, a la asistencia sanitaria —estableciéndose la atención plena (no solamente en casos de urgencia— para todos los extranjeros, tanto los que disponían de residencia legal como los que no, con el único condicionante de estar empadronados en un municipio —no se contemplaba, en principio, ningún impedimento para empadronarse—. Y lo mismo se hizo respecto al derecho a la educación, a la huelga, a la asociación, a la sindicación y a la reunión, a las ayudas para acceder a la vivienda y al reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar de los inmigrantes legales. La ley concedió, como es lógico, mayores derechos a los residentes legales, pero para los irregulares otorgó una serie de

derechos fundamentales que constituyen la parte más original y extraordinaria de la misma.

Para los inmigrantes en situación irregular se estableció, además, el derecho a solicitar la residencia en caso de haber acumulado un mínimo de dos años de estancia en España y disponer de medios económicos. Así, se rompió drásticamente con el planteamiento de la Ley de 1985, según la cual para solicitar la residencia se debía permanecer “en situación legal en España”.

Con esta medida se apostaba porque ningún extranjero viviese más de dos años en situación de irregularidad, lo que constituía un mecanismo permanente (y ordinario) de regularización.¹¹⁶ Esta ley también redujo notablemente las posibilidades de expulsión de los inmigrantes en situación irregular. No tener papeles dejó de ser motivo de expulsión, si bien, entrar ilegalmente continuó siéndolo.¹¹⁷ De este modo, las personas detectadas en pateras u otros medios de transporte, o cerca de los pasos fronterizos, serían expulsadas de acuerdo con el texto de la Ley, pero aquellas que tuviesen ya un domicilio en cualquier municipio español, y especialmente aquellas empadronadas, no podrían ser expulsadas solo por el hecho de su irregularidad administrativa.¹¹⁸

En cuanto a la orientación hacia la integración social como objetivo central, en este aspecto se presta especial atención a la residencia permanente, situación que autoriza al extranjero a residir en España de forma continuada e indefinida y a trabajar en igualdad de condiciones que los españoles. Transcurridos cinco años de residencia legal y continuada, los extranjeros en España pasan a tener un status de igualdad a los españoles que obtienen si consiguen este permiso de residencia permanente. Esta situación constituye la condición fundamental para lograr la verdadera integración social y jurídica del inmigrante en la sociedad española.

Las medidas que recogía la Ley fueron valoradas positivamente por algunos sectores sociales al considerar que resultaban de gran acierto desde el punto de vista humanitario y social. Sin embargo, la vigencia de esta Ley fue corta, aprobándose, solo

¹¹⁶ Así fue como funcionó durante el tiempo vigencia de la Ley 4/2000.

¹¹⁷ En lo que se refiere al sistema de entrada, la Ley 4/2000 introdujo la obligación de motivar la denegación del visado de entrada, lo que podía permitir al interesado recurrir la actuación de la Administración ante los tribunales.

¹¹⁸ Se mantuvo la expulsión en los casos relacionados con hechos delictivos.

unos meses más tarde, la mucho más restrictiva Ley 8/2000.¹¹⁹ El ministerio del Interior y la Delegación del Gobierno para la Extranjería insistieron en el “efecto llamada” que estaba generando la ley 4/2000, y el gobierno de José María Aznar, que había anunciado la intención de modificar parcialmente la Ley 4/2000 desde su misma aprobación, presentó un nuevo proyecto de Ley de Extranjería en junio del 2000, respaldado por la mayoría obtenida en las elecciones generales de marzo de ese mismo año. Tal y como indica Campuzano (2001), la nueva Ley 8/2000, aprobada el 22 de diciembre con los votos en contra de la oposición, fue objeto de la mas diversas y significativas opiniones críticas¹²⁰.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/2000, avalaba la reforma mediante una serie de justificaciones,¹²¹ una de ellas fue la necesidad de la adaptación de la legislación española a las conclusiones de Tampere, como lo muestra la justificación de motivos de la Ley 8/2000: {... *nuestra normativa debe ser conforme con los compromisos asumidos por España, concretamente con las conclusiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea los días 16 y 17 de octubre de 1999 en Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia...}*.

La aprobación de la Ley 8/2000 supuso la ruptura del consenso, tuvo un importante déficit de legitimidad, de incoherencia con los principios del Estado de derecho y con la propia Constitución, así como algunos de los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, que son parte del ordenamiento jurídico español, en virtud de los que dispone el art. 10.2 de la Constitución.¹²² El empeño por reformar la ley fue el resultado de una decisión política unilateral del Gobierno justificada mediante dos argumentos: reducir el “efecto llamada”, provocado por los beneficios para los extranjeros recogidos en la ley, y las orientaciones de la Unión Europea.

¹¹⁹ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE nº 307, de 23 de diciembre.

¹²⁰ Véase Campuzano (2001)

¹²¹ Ruiz de Huidobro, J (2001). “El régimen legal de la inmigración en España: el continuo cambio”. Migraciones, nº 9, junio de 2001, pp. 78-82.

¹²² El artículo 10.2 de la Constitución española: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre la misma materia ratificados por España”.

El reglamento de la Ley 8/2000¹²³ sigue los mismo principios que inspiraron la aprobación de la ley, y los aspectos más importantes y polémicos han sido relativos al régimen de entrada y salida del territorio español, al régimen jurídico de las situaciones administrativas de los extranjeros en España, al régimen laboral, a las infracciones en materia de extranjería y al régimen sancionador. El Tribunal Supremo se pronunció dictaminando que 13 apartados del Real Decreto 864/2001 eran inconstitucionales por privar a los extranjeros en situación ilegal del ejercicio de ciertos derechos fundamentales que la Constitución extiende a todas las personas por razón de su dignidad humana. La sentencia corrige aspectos esenciales del Reglamento y motiva la iniciación, prácticamente inmediata, de los trámites para una nueva reforma de la Ley de extranjería por parte del Gobierno. En el año 2003, en que se dictó la sentencia, la Ley fue reformada dos veces más. La primera, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, que afectó fundamentalmente a la expulsión y estableció la sustitución de penas de prisión de hasta seis años por la expulsión. La segunda, por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que incorporó con rango de Ley Orgánica muchos de los preceptos del Reglamento anulados por el Tribunal Supremo.

2.3.2 Medidas encaminadas a regular los flujos migratorios en destino en la política de inmigración en España

La nueva Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, es la quinta modificación de la Ley de Extranjería en España. La justificación de esta reforma radica en la gran cantidad de trabajadores extracomunitarios incorporados al mercado laboral, en la incorporación de las normas comunitarias,¹²⁴ y en la necesidad de adaptar la referida Ley Orgánica a la nueva realidad migratoria en España que presenta unas características y plantea unos retos diferentes por la crisis económica actual.

Medidas para la entrada a España. Los extranjeros que se propongan entrar en territorio español deberán estar provistos de visado, válidamente expedido y en vigor, ya sea con un:

¹²³ Real Decreto 864/2001, reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, reforma de la Ley Orgánica 8/2000.

¹²⁴ Cabe destacar la firma del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, refrendado en el Consejo Europeo de 16 de octubre de 2008 por los 27 países miembros de la Unión Europea, en el cual se establecen como principales objetivos conseguir una inmigración legal y ordenada, luchar contra la inmigración ilegal y favorecer la integración de los inmigrantes legales mediante un equilibrio de derechos y deberes.

- Visado de tránsito, que habilita a transitar por la zona de tránsito internacional de un aeropuerto español o a atravesar el territorio español. No será exigible la obtención de dicho visado en casos de tránsito de un extranjero a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea solicitado por un Estado miembro de la Unión Europea o por un tercer estado que tenga suscrito con España un acuerdo internacional sobre esta materia.

- Visado de estancia, que habilita para una estancia ininterrumpida o estancias sucesivas por un período o suma de períodos cuya duración total no exceda de tres meses por semestre a partir de la fecha de la primera entrada.

- Visado de residencia, que habilita para residir sin ejercer actividad laboral o profesional.

- Visado de residencia y trabajo, que habilita para la entrada y estancia por un período máximo de tres meses y para el comienzo, en ese plazo, de la actividad laboral o profesional para la que hubiera sido previamente autorizado. En este tiempo deberá producirse el alta del trabajador en la Seguridad Social, que dotará de eficacia a la autorización de residencia y trabajo, por cuenta propia o ajena. Si transcurrido el plazo no se hubiera producido el alta, el extranjero quedará obligado a salir del territorio nacional, incurriendo en infracción grave.

- Visado de residencia y trabajo de temporada, que habilita para trabajar por cuenta ajena hasta nueve meses en un período de doce meses consecutivos.

- Visado de estudios, que habilita a permanecer en España para la realización de cursos, estudios, trabajos de investigación o formación, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado, no remunerados laboralmente.

- Visado de investigación, que habilita al extranjero a permanecer en España para realizar proyectos de investigación en el marco de un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación.

Los cambios en materia de visados persiguieron simplificar la tramitación administrativa en aras de favorecer la inmigración legal de los extranjeros que desean residir en España, suprimiendo trámites innecesarios.

Así, el visado, una vez que el extranjero ha entrado en España, le habilita para permanecer en la situación para la que le ha sido expedido, de modo que adquiere un doble carácter: servir de documento para el acceso al territorio español y de acreditación

documental de una previa autorización administrativa para residir y, en su caso, trabajar en España. Antes de la entrada en vigor de la ley 14/2003 el visado carecía de efecto alguno una vez que el extranjero había entrado en España, debiendo acudir inmediatamente a las oficinas competentes para solicitar la correspondiente autorización de residencia o trabajo. No obstante, la solicitud de permiso no desaparece: todo extranjero deberá obtener la correspondiente tarjeta de identidad en caso de poseer un visado de permanencia por más de seis meses (art. 4.2).¹²⁵ Como consecuencia de las reformas aplicadas sobre los efectos del visado, la Ley 14/2003 hace desaparecer la figura de la exención de visado bajo el argumento de que si con la nueva normativa este habilita para residir y trabajar, eximir del visado implicaría automáticamente autorizar la residencia.¹²⁶

Residencia Temporal. La residencia temporal es la situación que autoriza a permanecer en España por un período superior a 90 días e inferior a cinco años. Las autorizaciones de duración inferior a cinco años podrán renovarse, a petición del interesado, atendiendo a las circunstancias que motivaron su concesión. La autorización inicial de residencia temporal que no comporte autorización de trabajo se concederá a los extranjeros que dispongan de medios suficientes para sí y, en su caso, para los de su familia.

Residencia de larga duración. Se incorpora con rango de ley la normativa comunitaria sobre reagrupación familiar y sobre residentes de larga duración e investigadores.¹²⁷ La residencia de larga duración es la situación que autoriza a residir y

¹²⁵ La posesión de un visado no elimina la obligatoriedad de que el extranjero, una vez en España, deba obtener, en el plazo de un mes, la correspondiente tarjeta de identidad de extranjero. Se trata de un nuevo documento acreditativo de la autorización administrativa para residir, incorporado en la legislación para dar cumplimiento al Reglamento del Consejo de la Unión Europea de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (Reglamento (CE) n° 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países. Véase DO L 157 de 15 de junio de 2002). La introducción de esta tarjeta de identidad podría constituir un instrumento muy útil para lograr un control más eficaz sobre los extranjeros que entran y residen en nuestro territorio, permitiendo detectar rápidamente a aquellos nacionales de terceros países que han pasado a encontrarse en situación de irregularidad. La importancia que se ha dado a la obligatoriedad de su posesión es tal que el incumplimiento de la obligación de su adquisición es considerada una infracción grave sancionada con multa que puede ir desde 301 a 6.000 euros (artículos 49 y 55).

¹²⁶ Esto se recoge en la propia exposición de motivos de la Ley 14/2003. Ello no significa que los supuestos de hecho que anteriormente se amparaban bajo la figura de la exención de visado vayan a quedar sin reflejo legal, ya que los mismos se incluyen ahora en el ámbito de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, cuyos perfiles se modifican mediante la inclusión en la ley de unos supuestos concretos y otros más genéricos, habilitando al reglamento para una regulación más precisa de qué situaciones tendrán cabida dentro de este enunciado genérico.

¹²⁷ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

trabajar en España indefinidamente, en las mismas condiciones que los españoles. Tendrán derecho a residencia de larga duración los que hayan tenido residencia temporal en España durante cinco años de forma continuada. Computarán los periodos de residencia previa y continuada en otros Estados miembros, como titular de la tarjeta azul de la UE. Los extranjeros residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea podrán solicitar por sí mismos y obtener una autorización de residencia de larga duración en España cuando vayan a desarrollar una actividad por cuenta propia o ajena, o por otros fines. No obstante, en el supuesto de que los extranjeros residentes de larga duración en otro estado miembro de la Unión Europea deseen conservar el estatuto de residente de larga duración adquirido en el primer estado miembro, podrán solicitar y obtener una autorización de residencia temporal en España.

Autorización de residencia y trabajo (art. 36). Los extranjeros mayores de dieciséis años precisarán, para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, de la correspondiente autorización administrativa previa para residir y trabajar. La autorización de trabajo se concederá conjuntamente con la de residencia. La eficacia de la autorización de residencia y trabajo inicial se condicionará al alta del trabajador en la Seguridad Social.

Para la contratación de un extranjero, el empleador deberá solicitar la autorización de trabajo que en todo caso deberá acompañarse del contrato de trabajo que garantice una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización. La carencia de la autorización de residencia y trabajo, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario a que dé lugar, incluidas las de Seguridad Social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones derivadas de supuestos contemplados por los convenios internacionales de protección a los trabajadores u otras que pudieran corresponderle, siempre que sean compatibles con su situación. En todo caso, el trabajador que carezca de autorización de residencia y trabajo no podrá obtener prestaciones por desempleo. Salvo en los casos legalmente previstos, el reconocimiento de una prestación no modificará la situación administrativa del extranjero.

No se concederá autorización para residir y realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional, a los extranjeros que, en el marco de un programa de retorno voluntario a su país de origen, se hubieran comprometido a no retornar a España durante

un plazo determinado en tanto no hubiera transcurrido dicho plazo. Para la concesión inicial de la autorización de residencia y trabajo, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo, de acuerdo al Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura. Dicho catálogo contendrá una relación de empleos susceptibles de ser satisfechos a través de la contratación de trabajadores extranjeros y será aprobado previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. Igualmente, se entenderá que la situación nacional de empleo permite la contratación en ocupaciones no catalogadas cuando de la gestión de la oferta se concluya la insuficiencia de demandantes de empleo adecuados y disponibles.

El procedimiento de concesión de la autorización de residencia y trabajo inicial, sin perjuicio de los supuestos previstos cuando el extranjero que se halle en España se encuentre habilitado para solicitar u obtener una autorización de residencia y trabajo, se basará en la solicitud de cobertura de un puesto vacante, presentada por un empresario o empleador ante la autoridad competente, junto con el contrato de trabajo y el resto de documentación exigible, ofrecido al trabajador extranjero residente en un tercer país. Verificado el cumplimiento de los requisitos, la autoridad competente expedirá una autorización cuya eficacia estará condicionada a que el extranjero solicite el correspondiente visado y que, una vez en España, se produzca el alta del trabajador en la Seguridad Social. El empresario o empleador estará obligado a comunicar el desistimiento de la solicitud de autorización si, mientras se resolviera la autorización o el visado, desapareciera la necesidad de contratación del extranjero o se modificasen las condiciones del contrato de trabajo que sirvió de base a la solicitud.

Asimismo, cuando el extranjero habilitado se hallase en España deberá registrar en los Servicios Públicos de Empleo el contrato de trabajo que dio lugar a la solicitud y formalizar el alta del trabajador en la Seguridad Social, y si no pudiera iniciarse la relación laboral, el empresario o empleador estará obligado a comunicarlo a las autoridades competentes. La autorización inicial de residencia y trabajo se limitará, a un determinado territorio y ocupación. Y podrá renovarse:

- Cuando persista o se renueve el contrato de trabajo que motivó su concesión inicial, o cuando se cuente con un nuevo contrato.
- Cuando por la autoridad competente, conforme a la normativa de la Seguridad Social, se hubiera otorgado una prestación contributiva por desempleo.

- Cuando el extranjero sea beneficiario de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción social o laboral.
- Cuando concurren otras circunstancias previstas reglamentariamente, en particular, los supuestos de extinción del contrato de trabajo o suspensión de la relación laboral como consecuencia de ser víctima de violencia de género.

A partir de la primera concesión, las autorizaciones se concederán sin limitación alguna de ámbito geográfico u ocupación.

En cuanto a la autorización de residencia y trabajo por cuenta propia, habrá de acreditarse el cumplimiento de todos los requisitos que la legislación vigente exige a los nacionales para la apertura y funcionamiento de la actividad proyectada, así como los relativos a la suficiencia de la inversión y la potencial creación de empleo. La autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta propia se limitará a un ámbito geográfico no superior al de una Comunidad Autónoma y a un sector de actividad.

Residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados (art. 38). Se considerará profesional altamente cualificado a quien acredite cualificaciones de enseñanza superior o, excepcionalmente, tenga un mínimo de cinco años de experiencia profesional. Los profesionales altamente cualificados según este artículo obtendrán una autorización de residencia y trabajo documentada con una tarjeta azul de la UE.¹²⁸ Para la concesión de las autorizaciones destinadas a profesionales altamente cualificados podrá tenerse en cuenta la situación nacional de empleo, así como la necesidad de proteger la suficiencia de recursos humanos en el país de origen del extranjero.

El extranjero titular de la tarjeta azul de la UE que haya residido al menos dieciocho meses en otro Estado miembro de la Unión Europea, podrá obtener una autorización en España como profesional altamente cualificado. La solicitud podrá presentarse en España, antes del transcurso de un mes desde su entrada, o en el Estado miembro donde este autorizado. En caso de que la autorización originaria se hubiera extinguido sin que se haya resuelto la solicitud de autorización en España, se podrá conceder una autorización de estancia temporal para el extranjero y los miembros de su familia. Si se extinguiese la vigencia de la autorización originaria para permanecer en

¹²⁸ Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

España o si se denegase la solicitud, las autoridades podrán aplicar las medidas legalmente previstas para tal situación. En caso de que procediese su expulsión, esta se podrá ejecutar conduciendo al extranjero al Estado miembro del que provenga.

Reagrupación familiar. Se incorpora con rango de ley la normativa comunitaria sobre reagrupación familiar.¹²⁹ El extranjero residente tiene derecho a reagrupar a su cónyuge, los hijos del residente y del cónyuge, incluidos los adoptados, siempre que sean menores de dieciocho años o personas con discapacidad, los ascendientes en primer grado del reagrupante y de su cónyuge cuando esten a su cargo, sean mayores de sesenta y cinco años y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España. Reglamentariamente se determinarán las condiciones para la reagrupación de los ascendientes de los residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea, de los trabajadores titulares de la tarjeta azul de la UE y de los beneficiarios del régimen especial de investigadores.

Los extranjeros que hubieran adquirido la residencia en virtud de una previa reagrupación podrán, a su vez, ejercer el derecho de reagrupación de sus propios familiares, siempre que cuenten ya con una autorización de residencia y trabajo, obtenida independientemente de la autorización del reagrupante, y acrediten reunir los requisitos previstos en la Ley Orgánica 2/2009. Cuando se trate de ascendientes reagrupados, estos solo podrán ejercer, a su vez, el derecho de reagrupación familiar tras haber obtenido la condición de residentes de larga duración y acreditado solvencia económica.

Excepcionalmente, el ascendiente reagrupado que tenga a su cargo uno o más hijos menores de edad, o hijos con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud, podrá ejercer el derecho de reagrupación en los términos dispuestos en el apartado segundo de este artículo, sin necesidad de haber adquirido la residencia de larga duración. La persona que mantenga con el extranjero residente una relación de afectividad análoga a la conyugal se equipará al cónyuge a todos los efectos previstos en este capítulo, siempre que dicha relación este debidamente acreditada y reúna los requisitos necesarios para producir

¹²⁹ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

efectos en España. En todo caso, las situaciones de matrimonio y de análoga relación de afectividad se considerarán incompatibles entre sí.¹³⁰

En cuanto a los requisitos, los extranjeros podrán ejercer el derecho a la reagrupación familiar cuando hayan obtenido la renovación de su autorización de residencia inicial, con excepción de la reagrupación de los familiares ascendientes en primer grado y mayores de sesenta y cinco años que solamente podrán ser reagrupados a partir del momento en que el reagrupante adquiriera la residencia de larga duración. La reagrupación de los familiares de residentes de larga duración, de los trabajadores titulares de la tarjeta azul de la UE y de los beneficiarios del régimen especial de investigadores, podrá solicitarse y concederse, simultáneamente, con la solicitud de residencia del reagrupante. Cuando tengan reconocida esta condición en otro Estado miembro de la Unión Europea, la solicitud podrá presentarse en España o desde el Estado de la Unión Europea donde tuvieran su residencia, cuando la familia estuviera ya constituida en aquel. El reagrupante deberá acreditar, en los términos que se establezcan reglamentariamente, que dispone de vivienda adecuada y de medios económicos suficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia, una vez reagrupada.

Derechos y garantías constitucionales. Las incorporaciones de nuevas medidas sobre los derechos fundamentales, se adoptaron por las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, tales como la sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, y 259/2007, de 19 de diciembre, reconociendo que los extranjeros que se hallen en España tendrán derecho a circular libremente por el territorio español y podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen el derecho de reunión, manifestación y de asociación en lugares de tránsito público en las mismas condiciones que los españoles.

Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza obligatoria. Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a

¹³⁰ Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, que desarrolla la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

acceder a las demás etapas educativas obligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.

En cuanto a los derechos laborales, los extranjeros residentes tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como a acceder al sistema de la Seguridad Social. Tienen derecho a sindicarse libremente o a afiliarse a una organización profesional. Y podrán ejercer el derecho a la huelga en las mismas condiciones que los españoles. Los extranjeros inscritos en el Padrón, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, también tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

Asimismo, los extranjeros tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles. Además, *los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.* Los extranjeros tienen derecho a la tutela judicial efectiva y a la asistencia jurídica gratuita en los procesos en los que sean parte, tienen derecho a asistencia letrada en los procedimientos administrativos que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución, o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional.

2.3.3 Medidas encaminadas a regular los flujos migratorios en origen en la política de inmigración de España

Gestión colectiva de contrataciones en origen (art. 39). El Ministerio de Trabajo e Inmigración, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, aprueba una previsión anual de las ocupaciones y, en su caso, de las cifras previstas de empleos que se puedan cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen, en un período determinado, a los que solo tendrán acceso aquellos que no se hallen o residan en España. El procedimiento de concesión de la autorización inicial de residencia y

trabajo mediante tramitación colectiva de los contratos en origen¹³¹ estará basado en la gestión simultánea de una pluralidad de autorizaciones, presentadas por uno o varios empleadores, respecto de trabajadores seleccionados en sus países, con la participación, en su caso, de las autoridades competentes.

En la gestión del mismo se actuará coordinadamente con las Comunidades Autónomas competentes para la concesión de la autorización de trabajo inicial. Las ofertas de empleo realizadas a través de este procedimiento se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios, tal como se observa en la Tabla 2.4.

Tabla 2.4 Convenios Bilaterales entre España y países de origen sobre la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales

| País | Entrada en Vigor |
|----------------------|-------------------------|
| Cabo Verde | 20 de marzo de 2007 |
| Colombia | 21 de mayo de 2001 |
| Ecuador | 29 de mayo de 2001 |
| Marruecos | 25 de julio de 2001 |
| República Dominicana | 17 de diciembre de 2001 |
| Polonia | 21 de mayo de 2002 |
| Rumania | 23 de enero de 2002 |
| Bulgaria | 28 de octubre de 2003 |
| Nigeria | 12 de noviembre de 2001 |

Fuente: Elaboración propia.

Acuerdos de readmisión: El núcleo de esos tratados de readmisión de personas en situación irregular en España es el acuerdo alcanzado entre España y un tercer Estado, en virtud del cual, este último se compromete a readmitir en su territorio a personas (básicamente, nacionales suyos) que se encuentran irregularmente en España.

Consecuentemente, esos tratados se ocupan, fundamentalmente, de los requisitos que las autoridades españolas deben observar para trasladar a esas personas a los Estados contraparte, lo que incluye la identificación de las personas detectadas, la comprobación de su nacionalidad o vínculo con el Estado en cuestión, la expresión de

¹³¹ Orden TIN/3498/2009, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2010.

las causas en que se basa la denegación de entrada, las comunicaciones que las autoridades españolas han de dirigir a las del Estado contraparte, y los plazos, formas y procedimientos que hay que observar para la repatriación de los interesados.

Estos acuerdos están ratificados por los países que aparecen en la tabla 2.5.

Tabla 2.5 Acuerdos bilaterales de España con distintos países sobre la readmisión de inmigrantes irregulares.

| País | Entrada en Vigor |
|---------------|-------------------------|
| Bulgaria | 16 de diciembre de 1996 |
| Eslovaquia | 3 de marzo de 1999 |
| Estonia | 28 de junio de 1999 |
| Francia | 6 de mayo de 1989 |
| Guinea Bissau | 7 de febrero de 2003 |
| Italia | 4 de noviembre de 1999 |
| Letonia | 30 de marzo de 1999 |
| Lituania | 18 de noviembre de 1998 |
| Macedonia | 6 de febrero de 2006 |
| Marruecos | 13 de febrero de 1992 |
| Mauritania | 1 de julio de 2003 |
| Polonia | 21 de mayo de 2002 |
| Portugal | 31 de marzo de 1995 |
| Rumania | 29 de abril de 1996 |
| Suiza | 17 de noviembre de 2003 |

Fuente: elaboración propia.

A los extranjeros que, en virtud de los acuerdos que regulen la readmisión de las personas en situación irregular suscritos por España, deban ser entregados o enviados a los países de los que sean nacionales o desde los que se hayan trasladado hasta el territorio español, les será de aplicación lo dispuesto en los citados acuerdos así como su normativa de desarrollo. Dichos acuerdos contienen cláusulas de respeto a los derechos humanos en virtud de lo que establecen en esta materia los tratados y convenios internacionales.

En el caso de que el titular de la tarjeta azul de la UE concedida en España fuera objeto de una medida de repatriación en otro Estado miembro, por haberse extinguido la

vigencia de la autorización originaria para permanecer en dicho Estado o por denegarse su solicitud para residir en él, se le readmitirá sin necesidad de ninguna otra formalidad, incluyendo, en su caso, a los miembros de su familia previamente reagrupados.

Ayudas al retorno voluntario. El Gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario¹³² de las personas que así lo soliciten y planteen proyectos que supongan su reasentamiento en la sociedad de la que partieron y siempre que los mismos sean de interés para aquella comunidad.

Autorizaciones autonómicas de trabajo en origen. En el marco de los procedimientos de contratación colectiva en origen, las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en materia de autorizaciones de trabajo podrán establecer servicios que faciliten la tramitación de los correspondientes visados ante los consulados españoles, así como promover el desarrollo de programas de acogida para los trabajadores extranjeros y sus familias.

2.3.4 Medidas encaminadas a combatir la inmigración irregular en España

La Ley Orgánica de Extranjería 8/2000 recortó los derechos de los inmigrantes irregulares, incluyendo los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga. Solo tendrán derecho a la asistencia sanitaria y a la educación obligatoria. También modificó el régimen disciplinario para poder internar y expulsar a extranjeros sin permiso de residencia. Con la anterior normativa (Ley 4/2000) el extranjero en situación irregular o trabajando sin autorización de trabajo en España estaba incurso en infracción grave, y no meritaba la expulsión pero sí una multa.

La Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, reforzó, aun más, los medios sancionadores para luchar contra la inmigración ilegal, introdujo la habilitación al acceso a la información de las Administraciones públicas por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (la habilitación de acceso ofrecida por el Padrón Municipal a favor de la Dirección General de la Policía), y las posibilidades de regularización

¹³² Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

individual por vía de arraigo. En cuanto a la expulsión, la autoridad gubernativa podrá proponer la expulsión inmediata del inmigrante acusado de un delito o falta castigado con penas privativas de libertad inferiores a seis años y el juez solo tendrá tres días para parar la expulsión si considera que existen circunstancias excepcionales. Si la expulsión no se puede ejecutar en tres días, el juez podrá acordar el internamiento del inmigrante en un centro hasta 40 días. La reforma del art. 57.7 posibilitó la expulsión de un extranjero sin previo juicio cuando este inculpado de delito o falta con pena inferior a seis años, si contaba ya con un expediente administrativo de expulsión.

Esta Ley 14/2003, suprime el cauce establecido de manera generosa en la primera Ley Orgánica 4/2000¹³³ —y recortada notablemente en la Ley Orgánica 8/2000¹³⁴— de regularización de inmigrantes ilegales presentes en el territorio español, aunque lo sustituye en cierto modo por la figura del arraigo.¹³⁴ En cuanto al refuerzo de la batalla contra las redes de tráfico ilegal de extranjeros, la normativa refuerza los mecanismos para incidir en la lucha contra la inmigración ilegal promovida por redes organizadas de tráfico de extranjeros o de trata de seres humanos con fines de explotación laboral y sexual. En este sentido, la legislación española traspone la Directiva 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002,¹³⁵ destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares tipificando como infracciones muy graves la inducción, la promoción, el favorecimiento o la facilitación, con ánimo de lucro, de la inmigración clandestina. La actual 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, estipula en cuanto al régimen sancionador, expulsión del territorio, ingreso en centros de internamiento, obligaciones de los transportistas y regularizaciones de extranjeros.

Régimen sancionador. Son infracciones leves (con multa de hasta 500 euros): la omisión o el retraso en la comunicación a las autoridades españolas de los cambios de nacionalidad, de estado civil o de domicilio, así como de otras circunstancias

¹³³ Así lo demostraba en el artículo 29.3 de la Ley 4/2000, que disponía que “{...} podrá acceder a la situación de residencia temporal el extranjero que acredite una estancia ininterrumpida de dos años en territorio español, figure empadronado en un municipio en el momento en que formule la petición y cuente con medios económicos para atender a su subsistencia”.

¹³⁴ Esta figura se considera inicialmente un recurso excepcional aunque existe el riesgo de que pueda convertirse en una vía de acceso a la regularidad. Podría incluso pensarse que aquellos extranjeros que no puedan beneficiarse del proceso de normalización, porque sus contratantes no hayan accedido a su regularización, quizás acaben convirtiéndose en inmigrantes legales a través de la vía referida y una vez transcurridos los dos años de vinculación laboral irregular.

¹³⁵ Publicada en el DO L 328, de 5 de diciembre de 2002.

determinantes de su situación laboral cuando les sean exigibles por la normativa aplicable; el retraso, hasta tres meses, en la solicitud de renovación de las autorizaciones una vez hayan caducado; encontrarse trabajando en España sin haber solicitado autorización administrativa para trabajar por cuenta propia; cuando se cuente con autorización de residencia temporal, encontrarse trabajando en una ocupación, sector de actividad, o ámbito geográfico no contemplado por la autorización de residencia y trabajo de la que se es titular; y la contratación de trabajadores cuya autorización no les habilita para trabajar en esa ocupación o ámbito geográfico, incurriéndose en una infracción por cada uno de los trabajadores extranjeros ocupados.

Son infracciones graves (con multa de 501 hasta 10.000 euros): encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia; carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y, siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente, encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida; promover la permanencia irregular en España de un extranjero, cuando su entrada legal haya contado con una invitación expresa del infractor y continúe a su cargo una vez transcurrido el período de tiempo permitido por su visado o autorización.

Asimismo, son infracciones muy graves (con multa desde 10.001 hasta 100.000 euros): la contratación de trabajadores extranjeros sin haber obtenido con carácter previo la correspondiente autorización de residencia y trabajo,¹³⁶ incurriéndose en una infracción por cada uno de los trabajadores extranjeros ocupados, siempre que el hecho no constituya delito; el incumplimiento de las obligaciones previstas para los transportistas (art. 66); el transporte de extranjeros por vía aérea, marítima o terrestre, hasta el territorio español, por los sujetos responsables del transporte, sin que hubieran comprobado la validez y vigencia, tanto de los pasaportes, títulos de viaje o documentos de identidad pertinentes, como, en su caso, del correspondiente visado, de los que habrán de ser titulares los citados extranjeros; el incumplimiento de la obligación que tienen los transportistas de hacerse cargo sin pérdida de tiempo del extranjero o

¹³⁶ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.

transportado que, por deficiencias en la documentación antes citada, no haya sido autorizado a entrar en España, así como del extranjero transportado en tránsito que no haya sido trasladado a su país de destino o que hubiera sido devuelto por las autoridades de este, al no autorizarle la entrada.

Esta obligación incluirá los gastos de mantenimiento del citado extranjero y, si así lo solicitan las autoridades encargadas del control de entrada, los derivados del transporte de dicho extranjero, que habrá de producirse de inmediato, bien por medio de la compañía objeto de sanción o, en su defecto, por medio de otra empresa de transporte, con dirección al Estado a partir del cual haya sido transportado, al Estado que haya expedido el documento de viaje con el que ha viajado o a cualquier otro Estado donde este garantizada su admisión. Actualmente existe una carencia reglamentaria y la falta de instrucciones precisas sobre algunos preceptos especialmente en materia de derecho sancionador crea un vacío normativo que no ayuda a la buena gestión de los procedimientos en esta materia.

Expulsión del territorio. Cuando los extranjeros se encuentren irregularmente en territorio español —por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización o por haberse encontrado en España trabajando sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida— podrá aplicarse, en atención al principio de proporcionalidad, en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción. La expulsión conllevará, en todo caso, la extinción de cualquier autorización para permanecer legalmente en España, así como el archivo de cualquier procedimiento que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar en España del extranjero expulsado. No obstante, la expulsión podrá revocarse en los supuestos que se determinen reglamentariamente. La resolución de expulsión deberá ser notificada al interesado, con indicación de los recursos que contra la misma se puedan interponer, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para presentarlos.

Ingreso en centros de internamiento (art. 62). El internamiento se mantendrá por el tiempo de 60 días máximo y sin que pueda acordarse un nuevo internamiento por

cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente. No podrá acordarse el ingreso de menores en los centros de internamiento; estos serán puestos a disposición de las entidades públicas de protección de menores conforme establece la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor. Los centros de internamiento de extranjeros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario; el ingreso y estancia en los mismos tendrá únicamente finalidad preventiva y cautelar, salvaguardando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada.

Obligaciones de los transportistas (art. 66). De conformidad con la Directiva¹³⁷ traspuesta y cuando así lo determinen las autoridades españolas respecto de las rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen en las que la intensidad de los flujos migratorios lo haga necesario, a efectos de combatir la inmigración ilegal y garantizar la seguridad pública, toda compañía, empresa de transporte o transportista estará obligada, en el momento de finalización del embarque y antes de la salida del medio de transporte, a remitir a las autoridades españolas encargadas del control de entrada la información relativa a los pasajeros que vayan a ser trasladados, ya sea por vía aérea, marítima o terrestre, y con independencia de que el transporte sea en tránsito o como destino final, al territorio español.

Regularización de extranjeros que se encuentren en España. El Gobierno, mediante Real Decreto, estableció el procedimiento para la regularización de los extranjeros que se encuentren en territorio español. El último de estos procesos fue a través del Reglamento que desarrolla la Ley 14/2003¹³⁸ que dio luz verde, en su disposición transitoria tercera, a un procedimiento de normalización que tuvo por objeto reducir el número de extranjeros que se hallan en territorio español a pesar de carecer de la autorización correspondiente. Fue un esfuerzo más del gobierno por convertir lo real en legal y quizá de asumirse que esta no es, ni será, la última regularización (Oliván, 2005).

¹³⁷ Directiva 2004/82/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.

¹³⁸ 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.

En este sentido, en el artículo 31 de la nueva Ley de extranjería, en cuanto a las situaciones de residencia temporal (redactado conforme a la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre), la Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En estos supuestos no será exigible el visado.¹³⁹

De conformidad con el art. 45, del Reglamento 2393/2004, de 20 de diciembre (BOE 7/1/2005): se podrán conceder el arraigo laboral, los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un período mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales tanto en España como en su país de origen y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año. Y a los extranjeros que acrediten la permanencia en España por un periodo mínimo de tres años, siempre que cuenten con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año y bien acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes, bien presenten un informe acreditando su inserción social emitido por el ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual.

2.4 Conclusiones

Se ha analizado la gestión de los flujos migratorios y los tipos de políticas que actualmente se aplican a nivel mundial, centrándonos principalmente en la Unión Europea y España. En efecto, existe una conexión entre el fenómeno migratorio y la política de inmigración de cada país por lo que si la inmigración de extranjeros se percibe como nociva la respuesta sería una política restrictiva, de cierre de fronteras. Si se percibe como inocua, siempre que se mantenga dentro de unos márgenes aceptables de volumen y características, la reacción será una política fundamentada en el control para que se mantengan tales características. Si se entiende como fuente de beneficios, la política será la de promover la inmigración que sea beneficiosa y evitar la que no lo es. Se ha visto, como un país puede adoptar diferentes políticas bien sea temporales permanentes o selectivas que al mismo tiempo pueden ser a través de un sistema de puntos, subastas o cuotas.

¹³⁹ Este apartado ha sido modificado por el artículo primero de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

En el caso español, la variable económica influye a la hora de gestionar los flujos y ha servido de excusa en gran parte de las restricciones, de que son objeto los extranjeros en su dimensión de inmigrantes. El contingente ha sido en los últimos años, y es actualmente, la forma principal de gestión de los flujos de inmigración laboral en España. Este sistema es un incentivo para la irregularidad ya que existe falta de seguridad de que, una vez aquí, los trabajadores inmigrantes sean contratados. No hay que olvidar que su llegada se produce en función de una oferta de empleo no vinculante para el empresario y que puede dar lugar a que el trabajador este en posesión de un permiso de trabajo, pero no sea finalmente contratado por quien hizo la oferta de empleo. Y tampoco soluciona este problema la posibilidad de denegar una renovación del contrato de trabajo mientras que el empresario no garantice al trabajador una actividad continuada, existiendo la inseguridad jurídica y laboral de la irregularidad sobrevenida.

Se concluye que una política selectiva por puntos es la más idónea para gestionar los flujos migratorios. Una vez observadas y estudiadas las necesidades del país de destino se deben tomar en cuenta para este sistema las características de los inmigrantes como la edad, sexo, grupo familiar, el nivel educativo, sus habilidades o cualificaciones, etc. Sin embargo, hay que tener presente que este sistema puede presentar altos costes de administración y considerar las disfunciones que puede acarrear la existencia de desfases entre las necesidades productivas del país receptor en un momento dado del tiempo como la recolección previa de la información sobre los inmigrantes potenciales.

Con respecto a la política común de inmigración de la Unión Europea, se sigue optando por un marco migratorio fuertemente restrictivo y controlado. Esto ha hecho que en todas las normativas de los Estados comunitarios proliferen, en relación a los nacionales de terceros países, medidas de control y retención administrativa, sanciones penales contra los extranjeros y las personas que les ayudan y procesos simplificados o abreviados para las expulsiones, en definitiva, acelerados. Todo ello con una gestión informatizada, interconectada y que ha requerido colaboración y coordinación mas allá de las fronteras europeas. Desde que el Tratado de Ámsterdam estipuló como objetivo la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, lo que sí se ha logrado es la comunitarización de las políticas en cuanto a medidas de control y lucha contra la

inmigración ilegal, como vigilancia policial, tipificación de los visados, responsabilidad de las compañías de transporte de los pasajeros, legislación contra el tráfico ilegal de personas y acuerdos migratorios y de readmisión con los países de origen. En realidad, el control más eficaz sería el que reuniese las características externas y preventivas, traduciéndose en la coordinación de la inmigración desde origen que redujese los incentivos para emigrar.

Aunque estos controles externos son los preferidos por Europa, lo cierto es que no se renuncia a los controles internos como la vigilancia interior; la documentación personal y obligatoria; el acceso legalmente delimitado y restrictivo de derechos como el trabajo y su movilidad, la sanidad, la educación, etc.; las multas y sanciones a los empresarios que empleen trabajadores en situación irregular; los mecanismos de repatriación y expulsión; y los procesos de regularización extraordinaria (cada vez más ordinarios) como forma para paliar las deficiencias de los controles externos: las fronteras siguen siendo porosas y con acuerdos con los países de origen que básicamente resultan efectivos en las medidas de retorno o repatriación rápida, más que en la gestión de los flujos hacia Europa.

En este sentido, el vínculo entre inmigración y mercado de trabajo sigue siendo una de las características más significativas de la política comunitaria de inmigración. Sin embargo, se considera que esta ha de plantear objetivos a medio plazo y no dejarse guiar única y exclusivamente por la actual coyuntura económica, pues se corre el riesgo de que dicha política sea muy restrictiva en cuanto a la admisión de nacionales de terceros países y es indudable que, tanto por razones económicas como demográficas, la Unión Europea va a seguir necesitando la llegada de inmigrantes. Según se ha expuesto con carácter previo, dicha política común de inmigración tiende a garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan regular e ininterrumpidamente en uno de los Estados miembros de la Unión con el de sus propios nacionales, como consecuencia de lo cual pueden ejercer el derecho a la libre circulación por el espacio Schengen. En relación a dicha movilidad se valora positivamente que se comience a estudiar cómo articular mecanismos adecuados de migración circular entre países de origen y de acogida que permitan el abandono temporal de estos últimos, pero con posibilidades jurídicas de retorno sin necesidad de iniciar toda una nueva tramitación de acceso al Estado miembro de acogida.

Los objetivos de la política de inmigración en España quedan claros en la última reforma de la Ley de extranjería, según reza su Preámbulo apartado V:..“2. *Perfeccionar el sistema de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales, reforzando la vinculación de la capacidad de acogida de trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo.* 3. *Aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, reforzando los medios e instrumentos de control y los sancionadores, especialmente por lo que se refiere a quienes faciliten el acceso o permanencia de la inmigración ilegal en España, agravando el régimen sancionador en este caso y, reforzando los procedimientos de devolución de los extranjeros que han accedido ilegalmente a nuestro país*”.

Las normas comunitarias, sin lugar a dudas, han marcado el marco constitucional y normativo de la política española, de tal manera que en la normativa actual en extranjería, para el control de los flujos migratorios, la posibilidad de la migración legal a España queda reducida básicamente a dos supuestos: 1) entrada por trabajo y 2) reagrupación familiar.

Con respecto a esta última, uno de los aspectos positivos de la reforma (aunque tardío) fue la plena incorporación con rango de ley de la normativa comunitaria sobre reagrupación familiar y parejas de hecho y sobre residentes de larga duración e investigadores. Y, aun así, existe una etapa de incertidumbre ya que se esperan por definir reglamentariamente¹⁴⁰ muchas de las disposiciones contenidas en la nueva Ley de extranjería.

La restricción de la reagrupación familiar respecto a los ascendientes, limitándola para cuando sean mayores de 65 años y solo cuando el reagrupante, a su vez, disponga de autorización de residencia de larga duración (artículo 39) no respeta, entre otros, los principios rectores de la política social, económica y jurídica de la familia reconocidos en el artículo 39 de la Constitución Española, y discrimina a los familiares no comunitarios de los españoles, al poner más difícil por vías administrativas la reagrupación. Desde el 2004 se espera la regulación de los requisitos económicos para la reagrupación contenida en los artículos 39.e) y 42.2.d) del Reglamento de la Ley de Extranjería: “*La exigencia de estar a cargo del reagrupante*”.

¹⁴⁰ Reforma del RD 2393/2004, de 30 de diciembre.

No se ha definido normativamente un módulo cuantitativo (¿cuánto?) o temporal (¿cada cuánto?) que permita descifrar tal exigencia (art. 39, e). El requisito de acreditar “razones que justifiquen la necesidad de autorizar” la residencia del reagrupado ascendiente ha dejado a la realización de dicha reagrupación en manos de la interpretación (art. 39, d).

En cuanto a la entrada por trabajo, en todos los supuestos —en sus diversas categorías y procedimientos de contratación en origen—, la consideración del extranjero como LEGAL está supeditada a la condición de trabajador en el mercado formal. Cuando hablamos de trabajadores y trabajadoras extranjeros no comunitarios, es decir, *inmigrantes*, lo primero que debemos saber es la exigencia de la conexión entre la autorización para trabajar y la autorización administrativa para residir, tal como viene recogido en el artículo 36.1 de la Ley Orgánica 4/ 2000. De esa relación nace un modelo de relación laboral de los extranjeros, diferente al modelo de relaciones laborales de los españoles por lo cual no existe un marco de igualdad entre trabajadores extranjeros y españoles.

Sin embargo, es positiva la plena incorporación del contrato de trabajo del trabajador extranjero y su correspondiente alta en la Seguridad Social como clave del sistema de migración laboral (artículo 36.2 y 4) y la posibilidad en caso de contrataciones frustradas de trabajadores que ya se han desplazado a territorio español y su empleador no le ha dado de alta en la Seguridad Social, de que se le permita la contratación con otra empresa e incluso en otro sector en un plazo concreto. Aun así, no se distinguen a qué contingencias profesionales tiene derecho el trabajador.

La aparición del silencio administrativo positivo en el plazo de un mes para las solicitudes de modificación de la limitación territorial o de ocupación de las autorizaciones iniciales para trabajar (*Contemplada en la Disposición Adicional Primera*) son avances para la movilidad laboral. Por el contrario, las restricciones geográficas y funcionales de la autorización para trabajar por cuenta propia parecen oponerse a toda lógica empresarial y perjudicar la viabilidad de los proyectos.

En cuanto a las formas para reducir la irregularidad destacan: 1) El establecimiento de vías de acceso de la irregularidad a la regularidad como son a) el

arraigo social, b) el arraigo laboral y c) el arraigo familiar; y 2) el procedimiento sancionador (incluido el internamiento).

Se concluye la necesidad de estudiar nuevos instrumentos administrativos eficaces en la gestión de la irregularidad, ya que la nueva legislación no valora la carencia de los contratos de trabajo, los periodos exigibles de cotización a la Seguridad Social para la renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo en este tiempo de crisis, para evitar que extranjeros que ya se encuentran en España —incluso con familias que dependen documentalmente de ellos— puedan caer en la irregularidad. En el actual modelo de gestión colectiva de contratación en origen se constata la inoperatividad del actual sistema, la nueva posibilidad de que el reglamento exija la consideración de la situación nacional de empleo en las autorizaciones por circunstancias excepcionales (arraigo). Desde una óptica de adecuación del control migratorio a las demandas del mercado de trabajo, las formas de arraigo (social, laboral y familiar) nacieron con la voluntad de sustituir las regularizaciones masivas y puntuales.

El procedimiento sancionador en materia de extranjería sufre una profunda modificación con la reforma introducida mediante LO 2/2009, incluyendo una notoria elevación de las multas. Así, cabe referir la configuración de actuaciones hasta ahora ajenas al ámbito estricto de la extranjería como comportamientos sancionables (el empadronamiento ficticio o “sobreempadronamiento”, el matrimonio de conveniencia, y otros supuestos), al tiempo que parecen deslindarse las infracciones en espacios distintos, dependiendo de si el sujeto activo es propiamente el extranjero o si lo es el empleador o empresario, o aquel que facilite conductas irregulares de extranjeros en España, independientemente de su nacionalidad.

Se concluye que debe articularse una fórmula legal para que en el futuro Reglamento se matice lo que representa una pérdida de ciertos derechos laborales del trabajador extranjero en situación irregular, consolidados en línea jurisprudencial, especialmente en su caso respecto a las prestaciones por desempleo y la contradicción que puede suponer percibir una prestación (por ejemplo, una pensión por incapacidad) y permanecer irregular en España. En esta línea cabe mencionar la referencia explícita realizada por la Recomendación nº 151 de la OIT, de junio de 1975, sobre trabajadores migrantes, la cual aconseja aplicar a los trabajadores en situación administrativa

irregular el principio de igualdad de trato en los derechos derivados del empleo —aun siendo este irregular— y también en los que se refiere a Seguridad Social y a las hipotéticas prestaciones por desempleo.

Se constata la necesidad de que se lleve a cabo una nueva regulación del servicio doméstico, acorde con los derechos laborales del resto de las y los trabajadores. El control de flujos mediante los visados de búsqueda de empleo —hasta ahora activados mediante el Procedimiento de Gestión Colectiva de Contratación en Origen (antes llamado Contingente)—, debería ampliarse en el futuro Reglamento a cuidadores de ancianos, niños y dependientes, a la vez que supondría una opción para que accedieran a puestos de trabajo en un sector donde se constata un elevado número de ofertas.

Partiendo del hecho que el arraigo es un criterio jurídico indeterminado, el actualmente Reglamento 2393/2004 de la Ley está tasado, pero contradictoriamente vacío de contenido y que no puede más que a la luz de cada caso concreto analizarse desde una perspectiva multidisciplinar. En este sentido, la política española debería establecer objetivos a medio plazo y, de forma paralela, definir metas en función de la consideración de las necesidades de recursos humanos en términos más amplios que los que vienen dados por las necesidades coyunturales (Arango y Sandell, 2004). Así, en vez de centrar el modelo de gestión en fijar el número de empleos que ofrece en el extranjero se debería contemplar con idéntica atención otras variables como el volumen total de población activa, el crecimiento económico, la demografía, las previsiones de desempleo y los recursos necesarios para atender a la población foránea.

A pesar de la coyuntura económica actual, España requiere y requerirá también trabajadores cualificados, por lo que es necesario incrementar la formación especializada para los residentes y fomentar la llegada de ciudadanos extranjeros cualificados.

Bibliografía

Arango, J. y Sandell, R. (2004): “Inmigración: prioridades para una nueva política española”, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.

Ballester, A. (2002): “La evolución del derecho a la libertad de circulación de personas y trabajadores: la incompleta culminación de Amsterdam”, Noticias de la Unión Europea, nº 204, año XVIII, pp. 45-70.

Bauer, T. Loftstrom, M. y Zimmermann, F. (2000): *“Immigration Policy, Assimilation of immigrants and Native’s Sentiments Towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries”*, Swedish Economic Policy Review, nº 7, pp. 11-53.

Becker, G., G. N. Becker. (1996): *“The Economics of Life”*, McGraw-Hill.

Bover, O. y Velilla, P. (1999): *“Migration in Spain: Historical background and current trends”*, Documento de trabajo nº 9908, Servicio de Estudios del Banco de España.

Borjas, G. J. (1995): *“The Economic Benefits from Immigration”*, Journal of Economic Perspectives, vol. 9, nº 2, pp. 3-22.

Boswell, C., Stiller, S. y Straubhaar, T. (2004): *“Forecasting Labour and Skills Shortages: How Can Projections Better Inform Labour Migration Policies?”*. Hamburg Institute of International Economics (HWWA).

Campuzano, C. (2001): *“El debate sobre la inmigración en España, ¿una oportunidad doblemente perdida?”*, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, nº 53, pp. 31-41.

Carrasco C. (2000): *“Mercados de trabajo: Los inmigrantes económicos”*, Imserso.

Casado, M.; Molina, L. y Oyarzun, J. (2002): *“El análisis económico de los movimientos migratorios internacionales: determinantes empíricos y nuevas propuestas de regulación”*. Documento de Trabajo 2003-006, FCCEE de la UCM.

Cerna, L. (2009): *“Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis”*. International Migration Paper, nº 99.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre una Política Común para Europa: Principios, acciones e instrumentos, com. (2008) 359, de 17 de Junio de 2008.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo. COM (2006) 26.

Comunicación del Consejo sobre el programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, DO C 53, de 3 de marzo de 2005.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones, COM (2004) 401, de 2 de junio de 2004.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Construir nuestro futuro común, retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007- 2013), COM (2004) 101, de 10 de febrero de 2004.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, COM (2003) 291, de 22 de mayo de 2003.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo, COM (2003) 336, de 3 de junio de 2003.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, COM (2003) 812, de 30 de diciembre de 2003.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE, COM (2002) 233, de 7 de mayo de 2002.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, COM (2002) 564, 14 de octubre de 2002.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la integración de las cuestiones de migración en las relaciones exteriores de la Unión Europea con países terceros. I. Migración y desarrollo. II. Informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para proyectos de asilo y migración en terceros países, COM (2002) 703, de 3 de diciembre de 2002.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal, COM (2001) 672, de 15 de noviembre de 2001.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un método abierto de coordinación para la política comunitaria de inmigración, COM (2001) 387, de 11 de julio de 2001.

Comunicación de la Comisión Europea hacia un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, COM (459) 1998, de 14 de julio de 1998.

Consejo de la Unión Europea, Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, 10827/04 (FRONT 117.COMIX 429), de 21 de octubre de 2004.

Consejo Europeo (2002). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.

Consejo de la Unión Europea: Nota de la Presidencia del Consejo al Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo “Instauración de la red de funcionarios de enlace prevista en el plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”, no 10917/02 (LIMITE, FRONT 69, CIREFI 42, COMIX 452), de 11 de julio de 2002.

Consejo de la Unión Europea: Nota de la Presidencia del Consejo al Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo “Proyectos piloto previstos en el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”, no 10929/02 (LIMITE, FRONT 73, ASILE 38, MIGR 69, VISA 114, COMIX), de 11 de julio de 2002.

Consejo Europeo (2001): Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.

Consejo Europeo (2000): Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000.

Consejo Europeo (2000): Nota de la Presidencia Francesa del Consejo al Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo “Plan de acción para mejorar el control de la inmigración”, no 10017/00 (Limite, Migr 52, Cirefi 41), de 4 de julio de 2000.

Consejo Europeo (2000): Adopción del informe del Grupo de Alto Nivel “Asilo e inmigración” al consejo de Niza, 13993/00, 29 de noviembre de 2000.

Consejo Europeo (1999): Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999.

Delgado G, (2002): “La inmigración en Europa: realidades y políticas”. Universidad Rey Juan Carlos. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de Trabajo 02-18.

Decisión de la Comisión Europea, de 22 de octubre de 1993, relativa a la aplicación del Reglamento (CEE) no 1612/68 del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, en lo que respecta, en particular, a una red creada bajo la denominación EURES (European Employment Services), 93/569/CE, publicada en DO L 274 de 6 de noviembre de 1993.

Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO), DO L 161, 19 de junio de 2002.

De Lucas J. (2001): “Las propuestas sobre políticas en Europa y la nueva Ley 4/2000 en España”, en Colomer, A. (coord.), Emigrantes y estabilidad en el Mediterráneo. La polémica Ley de Extranjería, Ed. Nomos, Valencia, pp. 131-150.

De Lucas, J. (2004): “Ciudadanía: la jaula de hierro de la integración de los inmigrantes. En Aubarell, Gemma y Zapata, Ricard (2004) Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global. Barcelona: Icaria & Antrazyt/Temed., pp.215-237.

Directiva 2009/50/CE Del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, DO L 261, de 6 de agosto de 2004.

Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, DO L 149, de 2 de junio de 2001.

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, DO L 303, de 2 de diciembre de 2000.

Djajic, S. (1989): “Skills and the Pattern of Migration: The role of Qualitative and Quantitative Restrictions on International Labour Mobility International”. *Economic Review*, 30 (4) pp. 795-809.

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el Informe de actividad relativo a la aplicación de la estrategia para la dimensión exterior de la JAI: libertad, seguridad y justicia globales. SEC (2006) 1498 final.

Dolado, J. J. y Fernández-Yusta, C. (2001): “Los nuevos fenómenos migratorios: retos y políticas”, trabajo presentado en la Cuarta Jornada del CREI, Universidad Pompeu Fabra.

Epstein, G, Hillman, A y Ursprung, H. (1999): “*The king never emigrates*”. *Review of Development Economics* 3, pp. 107–121.

Fonseca, F. (2001): “Los derechos de los nacionales de terceros países en la Unión Europea. Situación jurídico-política tras la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión”, Revista CIDOB d Afers Internacionals, nº 53, pp. 77-95.

Gil Araújo, S. (2003): “Las migraciones en las políticas de la fortaleza. Sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria”, págs. 31-58, en Dahiri, M. y Gil Araújo, S. (eds.): Movimientos migratorios en el Mediterráneo Occidental: ¿un fenómeno o un problema?: González, E. (2002): “Asilo e inmigración en la Unión Europea”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 13, año 6, pp. 833-856.

Hailbronner, K. (1998): “*European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty*”, en Common Market Law Review, nº 35, pp. 2047–2067.

Hatton, T. J. y Williamson, J. G. (1994): “*What drove the mass migrations from Europe?*”. Population and Development Review, nº 20, pp. 533-559.

Hayter, T. (2001): “*Open borders: the case against immigration controls*”, Capital & Class, nº 75, pp. 149-156.

Hanson, G. (2006): “*Illegal migration from México to the United States*”. Geographical Review, nº 79 (2), pp. 183-194.

Informe del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión con vistas a la adopción de una directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, A5-0010/2003, de 23 de enero de 2003.

Informe del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración (COM (2001) 387) y sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento “Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la UE con países terceros” (COM (2002) 703), A5-0224/2003, de 16 de junio de 2003.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 8 de octubre de 2008, relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar COM (2008) 610 final.

Janer, D. (2001): “Política común de inmigración y acuerdos de readmisión”, *Comunidad Europea Aranzadi*, año XXVIII, nº 5, pp. 29-35.

Jiménez P. (2002): “La comunitarización de las políticas de inmigración y extranjería: especial referencia a España”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 13, año 6, pp. 857-894.

Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, B.O.E. no 234, de 30 de septiembre.

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (BOE núm. 299, de 12 de diciembre), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, 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.

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero, , BOE no 307, de 23 de diciembre.

Ley Orgánica 4/2000, de 1 de enero de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE no 10, de 12 de enero.

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, BOE no 158, de 3 de julio.

Libro verde presentado por la Comisión relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, COM (2002) 175, de 10 de abril de 2002.

Libro Verde presentado por la Comisión sobre el planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica, COM (2004) 811, de 11 de enero de 2005.

Liñan, D. (2002): “El espacio de libertad, seguridad y justicia”, en Mangas, A. y Liñan, D. (Ed), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, Madrid.

Martín Pérez de Nanclares, J. (2002): *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Ed. Colex, Madrid.

Moulier Boutang, Y. y Papademetriou, D. (1994): “*Typologie, évolution et performances des principaux systèmes migratoires*”. En: *Migration et Développement*. París. OCDE, pp. 21-41.

Martin, P. (2003): “*Mexico-US Migration*”, Institute for International Economics. Migration, vol. 40, nº 5, pp. 151 - 179.

Naïr, S. (2001): “Entrevista con Sami Naïr”, en COLOMER, A. (coord.), *Emigrantes y estabilidad en el Mediterráneo. La polémica Ley de Extranjería*, Ed. Nomos, pp. 131-150.

Pajares, M. (2000a): “Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el asilo en los años dos mil”. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.

Pérez, D; Álvarez, B. y González, C. (2001): “España ante la inmigración” Fundación La Caixa, Colección de Estudios Sociales, no 8, Barcelona.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo, COM (2003) 355, de 11 de junio de 2003.

Propuesta de Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal DO C 142, de 14 de junio de 2002.

Propuesta de Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, DO C 142, de 14 de junio de 2002.

Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, COM (2001) 386, de 11 de julio de 2001.

Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, COM (2001) 386, de 11 de julio de 2001.

Ruiz de Huidobro, J (2001): “El régimen legal de la inmigración en España: el continuo cambio”. *Migraciones*, nº 9, pp. 78-82.

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, B.O.E. nº 6, de 7 de enero de 2005.

Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, B.O.E. nº 174, de 21 de julio de 2001.

Reglamento (CE) no 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (AENEAS), DO L 80, de 18 de marzo de 2004.

Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, DO C 43, de 19 de febrero de 2004.

Solanes, A. (2003): “La irregularidad que genera la Ley de Extranjería. Un factor a tener en cuenta en una futura reforma”. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº 4, pp. 125-139.

Stalker, P. (2002): “*Migration trends and migration policy in Europe*”, International Migration, vol. 40, nº 5, pp. 151-179

Trinidad, M (2002): “Aspectos generales valorativos de la nueva Ley de Extranjería”. Mediterranean Económico, vol. 1, pp. 265-278.

Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents, SEC (2009) 320.

Urrutia, C. (2001): “*On the Self-Selection of Immigrants*”, Working Paper Carlos III.

Zapata, R. (2001): “Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración”, Revista CIDOB d'afers internacionals, nº 53, mayo-junio, Barcelona, pp. 149-176.

Zimmerman, K. (2005): “*European Labour Mobility: Challenges and Potentials*”. The Economist, nº 153, pp. 425-450.

Capítulo 3: Análisis descriptivo de las características de los inmigrantes en España

Introducción

El gran cambio que supone para España pasar de ser un país de emigración a ser uno de los primeros países receptores de ella tiene su origen en su desarrollo económico y social, que llega de la mano de los gobiernos democráticos a partir de los años ochenta del siglo pasado. Antes de la crisis de estos últimos años, el mercado de trabajo español absorbió a la inmigración sin que se produjera más paro, es más, el descenso de la tasa de desempleo ha coincidido con la llegada del mayor número de inmigrantes. Esta situación ha producido un cambio fundamental en el mercado de trabajo en España por el lado de la oferta: el incremento considerable del número de activos inmigrantes. A este hecho se le añade el aumento del nivel educativo de la población activa y la creciente incorporación de mujeres a la vida laboral (Cachón, 2006).

Esta llegada masiva da lugar a que en este periodo 2000-2009 se concreten las principales decisiones de carácter legislativo y político en materia de extranjería (como se ha visto en el capítulo 2). Siendo la entrada de irregulares una prioridad por no ser visibles, ya que no figuran en las estadísticas oficiales, se llevaron a cabo reformas legislativas y regularizaciones masivas de inmigrantes con el fin de pararla. La irregularidad no solo causa la invisibilidad del inmigrante por parte de las fuentes estadísticas, sino también un incremento de la economía sumergida y de la precariedad social y económica para el propio inmigrante. Por todo ello, los diferentes procesos de regularización buscan su visibilidad e intentan paliar el resto de las consecuencias negativas.

Sin embargo, el colectivo de inmigrantes, tanto regulares como irregulares, no es un homogéneo. De hecho, el fenómeno de la inmigración no solo ofrece interés por su impacto sino también por su dimensión, características y por el origen de la población que lo integra.

El objetivo general de este capítulo es la descripción cuantitativa y cualitativa de la población extranjera a través de datos que han marcado tendencias a lo largo de la última década. En este análisis haremos especial referencia al año 2007 que nos ayudará a explicar los resultados del capítulo 4 sobre los determinantes de la inmigración irregular en España.

Este capítulo se estructura en cuatro partes. En la primera se valorarán las fuentes estadísticas oficiales disponibles en España para contabilizar a los inmigrantes. Puesto que hay numerosas bases de datos, intentaremos ver cuál es la más adecuada para nuestro análisis. En la segunda parte se describirán las características de los extranjeros en España. En la tercera se estudiarán aquellos que se encuentran en situación irregular. Finalmente, dedicaremos un apartado a las conclusiones.

3.1 Valoración de las fuentes estadísticas

Para el análisis de la población inmigrante en España contamos con datos administrativos procedentes de los registros de la población en los padrones municipales y de la concesión de tarjetas de residencia en vigor de acuerdo a la estadística del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Además, también disponemos de los datos de las encuestas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), como la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) o Encuesta de Variaciones Residenciales (EVR).

Podríamos pensar que tener tanta información facilita el análisis, sin embargo nos encontramos con el problema de que las cifras aportadas por las distintas fuentes no coinciden. Algunas de estas diferencias se muestran en la tabla 3.1, en la que el número de extranjeros varía levemente entre las fuentes ministeriales, el censo y el padrón municipal.

Así, tenemos que para el año 2007, según el Ministerio, la población extranjera residente era de 3.979.014 y, de acuerdo con el padrón, fue de 4.519.554. Las cifras superiores aportadas por el padrón con respecto a las fuentes ministeriales, que además se constatan durante todo el periodo, se podrían explicar porque el Ministerio contabiliza solo a los extranjeros con autorización de residencia, mientras que el padrón no hace ningún tipo de distinción administrativa.

Tabla 3.1 Número de extranjeros en España según diferentes fuentes estadísticas

| Fecha | Población total en España | Número de Extranjeros | Porcentaje de Extranjeros |
|-------------------------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|
| Fuentes Ministeriales | | | |
| 31/12/01 | 41.837.894 | 1.109.060 | 2,65 |
| 31/12/02 | 42.717.064 | 1.324.001 | 3,1 |
| 31/12/03 | 43.197.684 | 1.647.001 | 3,81 |
| 31/12/04 | 43.975.375 | 1.977.291 | 4,5 |
| 31/12/05 | 43.197.684 | 2.738.932 | 6,34 |
| 31/12/06 | 43.975.375 | 3.021.808 | 6,87 |
| 31/12/07 | 44.708.964 | 3.979.014 | 8,9 |
| 31/12/08 | 45.200.737 | 4.169.086 | 9,22 |
| 31/12/09 | 46.157.822 | 4.791.232 | 10,38 |
| INE: Censo de Población y Viviendas | | | |
| 01/11/01 | 40.847.371 | 1.572.017 | 3,8 |
| INE: Padrón Municipal | | | |
| 01/01/01 | 41.116.842 | 1.370.657 | 3,33 |
| 01/01/02 | 41.837.894 | 1.977.946 | 4,73 |
| 01/01/03 | 42.717.064 | 2.664.168 | 6,24 |
| 01/01/04 | 43.197.684 | 3.034.326 | 7,02 |
| 01/01/05 | 43.975.375 | 3.691.547 | 8,46 |
| 01/01/06 | 44.708.964 | 4.144.166 | 9,27 |
| 01/01/07 | 45.200.737 | 4.519.554 | 10,00 |
| 01/01/08 | 46.157.822 | 5.268.762 | 11,41 |
| 01/01/09 | 46.745.807 | 5.648.671 | 12,08 |

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, para saber cuál es la base de datos apropiada para medir la inmigración es importante conocer no solo la población objetivo de cada fuente y sus limitaciones sino también el objetivo de nuestra investigación: el total de inmigrantes, solo aquellos que están en situación regular, los que han entrado ese año o los que están residiendo en España. Por ello, a continuación explicaremos cuáles son los datos que pueden aportar cada una de las fuentes, sus limitaciones y si se pueden encuadrar dentro de los objetivos de esta tesis.

3.1.1 El Padrón Municipal

Es un registro administrativo en el que deben inscribirse los residentes en España, sean españoles o extranjeros y posean o no tarjeta o permiso de residencia. De hecho, en 1996 la legislación impone a los ayuntamientos la obligación de inscribir en el padrón a todo español o extranjero, independientemente de su situación legal.

Asimismo, las ventajas que otorgó la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, para acceder a la escolarización y la sanidad, supuso un fuerte incentivo para el empadronamiento del grupo de inmigrantes irregulares.¹⁴¹ El padrón ofrece datos en el ámbito nacional, autonómico y provincial de población extranjera, así como datos por municipios. Además, si un ciudadano modifica su residencia de un municipio a otro, el sistema permite dar la correspondiente baja en el municipio de origen.

Sin embargo, la situación de los extranjeros puede ser mucho más complicada, pues pueden retornar a sus países de origen o desplazarse a un tercer país sin que exista un procedimiento para comunicar ese desplazamiento al ayuntamiento donde estaba inscrito o darse de baja del mismo. También la posibilidad de presentar distintos tipos de documentos para solicitar la inscripción en el padrón complica la identificación de un alta en un municipio con la posible baja en el municipio de origen.¹⁴² Esta situación puede traer como consecuencia la posibilidad de que algunos ciudadanos estén indebidamente inscritos en los padrones (sobre-estimación), especialmente si no se realizan frecuentes depuraciones.¹⁴³

Por otro lado, puede darse una subestimación como consecuencia de la negativa a proceder a la inscripción, ya sea por miedo al encontrarse en situación irregular, desconocimiento, dificultades técnicas, etc. En cierto modo, los factores de subestimación pueden compensar los de sobre-estimación, aunque el saldo neto es desconocido. Para comprobar la fiabilidad de los datos del padrón podemos compararlos con los datos del censo. El censo es una operación estadística que recoge, al igual que el padrón, todos los extranjeros que residen habitualmente en España. Además de los datos que presenta el padrón, incluye datos más detallados sobre las características de la población extranjera como los niveles de formación, tasas de

¹⁴¹ La entrada en vigor Ley Orgánica 4/2000 y, por tanto el incentivo a los inmigrantes irregulares para empadronarse, es lo que justifica que el análisis llevado a cabo en este capítulo comience en el año 2000 cuando utilicemos los datos del padrón. Consideramos que los datos anteriores podrían tener un importante sesgo, sobre todo cuando tratemos la irregularidad.

¹⁴² Para inscribirse en un municipio no es preciso presentar la baja en el de procedencia, sino que es el nuevo municipio el que debe comunicarla. El celo de los ayuntamientos en cursarlas se ve afectado en ocasiones por las ventajas legales que en determinados supuestos se derivan de tener un mayor tamaño de población. Ello da lugar a inscripciones duplicadas. Estas duplicidades pueden ser más frecuentes incluso en el caso de los inmigrantes, puesto que tienden a cambiar de municipio con mayor frecuencia. Además, el sistema de detección informática de duplicidades puede verse dificultado por la escritura incorrecta del nombre y apellidos del extranjero.

¹⁴³ En el modelo actual de gestión se han eliminado las revisiones del padrón que se venían realizando cada cinco años. Sin embargo, los extranjeros deben renovar su alta en el padrón cada dos años si se estima que han abandonado ese ayuntamiento.

escolarización, actividad, ocupación, paro, características de sus viviendas, etc. Sin embargo, su carácter decenal le resta utilidad para medir un fenómeno que es muy cambiante por definición. Por lo tanto, resulta difícil hacer un estudio continuado de la evolución del colectivo de inmigrantes a través de esta fuente. Además, cabe decir que el censo subestima en cierta medida la población extranjera debido a la posible reticencia a cumplimentar los formularios por parte de los inmigrantes irregulares (Massey y Capoferro, 2004).

A través de las altas y bajas de los padrones municipales, es decir, los cambios de residencia, el INE elabora la Encuesta de Variaciones Residenciales (EVR). Se obtienen así la totalidad de los flujos migratorios anuales interiores y parte de los exteriores; estos últimos son los movimientos desde o hacia el extranjero y sus características como sexo, nacionalidad. De acuerdo con autores como Ródenas y Martí (2009) existen disparidades entre la calidad de los datos migratorios de la EVR y el Censo de Población y Viviendas del año 2001. Si se parte de que ambas fuentes son igualmente fiables, se puede presumir que, por cuestiones meramente técnicas, los datos procedentes de las altas y bajas por cambio de residencia serán algo superiores a la movilidad declarada en los censos por las razones siguientes.

La EVR mide las migraciones y nada impide que cada migrante pueda tener más de un episodio migratorio. En los censos se mide la última migración de cada migrante, por lo que no es posible contabilizar la totalidad de las migraciones a lo largo de un periodo, mientras que con la EVR sí se puede cubrir. Además, la EVR podría estar por encima de las migraciones censales, porque ella contabiliza los cambios de residencia en el momento en el que se producen o declaran y, como se dijo en el apartado del censo, se puede incurrir en fallos de memoria personal que infravaloren la movilidad. Del mismo modo, hay inscritos cambios de residencia que no responden a traslados efectivos de municipio.

Por lo tanto, hay motivos para sospechar que la EVR puede tanto infravalorar la movilidad entre los extranjeros como sobrevalorarla. Por ejemplo, entre los extranjeros en situación irregular la falta de inscripción en el padrón ha debido disminuir desde 1996, momento a partir del cual la legislación impone a los ayuntamientos la obligación de inscribir en el padrón a todo español o extranjero independientemente de su situación legal. Asimismo, las ventajas que otorga la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre

derechos y libertades de los extranjeros en España, para acceder a la escolarización y la sanidad, han tenido que suponer un fuerte incentivo para el empadronamiento de este grupo. No obstante, si hubiera infravaloración entre los extranjeros en situación irregular, es posible que en parte se viera incorrectamente compensada por su propensión a la inscripción en el padrón cautelar en los momentos en que ha corrido el rumor de que el empadronamiento era un requisito fundamental para obtener el permiso de residencia y trabajo. En estos casos se pudo llegar, incluso, a empadronar previsoramente hasta a quien no había pisado todavía suelo español. Sin embargo, las trayectorias de las series en Ródenas y Martí (2009) hacen ver que los procesos de regularización extraordinaria no han implicado ex ante grandes distorsiones en la EVR.

Como se ha indicado anteriormente, la capacidad de la EVR para captar las migraciones es, a priori, superior a la de un censo, en la medida en que los registros administrativos contienen todas las variaciones residenciales declaradas por los individuos, mientras que en un censo, en general, solo se registra la última migración.

Junto a las migraciones múltiples dentro del año natural, en la EVR pueden encontrarse, además, variaciones residenciales sin traslados reales de las personas, por lo que la EVR no es un reflejo exacto del fenómeno migratorio. Al estar las altas en el padrón frecuentemente asociadas a la obtención de derechos o al cumplimiento de deberes, se puede distorsionar la realidad de la movilidad por los intereses particulares de los ciudadanos. Así, también cabe la sospecha de que una parte de las migraciones inscritas en un registro como el padrón pudieran no consistir en traslados efectivos, lo que se denomina “falsas” migraciones.

Es importante destacar que la EVR mide el flujo migratorio anual (interior o exterior) de inmigrantes, mientras que el padrón mide el número de inmigrantes residentes en España (stock de inmigrantes). Junto a las migraciones múltiples dentro del año natural, en la EVR pueden encontrarse, además, variaciones residenciales sin traslados reales de las personas, por lo que la EVR no es un reflejo exacto del fenómeno migratorio. Al estar las altas en el padrón frecuentemente asociadas a la obtención de derechos o al cumplimiento de deberes, se puede distorsionar la realidad de la movilidad por los intereses particulares de los ciudadanos. Así, también cabe la sospecha de que una parte de las migraciones inscritas en un registro como el padrón pudieran no consistir en traslados efectivos, lo que se denomina “falsas” migraciones.

A pesar de sus limitaciones, el padrón sería la fuente más fiable para analizar las características de los inmigrantes residentes en España en la última década independientemente de su situación administrativa. Y, si queremos analizar el flujo de inmigrantes, entonces la Encuesta de Variaciones Residenciales sería la fuente adecuada.

3.1.2 Fuentes Ministeriales

Las fuentes ministeriales en España serían los datos registrados a partir de las fuentes estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre las concesiones de las tarjetas y autorizaciones de residencia en vigor. Se trata de una recopilación de datos estadísticos sobre el número de la población extranjera residente en España y sus características como el régimen jurídico de residencia, países de procedencia, sexo, edad, autorizaciones por trabajo, estudios, asilo y afiliaciones a la Seguridad Social.

Estas fuentes miden solo el colectivo extranjero residente legal, es decir, la población cuyo estado administrativo es legal. Conforme a la legislación española, se considera residente extranjero al que cuenta con un título que le habilita para residir en España. Dentro de esta categoría hay que hacer la diferenciación entre lo extranjeros residentes en régimen general, que deben obtener la autorización correspondiente de residencia, temporal o permanente, y los extranjeros residentes en régimen comunitario que es de aplicación a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea.

Dentro de las fuentes ministeriales se encuentran los datos publicados en los Anuarios, los informes trimestrales y los boletines. Los datos del **Anuario** se publican cada año y se presentan según dos variables de clasificación: la provincia en la que se hallan residiendo, trabajando, etc., agrupada por Comunidad Autónoma; y la nacionalidad, agrupada por continente. El anuario presenta información sobre los permisos de residencia, trabajo y estudios. A partir de los datos de los anuarios se pueden construir series históricas que permiten su comparación y análisis.

Los **Informes trimestrales** consisten en avances de los principales resultados de la estadística de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Además, a partir de 2008 también se avanza el número de extranjeros con autorización de estancia por estudios en vigor, ambas recogidas en el Plan Estadístico Nacional

2009-2012. Por su parte, los **Boletines** son de carácter divulgativo y presentan trimestralmente de manera sintetizada la información estadística más relevante de la población extranjera que vive en España, dedicándose cada número a un tema monográfico.

Por lo tanto, las fuentes ministeriales nos ofrecen datos adecuados para analizar la evolución de la población con permiso de residencia en España en la última década.

3.1.3 Encuesta Nacional de inmigrantes (ENI-2007)

La ENI es una encuesta elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y cuyo objetivo es proporcionar información detallada sobre la inmigración de carácter internacional, desarrollando aspectos complementarios a los analizados en las anteriores fuentes estadísticas.

La ENI-2007 muestra en profundidad las características de los inmigrantes residentes en España (edad, sexo, nacionalidad, país de nacimiento, estado civil, nivel de estudios, conocimiento de idiomas, año de llegada a España, situación laboral actual y primer empleo ocupado en España), al margen de su estado administrativo. Además aborda otras cuestiones sobre la estructura de los hogares, las relaciones familiares, las redes sociales, las condiciones en el país de partida y su relación actual con ellos, la situación documental —muy necesaria para aproximar el número de irregulares y su estudio—, así como diversos aspectos de su experiencia migratoria. Toda esta información nos permitirá, en el capítulo 4 de esta tesis doctoral, realizar un análisis sobre los determinantes de la decisión de los inmigrantes de mantenerse en situación irregular.

Esta encuesta se realizó entre noviembre de 2006 y febrero de 2007 sobre la base del Padrón Municipal, siendo el periodo de referencia la semana anterior a la realización de la entrevista. La ENI considera a aquellos individuos nacidos en el extranjero (independientemente de su nacionalidad española o extranjera), que en el momento de realización de la entrevista cumplieran los requisitos de tener al menos 16 años y de haber residido en viviendas familiares durante un año o más (o, alternativamente, también a los que, no llevando un año en España, tuvieran la intención de residir en el país durante, al menos, un año). La única excepción la constituyen los individuos

nacidos fuera de España que posean la nacionalidad española desde el nacimiento y que en el año de su llegada no llegaran a cumplir al menos dos años de edad, en cuyo caso se considera que España es su país de origen.

Esta encuesta presenta mucha información para el análisis de los inmigrantes, sin embargo esta solo se refiere a 2007. Por esta razón, para completar el análisis es importante ponerla en contexto utilizando los datos procedentes del padrón y de las fuentes ministeriales sobre la evolución de la inmigración en España.

3.1.4 Fuentes de datos adicionales para el análisis de la inmigración

Otra fuente que pretende estimar la entrada y salida de inmigrantes es la Encuesta de Migraciones (EM). Esta encuesta tiene como objetivo conocer la intensidad y las características de los movimientos migratorios que se producen dentro de España y de los inmigrantes procedentes de fuera de sus fronteras, sean estos españoles que regresan al país o extranjeros. Entre estos últimos, la Encuesta de Migraciones excluye a los inmigrantes extranjeros cuyo tiempo de permanencia en España vaya a ser inferior a un año. Esta encuesta permite, además, obtener información de los migrantes en relación al mercado laboral. Sin embargo, sus diferencias con la EVR apuntan a que sus datos son poco fiables.¹⁴⁴ De hecho, ni la actualización de la muestra de la EPA, ni los diversos cambios introducidos tanto en el calendario como en los métodos de recogida de información han logrado un leve acercamiento entre ambas series (Martí y Ródenas, 2004).

Por esta razón, para analizar la situación de la población extranjera en el mercado laboral recurrimos a La Encuesta de Población Activa (EPA).¹⁴⁵ Esta encuesta de periodicidad trimestral dirigida a las familias está realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y su principal objetivo es obtener datos de la fuerza de trabajo. Aunque esta encuesta no tiene como finalidad el estudio de la inmigración, sí presenta datos para la población extranjera en el mercado de trabajo. Al utilizar esta fuente es

¹⁴⁴ Los progresos introducidos en el tratamiento de la información en la EVR apuntan a un reforzamiento en la fiabilidad de esta fuente, por lo que existen bastantes motivos para sospechar que la EM pueda tratarse de una herramienta poco recomendable para medir el fenómeno migratorio.

¹⁴⁵ Es importante el análisis de los inmigrantes en el mercado de trabajo porque el fenómeno migratorio en España ha sido, en su mayoría, de inmigrantes por motivos económicos.

importante saber que ha sufrido un importante cambio metodológico en 2005¹⁴⁶, lo que hace que los datos anteriores y posteriores no sean comparables. Para evitar este problema, los datos que se mostrarán en este capítulo datan a partir del año 2005.

3.2 Características de la inmigración en España

En este apartado se analizará la evolución y características de los inmigrantes en su conjunto, sin hacer distinción con respecto al estado administrativo de los mismos. Este análisis nos ayudará a poner en contexto y a explicar los resultados de las estimaciones realizadas en el capítulo 4 sobre la decisión de ser o no irregular, puesto que para las estimaciones ahí realizadas se ha usado la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2007, y en este capítulo también haremos especial referencia a ese año.

Tal y como lo hemos explicado en el capítulo 1, podemos definir a una persona como inmigrante desde el punto de vista de su lugar de nacimiento o desde el punto de vista de la nacionalidad. Según los datos derivados de la explotación estadística del padrón, en la tabla 3.2 se observa que los resultados de utilizar una u otra definición son muy parecidos. Así, a partir de las dos definiciones existe una tendencia creciente en el porcentaje de inmigrantes sobre la población en España (tabla 3.2): para el año 2000 representaban menos del 4%, mientras que para el 2009 superan el 12% en los dos supuestos. De hecho, la inmigración constituye uno de los principales factores de crecimiento de la población española en los últimos años¹⁴⁷.

No obstante, a pesar de una tendencia común, los números difieren de una definición a otra. Para el año 2007, en términos absolutos del total de población en España (45.200.737 personas), el número de inmigrantes según el lugar de nacimiento fue de 5.249.993 (11,61%); sin embargo, según su nacionalidad fue menor, 4.519.554 (10%)

¹⁴⁶ Este cambio metodológico fue debido a la nueva realidad demográfica y laboral, al aumento del número de extranjeros residentes, a la obligación de responder a las directrices de la UE y a la mejora necesaria del método de recogida.

¹⁴⁷ En un estudio realizado por Antonio Izquierdo, publicado en marzo de 2007, se afirmó que España es el país del mundo que más inmigrantes recibe después de EE. UU.

Tabla 3.2 Comparación entre el porcentaje de extranjeros por lugar de nacimiento y nacionalidad

| | Inmigrantes por lugar de nacimiento | | Inmigrantes por nacionalidad | |
|------|--|--|-------------------------------------|--|
| | número de inmigrantes | % de inmigrantes sobre la población | número de inmigrantes | % de inmigrantes sobre la población |
| 2000 | 1.472.458 | 3,64 | 923.879 | 2,28 |
| 2001 | 1.969.270 | 4,79 | 1.370.657 | 3,33 |
| 2002 | 2.594.052 | 6,2 | 1.977.946 | 4,73 |
| 2003 | 3.302.440 | 7,73 | 2.664.168 | 6,24 |
| 2004 | 3.693.806 | 8,55 | 3.034.326 | 7,02 |
| 2005 | 4.391.484 | 9,96 | 3.730.610 | 8,46 |
| 2006 | 4.837.622 | 10,82 | 4.144.166 | 9,27 |
| 2007 | 5.249.993 | 11,61 | 4.519.554 | 10,00 |
| 2008 | 6.044.528 | 13,1 | 5.268.762 | 11,41 |
| 2009 | 6.466.278 | 13,83 | 5.648.671 | 12,08 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la explotación estadística del Padrón (INE).

De esta manera, el porcentaje de inmigrantes sobre la población en España de acuerdo con la definición de país de nacimiento u origen es un 1,5% más alto que el de la definición por nacionalidad. No obstante, puesto que el objetivo de esta tesis doctoral es la irregularidad, la definición que se utilizará a partir de ahora será la de nacionalidad. En nuestro caso, no tiene sentido emplear la definición de país de origen ya que un residente en España nacido en el extranjero no tendría, bajo ningún concepto, la posibilidad de ser irregular si posee la nacionalidad española.

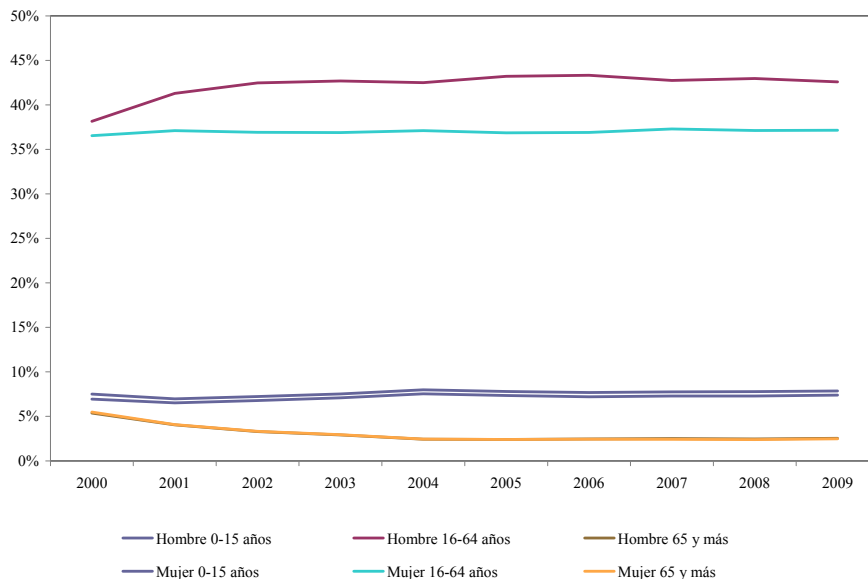
3.2.1 Sexo y edad

Respecto a las características sociodemográficas, se observa en el gráfico 3.1 que sobre el 80% de los inmigrantes que residen en España se encuentran en el tramo de edad de entre los 16 a 64 años, es decir, son una población joven y en edad activa. Además, el porcentaje de mujeres en edad activa es ligeramente inferior al de los hombres a lo largo de todo el periodo. Esta tendencia indica que, junto a la presencia de grupos familiares completos, nos encontramos con importantes segmentos de personas solas (sean solteras o casadas con la pareja en el país de origen).

Estas situaciones generan, por una parte, un importante desgaste ante las dificultades de reunificar o formar un núcleo familiar en España y, por otra, abren la

oportunidad para el establecimiento de vínculos con personas de otras nacionalidades, españoles o migrantes de otras procedencias

Gráfico 3.1 Evolución de la población extranjera según sexo y edad



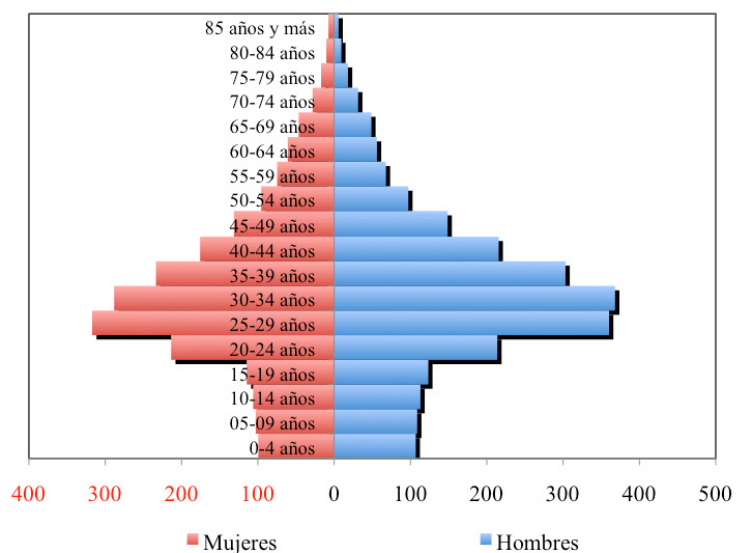
Fuente: Elaboración propia con datos de la explotación estadística del Padrón (INE).

Otro rasgo destacable es que la población inmigrante mayor de 65 años no supera el 7%. Este dato contrasta con la población española, que presenta un peso muy alto de la población mayor de 65 años (ver gráficos 3.2 y 3.3).

De hecho, la pirámide de población extranjera en 2007 muestra que está concentrada en edades comprendidas entre 25 y 35 años, mientras la población española se encuentra mucho más homogéneamente distribuida entre edades de 25 a 45 años.

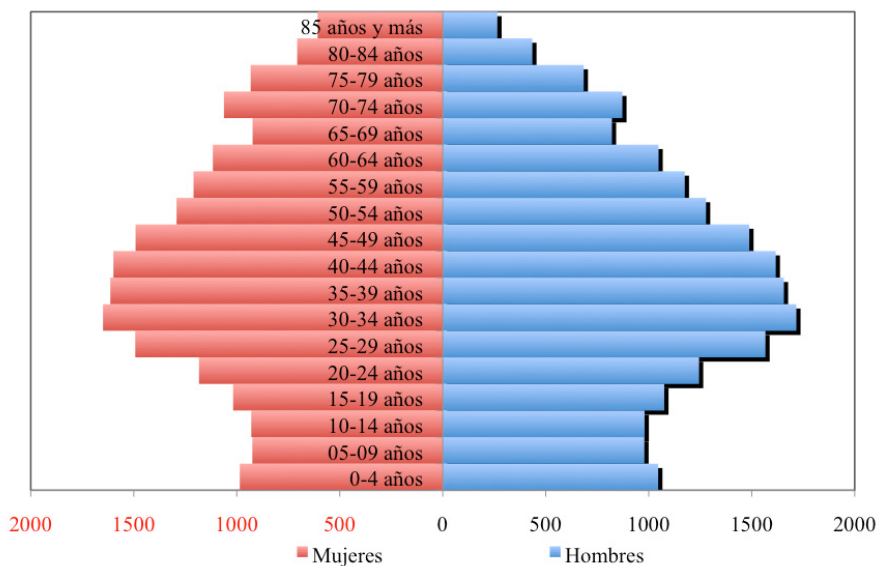
Estos rasgos concuerdan con los estudios realizados por autores como Arango (2004) y Cachón (2006), que han observado la notable juventud de los extranjeros no comunitarios, siendo el resultado de una pirámide poblacional muy centrada en los grupos de edad más activos (desde el punto de vista económico) y más reproductivos (desde el punto de vista demográfico).

Gráfico 3.2 Pirámide población. Extranjeros año 2007



Fuente: Elaboración propia con datos de la explotación estadística del Padrón (INE).

Gráfico 3.3 Pirámide de población . Españoles año 2007



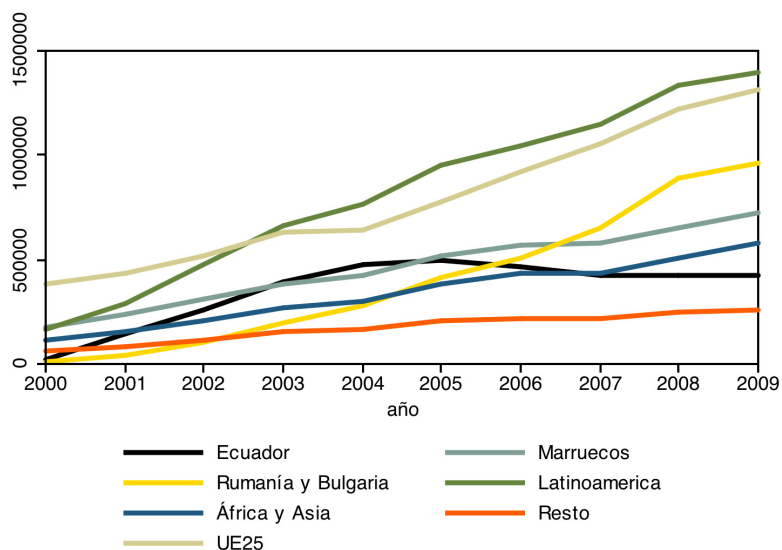
Fuente: Elaboración propia con datos de la explotación estadística del Padrón (INE).

3.2.2 Países de procedencia

Aunque, a priori, los inmigrantes que llegan a España podrían proceder de cualquier parte del mundo, algunas nacionalidades concentran la mayoría de los extranjeros. Esta situación puede deberse a razones de proximidad o similitudes culturales. Los países que agrupan a la mayoría de inmigrantes durante todo el periodo 2000-2009 son: Marruecos, Ecuador, Rumanía y Bulgaria (gráfico 3.4). Además, parece que a lo largo del periodo su peso se ha acrecentado en esta última década —la del despegue de la inmigración—, que ha sido un período de expansión económica y de aumento de las oportunidades de empleo en España (Colectivo *Ioé*, 2005).

Si bien es cierto que a lo largo del periodo hemos podido observar cambios relativos entre las distintas nacionalidades, la UE 25 era, a principios de la década, el lugar de origen del cual procedían la mayoría de los inmigrantes residentes en España. No obstante, esta fue pronto relegada a un segundo lugar por Latinoamérica. Otras nacionalidades que han incrementado su peso relativo en esta etapa son Rumanía y Bulgaria.

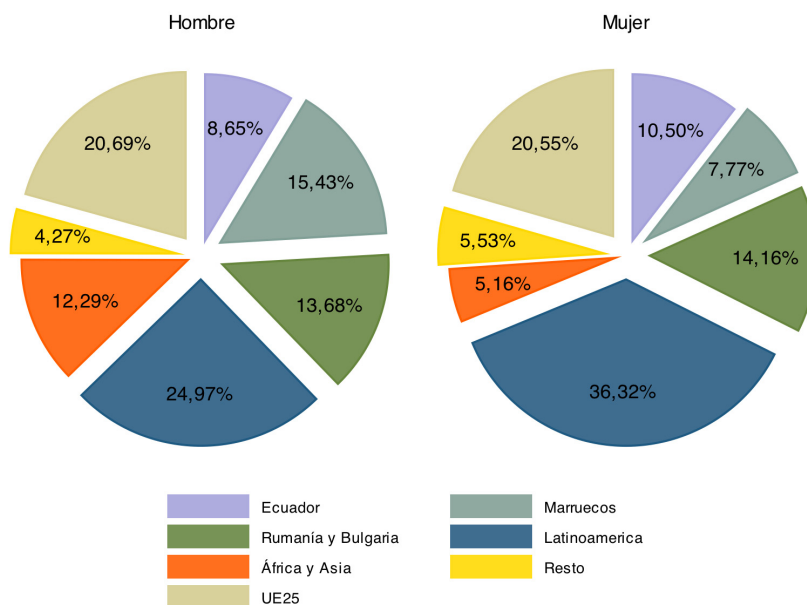
Gráfico 3.4 Tendencia por país de procedencia hacia España. Varios años



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta nacional de inmigrantes 2007.

Por otro lado, cabe destacar la pérdida de peso de los colectivo de inmigrantes procedentes de Ecuador. Asimismo, encontramos importantes diferencias por sexo según el país de procedencia (gráfico 3.5). De hecho, vemos que los hombres tienen un mayor peso relativos en los inmigrantes procedentes del continente africano, mientras que las mujeres tienen un mayor peso en aquellos procedentes de Latinoamérica.

Gráfico 3.5 Diferencias según sexo y países de procedencia. Año 2007



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta nacional de inmigrantes 2007.

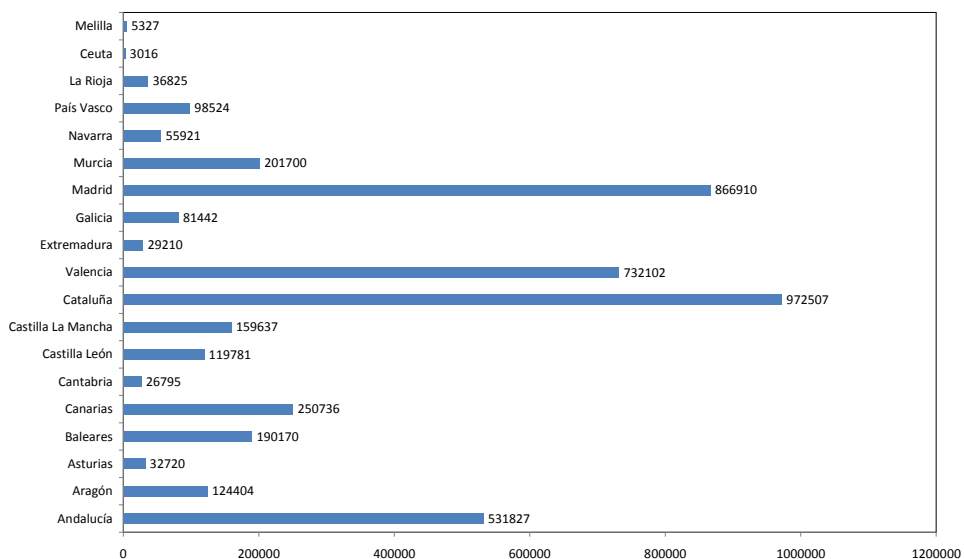
En consecuencia, el ligero predominio de la inmigración masculina —observado en el punto anterior— es debido a que gran parte de los inmigrantes proceden del continente africano. En este sentido, Izquierdo (2002) ha destacado que la expresión “feminización de la inmigración” hace referencia al hecho de que el incremento producido en el número de inmigrantes procedentes de Latinoamérica corresponde en su mayoría al sexo femenino. Además, su entrada puede explicarse por los nichos laborales en los que predominantemente encuentran empleo las mujeres en España como es el caso de los servicios, en concreto el servicio doméstico. Las explicaciones a estas pautas diferenciadas son diversas: tienen que ver con los sistemas de relaciones familiares y las oportunidades económicas en los países de origen, con el tipo de redes migratorias

establecidas entre aquellos y España y con las demandas/oportunidades de inserción en este país.

3.2.3 Extranjeros por Comunidades Autónomas

Con respecto a la distribución por Comunidades Autónomas, los inmigrantes no se reparten uniformemente en España. En el año 2007 en términos absolutos la concentración de inmigrantes estaba en su mayoría en las Comunidades de Cataluña (972.507), Madrid (866.910), Valencia (732.102), Andalucía (531.827) y Canarias (250.736). Puede decirse que casi el 60% de los inmigrantes se concentraban en tres de las 17 Comunidades Autónomas (gráfico 3.6). Esta pauta de concentración se ve fomentada por la existencia de tres tipos diferenciados de polos de atracción: las grandes ciudades de servicios (Madrid, Barcelona y Valencia), las comarcas con agricultura intensiva (Murcia y Andalucía) y algunas zonas costeras como Baleares o Canarias con gran oferta turística y auge de la construcción (Colectivo Ioé, 2005).

Gráfico 3.6 Extranjeros por CCAA. Año 2007



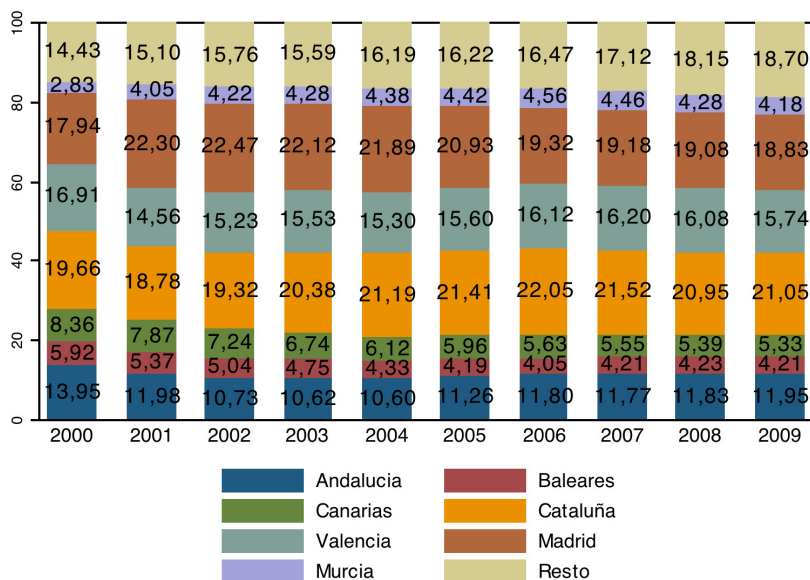
Fuente: Elaboración propia con datos de la explotación estadística del Padrón (INE).

Sin embargo, las razones de estos asentamientos pueden ser diversas, ya sea por el nivel de renta de la población, por la demanda de empleo en determinadas

comunidades o, simplemente, por las redes o la reagrupación familiar. Tampoco el poder de atracción de estas regiones se ha mantenido constante en el tiempo. Así, Cataluña y Madrid se han alternado como receptoras principales de la llegada de inmigrantes. A principios de esta década, Madrid ha aumentado singularmente el ritmo de atracción de los inmigrantes (Dolado y Vázquez, 2008), pero Cataluña recupera el terreno perdido en la segunda mitad. Asimismo, cabe destacar la pérdida de peso relativo por parte de Baleares y Canarias y el aumento de otras comunidades como Murcia que duplica su peso en el total nacional.

Además, a medida que se ha desarrollado el fenómeno migratorio también observamos que ha ganado más peso en otras regiones fuera de los destinos principales (de ahí que el resto de Comunidades Autónomas también vayan ganando peso a lo largo de todo el periodo). Por su parte, Huntington (2004) sostiene que la dispersión de los inmigrantes es esencial para su asimilación: cuanto más se concentran los inmigrantes, más lenta e incompleta es su asimilación.

Gráfico 3.7 Distribución de Extranjeros por CCAA. Varios años



Fuente: Elaboración propia con datos de la explotación estadística del Padrón (INE).

3.2.4 Educación

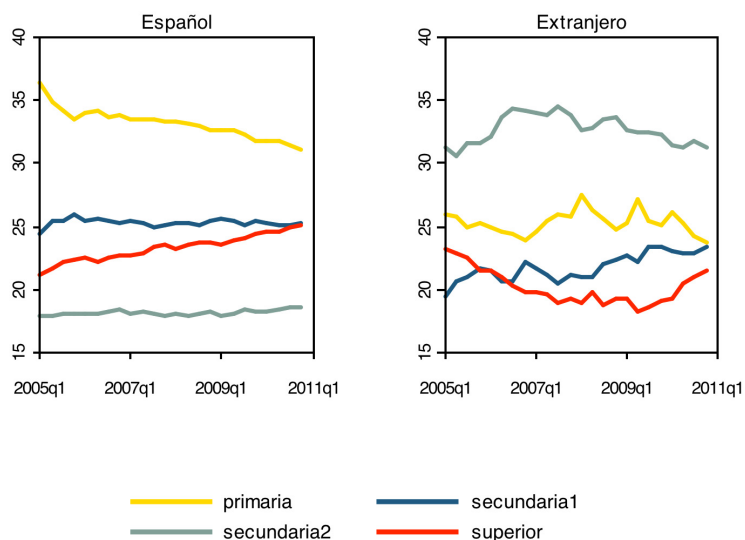
Podría decirse que el nivel educativo de los inmigrantes es uno de los factores que desempeña un papel fundamental en la decisión de emigrar y, acompañado de la “autoselección”, determina el tipo de flujo migratorio. Esto último explica que los trabajadores que deciden emigrar no constituyen una muestra aleatoria de la población del país de origen, sino que dichos trabajadores tienen ciertas características personales (una de ellas el nivel educativo) que hacen que su probabilidad de emigrar sea distinta a la de la media de la población del país de origen (Chiswick, 1988). De este modo, existe una correlación positiva entre el nivel de educación del trabajador y la probabilidad de emigrar, que puede deberse al hecho de que los trabajadores con un mayor nivel educativo son más eficientes a la hora de descubrir las oportunidades de empleo en los distintos mercados de trabajo, reduciéndose, así, los costes de emigrar (Carrasco y Ortega, 2005).

En el gráfico 3.8 se representan los pesos de los principales niveles de estudios tanto para españoles como para extranjeros, existiendo notables diferencias.¹⁴⁸ Más del 30% de los inmigrantes contaban con estudios de secundaria segunda etapa, mientras que entre los de nacionalidad española el porcentaje no llega al 20%. No obstante, el porcentaje de personas con estudios superiores es más alto para los de nacionalidad española que para los de nacionalidad extranjera. Además, este porcentaje ha crecido continuamente a lo largo de todo el periodo, mientras que para los extranjeros incluso parece haber disminuido ligeramente.

Por otro lado, los extranjeros tienen un peso relativo más bajo en estudios primarios y de secundaria primera etapa en comparación con los españoles. Sin embargo, el peso relativo del nivel de estudios de secundaria primera etapa ha crecido continuamente a lo largo de los últimos años para la población extranjera, lo que hace que en la actualidad presente niveles similares a los españoles. En consecuencia, vemos que la población extranjera tiene niveles de educación bastante altos.

¹⁴⁸ Se ha tomado una clasificación de estudios en 4 niveles: Primaria (analfabetos y educación primaria), Secundaria primera etapa (Educación secundaria primera etapa y Formación e inserción laboral correspondiente), Secundaria segunda etapa (Educación secundaria segunda etapa y Formación e inserción laboral con título de secundaria (2ª etapa)), Superior (educación superior y doctorado). Representan aquella población de 16 y más años, ya que en este grupo de edad se concentra la población extranjera y ocupada.

Gráfico 3.8 Comparación del nivel de estudios entre españoles y extranjeros. Varios años



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Población Activa (EPA).

A pesar de que la población extranjera con estudios terciarios ha perdido peso sigue manteniendo un alto peso de población con estudios de secundaria segunda etapa.

3.2.5 Mercado de Trabajo

Una razón para afirmar que la principal motivación para la mayor parte de los inmigrantes es económica es la edad media con la que llegan. Además, su actividad es muy superior con respecto a los españoles durante todo el periodo analizado. Por ejemplo, para el año 2007 la tasa de actividad de españoles fue del 56,66%, mientras que la de los extranjeros fue del 75,93%.¹⁴⁹

Esta diferencia en la actividad se mantiene a pesar de que los extranjeros son más propensos a tener una alta tasa de paro con respecto a los españoles, lo que podría desincentivar su participación en el mercado de trabajo. Esta mayor tasa de paro se debe a la precariedad y temporalidad de los contratos de trabajos y los nichos laborales en los

¹⁴⁹ Debido al cambio metodológico producido en 2005 en la Encuesta de Población activa (EPA), el análisis de esta sección se realiza para el periodo 2005-2009.

que se desenvuelve en su mayoría la población extranjera, como se evidencia en pleno auge de la crisis económica.

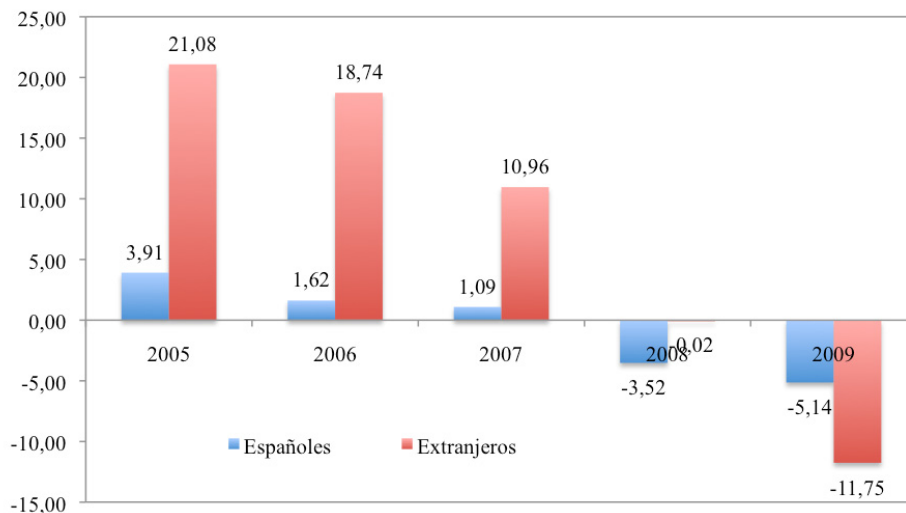
Tabla 3.3 Tasas de actividad, paro y empleo por nacionalidad.

| | Tasa de actividad | | Tasa de paro | | Tasa de empleo | |
|------|-------------------|-------------|--------------|------------|----------------|-------------|
| | Españoles | Extranjeros | Española | Extranjera | Españoles | Extranjeros |
| 2005 | 55,59 | 75,48 | 8,87 | 11,43 | 50,73 | 66,85 |
| 2006 | 56,17 | 77,14 | 8,03 | 11,78 | 51,77 | 68,05 |
| 2007 | 56,66 | 75,93 | 7,61 | 12,18 | 52,47 | 66,68 |
| 2008 | 57,29 | 76,75 | 10,20 | 17,51 | 51,60 | 63,31 |
| 2009 | 57,29 | 77,05 | 16,04 | 28,4 | 48,29 | 55,17 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Población Activa.

A lo largo de los años se ha incrementado la tasa de paro y con la crisis económica en 2009 llegó al 28,4% para los extranjeros, la mayor desde 2005, y a 16,04% para los españoles. A pesar de su mayor tasa de paro, los extranjeros presentan unas tasas de empleo superiores a los españoles. Incluso en 2009 la tasa de empleo de los extranjeros era del 55,17 % frente al 48,29% de los españoles; aspecto positivo que caracteriza a la inmigración en España.

Gráfico 3.9 Variaciones de ocupados en los últimos 5 años



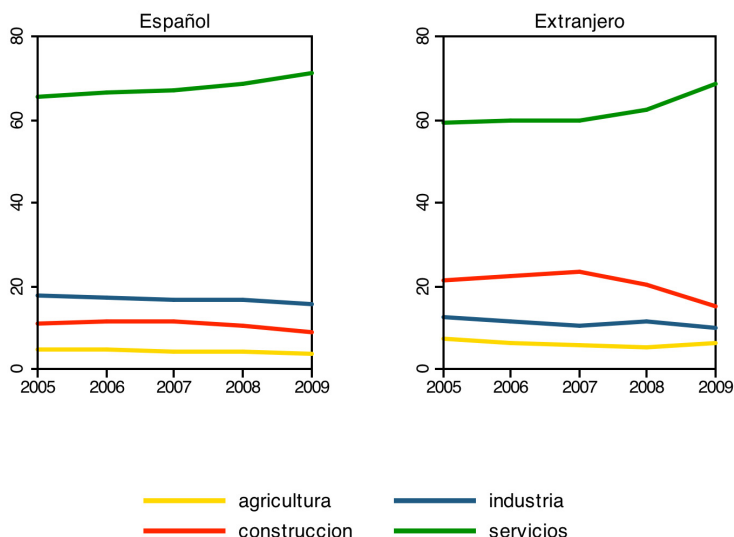
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística (INE).

A pesar de que la tasa de empleo de los extranjeros es superior a la de los españoles durante todo el periodo, esto no significa que los efectos de la crisis hayan sido menores en la población extranjera. El Gráfico 3.9 muestra la tasa de variación de ocupados, tanto para españoles como para extranjeros. Si bien en la época de expansión (2005-2006) el incremento de la ocupación es mayor para los extranjeros, en recesión (2008-2009) también son los extranjeros los que tienen una mayor pérdida relativa de ocupados.

3.2.5.1 Sectores de actividad en los que se inserta la población extranjera en España.

También es importante conocer en qué sectores se inserta la población extranjera: ¿tienen distribuciones similares a los españoles o están concentrados en determinados sectores? El gráfico 3.10 muestra que más del 60% tanto de extranjeros como de españoles trabajan en el sector de los servicios. Sin embargo, existen diferencias con respecto a la industria y construcción: en la primera los españoles son mayoría, mientras que los extranjeros lo son en la construcción, aunque el peso relativo de los extranjeros en la construcción ha disminuido ligeramente en los últimos años.

Gráfico 3.10 Comparación entre españoles y extranjeros según sectores de actividad. Varios años.

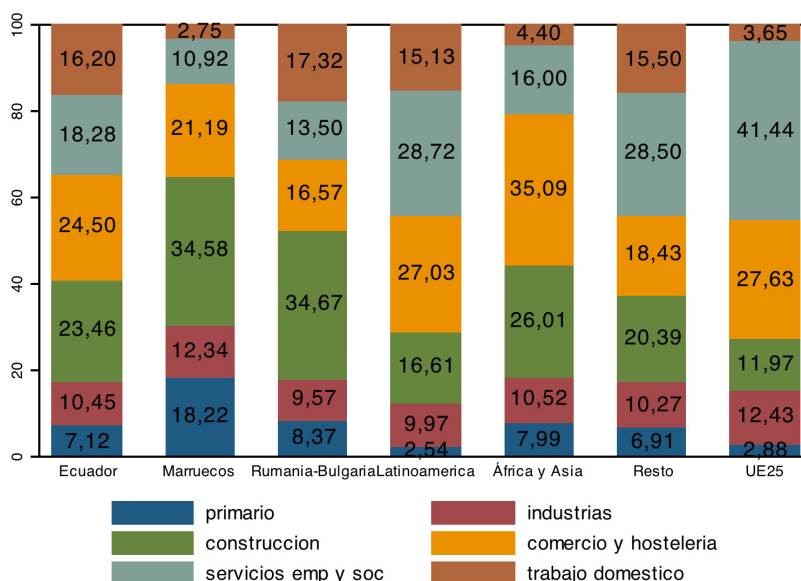


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de población activa (EPA).

De todas las ocupaciones anteriormente analizadas es la agricultura la que representa entre las dos nacionalidades menor concentración con una ligera mayoría en los extranjeros. En particular, en el año 2007 del total de número de ocupados extranjeros (2.785.000), el 59,66% trabajaba en el sector de los servicios, el 23,62% en la construcción, el 10,68% en la industria y el 6,05% en la agricultura. Y de los 16.041.600 españoles ocupados, un 67,17% trabajaba en los servicios, un 16,94% en la industria, un 11,56% en la construcción y un 4,33% en la agricultura.

Además, también es importante destacar que según el país de procedencia los extranjeros presentan no solo diferencias por sexo sino también según los principales sectores de ocupación (gráfico 3.11). De hecho, los inmigrantes provenientes de Marruecos tienen un peso relativo superior comparado con otras nacionalidades en el sector primario (19,58%) —que se puede explicar por sus tradicionales trabajos en la agricultura—, el industrial (12,81%) y en la construcción (35,43%). Sin embargo, se constata que los inmigrantes provenientes del resto de África y Asia tienden a concentrarse en el comercio y la hostelería (35,09%). Este último dato podría derivar del asentamiento comercial de los inmigrantes provenientes de China.

Gráfico 3.11 Sectores de actividad por países de procedencia. Año 2007



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007).

En cuanto a los inmigrantes provenientes de Latinoamérica, estos ocupan el sector de los servicios empresariales y sociales (28,72%) y el servicio doméstico (16,20%). Al ser estos sectores principalmente femeninos, podrían explicar el mayor peso de la mujer en los inmigrantes procedentes de Latinoamérica. Por su parte, Ecuador, y Rumanía y Bulgaria también destacan con altos porcentajes en el servicio doméstico con 16,20 y 17,32%, respectivamente. Además, Rumanía y Bulgaria también presentan un alto peso en la construcción (34,67%).

3.2.5.2 Cambios en la inserción laboral de los extranjeros dentro de los sectores de actividad, situación profesional y ocupación del país de origen respecto a España.

En el punto anterior hemos visto en que sectores trabajaban principalmente los inmigrantes, aunque no sabemos si esa concentración es fruto de su perfil antes de llegar a España o si se han tenido que adaptar a los requerimientos del mercado de trabajo español. De acuerdo con los datos explotados en la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007),¹⁵⁰ en el gráfico 3.2 hemos calculado los porcentajes de inmigrantes que han cambiado de rama de actividad al llegar a España y cuáles han permanecido en la misma en la que trabajaban en su país de origen.

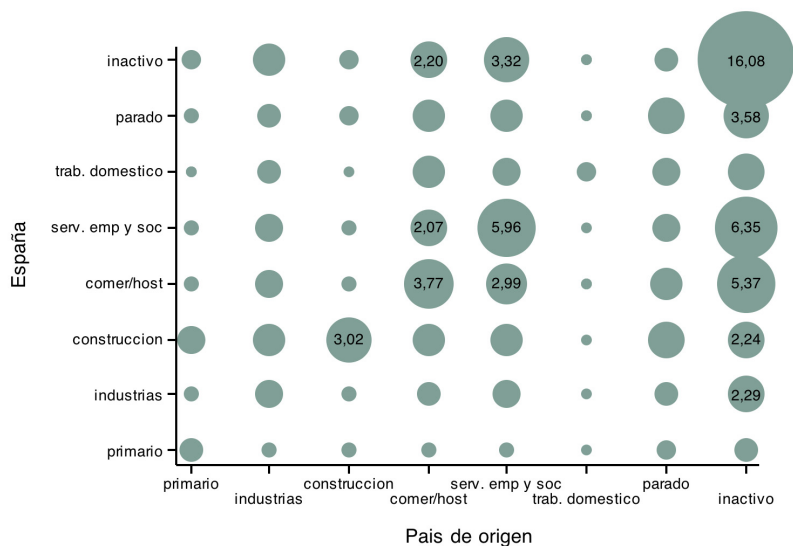
Del total de inmigrantes (4.489.873) contabilizados podemos observar que la mayoría en sus países de origen se encontraban en una situación de paro (10,36%) o inactividad laboral (38,66%), si bien muchos de ellos encontraron trabajo. Por otro lado, un 16,08% del total de inmigrantes era inactivo y al llegar a España permaneció en la misma situación. En este caso podemos decir que la principal motivación de estos inmigrantes no era el trabajo, sino que podrían existir factores de reagrupación familiar, clima, etc.

La mayoría de los inmigrantes trabajan en los servicios empresariales y sociales (18,35%), comercio y hostelería (13,71) o industria (8,77%) en sus países de origen, y muchos de ellos pasaron a trabajar en el sector de la construcción en España. Sin embargo, otros muchos también consiguieron trabajar en el mismo sector de actividad que en sus países de origen, por lo que su adaptación al nuevo puesto de trabajo sería

¹⁵⁰Véase anexo A.1

más rápida. Así, el 3,02% de los inmigrantes siguió trabajando en la construcción, el 3,77% en el comercio y la hostelería, el 5,96% en los servicios empresariales y sociales.

Gráfico 3.12 Cambios en la inserción laboral de los extranjeros en los sectores de actividad y situación profesional del país de origen a España.



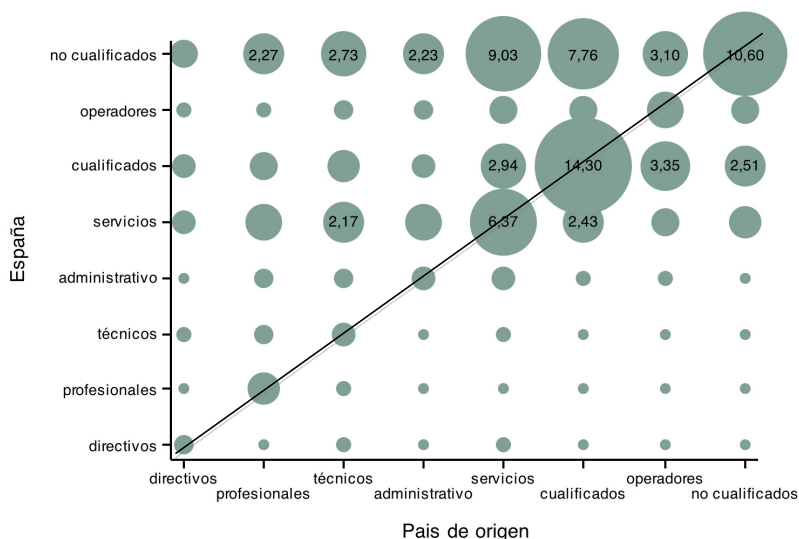
Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007).

Por otra parte, aquellos que trabajaban en comercio, hostelería y en servicios empresariales o sociales en sus países de origen terminaron trabajando en el servicio doméstico y la construcción. En este sentido, no solo resulta significativo el sector que ocupan sino también la ocupación. Las ocupaciones van muy ligadas a los niveles educativos (tienen requerimientos educativos mínimos) y a distintos niveles salariales.

Todos aquellos porcentajes dentro de la línea diagonal son aquellos inmigrantes que tienen la misma ocupación tanto en su país de origen como en España. Aquellos porcentajes que se encuentran por arriba de la línea diagonal son inmigrantes que trabajaban en España en ocupaciones que requerían niveles inferiores de cualificación a las que desempeñaban en sus países de origen. Mientras, los que están por debajo de la línea son aquellos que terminaron trabajando en una ocupación superior a la de sus países de origen (muy pocos). Por lo tanto, a simple vista podríamos decir que la

mayoría de los inmigrantes trabajan en España en ocupaciones de nivel inferior a las de sus países de origen. Por ejemplo el 2,7% de los inmigrantes que trabajaban como técnicos en sus países de origen terminaron ocupados en España en el sector de los servicios y el 7,76% de los inmigrantes que trabajaban como cualificados pasaron a ser no cualificados.

Gráfico 3.13 Cambios en la inserción laboral de los extranjeros por ocupación profesional del país de origen a España.



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007)¹⁵¹.

Además, en el ámbito de la educación se mostró que el nivel de educación de los trabajadores extranjeros no es muy inferior al de los españoles. De hecho, el porcentaje de inmigrantes con un nivel educativo de secundaria segunda etapa era superior al de los españoles. Sin embargo, la mayoría de los inmigrantes están ocupados en puestos no cualificados (31.80%), por lo que este dato puede constatar que una parte de los inmigrantes que han llegado a España están subocupados.

El propio mercado de trabajo español ha obligado a parte de estos inmigrantes a distribuirse dentro de aquellos puestos de trabajos no cualificados. Este hecho podría explicarse por cómo el mercado de trabajo español reconoce los títulos obtenidos en el

¹⁵¹ Véase anexo A.2

extranjero y por las dificultades para obtener las convalidaciones oficiales. También habría que tomar en cuenta lo que sostiene Chiswick (1988), en cuanto a que la irregularidad puede tener un efecto en las cualificaciones (ocupaciones) de aquellos inmigrantes que se convierten en inmigrantes irregulares; es decir, la documentación, credenciales o licencias, se requiere generalmente solo para trabajos de mayor cualificación.

3.3 La inmigración irregular en España

Uno de los principales objetivos de esta tesis es analizar la inmigración irregular y ver los efectos de las regularizaciones sobre ella. Para ello es importante conocer su magnitud. Puesto que no tenemos una fuente directa que estime el número de inmigrantes irregulares, debemos recurrir a una forma indirecta. Para aproximarnos al número de inmigrantes irregulares se puede comparar el total de inmigrantes registrados en el padrón con el total de extranjeros con tarjeta de residencia en vigor (Recaño y Domingo, 2005).

Recordemos que el padrón recoge a todos los inmigrantes independientemente de su situación administrativa; de hecho, la actual Ley Orgánica de Extranjería 2/2009 de 22 de diciembre mantiene el derecho a todos los extranjeros a empadronarse independientemente de su situación administrativa. Por su parte, las fuentes ministeriales contabilizan los extranjeros con tarjeta de residencia, solo los que se encuentran de manera regular en España. Por lo tanto, la diferencia de ambas fuentes nos daría una aproximación al número absoluto de inmigrantes irregulares.¹⁵²

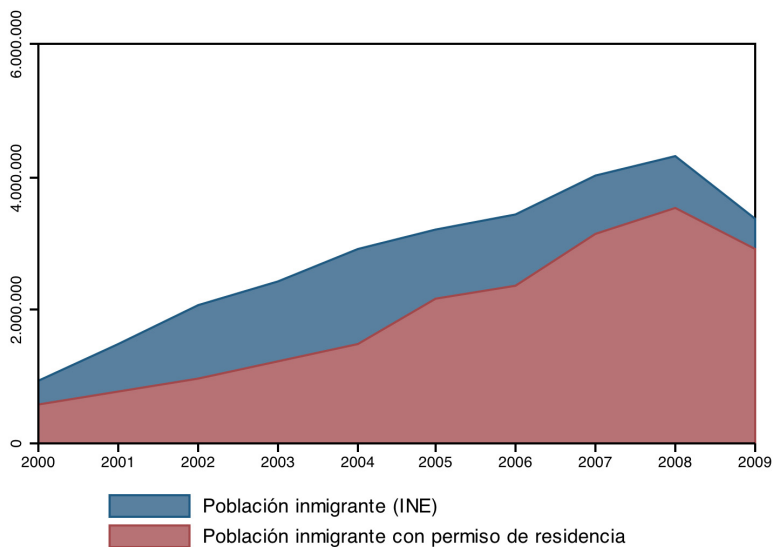
$$\text{Extranjeros irregulares}_t = \text{extranjeros Padrón}_{t+1} - \text{extranjeros fuentes ministeriales}_t$$

En el Gráfico 3.14 se muestra la diferencia entre ambas fuentes. Como podemos observar existe una brecha significativa entre estas dos estadísticas.¹⁵³

¹⁵² Puesto que los datos del padrón son a 1 de enero y los del Ministerio a 31 de diciembre de cada año, la comparación se hará con los datos del padrón de año $t+1$ y los datos del Ministerio del año t . Por lo tanto, los datos nos mostrarían la irregularidad a 31 de diciembre de cada año.

¹⁵³ En estos datos no hemos tenido en cuenta a los extranjeros pertenecientes a la Unión Europea ni a los de los países pertenecientes al espacio Schengen por no tener la posibilidad de encontrarse en situación irregular; en consecuencia, su inclusión distorsionaría los resultados.

Gráfico 3.14 Comparación de los extranjeros empadronados y los residentes extranjeros con tarjeta en vigor. Varios años



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y Padrón (INE).

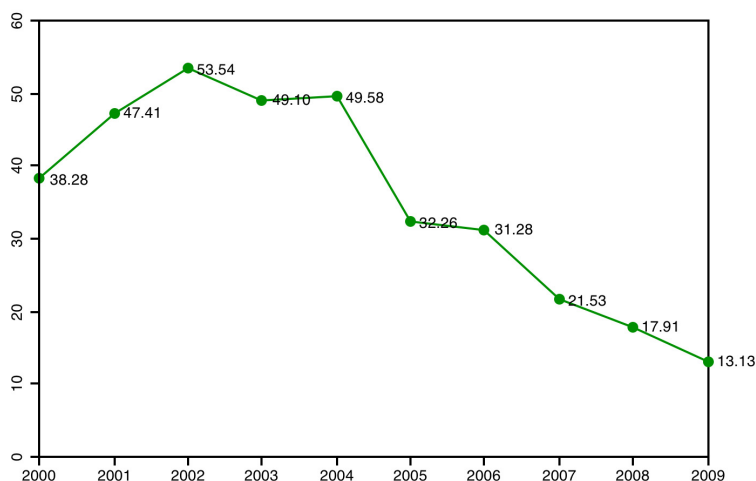
Así, para el año 2007, en términos absolutos, existían en España 3.427.039 inmigrantes empadronados, mientras que para el mismo año, según la Estadística del Ministerio de Trabajo e Inmigración, la cifra fue menor: 3.151.530 extranjeros con permiso de residencia. Se puede inferir que los datos arrojan un desfase de aproximadamente 275.509 extranjeros residentes sin poseer la correspondiente tarjeta de residencia en vigor.¹⁵⁴ Hasta ahora hemos realizado una aproximación al número total de inmigrantes en condiciones de irregularidad jurídica en España, sin embargo, es difícil saber si es un número alto o bajo si no lo comparamos con una población de referencia. Para ello, calculamos la tasa de irregularidad:

$$\text{Tasa de irregularidad (\%)} = (\text{extranjeros irregulares/extranjeros totales}) * 100$$

¹⁵⁴ La caída en el número absoluto de inmigrantes en 2009 en el gráfico 3.14 estaría motivada por finalización de la moratoria para poder trabajar en España de búlgaros y rumanos. El 31 de diciembre de 2008, en vísperas de terminar la moratoria, y de acuerdo con la Estadística del Ministerio de Trabajo e Inmigración, existían 144.401 búlgaros residentes y 395.574 rumanos residentes en España; de acuerdo con el padrón continuo para este mismo año existían en España 164.717 búlgaros y 798.892 rumanos. Al pasar a formar parte de ese colectivo con imposibilidad de estar en situación irregular, ya no aparecerían en los datos del gráfico.

El gráfico 3.15 muestra el porcentaje de irregularidad en España desde el 2000 al 2009. Como se observa en este gráfico, la mayor tasa de irregularidad se dio durante los años en que se realizaron los procesos de regularizaciones extraordinarias¹⁵⁵. De hecho, desde 2001 a 2004 la tasa de irregularidad se mantuvo alrededor del 50% (50,30% en 2002 y 47% en 2004). No obstante, con la regularización de 2005 se produjo un importante descenso de la irregularidad. También se observa la disminución de la tasa de irregularidad a partir del año 2008, debido a la entrada de Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea, lo que implicó que sus ciudadanos, con altas tasas de irregularidad, pasasen a ser residentes comunitarios con los mismos derechos que los españoles y contabilizados dentro del Régimen Comunitario. A partir del 1 de enero de 2009 más de medio millón de rumanos y búlgaros pudo solicitar un trabajo por cuenta ajena, ya que concluyó la moratoria que regía para los nacionales de estos dos países que desde 2007 pertenecen a la Unión Europea.

Gráfico 3.15 Incremento anual de extranjeros residentes y porcentaje de irregularidad en España



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Padrón del Instituto Nacional de Estadística.

¹⁵⁵ BOE nº 43 de fecha 19 de febrero de 2000 por el que se publica el Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

3.3.1 Evolución de la irregularidad según país de origen

Para el estudio de la evolución de la irregularidad se tomaron en cuenta todos los países extracomunitarios que han tenido como destino de inmigración España, y cuyo peso ha definido el perfil sociodemográfico del inmigrante en ella. Una vez que se tiene noción de los países de los que proviene la inmigración irregular pueden evaluarse sus causas y combatirse estas mediante políticas que impulsen la inmigración legal y ordenada. En los puntos anteriores vimos que había importantes diferencias por países de origen, ya sea en la composición demográfica de los inmigrantes que llegan o en los puestos de trabajo que estos ocupan. De esta forma, también nos encontramos con importantes diferencias en la tasa de irregularidad por país de procedencia. De hecho, mientras que países como Ecuador, Rumanía y Bulgaria y resto de países Latinoamericanos tienen elevadas altas tasas de irregularidad, en torno al 40-60%, el porcentaje de irregulares procedentes de Marruecos y del resto del continente africano y Asia se sitúa alrededor del 20%.

Gráfico 3.16 Evolución del porcentaje de irregularidad e incremento de la población extranjera por países de procedencia



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y del Padrón continuo (INE).

3.3.2 Los procesos de regularizaciones extraordinarias

Las regularizaciones de extranjeros irregulares son procedimientos excepcionales en la gestión de los flujos migratorios de los estados que pueden establecerse previa o simultáneamente a una gran reforma de legislación sobre extranjeros¹⁵⁶ y que evidencian el mal funcionamiento de las legislaciones de extranjería e inmigración. No obstante, estos procesos permiten a los Estados conocer la cifra aproximada de los inmigrantes que están en su territorio y a los inmigrantes, si aprovechan las consecuencias derivadas de la regularización de su estatuto administrativo, dejar el trabajo clandestino y, por lo tanto, pagar impuestos y cotizar a la Seguridad Social. Para que se adopte una medida extraordinaria de regularización debe existir previamente la vulnerabilidad administrativa, mediante una norma restrictiva que impida o restrinja (con requisitos de entrada difíciles de conseguir) la entrada en territorio nacional por la vía legal y después dificulte la permanencia en esa legalidad¹⁵⁷ de los que consiguieron salvar los primeros obstáculos en el momento de la entrada.

Entre los años 2000, 2001 y 2005 se realizaron tres mecanismos de legalización de extranjeros: la regularización extraordinaria de 2000¹⁵⁸, la documentación por arraigo¹⁵⁹ y el proceso de normalización 2005¹⁶⁰.

El proceso de regularización del año 2000 iba dirigido a todos los extranjeros, incluyendo los solicitantes de asilo, los familiares de extranjeros, los familiares de residentes legales extranjeros y los familiares de residentes comunitarios o de españoles (cónyuge, hijos, los menores de dieciocho años o incapaces, los ascendientes del

¹⁵⁶En el último proceso de normalización de trabajadores extranjeros del año 2005, se aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica de extranjería 4/2000.

¹⁵⁷Véase, Resolución de la Secretaría General Técnica por la que se dispone la publicación de la nota verbal de suspensión temporal del canje de notas entre España y Bolivia de fecha 26 de marzo de 1962, sobre supresión de visados BOE nº 73, de 26 de marzo de 2007.

¹⁵⁸BOE nº 43 de fecha 19 de febrero de 2000 por el que se publica el real decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¹⁵⁹BOE nº 44 de fecha 20 de febrero de 2001 por el que se publica el real decreto 142/2001, de 16 de febrero, por el que se establecen los requisitos para la regularización prevista en la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 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.

¹⁶⁰BOE nº 6 de fecha 7 de enero de 2005 por el que se publica el 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.

residente y cualquier familiar al respecto que haya justificado la necesidad de autorizar su residencia en España)¹⁶¹. Los requisitos generales a cumplir fueron:

- Encontrarse en territorio español antes del día *1 de junio de 1999* y de forma continuada.
- Haber solicitado o sido titulares de permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia en algún momento de los últimos tres años anteriores a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, es decir, antes del *1 de febrero de 1997*.
- Los que hubieran solicitado asilo hasta el *1 de febrero de 2000*.
- Haber solicitado permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia en alguna ocasión hasta el *31 de marzo de 2000*.
- No estar incurso en alguna de las causas de expulsión que se establecen en los artículos 49 apartado g y 50¹⁶² de la Ley Orgánica 4/2000. No tener prohibida la entrada en territorio español y no ser objeto de un proceso judicial penal en curso.

Como se observa en la tabla 3.4, se presentaron 221.635 solicitudes, de las cuales el 71,67% fueron concedidas. Los principales países a los que sus emigrantes se les concedió permiso de residencia fueron: Marruecos (45.170), Ecuador (20.174) y Rumanía y Bulgaria (9.201). En conjunto, la presencia africana y asiática fue la mayoritaria (43.658), a pesar de tener el menor porcentaje de solicitudes concedidas (63,07%).

Los limitados resultados de la regularización de 2000 llevaron a plantear un nuevo proceso la regularización¹⁶³ en 2001, la regularización por arraigo, de re-evaluación de las solicitudes denegadas; es decir, se pretendió legalizar a los inmigrantes extranjeros que estaban viviendo o trabajando desde fecha reciente.

¹⁶¹Cfr. Art. 17 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¹⁶² Art.49 g. Infracciones graves: la participación del extranjero en la realización de actividades ilegales. Art. 50. Infracciones muy graves: participación en actividades contrarias a la seguridad exterior del estado, contrarias al orden publico, fomentando la inmigración clandestina, la realización de conductas discriminatorias, la contratación o utilización habitual de trabajadores extranjeros sin la autorización previa, etc.

¹⁶³ BOE nº 44 de fecha 20 de febrero de 2001 por el que se publica el real decreto 142/2001, de 16 de febrero, por el que se establecen los requisitos para la regularización prevista en la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 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.

Tabla 3.4 Regularización de extranjeros año 2000

| | Solicitudes proceso de regularización 2000 | Solicitudes concedidas | % solicitudes concedidas |
|---------------------------|---|-------------------------------|---------------------------------|
| Ecuador | 23.221 | 20.174 | 86,88% |
| Marruecos | 65.941 | 45.170 | 68,50% |
| Rumania y Bulgaria | 12.896 | 9.201 | 71,35% |
| Latinoamérica | 32.781 | 27.587 | 84,16% |
| África y Asia | 69.221 | 43.658 | 63,07% |
| Resto | 17.575 | 13.049 | 74,25% |
| Total | 221.635 | 158.839 | 71,67% |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anuario estadístico 2000.

Igualmente se proponía recuperar la legalidad a aquellos que han disfrutado de un permiso de residencia legal pero que habían retornado a la irregularidad. Los requisitos a cumplir, en este procedimiento, para el otorgamiento de un *permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia*, fueron:

- Haber presentado la solicitud de regularización del proceso entablado a través del real decreto 239/2000, de 18 de Febrero.
- Haber sido objeto, en el anterior proceso de regularización, de negativa por el motivo exclusivo de no haber acreditado el requisito de encontrarse en España antes del 1 de Junio de 1999.
- Encontrarse en España a la entrada en vigor del R.D. 142/2001, antes del 23 de Enero de 2001.
- Haber acreditado los requisitos exigidos en el anterior proceso de regularización 2000 (Real Decreto 239/2000).
- No existir contra el interesado una resolución de expulsión vigente, ni encontrarse incurso en causa de expulsión o prohibición de entrada a España.

El plazo para la presentación de las solicitudes fue breve pues inicio el 8 de Junio y concluyo el 31 de Julio al filo de la entrada en vigor del reglamento 864/2001 de

la Ley 8/2000.¹⁶⁴ Los permisos que se concedieron fueron de duración anual: permisos residenciales temporales y tarjetas para familiares comunitarios. El grueso de los permisos permitió residir temporalmente a los inmigrantes de terceros países, y en su caso si acreditaron una oferta de empleo, cuando así se estimó, se les concedió una autorización laboral.

En la tabla 3.5 se muestran el total de solicitudes en términos absolutos fue de 283.417 de las cuales 184.181 fueron concedidas, es decir un 64,99%.

Tabla 3.5: Regularización de extranjeros año 2001 (arraigo)

| | Solicitudes proceso de regularización 2001 | Solicitudes concedidas | % solicitudes concedidas |
|---------------------------|---|-------------------------------|---------------------------------|
| Ecuador | 64.257 | 50.186 | 78,10% |
| Marruecos | 37.493 | 20.230 | 53,96% |
| Rumania y Bulgaria | 33.812 | 25.919 | 76,66% |
| Latinoamérica | 72.003 | 54.460 | 75,64% |
| África y Asia | 52.195 | 16.344 | 31,31% |
| Resto | 23.657 | 17.042 | 72,04% |
| Total | 283.417 | 18.4181 | 64,99% |

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Las nacionalidades a cuyos emigrantes se les concedió un mayor número de solicitudes fueron: Ecuador (50.186), Marruecos (20.230), Rumanía y Bulgaria (25.919). Por el contrario, cabe destacar el bajo porcentaje de solicitudes concedidas al grupo de África y Asia (31,31%). Con respecto al proceso de “Normalización de Trabajadores Extranjeros” en 2005,¹⁶⁵ esta medida estuvo vinculada a una futura relación laboral. La razón principal que la inspiró fue el aumento de la economía sumergida, la contratación de los trabajadores de forma clandestina por parte de los empresarios, sus pésimas condiciones de trabajo, la marginación social y las barreras a

¹⁶⁴ Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. (Vigente hasta el 7 de febrero de 2005).

¹⁶⁵ BOE nº 6 de fecha 7 de enero de 2005 por el que se publica el 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.

la integración impuestas al colectivo de inmigrantes.¹⁶⁶ Tanto el empleador como el trabajador debían cumplir una serie de requisitos para obtener el trabajador una autorización de trabajo y residencia.

El trabajador extranjero debía figurar empadronado, antes del día 8 de agosto de 2004, es decir, 6 meses antes a la entrada en vigor del reglamento de la Ley 4/2000. El contrato de trabajo supeditado al cumplimiento de condiciones laborales mínimas por actividad, localidad y categoría profesional, y al mantenimiento de actividad de 6 meses, excepto para el sector de la agricultura que fue de tres meses y de los sectores de la hostelería y la construcción donde el cómputo fue de un año. Se admite por primera vez el ámbito del servicio doméstico, cuya prestación para las familias sea de formal parcial y simultánea siempre que la jornada laboral sea como mínimo de 30 horas de trabajo semanal. También se requería la carencia de antecedentes penales, no tener prohibida el trabajador su entrada en España (salvo que dicha prohibición se derive exclusivamente de una resolución de expulsión por infracciones de estancia o trabajo irregular) y la titulación homologada, si fuese el caso. En este caso era el empresario quien debía presentar la solicitud, excepto en el supuesto de empleados de hogar discontinuos. La empresa debía estar inscrita en la Seguridad Social y al corriente en el pago de las obligaciones fiscales y cuotas de la Seguridad Social.

La resolución de las solicitudes de normalización, concediendo la autorización de trabajo y residencia, estaría condicionada a que en el plazo de un mes el empresario solicitase el alta del trabajador en la Seguridad Social. Cumplida esta condición, la autorización comenzaría su período de vigencia que será de un año, quedando sin efecto sino se cumpliera esta condición. Como se muestra en la tabla 3.6, el número en términos absolutos fue de 685.857 solicitudes, de las cuales se concedieron 574.121. Aunque el número de solicitudes es más del doble de las que han tenido lugar en procesos anteriores, solo 47,24% de los inmigrantes irregulares estimados a 31 de diciembre de 2004 han participado en el proceso. El mayor número de solicitudes concedidas en este proceso provino de los ecuatorianos (127.925), seguidos por rumanos y búlgaros (122.367), y marroquíes (68.727). De todos los procesos de regularización, la Normalización del año 2005 evidenció la necesidad de mano de obra extranjera por parte del mercado de trabajo español. Las cerca de 700.000 solicitudes de

¹⁶⁶ Kostova, M. (2006). "Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005)". Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

normalización hablan por sí mismas, así como la concesión del 84% de permisos de trabajo en los que los candidatos debían presentar un contrato de trabajo.

Tabla 3.6: Proceso de normalización 2005

| | Inmigrantes irregulares estimados 2004 | Solicitudes proceso de normalización 2005 | % irregulares que solicitaron regularización | Solicitudes concedidas | % de solicitudes concedidas |
|---------------------------|---|--|---|-------------------------------|------------------------------------|
| Ecuador | 276.368 | 140.020 | 50,66% | 127.925 | 91,36% |
| Marruecos | 126.020 | 86.806 | 68,88% | 68.727 | 79,17% |
| Rumania y Bulgaria | 294.912 | 144.144 | 48,87% | 122.367 | 84,89% |
| Latinoamérica | 520.687 | 186.449 | 35,80% | 160.209 | 85,93% |
| África y Asia | 137.515 | 88.437 | 64,31% | 606.11 | 68,54% |
| Resto | 96.488 | 40.001 | 41,45% | 34.282 | 85,70% |
| Total | 1.451.990 | 685.857 | 47,24% | 574.121 | 83,71% |

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Un proceso de regularización es solo un paliativo a la ineficiencia de una política inmigración restrictiva. Estos resultados demuestran el alto grado de irregularidad que vivió España durante los procesos de regularización. Por esta razón se deben buscar instrumentos y mecanismos jurídicos para flexibilizar las legislaciones y , de esta manera, evitar futuras regularizaciones o, al menos, intentar que estas no alcancen las dimensiones de las que han tenido lugar estos últimos años.

3.4 Conclusiones

La inmigración en España constituye un fenómeno muy reciente que se ha producido con una enorme rapidez, en poco más de diez años. Se constata que existe un gran volumen de extranjeros y que su entrada ha favorecido al crecimiento de la población española. Hemos descrito las principales características personales y sociales del colectivo extranjero en España. Lo primero que debemos destacar es que este colectivo no es homogéneo en ninguna de las características analizadas: composición demográfica, país de procedencia, Comunidad Autónoma de destino, etc.

Aunque la inmigración que llega a España es principalmente masculina, este dato podría estar relacionado con un efecto composición dominado por los inmigrantes procedentes del continente africano. De hecho, recientemente se ha destacado la expresión “feminización de la inmigración”, en referencia al incremento que se ha producido en el número de inmigrantes procedentes de Latinoamérica, cuya población es mayoritariamente de sexo femenino. En cuanto a la edad, el rasgo característico es la juventud de los extranjeros, que se repite tanto para hombres como para mujeres, resultado de una pirámide poblacional muy centrada en los grupos de edad más activos (desde el punto de vista económico) y más reproductivos (desde la perspectiva demográfica). Estos aspectos corroborarían la idea de que la principal motivación de la inmigración que llega a España es económica.

Frente a la concentración geográfica de los inmigrantes en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia, Madrid y Andalucía, que agrupan al 65,74% de los extranjeros, encontramos un creciente peso del resto de Comunidades en el periodo 2000-2009. Esta situación podría favorecer la integración del colectivo de extranjeros.

Más del 30% de los inmigrantes contaban con estudios de secundaria segunda etapa, mientras que entre los de nacionalidad española el porcentaje no llegaba al 20%. No obstante, el porcentaje de personas con estudios superiores es más alto para los de nacionalidad española que para los de nacionalidad extranjera. Además, este porcentaje ha crecido continuamente a lo largo de todo el periodo, mientras que para los extranjeros incluso parece haber disminuido ligeramente. Los extranjeros tienen un peso relativo más bajo en estudios primarios y de secundaria primera etapa en comparación con los españoles. Sin embargo, el peso relativo del nivel de estudios de secundaria primera etapa ha crecido de manera continua a lo largo de los últimos años para la población extranjera, lo que hace que actualmente presente niveles similares a los españoles. Por lo tanto, vemos que la población extranjera tiene niveles de educación bastante altos y, a pesar de que la población extranjera con estudios terciarios ha perdido peso, sigue estando bien representada en el grupo con estudios de secundaria segunda etapa.

En cuanto al mercado de trabajo en España, la principal motivación para la mayoría de los inmigrantes es económica y su tasa de actividad es muy superior con respecto a los españoles durante el periodo analizado. Por ejemplo, para el año 2007 la

tasa de actividad de españoles fue del 56,66%, mientras que la de los extranjeros fue del 75,93%.¹⁶⁷ Esta diferencia en la actividad se mantiene a pesar de que los extranjeros son más propensos a tener una alta tasa de paro con respecto a los españoles, lo que podría desincentivar su participación en el mercado de trabajo. Esta mayor tasa de paro se debe a la precariedad y temporalidad de sus contratos de trabajo y a los nichos laborales en los que se desenvuelven, como se evidencia en pleno auge de la crisis económica.

No obstante, y pese a su mayor tasa de paro, los extranjeros presentan tasas de empleo superiores a los españoles; aspecto este positivo que caracteriza a la inmigración en España. Aunque la tasa de empleo de los extranjeros es superior a la de los españoles durante todo el periodo, este dato no significa que los efectos de la crisis hayan sido menores en la población extranjera. Si bien en la época de expansión (2005-2006) el incremento de la ocupación es mayor para los extranjeros, en recesión (2008-2009) también son los extranjeros los que presentan una mayor pérdida relativa de ocupados.

En cuanto a los sectores de actividad, más del 60% tanto de extranjeros como de españoles trabajan en el sector de los servicios. Sin embargo, existen diferencias con respecto a industria y construcción. En la primera los españoles son mayoría, mientras que los extranjeros lo son en la construcción. La agricultura es la ocupación que representa entre las dos nacionalidades (española y extranjera) menor concentración, con una ligera mayoría en los extranjeros. En particular, en el año 2007 del total de número de ocupados extranjeros (2.785.000), el 59,66% trabajaba en el sector de los servicios, el 23,62% en la construcción, el 10,68% en la industria y el 6,05% en la agricultura. Y de los 16.041.600 españoles ocupados, un 67,17% trabajó en los servicios, un 16,94% en la industria, un 11,56% en la construcción y un 4,33% en la agricultura.

Según el país de procedencia, los inmigrantes provenientes de Marruecos tienen un peso relativo superior comparados con otras nacionalidades en el sector primario (19,58%), debido a su tradicional trabajo en la agricultura, en el industrial (12,81%) y en la construcción (35,43%). No obstante, se constata que los inmigrantes provenientes del resto de África y Asia tienden a concentrarse en el comercio y la hostelería

¹⁶⁷ Debido al cambio metodológico producido en 2005 en la Encuesta de Población Activa (EPA) el análisis de esta sección se realiza para el periodo 2005-2009.

(35,09%). Este último dato podría ser explicado por el asentamiento comercial de los inmigrantes provenientes de China.

En cuanto a los inmigrantes provenientes de Latinoamérica, estos ocupan el sector de los servicios empresariales y sociales (28,72%) y el servicio doméstico (16,20%). Al tratarse estos de sectores principalmente feminizados, podría explicarse así el mayor peso de la mujer en los inmigrantes procedentes de Latinoamérica. Por su parte, Ecuador, y Rumanía y Bulgaria también destacan con altos porcentajes en el servicio doméstico con un 16,20 y un 17,32%, respectivamente. Además, Rumanía y Bulgaria también presentan una elevada presencia en la construcción (34,67%).

Por otra parte, se han calculado los porcentajes de los inmigrantes que han cambiado de rama de actividad al llegar a España y de los que han permanecido en la misma en la que trabajaban en su país de origen. Del total de inmigrantes (4.489.873) contabilizados, la mayoría en sus países de origen se encontraban en una situación de paro o inactividad laboral (estudiantes y jubilados), si bien mucho de ellos encontraron trabajo. No obstante, un 16,08% del total de inmigrantes era inactivo y al llegar a España quedó en la misma situación. En este caso podemos decir que la principal motivación de estos inmigrantes no era el trabajo, sino que podrían existir en su emigración motivos de reagrupación familiar, clima, etc.

La mayoría de los inmigrantes trabajaban en los servicios empresariales y sociales (18,35%), comercio y hostelería (13,71) o industria (8,77%) en sus países de origen, y muchos de ellos pasaron a trabajar en España en el sector de la construcción. Sin embargo, otros consiguieron también trabajar en el mismo sector de actividad que en sus países de origen, por lo que su adaptación al nuevo puesto de trabajo habrá sido más rápida. De esta manera, el 3,02% de los inmigrantes siguió trabajando en la construcción, el 3,77 % en el comercio y la hostelería, y el 5,96% en los servicios empresariales y sociales. Por otra parte, aquellos que trabajaban en comercio y hostelería en sus países de origen o en servicios empresariales y sociales terminaron trabajando en el servicio doméstico y en la construcción.

Se concluye que la mayoría de los inmigrantes trabajan en España en ocupaciones inferiores a las de sus países de origen. Por ejemplo, el 2,7% de los inmigrantes que trabajaban como técnicos en sus países de origen terminaron ocupados

en España en el sector de los servicios y el 7,76% de los inmigrantes que trabajaban como cualificados pasaron a ser no cualificados.

El propio mercado de trabajo español ha obligado a parte de estos inmigrantes a distribuirse dentro de aquellos puestos de trabajos no cualificados. Este hecho podría estar explicado por como el mercado de trabajo español reconoce los títulos obtenidos en el extranjero y por las dificultades para obtener las convalidaciones oficiales. También habría que tomar en cuenta lo que sostiene Chiswick (1988), en cuanto a que la irregularidad puede tener un efecto en las cualificaciones (ocupaciones) de aquellos inmigrantes que se convierten en irregulares; es decir, la documentación, credenciales o licencias, son requeridas para trabajos que exigen una alta cualificación pero no para aquellos generalmente no cualificados.

Al mismo tiempo se ha analizado la inmigración irregular en España, haciendo referencia a los procesos de regularización extraordinarios llevados a cabo en los años 2000, 2001 y 2005. A pesar de las limitaciones estadísticas, la comparación entre el padrón y la estadística del Ministerio de Trabajo e Inmigración producen una estimación sencilla y aproximada de los niveles de irregularidad, pudiéndose extender por países de procedencia. Se constata el volumen extraordinario de la inmigración irregular a lo largo de esos años, aunque con importantes diferencias por país de procedencia. Esta es una de las principales motivaciones que dan lugar al capítulo 4, con el análisis de los determinantes de la inmigración irregular.

Además, los procesos de regularización, sobre todo el de 2005, muestra la gran necesidad que España tiene de mano de obra inmigrante, por lo que es necesario desarrollar políticas adecuadas que permitan la entrada ordenada de los inmigrantes.

Bibliografía

Arango, J. (2004): "La población inmigrada en España", *Economistas*, nº 99, enero, pp. 6-15.

Borjas G. J. (1987): "*Self Selection and the earnings of immigrants*", *American Economic Review*, nº 77 (4), pp. 531-553.

Borjas, G. J. (1989): "*Economic Theory and International Migration*", *International Migration Review*, nº 23 (3), pp. 457-485

- Colectivo Ioé (2005): "Inmigrantes extranjeros en España:¿Reconfigurando la sociedad?. Publicado en *Panorama Social*, nº 1, pp. 32-47.
- Cachón, R (2007): "Diez notas sobre la inmigración en España". Vanguardia. Dossier nº 22 enero/ marzo.
- Cachón R (2006): "Inmigrantes y mercado de trabajo en España en la última década (1996-2006)", *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, nº 7.
- Carrasco, R. y Ortega, C. (2005): "La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos". Documentos de Trabajo, nº 80. Fundación Alternativas. Madrid.
- Chiswick, B. (1988): "*Illegal Aliens: Their Employment and Employers*". Kalamazoo. Michigan: W.E. Upjohn Institute for employment Reserach,1988.
- Dolado, J. J. y Vázquez, P. (2008): "Los Efectos Económicos y las Políticas de la Inmigración: Panorámica y Reflexiones", capítulo 1, ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España", FEDEA, Madrid.
- Garrido, L. y Toharia, L. (2004): "La situación laboral de los extranjeros según la Encuesta de Población Activa", en *Economistas*, nº 99, pp. 74-86
- Huntington, S. (2004): *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad estadounidense*, Pados Ibérica, Barcelona
- Izquierdo, A. (2002): "La inmigración en España entre dos regularizaciones", *Economistas*, nº 91 Extraordinario, pp. 277-282.
- Izquierdo, A. y López de Lera, D. (2003): "El rastro demográfico de la inmigración en España: 1996-2002", *Papeles de Economía Española*, nº 98, pp. 68- 93.
- Izquierdo, A. (2007): "Demografía de los extranjeros". Fundación BBVA.
- Ródenas, C. y Martí, M. (2006): "Migraciones: ¿Qué describen el Censo de 2001 y la Estadística de Variaciones Residenciales?", IX Encuentro de Economía Aplicada, sesión 3B "Movimientos migratorios". Jaén 9 de junio de 2006.
- Massey, D. y Capoferro, C. (2004): "*Measuring Undocumented Migration*". *International Migration Review*, nº 146, pp. 1075-1102.
- Recaño, J. y D. Andreu (2005): "Factores sociodemográficos y territoriales de la inmigración irregular en España". *Papeles de demografía*. nº 268. Centro de Estudios Demográficos. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Ródenas, C. y Martí, M. (2009): *¿Son fiables los datos de migraciones del Censo de 2001?* Revista de Economía Aplicada, en prensa. (http://www.revecap.com/revista/aceptados/rodenas_marti.pdf).

Capítulo 4: Los determinantes de la inmigración irregular en España

Introducción

El aumento de la irregularidad en España ha sido paralela a la aplicación de políticas restrictivas en las que las limitaciones a la circulación de inmigrantes se fueron incrementando a medida que se intensificaban los flujos (Castles y Miller, 2004). Por esta razón la inmigración irregular en España ha suscitado un gran interés político en los años recientes. Así, se han realizado tres regularizaciones de inmigrantes irregulares en el periodo comprendido desde el año 2000 al 2005. No obstante, este esfuerzo no se ha acompañado de amplios estudios, ya que no ha sido posible estimar con precisión el tamaño de la población irregular, ni analizar sus características. La razón estriba en que los inmigrantes irregulares evitan cualquier participación en censos o encuestas que puedan revelar su estatus ilegal.

Existen diversos tipos de estudios sobre el volumen de la inmigración como, por ejemplo: el flujo y el stock de inmigrantes (Arango 2004; Izquierdo 1996, 1997, 2002, 2003, 2004); los efectos económicos que producen en el país de origen (Casado et al. 2002, 2003; Dolado y Vázquez, 2008); o el tamaño de la inmigración regular e irregular (Lazaridis y Poyago-Theotoky, 1999; De Bruycker, 2001; Recaño y Domingo, 2004; Kostova, 2006; Hanson, 2006). Sin embargo, pocos son los trabajos que analizan los determinantes de la decisión de ser irregular. Como se ha visto anteriormente, el principal investigador dedicado al estudio de las características y del tamaño de los inmigrantes irregulares es Chiswick (1979, 1988).

En España, autores como Recaño y Domingo (2005) permitieron una primera aproximación al número de inmigrantes irregulares y a sus características tanto sociodemográficas como territoriales. Ellos demostraron que en España el volumen de la población irregular estaba relacionado con el crecimiento acelerado de los flujos migratorios y con las condiciones legales, económicas y geográficas españolas, constituyendo un ejemplo único los efectos de la legislación, tanto en la visibilidad estadística de la población extranjera como en la propia irregularidad. Este estudio

afirma que a inicios del año 2004 se estimaba en más de un millón el número de inmigrantes irregulares. Por su parte, Dolado y Vázquez afirman que en 2005 existían en España entre el 0,8 y 1,6 millones de personas en situación irregular. Por otra parte, y tal y como indica De Lucas (2004), la irregularidad tiene consecuencias en tres vertientes fundamentales:

a) La dimensión económica: por un lado, la concomitancia entre el sector informal y la existencia y mantenimiento de la irregularidad, especialmente claras en el caso español (Baldwin-Edwards y Arango, 1999; Izquierdo, 2003); por otro, ha sido señalada como una de las causas de la segregación de los inmigrantes en el mercado de trabajo de la Unión Europea, de forma significativa entre los de menor cualificación y, en general, en el deterioro de sus condiciones laborales (Salt, Clarke y Wanner, 2004).

b) Las repercusiones sociales de la irregularidad se han centrado en el análisis de las condiciones de vida de la población inmigrada, su significado en el proceso de integración social de los migrantes y las consecuencias sobre la cohesión social de la sociedad receptora (Jurado, 2000).

c) Y la invisibilidad estadística definitoria de la irregularidad tiene efectos, no solo en las políticas de inmigración o de integración, sino en la evaluación del impacto sobre la evolución demográfica del país y en la comprensión del fenómeno migratorio (Massey y Capoferro, 2004).

Por todo ello es importante analizar los determinantes de la inmigración irregular para poder predecir su comportamiento y evitar sus consecuencias en la medida de lo posible. De hecho, esta ausencia de estudios también podría ser responsable de la dificultad de consenso en el debate político y la insatisfacción con respecto a las reformas legislativas promulgadas. En el siguiente capítulo se analizará, en primer lugar, el marco teórico de los determinantes de la inmigración e irregular. En segundo lugar se presenta la metodología y la base de datos utilizadas para estimar los determinantes de la inmigración irregular. En el tercer apartado se presenta el análisis de resultados y, finalmente, se presentarán las conclusiones.

4.1 Marco Teórico

Son pocos los estudios referidos a la decisión de emigrar de manera irregular. Chiswick (1988) realiza un estudio empírico sobre los inmigrantes irregulares teniendo en cuenta el mercado de trabajo en el que se desenvuelven y el proceso de regularización llevado a cabo en el año 1986: *immigration reform and control act (IRCA)*. Este estudio supone una de las contribuciones más importantes sobre los determinantes de la inmigración irregular. En él se consideran tres incentivos relevantes para determinar la probabilidad de ser un inmigrante irregular: la decisión de emigrar, la inhabilidad de obtener un visado y la decisión de emigrar en violación de la ley. A continuación desarrollaremos estos tres puntos para ver cuáles son los determinantes de la decisión de inmigrar irregularmente.

4.1.1 La decisión a emigrar:

Todaro y Maruszko (1987), Gregory (1989) y Dávila (1994) señalan en sus trabajos que la decisión de emigrar no solo depende de las características socioculturales y económicas de los inmigrantes, sino además de los incentivos laborales en el país de origen y en el de destino. La probabilidad de emigrar se incrementa con la diferencia entre los beneficios netos esperados de la inmigración (netos de los costes de emigrar) y los beneficios netos esperados de la permanencia en el país de origen. Cuanto más elevados sean los primeros, más probable es que se tome la decisión de emigrar. Por tanto, el volumen de los flujos migratorios se ve afectado por las diferencias en el nivel de ganancias o rentas medias entre el país de origen y el de destino, así como por la cuantía de los costes migratorios.

Los trabajos pioneros de Roy (1951) y, posteriormente, de Sattinger (1993) indican que la población inmigrante por razones económicas tenderá a presentar un nivel de preparación por encima de la media, tanto del país de origen como del país de destino, cuando el flujo migratorio se dé entre países donde la distribución de la renta del país receptor presenta una mayor variación. Esto es, en casos donde los trabajadores cualificados pueden alcanzar un nivel salarial más elevado que en su país de origen. Esta es una de las justificaciones empleadas para explicar el flujo de emigración altamente cualificada hacia los Estados Unidos. La dispersión salarial en este país es

una de las más elevadas entre los países desarrollados y, por tanto, los inmigrantes altamente cualificados pueden alcanzar, en general, niveles salariales más elevados que en su país de origen. Por el contrario, la población inmigrante tenderá a presentar un sesgo negativo, es decir, el contingente de inmigrantes estará constituido mayoritariamente por personas con un nivel sociocultural y de formación laboral por debajo de la media del país de origen, cuando la distribución de la renta del país receptor presenta una menor variedad que la del país de origen.

En consecuencia, países con distribución de la renta más igualitaria atraerían contingentes migratorios menos cualificados. Aunque entre los países desarrollados existe gran disparidad en la variedad de la distribución de la renta, esta acostumbra, en general y particularmente en Europa, a ser menor que dicha variedad en los países del tercer mundo. Así, y aplicando estas teorías, España atraería inmigrantes poco cualificados pero con un nivel de iniciativa y motivación superior a la media tanto del país de origen como de destino. Sin embargo, detrás de esa decisión existe una característica difícil de cuantificar, como es la “auto-selección positiva”, lo que se traduce en que son inmigrantes emprendedores y toman decisiones más arriesgadas que las personas de su país de origen. Por lo tanto, no es sorprendente que esta característica este relacionada con grandes beneficios económicos en lugares de destino donde los salarios tienden a ser más altos.

Aunque la migración económica tiende a ser “autoseleccionada positivamente” según las cualificaciones de los inmigrantes, puede que haya situaciones en las que sea “autoseleccionada negativamente”, en el caso de trabajadores que residen en un país de origen que ofrece una baja tasa de rendimiento del capital humano, de forma que los trabajadores cualificados no ganan mucho más que los no cualificados y se generan incentivos (selección positiva) para que los trabajadores más cualificados emigren (siempre y cuando sus cualificaciones o habilidades laborales sean transferibles de un país a otro). Por el contrario, si consideramos la situación de trabajadores en cuyo país de origen se ofrece una elevada tasa de rendimiento del capital humano, los trabajadores que tendrán más incentivos (selección negativa) de emigrar serán los no cualificados.

En el caso de los inmigrantes irregulares puede que la probabilidad de que sean seleccionados negativamente por sus cualificaciones sea mayor, ya que el empleo de los inmigrantes irregulares está generalizado en trabajos no cualificados. Por esta razón, los

inmigrantes irregulares tenderán a tener pocas o limitadas cualificaciones transferibles de un país a otro. De hecho, resulta indudable que a los inmigrantes irregulares se les paga menos que a los trabajadores autóctonos, pero esta situación, según Chiswick (1988), parece deberse a la baja cualificación, ya que la mayoría de los inmigrantes irregulares tienen una baja escolaridad.¹⁶⁸ En esta línea, Borjas, Freeman y Lang (1991) muestran que los ingresos de los mexicanos irregulares en Estados Unidos son considerablemente inferiores a los de otros mexicanos residentes nacidos aunque la media de la experiencia laboral sea similar.

Las cualificaciones de los inmigrantes ilegales serán bajas con respecto a aquellos inmigrantes legales del mismo país de origen. Sin embargo, el inmigrante ilegal tenderá a tener una alta capacidad, motivación, ambición y emprendimiento cuando se le compara con aquellos trabajadores no cualificados que decidieron quedar en origen. A medida que viven en el país de destino, los inmigrantes profundizan en sus raíces, se hace más permanente la vinculación con el mercado laboral y adquieren conocimientos específicos de su empleo o de la industria. Por lo tanto, a medida que estas habilidades mejoran, sus oportunidades de incrementos salariales y crecimiento profesional se amplían. De este manera, sería inapropiado caracterizar a los inmigrantes irregulares como una subeconomía en la que realizan trabajos que otros no hacen o no harían y como grupo no competitivo en el mercado laboral. A medida que trabajen y vivan en el país de destino, tendrán más vinculación con este y adquirirán mayor cualificación específica, pudiendo incrementar sus oportunidades de empleo.

Para los inmigrantes económicos otra variable importante es la edad. Taylor (1987) muestra que entre las características de los inmigrantes indocumentados se percibe que la probabilidad de inmigrar ilegalmente aumenta con la edad, hasta los 36 años aproximadamente para los hombres y hasta los 32 años para las mujeres, y después disminuye. Taylor también destaca la importancia de las redes sociales en la inmigración. Este autor concluye que los individuos con amigos o parientes en los Estados Unidos son los más propensos a inmigrar ilegalmente al otro país. Además, se calculó que la ganancia neta de los hogares es positiva cuando alguno de sus miembros,

¹⁶⁸ En Chiswick (1988) los inmigrantes irregulares tienden a tener bajos niveles de estudios. Por ejemplo, el nivel de estudios en de los adultos mexicanos inmigrantes irregulares en la muestra de *north-houston* era de 5,2 años, y de 9,9 años para otros. Diez años de estudios implicará la entrada a tiempo completo en el mercado de trabajo desde los 15 años. La experiencia en el mercado laboral anterior a los 15 años, particularmente en los países de origen, puede que no sea muy productiva a edades más avanzadas en los países de destino.

en especial los hijos, migra ilegalmente a los Estados Unidos. El signo positivo en las ganancias netas se debe a que se ha encontrado que los individuos con la mejor posición de contribuir al ingreso del hogar son positivamente seleccionados para permanecer en México y no migrar a los Estados Unidos. Los individuos que migran son los menos educados, con menores años de experiencia y los más jóvenes.

4.1.2 La inhabilidad de obtener un visado

El segundo incentivo se centra en que un potencial inmigrante buscara un visado fácil de obtener. Del mismo modo, una persona que no haya inmigrado bajo alguno de los criterios del visado, teniendo un pariente o un amigo en el país de destino puede encontrar un empleador dispuesto a ayudarlo en la obtención de un visado de trabajo.

En este sentido, las políticas migratorias pueden estar influyendo en la magnitud de la inmigración irregular. En España el continuo recurso a procesos de regularización extraordinaria supone un potente estímulo de la inmigración irregular, pues los inmigrantes pueden suponer que el crecimiento continuado de las bolsas de irregularidad traerá, tarde o temprano, medidas extraordinarias de regularización.

Por su parte, Entorf (2002) realiza un estudio sobre el reforzamiento de fronteras y el comportamiento de los inmigrantes irregulares. Este autor explica que las corrientes migratorias están determinadas por la política de inmigración; es decir, la probabilidad de una potencial detención y las sanciones a los irregulares y a sus empleadores influyen en la magnitud de la inmigración irregular. En este trabajo se introduce tanto una función de la oferta y como de la demanda de migración ilegal y sus factores determinantes, con lo que se obtiene un nivel óptimo de migración superior a cero. Por lo tanto, el imperio de la ley, de los sistema jurídicos, según el cual toda actividad ilegal debe reducirse a cero, corre el riesgo de producir desequilibrios ineficaces. Una política razonable de migración deseada y no deseada debe encarar la cuestión de cómo asignar los escasos recursos. Si se ignoran las fuerzas sociales óptimas y el equilibrio, se abandonan los recursos públicos que podrían servir para otros cometidos públicos, tales como la escolarización o la ayuda al exterior, esto es, medidas que podrían atacar el problema de la inmigración irregular de raíz.

Por último, autores como Durand (2002), Zavodni y Orrenius (2001) o Ghatman (2004) analizaron las consecuencias de las políticas destinadas a reforzar la frontera en el caso México-Estados Unidos en los flujos migratorios irregulares. Estas políticas suelen provocar un mayor uso de vías más peligrosas para cruzar, un incremento de personas utilizando el mercado negro de expertos que ayudan a cruzar la frontera y, en pocos casos, una reducción del flujo de inmigrantes ilegales.

4.1.3 La decisión de emigrar en violación de la ley:

El tercer incentivo afecta a aquellos que fracasaron en obtener un visado (*unsuccessful visa applicants*) y tienen más probabilidad de convertirse en irregulares.¹⁶⁹ Según Chiswick (1988), la inmigración irregular puede ser menos costosa para los inmigrantes desde ciertos países. Por ejemplo, para un inmigrante marroquí detenido en la frontera de Ceuta o Melilla, que acepta su retorno voluntario, el coste de otro intento irregular de entrada puede ser menor que para un coreano que sobrepasó el tiempo de su visado (*visa abuser*). Por tanto, el coste de otra entrada de forma irregular incluye tanto la dificultad de obtener un visado como el coste del transporte.

Por otro lado, la probabilidad de detención y el coste que conlleva la deportación es mayor si el inmigrante irregular está acompañado de su familia, lo que proporciona un incentivo para dejar a los miembros familiares en el país de origen pero también incrementa la temporalidad de su migración. Borjas, Freeman y Lang (1991) sugieren que no solo las sanciones a los empleadores anulaban las posibilidades a la obtención de empleo a los irregulares en EE. UU., sino también el hecho de hacer potencialmente costoso para los inmigrantes regresar a México para breves visitas, en el caso residir de forma continuada en los Estados Unidos.

Finalmente, puede decirse que la inmigración irregular surge de las diferencias entre las economías de los países, de los incentivos de la inmigración internacional y de la inmigración que es permitida por la legislación.

¹⁶⁹ Conceptualmente, el número de “*Unsuccessful visa applicants*” debe incluir a todas las personas que solicitarían un visado si estuviera disponible y quienes no lo solicitaron por la baja probabilidad de cumplir con los requisitos exigidos. Se puede esperar que estos solicitantes sean mucho más numerosos que aquellos que lo solicitan y se les niega. Ellos constituyen una fuente importante de inmigrantes irregulares.

4.2 Metodología

Basados en el estudio empírico de Chiswick (1988) sobre los inmigrantes irregulares y el mercado de trabajo, se estimaran los determinantes que influyen en las probabilidades de que un inmigrante sea o no irregular en España. En este sentido, se estimará un modelo de elección binaria en el cual un inmigrante se enfrenta a la decisión de ser irregular ($Y=1$) o no ($Y=0$). Para ello se especifica un modelo Probit, que es un modelo de elección discreta donde se modeliza de una variable latente a través de una función índice. Esta variable latente, Y_i^* , no está limitada en su rango de variación. Cuando la variable latente supera un determinado nivel, la variable discreta toma el valor 1; si no lo supera, toma el valor 0. La variable latente depende de un conjunto de variables explicativas que generan las alternativas que se dan en la realidad, permitiendo expresar el modelo dicotómico como:

$$Y_i = \begin{cases} 1 & \text{si } Y_i^* = X_i' \beta + \mu_i > 0 \\ 0 & \text{en caso contrario} \end{cases}$$

donde β es un vector de parámetros, X_i' es un vector de características individuales y μ_i es una variable aleatoria no observable (término de error)¹⁷⁰. Asociada a esta variable, Y_i^* es una variable latente que indica si la persona es propensa a la irregularidad o no. Bajo este enfoque, el modelo probabilístico quedaría definido por:

$$P_i = \text{Prob}(Y_i = 1) = \text{Prob}(Y_i^* > 0) = \text{Prob}(X_i' \beta + \mu_i > 0) = F(X_i' \beta)$$

Con el modelo así definido, la variable endógena del modelo dicotómico representa la probabilidad de ocurrencia del fenómeno analizado, siendo la probabilidad de que ocurra la opción 1 más elevada cuando mayor sea el valor de Y_i^* . En nuestro caso, con este modelo vamos a estudiar la manera en la que las diferentes características de los inmigrantes (experiencia, nivel de estudios, situación profesional, sectores de actividad) y datos personales (sexo y edad) en los flujos de entrada a España influyen en la probabilidad de que un inmigrante sea propenso a caer en la irregularidad administrativa.

¹⁷⁰ El supuesto sobre la distribución de μ_i determina el tipo de modelo a estimar: si se distribuye como una normal con media cero y varianza uno, el modelo generado será un Probit.

En España no contamos con muchas encuestas que nos permitan saber si un inmigrante está o no en situación irregular y que, además, tenga datos sobre sus características socioeconómicas. Sin embargo, la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007 (ENI) preguntaba a los inmigrantes sobre su situación administrativa (autorización de residencia permanente, autorización de residencia temporal, tarjeta de residencia comunitaria, solicitud de residencia presentada, solicitud de residencia no presentada todavía, estatuto de refugiado, solicitante de asilo, tarjeta de estudiante y sin ningún documento de los anteriores); es decir, sobre los documentos que tenía en el momento de la entrevista.

Estos datos nos permiten realizar una estimación de la población irregular, considerando como irregular aquella persona que no cuenta ni con autorización de residencia permanente, ni con autorización de residencia temporal, ni con tarjeta de residencia comunitaria y que tampoco ha presentado la solicitud de residencia.¹⁷¹ Puede decirse que los porcentajes de irregularidad por país de origen son consistentes a los que encontramos en los datos aportados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el padrón. El resultado más divergente está en que la ENI sobrestima el porcentaje de irregulares para el grupo Rumanía y Bulgaria, en relación con los resultados de comparar estas dos estadísticas (padrón y Ministerio¹⁷²).

La ENI no solo tiene información sobre los documentación que poseen los residentes extranjeros sino también sobre su situación profesional en España y en su país de origen, sus datos demográficos (sexo y edad), nivel de estudios, año de llegada y experiencia migratoria. Ello nos permite practicar un análisis más detallado y preciso sobre los determinantes en la decisión de ser o no irregular. En este sentido, la ENI proporciona información concreta sobre las características personales de los inmigrantes y sobre el mercado de trabajo.¹⁷³

¹⁷¹ En este análisis no se tiene en cuenta a aquellas personas que eran de la Unión Europea en el año 2007 (Europa 25) o de los países que no son del espacio Schengen (Islandia, Noruega y Suiza), ni a aquellos que, aunque nacieran en el extranjero, tienen la nacionalidad española, por no tener la posibilidad de ser irregulares. Si se incluye en el análisis a Rumanía y Bulgaria, porque, a pesar de que entraron a formar parte de la Unión Europea en 2007, en España se les aplicó una moratoria para buscar trabajo desde el 1 de enero de 2009.

¹⁷² Para más detalles véase Anexo (Tabla A.3).

¹⁷³ Para más detalles sobre la Encuesta Nacional de Inmigrantes, ver el punto de valoración de las fuentes estadísticas en el capítulo anterior.

4.3 Resultados de las estimaciones

En la Tabla 4.1 se muestran las estimaciones que hacen referencia, por un lado, a la totalidad de inmigrantes residentes en España con posibilidad de ser irregular en el año 2007 y, por otro, al total de inmigrantes ocupados. Se ha hecho esta diferenciación porque solo contamos con la variable ingreso para aquellos que están ocupados. Como ya hemos visto, una de las principales motivaciones de los inmigrantes que vienen a España es económica, por lo tanto resulta muy relevante el análisis de la variable ingreso. Como hemos indicado en el marco teórico, una de las formas para combatir la irregularidad son las regularizaciones. Sin embargo, las políticas de regularización generan incentivos perversos, atrayendo futuros flujos de inmigrantes ilegales, puesto que estos ven factible la posibilidad de convertirse en trabajadores regularizados al cabo de unos años¹⁷⁴.

En España se han producido varias regularizaciones en los últimos años, por lo que hemos construido dos variables para intentar capturar sus efectos sobre los inmigrantes irregulares. La primera variable sería “primera regularización”; con ella se intenta ver los efectos de la regularización de los años 2000 y 2001. Esta variable toma valores 1 para todos aquellos inmigrantes que llegaron antes del 2001 y 0 el resto. La segunda variable sería “segunda regularización”, que intenta aproximar el efecto que tuvo la regularización de 2005 sobre la irregularidad. En este caso, la variable toma el valor 1 para todos aquellos inmigrantes que llegaron a España entre los años 2000 y 2005.

Apréciase que en este caso la variable no solo recoge el efecto de la regularización de 2005, sino que también puede estar recogiendo un efecto llamada de la regularización del año 2000. Además, para evitar el efecto de una tendencia creciente en la llegada de inmigrantes, hemos incluido una variable de tendencia construida a partir del año de llegada.¹⁷⁵ Los resultados muestran que ambos procesos de regularización tienen efectos significativos sobre la irregularidad. La primera regularización disminuye la probabilidad de ser irregular en un 10,03%, mientras que el

¹⁷⁴Josep A., “Efecto llamada e inmigración: razones del choque migratorio e impacto en el mercado de trabajo español 1995-2005”. Índice Laboral Manpower.

¹⁷⁵La tendencia se construye tomando como año inicial el año 1978, puesto que el número de inmigrantes que tiene la muestra que llegaron antes de ese año es muy pequeño. Se han probado otras tendencias con origen en 1988 (20 años) o en 1992 (15 años) y los resultados se mantienen.

efecto de la segunda regularización es un poco menor (-9,84%). Este menor efecto de la regularización de 2005 puede ser debido a que está recogiendo un efecto llamada de la primera regularización.¹⁷⁶

Otra variable muy recurrente en la literatura a la hora de explicar la movilidad de inmigrantes y su probabilidad de ser irregulares es el nivel de estudio. La variable de nivel de estudio es significativa para explicar la irregularidad. El nivel de estudio primario aumenta la probabilidad de ser irregular en un 3,04% con respecto a la característica de referencia, es decir, aquellos inmigrantes que tienen estudios de secundaria. Sin embargo, el contar con estudios superiores disminuye la probabilidad de ser irregular en un -3,01%. Esto es consistente con el estudio de Chiswick (1988), donde se expone que los inmigrantes irregulares tienden a tener una baja escolaridad.¹⁷⁷

Por otra parte, la diferencia entre la situación profesional en origen y la situación profesional en el país de destino (en este caso España) es una de las principales motivaciones para el inmigrante económico. Para recoger este efecto hemos incluido una variable ficticia que toma el valor uno si trabajaba en el país de origen. El que un inmigrante estuviese trabajando en el país de origen cuando decidió cambiar de residencia es significativo y disminuye la probabilidad de ser irregular en un 2,46% con respecto a la característica de referencia, es decir, aquellos inmigrantes que no trabajan en su país de origen. Este dato puede reflejar que los beneficios esperados de inmigrar tienen que ser superiores al coste que supone dejar el trabajo en origen. Por esta razón, inmigrar en condiciones legales aumentará el beneficio esperado.

Sin embargo, la situación profesional¹⁷⁸ en España es también significativa. De hecho, que un inmigrante este en situación de desempleo en España aumenta la posibilidad de ser irregular en un 11,12% con respecto a trabajar en el sector industrial. En la situación de ocupados en España incluimos los sectores de actividad.¹⁷⁹ En este

¹⁷⁶Cabe recordar que todos estos resultados se obtienen después de controlar por la variable tendencia. Esta variable tendencia aumenta la probabilidad de ser irregular un 2,46%.

¹⁷⁷ El nivel de estudios primarios se refiere a que no tiene ningún tipo de estudios, tiene estudios pero no sabe de qué tipo o sin haber cursado educación primaria. Educación secundaria incluiría al nivel de secundaria primera etapa y secundaria segunda etapa y estudios superiores incluiría a la educación terciaria. Para más detalles ver tabla A.4 del Anexo.

¹⁷⁸ En la situación profesional en España incluimos la variable inactivos, que engloba aquellos individuos que no trabajaban en España para la fecha de la entrevista y cuya situación profesional era jubilado, estudiante, dedicado a las labores de su casa, incapacitado y otros. También incluimos la variable parado, que engloba a aquellos individuos que no trabajan pero están buscando empleo.

¹⁷⁹ Para más detalles sobre la clasificación de sectores incluida ver tabla A.5 del Anexo.

sentido incluiremos también la demanda de trabajo, es decir, puede haber sectores de actividad más propensos a aceptar mano de obra irregular por los beneficios que esta supone para los empresarios (Chiswick, 1988). Los resultados demuestran que existe un aumento de la probabilidad de ser irregular si el inmigrante trabaja en el sector primario de un 14,47% o en el servicio doméstico de un 9,73% con respecto a la característica de referencia, esto es, con respecto a los inmigrantes que se encuentran en el sector industrial.

Del mismo modo encontramos diferencias significativas por país de origen. En este sentido la probabilidad de ser irregular aumenta en países como Rumanía y Bulgaria en un 15,64%, Latinoamérica en un 8,55% y el resto de países en un 8,55% con respecto a la característica de referencia, es decir, aquellos inmigrantes que su país de origen es África y Asia. Estos datos significan que los inmigrantes tienen especificidades según el país de origen en las características que determinan la probabilidad de ser irregular, por lo que en el siguiente apartado estimaremos el modelo por países de origen.¹⁸⁰

En cuanto a las características personales, el sexo¹⁸¹ no es significativo, mientras que la probabilidad de ser irregular disminuye un 0,08% con la edad. Estos resultados son consistentes con Taylor (1987), quien también encuentra la edad una variable relevante. Según este autor, a partir de los 35 años la probabilidad de inmigrar irregularmente disminuiría con la edad. La experiencia migratoria directa a España disminuye la probabilidad de ser irregular en un -3,18% con respecto a la característica de referencia, esto es, aquel flujo que no es directo a España. Este dato es consistente con los resultados de Chiswick (1988), en los cuales los inmigrantes que entran y salen del país tienen una probabilidad más alta de ser irregulares.¹⁸² Esta situación se explicaría porque ellos son los que experimentan el coste menor de ir y venir de la migración y el coste más bajo de otra reentrada si son detenidos en la frontera. En la

¹⁸⁰La agrupación por países se hizo en función a la estratificación de la ENI para que la división de la muestra siguiese siendo representativa.

¹⁸¹En cuanto al sexo, se toman los valores 1 hombre 0 mujer; para la variable edad muestra la edad del individuo en años.

¹⁸²La variable de experiencia migratoria es significativa para explicar la irregularidad. Para determinar el comportamiento del flujo migratorio se construye una variable ficticia que toma el valor 1 para aquellos que viajaron directamente de su país de origen a España para establecerse, es decir, si el inmigrante ha elegido España como primer y único destino (ha venido directo a España). Y toma el valor 0 si en cambio ha pasado por otros países antes de llegar a España (no directo a España).

tabla 4.1 también mostramos la estimación, pero únicamente para aquellos que están ocupados.¹⁸³

Tabla 4.1 Probabilidades de ser irregular

| | Total de Inmigrantes | Inmigrantes Ocupados |
|--|----------------------|----------------------|
| 1° Regularización | -10,03%*** | -5,05% |
| 2° Regularización | -9,84%*** | -6,63%*** |
| <i>NIVEL ESTUDIOS</i> | | |
| Primaria | 3,04%*** | 1,38% |
| Secundaria | <i>Referencia</i> | <i>Referencia</i> |
| Superior | -3,01%** | -1,32% |
| <i>SITUACIÓN PROFESIONAL EN ORIGEN</i> | | |
| No trabaja en Origen | <i>Referencia</i> | <i>Referencia</i> |
| Trabaja en Origen | -2,46%*** | -2,90%*** |
| <i>SITUACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA</i> | | |
| Inactivo | 3,23% | |
| Parado | 11,12%*** | |
| <i>SECTORES DE ACTIVIDAD EN ESPAÑA</i> | | |
| Sector Primario | 14,47%*** | 13,92%*** |
| Industria | <i>Referencia</i> | <i>Referencia</i> |
| Construcción | 3,11% | 5,28%*** |
| Comercio y Hostelería | -0,12% | -0,41% |
| Servicios Empresariales y Sociales | 2,32% | 1,72% |
| Trabajo Domestico | 9,73%*** | 4,08%* |
| <i>PAÍS DE ORIGEN</i> | | |
| Ecuador | -0,88% | 3,02% |
| Marruecos | 2,01% | 9,83%** |
| Rumania y Bulgaria | 15,64%*** | 16,96%*** |
| Latinoamérica | 8,55%*** | 12,70%*** |
| África y Asia | <i>Referencia</i> | <i>Referencia</i> |
| Resto | 5,91%* | 4,76% |
| <i>SEXO</i> | | |
| Hombre | -0,11% | -0,84% |
| Mujer | <i>Referencia</i> | <i>Referencia</i> |
| <i>EDAD</i> | | |
| | -0,08%* | -0,04% |
| <i>EXPERIENCIA MIGRATORIA</i> | | |
| Directo a España | -3,18%** | -4,13%*** |
| <i>TENDENCIA</i> | | |
| Ingreso | 2,46%*** | 2,38%*** |
| | | -4,97%*** |
| <i>Numero de Observaciones</i> | 6995 | 4091 |
| <i>Pseudo R2</i> | 0,302 | 0,359 |

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Inmigrantes 2007.

La razón para separar a los inmigrantes ocupados es que podemos analizar la variable ingreso, tan importante para aquellos con motivación económica.¹⁸⁴ La variable ingreso es significativa y disminuye la probabilidad de ser irregular un 4,94%.

¹⁸³ Los resultados de la estimación de ocupados son consistentes con los del total de inmigrantes.

¹⁸⁴ La variable ingreso representa el dinero recibido al mes y es incluida en logaritmos en la estimación.

4.3.1 Resultados según país de origen

Como hemos dicho anteriormente y como vimos en el Capítulo 3, los inmigrantes presentan especificidades según su país de procedencia que pueden influir en su probabilidad de ser irregulares. Por ello, en este punto presentamos las estimaciones realizadas separadamente por país de origen (tabla 4.2). Los resultados muestran que ambos procesos de regularización tienen efectos significativos sobre la irregularidad en todos los países excepto Marruecos.

La primera regularización disminuye la probabilidad de ser irregular en Ecuador (-14,95%), Rumanía y Bulgaria (-17,10%), Latinoamérica (-14,26%), África y Asia (-6,57%) y Resto (-13,10%), mientras que el efecto de la segunda regularización es un poco menor en Ecuador (-5,45%), Latinoamérica (-14,52%), África y Asia (-5,18%) y Resto (-11,27%). El efecto más bajo de la regularización del año 2005 puede ser debido a que está recogiendo también el efecto llamada de la primera regularización. La diferencia más significativa de esta segunda regularización con respecto a la primera es que no es relevante para Rumanía y Bulgaria.¹⁸⁵

El nivel de estudios es solo importante para explicar la irregularidad en Latinoamérica. Los inmigrantes con estudios superiores procedentes de Latinoamérica disminuyen su probabilidad de ser irregular en un 7% con respecto a aquellos inmigrantes con estudios de secundaria.

Trabajar en origen es relevante y disminuye la probabilidad de ser irregular en los inmigrantes procedentes de Ecuador (-1,44%) y Rumanía y Bulgaria (-7,04%) con respecto a los inmigrantes que no trabajan en origen para los respectivos países. Para estos países también es significativa la situación profesional que tienen en España. De hecho, aumenta la probabilidad de ser irregular para inmigrantes inactivos procedentes de Ecuador en un 13,37%, y Rumanía y Bulgaria en un 22,53% en comparación con aquellos inmigrantes que aquellos que están trabajando en la industria. No obstante, la probabilidad es más baja que si el inmigrante se encuentra en situación de desempleo, cuya probabilidad de ser irregular aumenta, si procede de Ecuador en un 21,06%, de

¹⁸⁵Estos resultados se obtienen después de controlar la variables tendencia siendo significativa para algunos países. La tendencia aumenta la probabilidad de ser irregular para Marruecos en un 1,16%, para Rumanía y Bulgaria en un 12,32%, y para Latinoamérica en un 3,48%.

Rumanía y Bulgaria en un 33,88%, de África y Asia en un 6,92%, y en un 50,56% si proceden del resto de países.

Los distintos sectores de actividad también son una variable significativa por países de procedencia y la probabilidad de ser irregular en España para aquellos inmigrantes que trabajan en el sector primario aumenta en prácticamente todos los países, pero especialmente en Rumanía y Bulgaria (31,13%), Ecuador (16,22%), Marruecos (14,52%) y Latinoamérica (18,63%), con respecto a la característica de referencia que es el sector industrial. Trabajar en el sector de la construcción es otra variable que parece aumentar la probabilidad de ser irregular en la mayor parte de países de origen, aunque esta variable no era significativa a nivel agregado. Así, la probabilidad de ser irregular en el sector de la construcción aumenta en un 7,68% para Ecuador, un 12,53% para Rumanía y Bulgaria, y para el resto de países en un 18,42%; sin embargo, disminuye para África y Asia en un 2,51%. El hecho de que disminuya la probabilidad de ser irregular en este último grupo de países puede ser el motivo de que a nivel agregado no sea significativo en un sector que a priori es una de las principales fuentes de trabajo para la mano de obra extranjera.

Los efectos de trabajar en el resto de sectores no son tan generalizados y están centrados en nacionalidades particulares. Para el sector del comercio y la hostelería la probabilidad de ser irregular aumenta un 12,97% para Ecuador y un 8,63% para Marruecos. con respecto a la característica de referencia que es el sector industrial. No obstante, disminuye para África y Asia en un 3,31%. Trabajar en el sector de servicios empresariales y sociales y el servicio doméstico incrementa la probabilidad de ser irregular para aquellos provenientes de Ecuador, Rumanía y Bulgaria y para el resto de nacionalidades. Puede decirse, entonces, que la irregularidad se debe, en gran medida, a la fácil inserción de determinados trabajadores en sectores tradicionales de la economía sumergida como el servicio doméstico o la construcción, los cuales se nutren en particular de la mano de obra extranjera irregular. Además, la posibilidad de abaratamiento del factor trabajo es especialmente interesante para los empresarios (Chiswick, 1988), los cuales se presentan a priori como los únicos agentes beneficiados por la irregularidad.

Al contrario de lo que ocurría a nivel agregado, el ser hombre parece ser significativo para aquellos provenientes de África y Asia, y la probabilidad de ser

irregular aumenta un 2,32%. Otra característica personal que tiene efectos significativos en algunos países es la edad, por lo que la probabilidad de ser irregular según la edad disminuye un 0,25% para Rumanía y Bulgaria.

Asimismo, la variable de experiencia migratoria es significativa para explicar la irregularidad. La experiencia migratoria directa a España disminuye la probabilidad de ser irregular un -4,01% para Marruecos, un -11,70% para Rumanía y Bulgaria, y un -4,78% para Latinoamérica, con respecto a la característica de referencia, es decir, el flujo migratorio que no ha sido directo a España.

Tabla 4.2 Probabilidades de ser irregular según países y continentes de procedencia

| | Ecuador | Marruecos | Rumania y Bulgaria | Latinoamérica | África y Asia | Resto |
|--|------------|------------|--------------------|---------------|---------------|------------|
| 1º Regularización | -14,95%*** | 1,62% | -17,10%** | -14,26%* | -6,57%*** | -13,10%** |
| 2º Regularización | -5,45%*** | 0,27% | -2,23% | -14,52%*** | -5,18%*** | -11,27%*** |
| NIVEL ESTUDIOS | | | | | | |
| Primaria | 0,91% | 0,17% | 5,02% | 3,15% | 1,22% | 7,04% |
| Secundaria | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia |
| Superior | -0,46% | -0,37% | 0,19% | -7,00%*** | 2,98% | -1,29% |
| SITUACIÓN PROFESIONAL EN ORIGEN | | | | | | |
| No trabaja en Origen | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia |
| Trabaja en Origen | -1,44%* | -1,22% | -7,04%** | -1,95% | 0,75% | -2,48% |
| SITUACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA | | | | | | |
| Inactivo | 13,37%*** | 2,06% | 22,53%*** | -1,38% | -0,33% | 10,21% |
| Parado | 21,06%*** | 5,59% | 33,88%*** | -1,09% | 6,92%* | 50,56%*** |
| SECTORES DE ACTIVIDAD EN ESPAÑA | | | | | | |
| Sector Primario | 16,22%*** | 14,52%*** | 31,13%*** | 18,63%* | -0,64% | 15,60% |
| Industria | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia |
| Construcción | 7,68%** | 2,37% | 12,53%** | 2,18% | -2,51%* | 18,42%** |
| Comercio y Hostelería | 12,97%*** | 8,63%* | -0,61% | -5,84% | -3,31%** | 14,43% |
| Servicios empresariales y Sociales | 16,86%*** | 1,23% | 14,17%* | -3,78% | 1,90% | 12,96%* |
| Trabajo Domestico | 14,55%*** | 7,69% | 26,53%*** | 5,64% | -0,29% | 22,85%*** |
| SEXO | | | | | | |
| Hombre | -0,12% | 0,46% | 1,27% | -2,97% | 2,32%** | 0,45% |
| Mujer | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia |
| EDAD | -0,03% | -0,04% | -0,25%* | -0,07% | 0,04% | -0,10% |
| EXPERIENCIA MIGRATORIA | | | | | | |
| Directo a España | -1,07% | -4,01%** | -11,70%* | -4,78%* | -0,29% | -1,16% |
| No directo a España | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia | Referencia |
| TENDENCIA | -0,34% | 1,16%*** | 12,32%*** | 3,48%** | 0,09% | 0,43% |
| <i>Número de Observaciones</i> | 995 | 1171 | 1463 | 2243 | 690 | 433 |
| <i>Pondero R2</i> | 0,2343 | 0,254 | 0,3767 | 0,2539 | 0,3521 | 0,3693 |

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Inmigrantes 2007.

4.4 Conclusiones

Como se ha expuesto, no existen trabajos empíricos sobre los determinantes de la inmigración irregular en España, debido a la dificultad para medirla. Sin embargo, la creciente importancia del fenómeno de la inmigración en España y el volumen de los inmigrantes en situación irregular que dieron lugar a varias regularizaciones hace necesario este tipo de análisis.

El marco teórico utilizado es el trabajo empírico de Chiswick (1988), en el que se realiza un análisis de las características de los inmigrantes irregulares y el mercado de trabajo en el que se desarrollan. Este trabajo supone la base teórica para estimar los principales determinantes de la inmigración irregular en España. Por lo tanto, se han estimado varios modelos probit a partir de los microdatos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007, del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Uno de los principales resultados, en línea con el capítulo anterior, es la diferencia que hay por países de origen. De hecho, los inmigrantes procedentes de Rumanía y Bulgaria aumentan la probabilidad de ser irregular junto con Latinoamérica y el resto de países, frente a aquellos inmigrantes de África y Asia. Estas diferencias justifican que hayamos realizado estimaciones separadas para cada grupo de país.

Los resultados más importantes muestran que ambos procesos de regularización tienen efectos significativos sobre la irregularidad. Ambas regularizaciones disminuyen la probabilidad de ser irregular en todos los grupos de países, aunque la primera es más importante para los inmigrantes que provienen de Ecuador, Rumanía y Bulgaria, mientras que el efecto de la segunda es mayor en los inmigrantes provenientes de Latinoamérica, África y Asia.

Otra variable muy importante es el nivel educativo. Los resultados más relevantes sobre las características de los inmigrantes indican que la probabilidad de ser irregular aumenta cuando el inmigrante tiene solo estudios primarios y disminuye en con estudios superiores. Esta variable resulta especialmente importante en aquellos inmigrantes provenientes de Latinoamérica con estudios superiores.

En nuestro modelo también hemos incluido variables de la situación laboral tanto en origen como en España. La probabilidad de ser irregular de los inmigrantes que trabajaban en origen fue menor en comparación a los que no trabajaban, sobre todo en aquellos inmigrantes que tenían trabajo en Ecuador o Rumanía y Bulgaria. Este dato podría apoyar la idea de que las políticas de ayuda en los países de origen son eficaces para disminuir la inmigración irregular. Por otro lado, los inmigrantes que se encontraban en una situación de paro en España también presentaban una mayor probabilidad de ser irregulares que los ocupados en España.

Del mismo modo, sobresale la inclusión de los sectores en los que se ocupan los inmigrantes porque nos pueden mostrar los principales focos de demanda de trabajo irregular. Trabajar en el sector primario y el servicio doméstico aumenta la probabilidad de ser irregular con respecto a la característica de referencia que es el sector industrial para prácticamente todos los países de origen.

La experiencia migratoria de los inmigrantes también parece ser relevante para explicar la inmigración irregular. De hecho, es más probable que los inmigrantes sean irregulares si no han venido directamente a España que si han viajado por otros países antes.

Bibliografía

Altonji, J. G. y Card, D. (1991): “*The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-Skilled Natives*”, en Abowd, J.M. y Freeman, R.B. (eds.), *Immigration, Trade and the Labor Market*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 201-234.

Arango, J. (2004): “La población inmigrada en España”, en *Economistas*, nº 99, pp. 6-14.

Baldwin-Edwards, M. and Arango, J. (1999): “*Immigrants and the Informal Economy in Southern*”. Europe. London: Frank Cass

Bean, D., Edmonston B., and Passel J. (1990): “*Undocumented Migration to the United States: IRCA and the Experience of the 1980s*”, Rand Corporation, Santa Mónica, California; Urban Institute Press, Washington, D.C.

Becker, G., Becker G, N. (1997): “*The Economics of Life*”, McGraw-Hill.

Borjas, G. (1990): “*Friends or strangers: The impact of immigrants on the U.S.*”, New York: Basic Books.

Borjas, G. J., Freeman, R. B. y Katz, L. F. (1992): “*On the Labor Market Impacts of Immigration and Trade*”, en *Immigration and the Work Force*, Borjas, G. y Freeman. (Eds.).

Borjas, G. J y Freeman, R. y Lang, K (1991): "*Undocumented Mexican-born Workers in the United States: How Many, How Permanent?*", NBER Chapters, in: Immigration, Trade and the Labour Market, pp. 77-100 National Bureau of Economic Research, Inc.

Borjas G. J. (1987): "*Self Selection and the earnings of immigrants*", American Economic Review, nº 77 (4), pp. 531-553.

Bustamante, J., Jasso G., Taylor, J. and P. Trigueros (1997): "*The selectivity of International labour migration and characteristics of Mexito-to-U.S. Migrants*" en *Mexico-United States Binational Migration Study "Migration between Mexico and the United States"* Mexican Ministry of foreign affairs and US Comission on Immigration Reform, Vol. 2

Castles, S y M. J. Miller, (2004): "Por qué fracasan las políticas migratorias", Migraciones, nº 15, pp. 147-184.

Carvajal, M. I. (2002): "Algunas fuentes estadísticas sobre extranjeros en España", Revista Fuentes Estadísticas, nº 69, pp. 26-27.

Casado, M., Molina, L. y Oyarzun, J. (2003): "El análisis económico de los movimientos migratorios internacionales: determinantes empíricos y nuevas propuestas de regulación", Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, nº 03-07.

Chiswick, B. (1988): "*Illegal Aliens: Their Employment and Employers*". Kalamazoo. Michigan: W.E. Upjohn Institute for employment Reserach,1988.

De Bruycker, P. (2001): "Regularización y política migratoria en Europa", Revista CIDOB d Afers Internacionals, nº 53, pp. 179-187.

De Lucas, J. (2001): "Las propuestas sobre políticas en Europa y la nueva Ley 4/2000 en España", en Colomer, A. (coord.), Emigrantes y estabilidad en el Mediterráneo. La polémica Ley de Extranjería, Ed. Nomos, Valencia, pp. 131-150.

De Lucas, J. (2004): "Ciudadanía: la jaula de hierro de la integración de los inmigrantes. En Aubarell, Gemma y Zapata, Ricard (2004) Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global. Barcelona: Icaria & Antrazyt/Temed., pp. 215-237.

Dávila, A. (1994): "*Immigration reform and the earnings of mexican, hispanic and other immigrants*". Working Paper. University of New Mexico.

Dávila, A.; Pagán, J.; Viladrich Grau, M. (1998a): "*Immigration Reform the INS, and the Distribution of Interior and Border Enforcement Resources*". Public Choice, vol. 10, nº 4, pp. 315-339.

Djajic, S. (1989): "*Migrants in a guest-worker system*". Journal of Development Economics, vol. 31, pp. 327-339.

Durand, J, Kandel, W, Parrado, E. A and Massey, D. S. (1996b): "*International migration and development in Mexican communities*". Demography, pp. 33:2.

Dolado, J. J. y Vazquez, P. (2005): "Los Efectos Económicos y las Políticas de la Inmigración: Panorámica y Reflexiones", capítulo 1 ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España", FEDEA, Madrid.

- Dolado, J. J. (2002): "Los Nuevos Fenómenos Migratorios: Retos y Políticas". Working Paper UCIII y CEPR. Economic Consequences for the United States and Source Areas, pp. 213-244. University of Chicago Press, Chicago.
- Entorf, H. (2000): "*Rational migration policy should tolerate non-zero illegal migration*". Population and Development Review, nº 20(4), pp. 871-92.
- Ethier, W. J. (1986): "*Illegal immigration: the host-country problem*". American Economic Review, nº 76 (1), pp. 56-71.
- Faini R. y Venturini A. (1994): "*Migration and growth: the experience of Southern Europe*". CEPR Discussion Paper, nº 964.
- Gathmann, C. (2004): "*The effects of enforcement on illegal markets: evidence from migrant smuggling along the southwestern border*". IZA Discussion Papers, nº 1004.
- Gregory, P. (1986): "*The myth of market failure: Employment and the labour market in Mexico*". Baltimore: John Hopkins University Press.
- Grossman, J. B. (1982): "*The substitutability of natives and immigrants in production*", Review of Economic Studies, nº 64(4), pp. 596-603.
- Garrido, L. y Toharia, L. (2004): "La situación laboral de los extranjeros según la Encuesta de Población Activa", en Economistas, nº 99, pp. 74-86.
- Greene W. H. (1993): "Análisis econométrico". Tercera Edición. Prentice Hall. Madrid, 1999.
- Greenwood, M. J. (1985): "*Human migration: theory, models, and empirical studies*". Journal of Regional Science, nº 25, pp. 521-544.
- Hanson, G. and D. Chiquiar (2002): "*International migration, self-selection, and the distribution of wages: evidence from Mexico and the United States*". Working Paper, nº 9242 NBER
- Harris, J. R. y Todaro, M. P. (1970): "*Migration, unemployment and development: a two-sector analysis*". American Economic Review nº 60, pp.126-142.
- Hatton, T. J. y Willianson, J. G. (1994): "*What drove the mass migrations from Europe?*". Population and Development Review, nº 20, pp.533-559.
- Hicks, J. (1932): "*The Theory of Wages*". MacMillan, London.
- Informe III de la Conferencia Internacional del Trabajo, nº 92 sobre trabajadores migrantes (OIT) publicada en el año 2004
- Izquierdo, A. (1995): "La inmigración en España 1980-1990". Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Izquierdo, A.(1996): "La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)", Madrid: Editorial Trotta.
- Izquierdo, A. (2002): "La inmigración en España entre dos regularizaciones", Economistas, nº 91 Extraordinario, pp. 277-282.
- Izquierdo, A. y López De Lera, D. (2003): "El rastro demográfico de la inmigración en España: 1996-2002", Papeles de Economía española, nº 98, pp. 68-93.

Izquierdo, A., (Dir), 2003: “Inmigración, mercado de trabajo y protección social en España”. Madrid: Consejo Económico y Social.

Izquierdo, Antonio. (2004): “Los preferidos frente a los extranjeros permanentes: la inmigración marroquí en los inicios del siglo XXI”. En López García, Bernabé y Berriane, Mohamed (Dir.) Atlas de la inmigración marroquí en España. Madrid: Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, Universidad Autónoma de Madrid.

Jurado. T (2000): “*Easy scapegoats*”. Sans Papiers immigrants en Europe, Weinhein, Freudenbergstiftung.

Jasso, G. y Rosenzweig, M. (1982): “*Estimating the Emigration Rates of Legal Immigrants Using Administrative and Survey Data: The 1971 Cohort of Immigrant to the United States*”. Demography, pp. 279-90.

Jimeno, Juan F., R. Carrasco and A. Ortega (2004): “*The Effect of Immigration on the Employment Opportunities of Native-Born Workers: Some Evidence for Spain*”. Documento de Trabajo FEDEA 2004, pp.17

Kostova, M. (2005): “Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España”. Real Instituto Elcano, ARI, [En línea]. Madrid: 2006, nº 15, 26 p. <<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252.asp>>, pp.14-08.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, reformada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre, y 2/2009, de 11 de diciembre.

Lalonde, R.J. y Topel, R.H. (1991): “*Labor Market Adjustments to Increased Immigration*”, en Abowd, J.M. y Freeman, R.B. (eds.). Immigration, Trade and the Labor Market, University of Chicago Press, Chicago.

LAazaridis, G. y Poyago-Theotoky, J. (1999): “*Undocumented Migrants in Greece: Issues of Regularization*”. International Migration, vol. 37, nº 4, pp. 715-736.

Massey, D. y Capoferro, C. (2004): “*Measuring Undocumented Migration*”. International Migration Review, nº. 146, pp. 1075-1102.

Migration News (Universidad de California, Davis), octubre de 2003, vol. 10

Molina, L. y Oyarzun, J. (2002): “Movimientos migratorios internacionales: análisis económico”. Documento de Trabajo 2002-013, FCCEE de la UCM.

Orrenius, P.M. (2001): “*Illegal Immigration and enforcement along the U.S.-Mexico Border*”. An Overview. Federal Reserve Bank of Dallas.

Orrenius, P.M. (2000): “*Does increased border enforcement trap illegal immigrants inside the United States?*”. Federal Reserve Bank of Dallas.

Passel, J. (2006): “*The size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S. Estimate based on the March 2005 Current Population Survey*”. Research Report. Pew Hispanic Center.

Phillips, J. and D. Massey (1999): “*The New Labour Market: Immigrants and Wages after IRCA*”. Demography, Vol. 36, nº 2. pp. 233-246.

- Relaño, E. (2004): “¿Sancionar al inmigrante o proteger las fronteras?: un análisis crítico de la Ley de Extranjería 14/2003, de 20 de noviembre, y la política de inmigración de la Unión Europea”, Diario La Ley, año XXV, nº 6017, Madrid.
- Recaño, J. y D. Andreu (2005): “Factores sociodemográficos y territoriales de la inmigración irregular en España”. Papeles de demografía, nº 268, 2005. Centro de Estudios Demográficos. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Roy, A. (1951): “*Some thoughts on the distribution of earnings*”. Oxford Economic Papers, vol. 3, nº 2, pp. 135-146.
- Salt, Clarke y Wanner (2004): “*International Labour Migration*”. Strasbourg, Council of Europe.
- Sattinger, M. (1993): “*Assignment models of the distribution of earnings*”. Journal of Economic Literature, nº 31(2), pp. 831-80.
- Simon, J. L., Moore, S. y Sullivan, R. (1993): “*The effect of immigration on aggregate native unemployment: An across-city estimation*”. Journal of Labour Resources, nº 14(3), pp. 299-316.
- Taylor, J. Edward. 1987: “*Undocumented Mexico-U.S. Migration and the Returns to Households in Rural Mexico*”. American Journal of Agricultural Economics, nº 69, pp. 626-38.
- Todaro, M. P.; Maruzko, L. (1987): “*Illegal Migration and U.S. Immigration Reform: A Conceptual Framework*”. Population and Development Review, nº 13(1), pp. 101-14.
- Torres, I. (2001): “Los Determinantes de la Inmigración Internacional en España: Evidencia Empírica 1991-1999”. Instituto de Estudios Fiscales. Doc, nº 9/04.
- Urrutia, C. (2001): “*On the Self-Selection of Immigrants*”. Working Paper Carlos III.
- Zavodni M. y Orrenius P. (2001): “*Self Selection Among undocumented immigrants from México*”. Federal Reserve Bank of Atlanta in its series Working Paper, nº1.

Conclusiones generales

En España existe una población inmigrante de carácter laboral y económica donde la diferencia a escala mundial en la remuneración entre los países de origen y destino (Sjaastad, 1962) es una de las causas principales por la que se produce este fenómeno y la escasez de mano de obra nativa en algunos sectores productivos como por ejemplo la agricultura, la construcción o el empleo doméstico. Esto ha “auto seleccionado negativamente” a los inmigrantes de acuerdo a sus cualificaciones, lo cual puede explicarse en buena parte porqué España constituye un polo de atracción para que trabajadores extranjeros terminen en sectores de trabajo no cualificado (Borjas, 1987-1989).

Como se ha visto en el capítulo 2, esta inmigración con carácter económico ha influido a la hora de gestionar los flujos migratorios hacia España y ha servido de excusa en gran parte de las restricciones de las que son objeto los extranjeros en su dimensión de inmigrantes. El contingente ha sido en los últimos años, y es actualmente, la forma principal de gestión de los flujos de inmigración laboral en España. Este sistema tiende a ser un incentivo para la irregularidad, más que un mecanismo de gestión, ya que existe una falta de seguridad de que, una vez aquí, los trabajadores inmigrantes sean contratados. Es necesario recordar que su llegada se produce en función de una oferta de empleo no vinculante para el empresario y que puede dar lugar a que el trabajador este en posesión de un permiso de trabajo, pero no sea finalmente contratado por quien hizo la oferta de empleo. Y tampoco soluciona la posibilidad de denegar una renovación del contrato de trabajo, mientras que el empresario no garantice al trabajador una actividad continuada, por lo que existe la inseguridad jurídica y laboral de la irregularidad sobrevenida.

Las normas comunitarias sin lugar a dudas han definido el marco constitucional y normativo de la política española, de tal manera que en la normativa actual de extranjería para el control de los flujos migratorios la posibilidad de la migración legal a España queda reducida básicamente a dos supuestos: 1) entrada por trabajo y 2) reagrupación familiar. En cuanto a las formas para reducir la irregularidad, estas son: a) arraigo Social, b) arraigo laboral y c) arraigo familiar y 2) procedimiento sancionador (incluido el internamiento). La adecuación del control migratorio (demandas del

mercado de trabajo) se gestiona a través de las formas de arraigo (social, laboral y familiar) que nacieron con la voluntad de sustituir las regularizaciones masivas y puntuales, por lo que existe una necesidad de estudiar nuevos instrumentos administrativos eficaces en la gestión de la irregularidad.

Como se vio en el capítulo 3, los inmigrantes que se han establecido en España han favorecido al crecimiento de la población española. Actualmente existen en España 5.648.671 extranjeros, cuyo peso en la población española es del 12,08%. Este es un colectivo diverso por nacionalidades, que resulta ciertamente relevante para la integración (Arango, 2003). En este sentido se constata que la concentración geográfica de los inmigrantes se da en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia, Madrid y Andalucía, que agrupan al 65,74% de los extranjeros. También se ha subrayado la expresión “feminización de la inmigración”, en referencia al incremento que se ha producido en el número de inmigrantes procedentes de Latinoamérica, cuya población es mayoritariamente de sexo femenino, colectivo que se emplea en ocupaciones como el servicio doméstico.

En cuanto a la edad, un rasgo característico es la juventud de los extranjeros, e tanto hombres como mujeres, resultado de una pirámide poblacional muy centrada en los grupos de edad más activos. En cuanto a los determinantes de los inmigrantes irregulares (capítulo 4), se ha utilizado como marco teórico el trabajo empírico de Chiswick (1988) que realiza un análisis de las características de los inmigrantes irregulares y el mercado de trabajo en el que se desarrollan.

De acuerdo con la metodología empleada, se ha realizado un análisis a través de un modelo probit con los microdatos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007, del Instituto Nacional de Estadística (INE). Se han estimado las probabilidades de ser o no irregular y se constatan importantes diferencias por país de origen. Los inmigrantes procedentes de Rumanía y Bulgaria fueron más propensos a caer en la irregularidad administrativas junto con Latinoamérica y el resto de países frente a aquellos inmigrantes que provenían de África y Asia. Por lo tanto, también hemos practicado el análisis separadamente para cada país de origen.

Los resultados más destacados muestran que ambos procesos de regularización tienen efectos significativos sobre la irregularidad. La primera regularización disminuye

la probabilidad de ser irregular principalmente en los inmigrantes que provienen de Ecuador, Rumanía y Bulgaria, mientras que el efecto de la segunda regularización disminuyó la probabilidad de ser irregular en los inmigrantes provenientes de Latinoamérica, África y Asia. Esta menor incidencia de la regularización de 2005 puede deberse a que recoja el efecto llamada de la primera regularización.

Otro resultado a tener en cuenta, y acorde con las teorías del capital humano y la autoselección, es que la probabilidad de ser irregular aumenta cuando el inmigrante tiene solo estudios primarios (Chiswick, 1988), frente a aquellos inmigrantes con estudios superiores, cuya probabilidad de ser irregular disminuye. Este dato resulta significativo para aquellos inmigrantes provenientes de Latinoamérica con estudios superiores.

Cabe además señalar la situación en origen para el análisis de la irregularidad. La probabilidad de ser irregular de los inmigrantes que trabajaban en origen fue menor en comparación a los que no trabajaban, sobre todo en aquellos inmigrantes que tenían trabajo en Ecuador, Rumanía y Bulgaria.

Respecto a la situación en origen, los inmigrantes que se encontraban en paro en España tenían una mayor probabilidad de ser irregulares a diferencia de los inmigrantes inactivos. Los inmigrantes que trabajan en el sector primario y en el servicio doméstico tienen mayor probabilidad de ser irregulares con respecto a aquellos inmigrantes que se ocupan en el sector industrial.

De acuerdo con los resultados señalados, existió un colectivo inmigrante en situación de irregularidad que se adecuaba a las necesidades laborales y económicas de España en 2007, tal y como se comprueba con los efectos causados por los procesos de regularización entre los años 2000 y 2005. El hecho de que el estatus de extranjero en situación legal se obtuviera en la inmensa mayoría de los casos por un proceso de regularización es el principal incentivo para entrar a España como irregular, por lo que este tipo de inmigración no se detendrá. Es evidente, entonces, que es necesaria una mejor política de inmigración y de gestión de flujos que permita al futuro inmigrante una entrada legal, posible y ordenada.

Podría emplearse un sistema de gestión de flujos selectivo por puntos, que permita filtrar la inmigración de acuerdo a sus características. Aunque este sistema tiene

altos costos a nivel administrativo en su gestión, compensa los recursos dirigidos por el Estado para el fortalecimiento de fronteras y medidas extraordinarias de regularización. La medida más eficaz para luchar contra la inmigración irregular es establecer mecanismos sencillos y accesibles de entrada legal. A pesar de la coyuntura económica actual, España requiere y requerirá también trabajadores cualificados, por lo que es necesario incrementar la formación especializada para los residentes y fomentar la llegada de ciudadanos extranjeros cualificados.

Anexo

Tabla A.1 Cambios en la inserción laboral de los extranjeros en los sectores de actividad y situación profesional del país de origen a España.

| | País de origen | | | | | | | | | | % Total rama en España | |
|---------------|------------------------------------|------------|--------------|-----------------------|------------------------------------|-------------------|--------|----------|-------|--|------------------------|--------|
| | Primario | Industrias | Construcción | Comercio y hostelería | Servicios empresariales y sociales | Trabajo Domestico | Parado | Inactivo | | | | |
| España | Primario | 0,87 | 0,39 | 0,30 | 0,40 | 0,35 | 0,02 | 0,56 | 0,81 | | | 3,70 |
| | Industrias | 0,28 | 1,35 | 0,31 | 0,83 | 1,08 | 0,03 | 0,84 | 2,29 | | | 7,02 |
| | Construcción | 1,01 | 1,60 | 3,02 | 1,59 | 1,70 | 0,01 | 1,99 | 2,25 | | | 13,17 |
| | Comercio y hostelería | 0,22 | 1,33 | 0,31 | 3,77 | 3,00 | 0,15 | 1,77 | 5,37 | | | 15,92 |
| | Servicios empresariales y sociales | 0,27 | 1,06 | 0,26 | 2,07 | 5,96 | 0,07 | 1,32 | 6,35 | | | 17,36 |
| | Trabajo Domestico | 0,13 | 0,81 | 0,04 | 1,44 | 1,31 | 0,49 | 1,16 | 1,93 | | | 7,31 |
| | Parado | 0,36 | 0,77 | 0,63 | 1,41 | 1,65 | 0,12 | 1,92 | 3,58 | | | 10,45 |
| | Inactivo | 0,45 | 1,45 | 0,59 | 2,20 | 3,32 | 0,20 | 0,79 | 16,08 | | | 25,08 |
| | % Total rama en país de origen | 3,60 | 8,77 | 5,45 | 13,71 | 18,35 | 1,09 | 10,36 | 38,66 | | | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta de inmigrantes (ENI-2007).

Tabla A.2 Cambios en la inserción laboral de los extranjeros por ocupación profesional del país de origen a España.

| país de origen | España | | | | | | | % total en país de origen por ocupación | |
|---------------------------------|------------|---------------|----------|-----------------|-----------|-----------------------|------------|---|--------------------------|
| | Directivos | Profesionales | Técnicos | Administrativos | Servicios | Trabajos cualificados | Operadores | | Trabajos no cualificados |
| Directivos | 1,64 | 0,24 | 0,76 | 0,28 | 0,87 | 0,75 | 0,25 | 1,05 | 5,85 |
| Profesionales | 0,63 | 4,16 | 0,67 | 0,62 | 1,86 | 0,94 | 0,32 | 2,27 | 11,47 |
| Técnicos | 0,70 | 0,68 | 2,22 | 0,48 | 2,22 | 1,34 | 0,55 | 2,31 | 10,50 |
| Administrativos | 0,29 | 0,34 | 0,34 | 1,36 | 2,02 | 0,85 | 0,30 | 2,08 | 7,58 |
| Servicios | 0,71 | 0,57 | 0,61 | 0,90 | 6,94 | 2,47 | 1,08 | 7,55 | 20,84 |
| Trabajos cualificados | 0,48 | 0,18 | 0,24 | 0,21 | 2,23 | 12,04 | 1,13 | 5,85 | 22,35 |
| Operadores | 0,17 | 0,06 | 0,17 | 0,16 | 1,10 | 2,48 | 1,67 | 2,53 | 8,33 |
| Trabajos no cualificados | 0,12 | 0,08 | 0,15 | 0,12 | 1,47 | 2,02 | 0,95 | 8,17 | 13,09 |
| % total en España por ocupación | 4,75 | 6,30 | 5,16 | 4,13 | 18,72 | 22,89 | 6,25 | 31,80 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta de inmigrantes (ENI-2007).

Tabla A.3 Porcentaje de irregularidad por países de procedencia

| País de Procedencia | Porcentaje de irregularidad INE - MTIN (31/12/2006) | Porcentaje de irregularidad ENI (2007) |
|---------------------|---|--|
| Ecuador | 5,76% | 5,34% |
| Marruecos | 3,45% | 8,46% |
| Rumania y Bulgaria | 28,13% | 39,32% |
| Latinoamérica | 19,21% | 20,46% |
| África y Asia | 9,67% | 7,46% |
| Resto | 14,87% | 11,42% |

Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta de inmigrantes 2007 y datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración y Padrón.

Tabla A.4 Descripción de variables educación.

| Niveles de estudios incluidos | Niveles educativos que agrupa |
|-------------------------------|---|
| Primaria | Sin estudios formales o sin haber cursado estudios de educación primaria Educación primaria incompleta Educación primaria |
| Secundaria | Primer ciclo de educación secundaria Segundo ciclo de Educación Secundaria |
| Superior | Primer ciclo de la educación terciaria Segundo ciclo de la educación terciaria |

Tabla A.5 Descripción de variables sectores de actividad.

| Actividades incluidas | Códigos que agrupa de la CNAE 1993 REV. |
|------------------------------------|---|
| Sector Primario | 01 al 14 |
| Industria | 15 al 41 |
| Construcción | 45 |
| Comercio y hostelería | 50 al 55 |
| Servicios empresariales y sociales | 60 al 93 |
| Trabajo Domestico | 95 |