

# LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS EN TORNO AL CASO ESPAÑOL

Cristina Blanco Fernández de Valderrama  
Universidad del País Vasco

## 1. Control, regulación, gestión: objetivos prioritarios de la política de inmigración

### 1.1. La política de inmigración como sinónimo de control

La preocupación por el control de las fronteras se hizo patente en la España contemporánea a partir de 1985, con la promulgación de la Ley Orgánica 7/85 de 1 de Julio sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España*. Dicha Ley estuvo encaminada a sistematizar, por primera vez desde 1852, las condiciones generales que debían regir el estatus de extranjero en España. Sin embargo, y pese al título de “derechos y libertades de los extranjeros”, el articulado se dedicó prioritariamente a establecer las condiciones de su entrada, permanencia, salida y expulsión del territorio español<sup>1</sup>. Esto es, en suma, una simple regulación de flujos de extranjeros hacia y desde España; lo que Ruiz de Huidobro denomina “Ley de Extranjería pura” (J. M. Ruiz de Huidobro, 2000:72).

El establecimiento de una norma general que regulase los flujos migratorios fue, por lo tanto, el objetivo prioritario de este primer paso dado por el Gobierno español hacia lo que podría ser una política de inmigración; objetivo que se estimó como urgente habida cuenta del crecimiento de las afluencias migratorias de extranjeros hacia España que se estaba produciendo en los últimos años, así como de la certeza de que dicho crecimiento no constituía un fenómeno meramente coyuntural.

Cinco años más tarde, el Gobierno, a instancias del Congreso de los Diputados, elaboró un informe para establecer los pilares de una futura política global de inmigración, en la que se abordasen dimensiones del fenómeno migratorio más allá de la regulación de entradas, permanencias y salidas del territorio español<sup>2</sup>. El informe, titulado *Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería*<sup>3</sup>, analizaba la situación de la inmigración en España y el funcionamiento de la conocida como Ley de Extranjería (LO 7/85) durante sus cinco años de vigencia. En él se reconocía que la aplicación de la Ley había presentado ciertas dificultades técnicas<sup>4</sup>. Por lo demás, la Ley en sí misma era considerada “aceptable”. En suma, se

1 De los 36 artículos que componen la Ley Orgánica 7/85, sólo 8 establecen derechos o garantías para los extranjeros, otros 8 definen la extranjería, situaciones y colectivos específicos, y los 20 restantes se dedican a establecer las condiciones de estancia, concesión de permisos y condiciones de salida, así como a establecer motivos y procesos de expulsión.

2 Una política global de inmigración debería atender, por lo menos, a tres grandes dimensiones: control y gestión de los flujos, integración de los inmigrantes y cooperación con países generadores de emigración.

3 Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados. 1990

4 Como la “laboriosidad y excesiva duración de los procesos administrativos”, la “escasa dotación de medios personales y materiales”, la “carencia de sistemas de información eficaces” o “la tradicional lentitud de los procesos judiciales”.

reconocía la “falta de una gestión eficaz de los flujos de inmigración” y la “carencia de una política global de extranjería”. Tras este diagnóstico, el Gobierno procedió a establecer lo que podrían ser los ejes principales de esta última.

Así pues, el inicio de la regulación general de los flujos de extranjeros data, en la España del siglo XX, de 1985, mientras que la reflexión sobre las bases de una política global de inmigración tendría que esperar hasta 1990<sup>5</sup>. Y es en este primer diseño de las bases que deberían sustentar una política global de inmigración, donde aparece por primera vez y de forma reiterativa la idea de control. No sólo el texto está plagado, a lo largo de todas sus páginas, de referencias directas e indirectas a la necesidad de controlar y reforzar las fronteras, sino que las propias directrices expresan el imperativo del control que por aquel entonces se constituyó como objetivo no sólo prioritario, sino prácticamente único.

En efecto, la enumeración de los ejes principales de la futura política de inmigración viene precedida por la afirmación de que “España no puede recibir un flujo masivo y *sin control*(\*) de inmigrantes sin que se hipoteque gravemente su cohesión social...”, además de que “...un objetivo esencial del Estado consiste (...) en *dominar* el volumen de los flujos y *canalizar* por tanto la presión demográfica creciente”, “Y ello debe hacerse (...) conjugando una política activa de inmigración y de integración social de los inmigrantes con un *reforzamiento* de nuestras fronteras exteriores...”. Después se explica cada una de las ocho líneas propuestas para fundamentar la política de inmigración española, y que son las siguientes.

Control de entradas; visados y control de fronteras. Como primera línea de actuación se encuentra la generalización del uso del visado, salvo casos excepcionales, dada su funcionalidad como mecanismo de control y de canalización de los flujos inmigratorios en función de los intereses españoles. Se reconoce que los visados permiten “*conducir* la inmigración hacia los sectores laborales, profesionales, etcétera, donde haya una demanda”. “Paralelamente a esta política de visados -continúa el texto- habrá de continuarse e incrementarse el esfuerzo por garantizar un *control* efectivo de nuestras fronteras”. Especial atención merecen las fronteras del Sur, ya que “a partir de 1993 serán fronteras exteriores de la CEE”, por lo que “las medidas que deben adoptarse tienen carácter más urgente”. En el párrafo siguiente se expresa la conclusión del apartado: “tanto el interés nacional como las obligaciones impuestas por nuestra pertenencia a la CEE nos exigen tomar una serie de medidas tendentes a articular un *control* fronterizo *riguroso* y a la vez fluido que garantice la eficacia del *control* en nuestras fronteras frente a la inmigración ilegal”.

---

5 Véase al respecto el artículo “La integración de los inmigrantes. Fundamentos para abordar una política global de intervención” (C. Blanco, 2001)

(\*) Las cursivas son nuestras.



Lucha contra el trabajo clandestino. Se configura como uno de los elementos fundamentales de “una política de *control* de los flujos migratorios”. Esta lucha se articula mediante dos mecanismos: el sancionador (a quien utilice mano de obra ilegal) y el desarrollo de lo que se denominó una *política activa de inmigración*<sup>6</sup>: “actuación de los poderes públicos para dirigir, orientar y contingentar los flujos migratorios, programando anticipadamente su volumen y sus variables esenciales, tales como la procedencia, temporalidad, perfil profesional, posibilidad de integración, etcétera. Todo ello en colaboración con los países de origen”.<sup>7</sup>

Política de promoción e integración social. En este apartado se reconoce que la promoción e integración social de los inmigrantes constituye “uno de los aspectos esenciales de la política de inmigración”. A pesar de que, a juicio de los gobernantes, la legislación vigente en materia de extranjería “posibilita [a los inmigrantes] sin ninguna discriminación una integración plena en la comunidad nacional”, al parecer entienden que hay determinados aspectos sobre los que se hace necesario diseñar programas concretos.

Reforzamiento de la actuación policial. En este apartado se manifiesta que el mejor método para acabar con la delincuencia que, al parecer, genera la inmigración clandestina es la expulsión de los delincuentes del territorio español. Sin embargo, los redactores del texto constatan que se ha hecho especialmente difícil la ejecución de esta medida, tanto por las reticencias que parecen presentar los jueces ante esta medida como por los subterfugios que emplean los delincuentes para escapar de la misma o demorarla. Por ello se insiste en la creación de Centros de Internamiento no penitenciarios para los extranjeros sometidos a expediente de expulsión “a fin de garantizar el *control* de los mismos y la ejecutividad de las resoluciones”.

Mayor coordinación y centralización administrativa. Bajo este epígrafe se comenta la necesidad de armonizar las diferentes políticas sectoriales que afecten a la extranjería para dotarlas de una coherencia de conjunto. Para ello se entiende necesaria la creación de algunos órganos específicos para tal fin, como una Comisión Interministerial (encargada de armonizar todas las políticas sectoriales y centralizar toda la información disponible), una Oficina única de extranjeros (como ventanilla única para tramitar y gestionar los permisos y documentos necesarios) o un Servicio de Inmigración (que coordine todas las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en materia de extranjería, en especial la elaboración de los contingentes anuales y el diseño de los programas de promoción e integración social).

Reforma de los procedimientos de asilo y refugio. Según los redactores del informe, al parecer se estaba produciendo un uso abusivo de las figuras del asilo y refugio por parte de numerosos inmigrantes, basándose en el régimen especial de los procedimientos (permanencia en el país

---

6 Esta es la primera referencia que encontramos cercana al concepto de gestión de los flujos migratorios; concepto que trataremos más adelante.

7 He aquí el embrión de la política de contingentes que se pondría en marcha por primera vez en 1993 y que se reproduce anualmente, con la excepción de los años 1996, 2000 y 2001, con el fin de canalizar los flujos de trabajadores inmigrantes no comunitarios hacia los sectores de actividad que requieren mano de obra adicional.

mientras se examina y resuelve la petición de asilo) y la lentitud de las resoluciones (varios años): “se puede constatar que la utilización fraudulenta del sistema español de protección a los refugiados políticos es probablemente hoy la principal vía de inmigración irregular en España”. La solución pasa por implantar algunas medidas que corrijan la demora de las resoluciones para expulsar a los falsos solicitantes, mientras se implementan otras medidas que mejoren las condiciones sociales, económicas y laborales de los verdaderos refugiados.

Dimensión europea de una política de extranjería. España se encontraba inmersa en un proceso de creación de un espacio europeo sin fronteras interiores. En aquel momento, uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea era la apuesta por la libre circulación de personas en el interior de ese espacio. Las políticas de inmigración eran, por entonces, materia de competencia nacional: “en efecto, la política migratoria de cada Estado miembro de la Comunidad es responsabilidad del mismo (...) pero su gestión ha de tener en cuenta la dimensión comunitaria”. El Acuerdo de Schengen de 1985 estaba orientado a establecer las medidas que permitiesen eliminar de forma efectiva las fronteras interiores. En ese momento, 1990, España estaba interesada en formar parte del “grupo de Schengen”, por lo que su política de inmigración debía armonizar con los requisitos del Tratado.

Potenciar la cooperación española al desarrollo. Se recomienda que España haga un esfuerzo mayor en colaborar con aquellas áreas geográficas “donde se manifiesta la mayor *presión* demográfica y las tendencias más fuertes de inmigración hacia España”. Los motivos parecen obvios.

Como conclusión a estas líneas básicas que deben formar la política global de inmigración se nos asegura que “todavía estamos a tiempo de evitar que el fenómeno migratorio se transforme en conflicto social y problema político. La cifra como máximo de 600.000 extranjeros en nuestro suelo, nos posibilita todavía, con un efectivo *control* de los flujos, el desarrollar una política de solidaridad con los extranjeros ya instalados en nuestro país y con los que continúen viniendo a él en el futuro”.

Así pues, durante la segunda mitad de la década de los 80 y la primera de los 90, el control de las afluencias de inmigrantes y el reforzamiento de las fronteras fueron los grandes, y casi únicos, objetivos de la incipiente política de inmigración, entendida ésta como conjunto de medidas que respondan a unos criterios de reflexión y globalidad en torno al tratamiento de la inmigración y la extranjería.

Los acontecimientos en el seno de la Unión Europea no serían ajenos a esta tendencia a la contención de la inmigración extracomunitaria. Pese a que la política de inmigración era todavía de competencia exclusiva de cada Estado nacional, lo cierto es que el Acuerdo de Schengen, firmado entre Francia, Alemania y los países del Benelux en 1985, constituyó un primer paso en la construcción de un espacio comunitario sin fronteras interiores. Pero la eliminación de fronteras interiores suponía, como contrapartida, el incrementar la seguridad y reforzar las fronteras exteriores. España se suma a este proyecto en 1991, lo que supone abundar más en la idea de control, sobre todo cuando se trata de un país que posee fronteras “exteriores” naturales con respecto al



conjunto de países que forman la UE<sup>8</sup>. Efectivamente, el llamado *espacio Schengen* caminaba hacia la total libertad de movimientos dentro de las fronteras interiores, siempre y cuando se reforzase y extremase el control de las fronteras exteriores. De hecho, el cruce de fronteras exteriores supone un exhaustivo control, tanto para entrar como para salir, que queda justificado en aras de la seguridad nacional y el orden público de los países firmantes<sup>9</sup>. La idea de frontera como elemento de seguridad interior a reforzar de cara al exterior cobra así su máxima expresión, lo cual genera consecuencias concretas en el tratamiento de la extranjería y la inmigración.

A pesar de ello, y tras una década de empeño por el reforzamiento de fronteras, el control y la seguridad, estos objetivos, sin ceder en importancia, rebajan su protagonismo en favor de otro tipo de preocupaciones nuevas: las acciones en favor de la integración de los inmigrantes.

## 1.2. La incorporación de la integración a la política migratoria

En España nos encontramos en el año 1994 cuando el segundo pilar de la política de inmigración aparece por primera vez en escena a través de la aprobación, por parte del Consejo de Ministros en reunión de 2 de diciembre, del *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Se abre una etapa en la que, además de controlar las fronteras españolas, interesan otros aspectos de la inmigración de mayor calado social. Es el momento de abordar políticas de promoción social de los inmigrantes, de luchar contra las manifestaciones racistas y xenófobas, de abrir canales para la participación y el encuentro entre culturas. Se trata de un quinquenio en el que, además de poner en marcha medidas concretas, se crean dos importantes instrumentos para orientar las políticas en favor de la integración de los inmigrantes: el Foro para la Integración de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración (ambos en 1995). Un año más tarde se aprueba un nuevo Reglamento de ejecución de la LO 7/85 que introduce notables mejoras para el establecimiento de los inmigrantes extranjeros y para su integración social<sup>10</sup>. Por su parte, y en esta misma línea, en el ámbito europeo nos encontramos con la creación del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (1997) y la redacción de una Plan de Acción contra el Racismo (1998).

En otro orden de cosas, y también en el ámbito europeo, el año 1997 sería una fecha importante en el tratamiento de la inmigración y la extranjería: el Tratado de Amsterdam establece estas áreas como competencia comunitaria:

8 El acuerdo de Schengen hace una clara distinción entre fronteras "interiores" y fronteras "exteriores". Las primeras son las fronteras terrestres comunes de los países firmantes del Acuerdo, así como sus aeropuertos cuando se trata de vuelos interiores y sus puertos marítimos cuando conecten transbordadores con procedencia y destino de países firmantes. Las segundas son todas las que no son interiores.

9 Se establece, por ejemplo, que "el control de las personas incluirá no sólo la comprobación de los documentos de viaje y de las restantes condiciones de entrada, de residencia, de trabajo y de salida, sino también la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público de las partes contratantes" (texto editado por el Ministerio del Interior, [www.mir.es](http://www.mir.es): *Acuerdo de Schengen*).

10 Sobre las políticas de integración de este período véanse los trabajos anteriores (C. Blanco, 2000 y 2001).

“Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se estableció firmemente la competencia comunitaria en las áreas de la inmigración y el asilo. De ser una cuestión objeto de coordinación intergubernamental bajo el Tercer Pilar, la responsabilidad de desarrollar la política se trasladó al Primer Pilar, debiendo adoptar el Consejo un programa de acción destinado a establecer progresivamente un espacio de *libertad*, de *seguridad* y de *justicia*” (COM, 2000, 757 final).

Se inicia en Europa una nueva etapa consagrada a la seguridad de la que España pronto se haría eco, favorecida por un cambio sustancial en el Gobierno: la llegada del Partido Popular en 1996. El Consejo Europeo de Tampere será definitivo en el nuevo cambio de rumbo que asumirá España en materia de extranjería; cambio que se materializa con fuerza y en múltiples dimensiones durante el emblemático año 2000. El control de las fronteras vuelve a ocupar la posición prioritaria de objetivo casi único que tuvo anteriormente, pero con elementos renovados.

Tampere, decimos, es acontecimiento clave; tan es así que constituyó la causa por la cual la nueva Ley Orgánica de Extranjería aprobada en enero de 2000 se reforma casi totalmente tan sólo once meses después de su promulgación. Nos referimos, claro está, al trasiego de la última legislación española sobre los *Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social*. (Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero y su reforma por Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre).

La nueva Ley de Extranjería aprobada el 11 de enero de 2000 (LO 4/2000) trató de dar respuesta a las necesidades de asentamiento y convivencia de una población inmigrante cada vez más numerosa y con mayor tiempo de arraigo entre nosotros. Su aprobación es el resultado natural del ambiente a favor de una política de integración que reinaba desde hacía ya más de 6 años con el diseño del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. Aurelia Alvarez define el carácter de esta nueva legislación: “Los objetivos de nuestra nueva Ley de extranjería son claros. Se ha pretendido facilitar la estabilidad y regularidad de los extranjeros que viven en España favoreciendo su integración y promoción social y la de sus familias” (A. Alvarez, 2000; 126)<sup>11</sup>. Pero la redacción final de la Ley no convenció al Gobierno del Partido Popular; a juicio de sus representantes, la LO 4/2000 no tenía suficientemente en cuenta los Acuerdos de Tampere, fundamentalmente en lo que respecta a la lucha contra la inmigración clandestina. Uno de los objetivos principales que se fijó el Partido Popular, en caso de volver a ganar las elecciones en 2000, era la reforma de la nueva Ley de Extranjería para adecuarla a lo que entendían compromisos adquiridos en Tampere. Pero no sería el marco jurídico lo único que iba a cambiar en España en relación con la inmigración.

11 La autora resume los pilares en los que se basa la nueva Ley para conseguir esos objetivos, entre los que cita el reconocer los derechos y libertades de los extranjeros con el respaldo de las pertinentes garantías jurídicas, favorecer su integración reconociendo el derecho a la reagrupación familiar y el derecho al su desarrollo educativo, profesional y cultural, así como favorecer la estabilidad del inmigrante con medidas como el estatuto de residente permanente (A. Alvarez, 2000; 126-127). Por su parte, J.M. Ruiz de Huidobro comenta también las aportaciones de la nueva Ley y narra los avatares de su tramitación (J.M. Ruiz Huidobro, 2000 y 2001).



### 1.3. Retorno a la prioridad del control combinada con la idea de gestión como política activa

Antes de resumir estos cambios veamos qué se acuerda en la reunión del Consejo europeo celebrado en Tampere entre los días 15 y 16 de octubre de 1999. Para ello acudimos al texto en el que se recogen las conclusiones del Consejo<sup>12</sup>.

El objetivo genérico sobre el que trabaja el Consejo en Tampere queda expresamente recogido en varios de los párrafos iniciales de las conclusiones, así como la importancia concedida al mismo. Por ejemplo:

“El Consejo Europeo está resuelto a que la Unión se convierta en un espacio de libertad, seguridad y justicia, utilizando plenamente las posibilidades que ofrece el Tratado de Amsterdam. El Consejo Europeo lanza un firme mensaje político para confirmar la importancia de este objetivo, y ha acordado una serie de orientaciones y prioridades políticas que convertirán rápidamente este espacio en una realidad. El Consejo Europeo situará y mantendrá este objetivo entre las máximas prioridades de su programa político”.

Los objetivos concretos los encuadran bajo cuatro epígrafes: *una política de asilo y migración común de la Unión Europea*, un auténtico espacio europeo de justicia, la lucha contra la delincuencia a escala de la Unión y una acción exterior más firme. De ellos es el primero el que aquí nos interesa.

Si el Tratado de Amsterdam define de forma programática que las políticas de inmigración y asilo deben formar parte del ámbito comunitario, los acuerdos de Tampere constituyen el inicio de la puesta en práctica de tal definición. Dentro del objetivo de conseguir esta política común de asilo y migración, el Consejo de Tampere establece cuatro líneas de actuación: la colaboración con países de origen; la creación de un sistema europeo común de asilo, el ofrecimiento de un trato justo a los nacionales de terceros países<sup>13</sup>, y la *gestión* de los flujos migratorios.

En relación con este último punto cabe decir que, en realidad, se habla casi exclusivamente de control y no tanto de gestión. Sólo en uno de los puntos de documento se utiliza el concepto “gestión”, si bien no se especifica su contenido o significado: “El Consejo Europeo destaca necesidad de que se gestionen de forma más eficaz los flujos migratorios en todas sus etapas. Pide que se desarrollen (...) campañas de información sobre las posibilidades reales de inmigración legal, y que se impida toda forma de trata de seres humanos” (Punto 22). A partir de ahí, cinco puntos más abundando en la idea del control de fronteras en sus diversas manifestaciones. Una

<sup>12</sup> Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tampere. Texto disponible en la página web de la Unión Europea: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>13</sup> Puntos 11 al 21 del documento de Conclusiones.

de ellas es la firmeza en la lucha contra la inmigración ilegal, instando a los países comunitarios a que, entre otras medidas, introduzcan sanciones severas en sus respectivas legislaciones para quienes trafiquen con seres humanos (punto 23). Otra es la recomendación del refuerzo de la cooperación y asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros (punto 24); la asunción del acervo Schengen, destacando la importancia del “control efectivo de las futuras fronteras exteriores de la Unión por profesionales con formación especializada” (punto 25); el apoyo a países de origen y tránsito para que asuman las readmisiones que les competan, combatan el tráfico de migrantes en origen y promuevan el retorno voluntario (punto 26); y, por último, recomendaciones para celebrar acuerdos de readmisión con terceros países (punto 27).

La erradicación de la inmigración ilegal mediante medidas de control y sanción es, como vemos, una de las prioridades de Tampere en materia de inmigración. Pero también hay que decir que no es la única, pues, como hemos visto, todo un apartado en esta materia está dedicado a la integración de los inmigrantes y a la lucha contra el racismo y la xenofobia. Es verdad, no obstante, que ese trato igualitario y “justo” hacia los nacionales de terceros países se supedita a la legalidad y durabilidad de su residencia, como se puede comprobar en el punto 21 del documento de conclusiones.

En cualquier caso, el Gobierno español, tras la reunión de Tampere, estimó que debía hacer algunos cambios en la estructura administrativa del Estado para afrontar la gestión de la inmigración de forma más coherente con estos acuerdos, además de elaborar una legislación que diferenciase claramente entre el inmigrante legal y el clandestino, cosa que no permitía la nueva Ley 4/2000.

La reforma administrativa se produce a lo largo de todo el año 2000, y consiste, básicamente, en la centralización de los asuntos de extranjería e inmigración bajo la competencia del Ministerio del Interior, así como en la creación de nuevas agencias e instituciones que posibiliten el tratamiento unificado y centralizado de esta materia bajo la tutela de dicho Ministerio<sup>14</sup>. Con estas reformas, el Foro para la Integración de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración sufren también un cambio de ubicación, pasando a depender de Interior. Será el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración la figura que centralice y coordine todas las medidas y orientaciones que estén bajo competencia de otras instancias administrativas, como es el Ministerio de Asuntos Exteriores (concesión de visados...) o el de Trabajo y Seguridad Social (concesión de Permisos de Trabajo...), a través de la presidencia de la Comisión Interministerial para la Extranjería.

El traslado de los asuntos de inmigración y extranjería bajo la tutela centralizadora del Ministerio del Interior no es asunto banal; significa, cuando menos, un talante específico en el tratamiento de estas materias: el tratamiento de la inmigración como un asunto de seguridad nacional en el que debe primar el control.

---

<sup>14</sup> Entre las medidas más importantes encontramos las siguientes: creación de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Real Decreto 683/2000 de 12 de mayo), creación de la Dirección General de Extranjería e Inmigración (Real Decreto 807/2000 de 19 de mayo), reestructuración del Ministerio del Interior (Real Decreto 1449/2000 de 28 de julio).



Así pues, la tarea inicial de la nueva figura del Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración fue la de elaborar las nuevas directrices de la política de inmigración que debería iniciarse de acuerdo con las obligaciones adquiridas en el foro europeo. No tardaría mucho en ver la luz el *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*, conocido como Plan GRECO, y del que sus redactores dirán que es “la primera iniciativa preparada en nuestro país para afrontar el tratamiento de la inmigración desde todas sus vertientes partiendo de la trascendencia e importancia que este fenómeno tendrá en el futuro inmediato para España, sin perder la perspectiva de nuestra pertenencia a un espacio común, como es la Unión Europea”<sup>15</sup>. Se trata de un conjunto de 72 medidas concretas organizadas en 23 acciones relativas a 4 líneas básicas, y cuya aplicación tendrá una duración de 5 años (entre 2000 y 2004, respectivamente). Esas cuatro líneas de actuación son las siguientes: diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea; Integración de los residentes extranjeros y sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país; regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española; y mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

Los asuntos de la integración de los inmigrantes no son nuestro objetivo en este texto<sup>16</sup>, por lo que nos fijaremos en los de gestión y regulación en el siguiente apartado con más detenimiento. Baste por ahora decir que en este programa global se materializa la idea de gestión activa de los flujos migratorios con fines a aprovechar lo positivo de los mismos, una vez llegados a la conclusión de que las afluencias de inmigrantes pueden verdaderamente tener efectos beneficiosos para quienes les acogen. La funcionalidad positiva de las afluencias migratorias queda recogida en el propio texto del Plan Global, como veremos más adelante. Esta actitud supone un cambio sustancial con respecto a etapas anteriores, en las que se entendía que la inmigración era beneficiosa fundamentalmente para el inmigrante, por lo que la actitud dominante era la de “dejar” entrar, vivir y trabajar bajo determinadas condiciones. Empieza a tomar forma la idea de gestión, más allá del simple control.

Pero el control sigue siendo prioritario; es más, cualquier gestión que se quiera llevar a cabo requiere la colaboración de un buen control. En estos momentos la obsesión de este Gobierno, así como del conjunto de la Unión Europea, es la inmigración clandestina. Por ello la última acción de 2000 por parte del nuevo Gobierno español tras las elecciones es la de reformar la Ley 4/2000 mediante Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre; porque la primera no distinguía con claridad entre el inmigrante autorizado y el clandestino. Téngase en cuenta que ser inmigrante *legal* o autorizado cumple con los requisitos de la planificación y control de los flujos de extranjeros, lo que permite conocer en todo momento cuáles son las necesidades y objetivos nacionales y con qué recursos extranjeros se cuenta (si sobran o faltan, y qué puede sobrar o faltar); los inmigrantes clandestinos contravienen toda posibilidad de planificación y control de las fuerzas necesarias para

15 El texto íntegro se encuentra en la página del Ministerio del Interior, [www.mir.es](http://www.mir.es)

16 Sobre ello, véase C. Blanco (2000).

cubrir necesidades y objetivos nacionales. Así, la lucha contra la inmigración clandestina en todos los frentes cobra especial importancia en la LO 4/2000 reformada por LO 8/2000, previendo sanciones no sólo para los traficantes de esta mano de obra, sino también para los transportistas que trasladen a extranjeros indocumentados (por no cerciorarse de la carga que transportan, en caso de desconocerla) e incluso para los propios inmigrantes (cuya situación será considerada infracción sancionable con expulsión). En la exposición de motivos de la reforma se hace referencia insistente en los compromisos adquiridos en Tampere:

“...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”.

¿Qué está sucediendo en Europa mientras España adecua su normativa a los acuerdos comunitarios? La idea de desarrollar una política común de inmigración y asilo sigue materializándose en programas y calendarios concretos. Tras la reunión de Tampere la Comisión Europea trabaja denodadamente produciendo líneas de actuación y diseñando pasos concretos con fechas concretas. Los comunicados de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo así lo atestiguan. Especial importancia tiene la Comunicación de la Comisión Europea señalada como COM (2000) 757 final, de 22 de noviembre de 2000, sobre *una política comunitaria de migración*. En ella se consagran los acuerdos de Tampere, señalando la necesidad de hacer camino en el sentido de elaborar una política común en esta área:

“[la Comunicación de la Comisión] se presenta en un momento en que la función de la UE en materia de migración reviste especial interés por varias razones. La disminución prevista de la población de la UE en las próximas décadas ha llamado la atención de la opinión pública. Al mismo tiempo, la escasez de mano de obra en algunos sectores está creando dificultades en varios países. Se está generalizando la creencia de que, en este nuevo contexto económico y demográfico, la tradicional falta de política de inmigración que ha dominado el pensamiento durante los últimos 30 años, ya no es adecuada”

Esto es, ante la posibilidad de que la mano de obra extranjera pueda ser útil a las economías de los países receptores en el presente, y quizá más en el futuro, bueno será contar con una buena reglamentación que permita planificar y prever las necesidades de esta mano de obra adicional. Si tal reglamentación es común para el conjunto de la Unión Europea y se acuerda con amplio consenso, tanto mejor para todos. No se puede decir que no haya afinidad y verdadera sintonía entre los objetivos españoles y los expresados por las instituciones de la Unión Europea en esta materia.



En el documento citado se presentan criterios y enfoques muy interesantes sobre los que fundamentar una actuación conjunta. Así, se habla de la conveniencia de desarrollar políticas que utilicen la migración en beneficio mutuo del país de origen y de acogida; de entender la migración como un patrón de movilidad que no impida mantener los vínculos con el país de origen (favorecer la movilidad de ida y vuelta); de dotar a los ciudadanos extranjeros de derechos y obligaciones similares a los de los ciudadanos de la Unión (siempre que se encuentren residiendo legalmente); de favorecer el asentamiento de comunidades familiares (fomento de la reagrupación); de luchar contra el racismo y la xenofobia “como uno de los primeros objetivos de sus esfuerzos [de la Unión] para crear una zona de libertad, seguridad y justicia”; de adoptar un enfoque amplio de regulación y gestión de los flujos migratorios, en el que la lucha contra la inmigración ilegal sea uno de los principales objetivos... A partir del reconocimiento de los factores que debe tener en cuenta una política comunitaria de inmigración y asilo, la Comisión establece criterios básicos a tener en cuenta para llegar a su elaboración con medidas concretas asumibles por y para todos los Estados miembros. El espíritu que impregna todo el documento es el del reconocimiento de la inmigración como fenómeno beneficioso, siempre y cuando esté controlada, regulada y organizada en torno a objetivos concretos. Por tanto, todo lo que escape a este control y planificación (inmigración ilegal) deberá ser perseguido con determinación.

El control, unido a la gestión (lo que denominan política *proactiva*), son conceptos fundamentales en el tratamiento de la inmigración y el asilo en la Unión Europea del futuro. España, con las reformas adoptadas en 2000, como la centralización de la materia en instituciones específicas, la nueva Ley de Extranjería y la adopción de un detallado Plan Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración, se suma de forma decidida y sin restricciones a este nuevo proyecto europeo.

## 2. La gestión de los flujos migratorios: concepto y requerimientos

Hemos podido comprobar cómo se han ido produciendo cambios en el enfoque del tratamiento de la inmigración en España desde que se promulgara la famosa Ley de Extranjería del 85. Cambios que tienen mucho que ver con los conceptos e ideas de control y gestión de los flujos.

En efecto, existe una íntima conexión entre la percepción del fenómeno inmigratorio y la política de inmigración; conexión que no es otra que la que opera entre el estímulo y la respuesta. Si la inmigración de extranjeros se percibe como nociva, la respuesta será 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.

España ha recorrido un largo camino. En el año 85 se percibió la necesidad de regular y controlar un fenómeno que estaba creciendo más de lo habitual. La afluencia de extranjeros no se consideraba, en sí misma, beneficiosa ni nociva; pero había dos criterios que establecían el umbral que separaba lo inocuo de lo nocivo: el volumen de extranjeros y las características de los mismos<sup>17</sup>. De ahí la necesidad de regular y controlar como objetivos casi únicos de esta primera política de extranjería.

Después, con el asentamiento durante varios años de numerosos extranjeros es cuando se percibió la necesidad de favorecer su integración y luchar contra las manifestaciones racistas y xenófobas hacia determinados inmigrantes. Ya se estaba percibiendo que la afluencia de inmigrantes extranjeros no sería coyuntural ni esporádica, por lo que convenía irse haciendo a la idea de convivir en diversidad. Así, la política de inmigración incorpora por primera vez elementos de integración.

Por último, un cambio de rumbo se viene produciendo desde hace un quinquenio: la inmigración puede resultar beneficiosa para mitigar las carencias demográficas y los resquicios que presenta el mercado de trabajo; problemas comunes a España y al conjunto de la Unión Europea. Así pues, podría resultar interesante canalizar los flujos migratorios en función de los intereses nacionales. Nace la idea de la gestión de los flujos migratorios como política activa que supera ampliamente la idea pasiva de control (permitir o prohibir la entrada y/o permanencia). Veamos en qué consiste esta noción de gestión.

## 2.1. El concepto de gestión de los flujos migratorios

Lo primero que llama la atención es que el concepto de *gestión* no viene definido de forma explícita en los documentos en los que el término se utiliza profusamente. Práctica que viene siendo habitual<sup>18</sup>, pero que no deja de ser perjudicial. Es cierto que el término gestión procede del lenguaje común, con un significado aplicable a cualquiera de los ámbitos en que se utilice, pero sería bueno dotarle de contenidos específicos aplicables a la inmigración. A falta de ello debemos entresacar de los documentos oficiales la noción que los políticos y gestores tienen de la gestión de los flujos migratorios.

Como decíamos, la idea de gestionar los flujos migratorios en beneficio propio y ajeno es relativamente reciente. En el ámbito europeo los acuerdos de Tampere ya utilizan la expresión “gestión de los flujos migratorios”, pero es en el documento de la Comunicación de la Comisión al

---

17 La Ley Orgánica 7/85 establecía una mayor facilidad de acceso al territorio español de aquellos inmigrantes culturalmente más semejantes o que hubiesen tenido relaciones estrechas con la cultura española, esto es, más fácilmente asimilables. El concepto de integración era, por entonces, claramente asimilativo.

18 Lo mismo ocurre con el concepto de *integración* aplicado a los inmigrantes, y del que ya tratamos en un trabajo precedente (C. Blanco, 2000).



Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración (COM 2000, 757 final) donde se utiliza profusamente, si bien de una manera un tanto difusa y como equivalente a regulación.

Por parte española hay que decir que no se utiliza tanto el término *gestión* como en los documentos de la Comisión Europea encargada de los asuntos de inmigración y asilo, pero en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería e Inmigración se adivina la intencionalidad de la gestión como objetivo prioritario. Si bien el término no es utilizado como tal, sí se vislumbra la filosofía de la regulación y planificación de los flujos en el sentido de los acuerdos de Tampere, expresamente en las líneas de actuación primera y tercera.

La primera línea del *Plan GRECO*, efectivamente, está referida a la gestión de las afluencias de inmigrantes de manera que, tomando determinadas medidas activas, el fenómeno termine siendo favorable para todos los actores implicados. La línea de actuación se define como sigue: “Es imprescindible abordar la inmigración desde una perspectiva global que permita *planificar* el tratamiento de este fenómeno, como *necesario y positivo* para la sociedad española, en el marco de nuestra pertenencia a la Unión Europea y los compromisos adquiridos por nuestro país en este contexto”. Las palabras clave son las que están en cursiva; la inmigración ya no es considerada un fenómeno que hay que “tolerar”, entendido como beneficioso para los propios inmigrantes que acceden a una vida mejor. La perspectiva parece haber cambiado y ahora, 16 años después de aquella primera Ley reguladora de entradas, estancias y salidas de extranjeros, la inmigración se percibe como un flujo que puede tener sus beneficios para la sociedad de acogida (fenómeno *necesario y positivo*); ante ello, eso sí, será bueno *planificarla*, evitar que los flujos sean espontáneos y canalizarlos lo mejor posible para que desarrollen una funcionalidad positiva para la sociedad española (a la vez que para los propios inmigrantes). Nos encontramos ya, por primera vez, con una idea clara de lo que va a ser la política de inmigración en España: una política que pretende ser activa, que pretende planificar, adelantarse a los movimientos espontáneos, encauzar, movilizar los recursos necesarios para que los flujos de inmigrantes sean beneficiosos, y no meramente un “dejar llegar y vivir” a inmigrantes en determinadas condiciones. No basta ya con controlar; se trata de gestionar. Las acciones a promover en este sentido son cinco, y todas ellas clarificadoras: estudio del fenómeno migratorio en España, su evolución y previsiones; determinación del número de inmigrantes que anualmente necesita España, su cualificación y su tipología; ordenación de la llegada de inmigrantes desde los países de origen mediante la firma de convenios que contemplen todos los aspectos del fenómeno migratorio; cooperación al desarrollo de los países de origen y tránsito, y participación de España en el diseño de la política común de inmigración, fronteras y asilo de la Unión Europea.

La tercera línea está destinada a la regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española. Es una línea de actuación directamente relacionada con el control y se dedica casi expresamente a la lucha contra la inmigración clandestina, siguiendo la misma línea de extrema preocupación por el fenómeno que manifiesta la Unión Europea en sus documentos. “La llegada de la inmigración hacia nuestro país debe partir del necesario respeto a la ley y de la lucha contra cualquier conducta ilícita destinada al tráfico de seres humanos y su posterior explotación”; tal es como queda definida esta línea, cuyas medidas están dirigidas a

reforzar el control en todas las agencias relacionadas con las afluencias de extranjeros: potenciar los consulados con recursos económicos, técnicos y humanos; potenciar los controles fronterizos de igual manera; lucha contra las redes de inmigración ilegal; mejora de los mecanismos destinados a luchar contra la inmigración irregular; mejora de los mecanismos destinados a luchar contra la explotación de trabajadores extranjeros; y mejora de los mecanismos existentes para la protección de los menores extranjeros no acompañados.

Realizadas estas lecturas sobre una actitud de apuesta firme y decidida por una gestión de los flujos migratorios, aunque de escasa delimitación conceptual, podríamos aventurar una primera definición operativa de gestión de los flujos migratorios. Así, la podemos entender como la acción o acciones encaminada(s) a adecuar los flujos migratorios a las necesidades de los actores implicados. La gestión, así entendida, constituye una política activa orientada al cumplimiento de objetivos, e implica planificación y previsión, además de control. Para llevar a cabo una gestión eficaz de los flujos migratorios, esto es, que realmente las acciones que se ponen en marcha tengan los resultados esperados, es necesario disponer de un sistema de información que permita conocer en todo momento y de forma exhaustiva cuáles son los objetivos a alcanzar y cuáles son los medios de los que se dispone. Y para ello, primeramente, se deben tener claros los conceptos sobre los que se recoge dicha información. Aclaremos esto.

## 2.2. Requerimientos para la gestión de los flujos migratorios

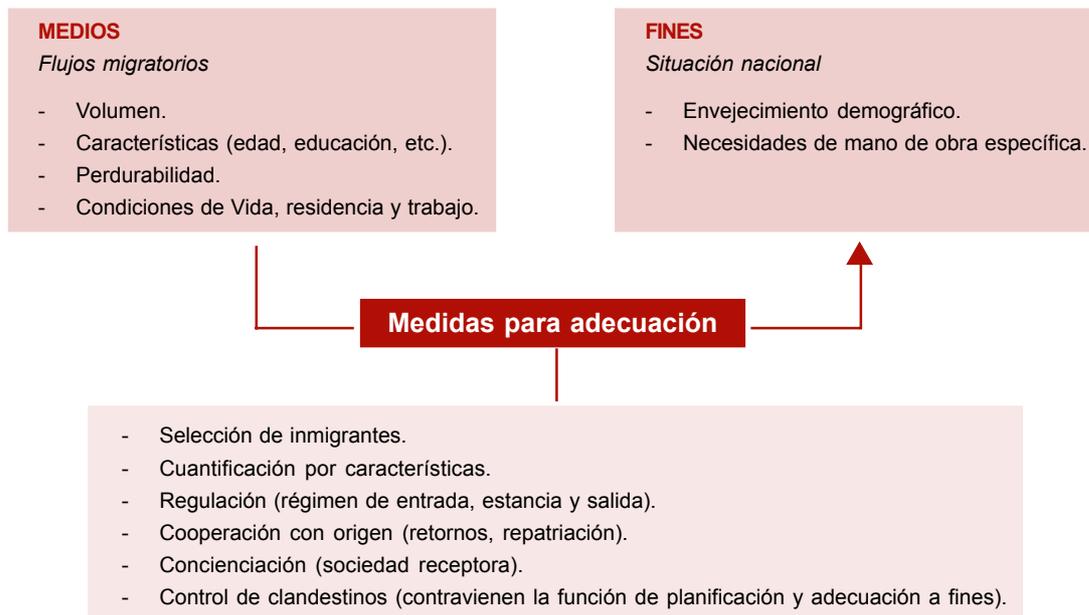
La propia definición de gestión indica que se trata de adecuar unos medios a unos fines previamente determinados; en este caso los medios son los *flujos migratorios* que deberán adecuarse a los fines, entendidos fundamentalmente como mejora de ciertos aspectos de la *realidad nacional* (ver Fig. 1).

Para que la adecuación de los medios a los fines sea posible son necesarios unos requerimientos de triple naturaleza: conceptuales (determinación clara y operativa de los elementos con que se trabaja); informativos (que reflejen en todo momento las características de los fines y las de los medios, para su necesaria adecuación) y técnicos (recursos materiales y humanos para llevar a cabo las medidas propuestas). Estos últimos son, si cabe, los menos problemáticos una vez resueltos los anteriores. Mayor preocupación nos producen los dos primeros.

Para conocer si los medios con los que contamos se adecuan a los fines, se hace necesario medir de alguna manera tanto unos como otros. Para medir es necesario tener una definición operativa previa de aquello que se va a cuantificar; saber, en definitiva, qué se va a medir. Pues bien, en el caso de los flujos migratorios no está claro ni qué es flujo ni qué es migratorio, ni qué es flujo migratorio.



**Fig. 1: Elementos conceptuales intervinientes en la gestión de los flujos migratorios**



Fuente: *Elaboración propia*

Como muy bien dice Antonio Izquierdo en un trabajo reciente, poca gente se da cuenta que los flujos migratorios tienen una doble dirección: la de entrada y la de salida: “flujo denota emigraciones e inmigraciones en suma, movimientos en su doble dirección, pero no número de personas. Hay más migraciones que migrantes por una sencilla razón: las personas repiten. No es necesario decir que se miden peor los desplazamientos que menos interesan, es decir, las salidas” (A. Izquierdo, 2000:9).

Ciertamente, cuando se habla de o se miden los flujos migratorios, generalmente se cometen errores e imprecisiones importantes: normalmente sólo se hace referencia a las inmigraciones, cuando, en realidad, también existen emigraciones y retornos de inmigrantes previos a sus países de origen; no se aclara convenientemente que lo que se está midiendo son movimientos, no personas; que esos movimientos de entrada-salida están referidos tanto a emigrantes como a inmigrantes, y a nacionales como a extranjeros; que muchas de las afluencias que se registran durante un año se convierten en salidas durante ese mismo año o durante los primeros meses del siguiente (estancias cortas, trabajos temporales, expulsiones...), lo cual quiere decir que las afluencias no significan, necesariamente, inmigrantes residentes para siempre. Con respecto al término “migratorios” no existe una definición precisa de qué afluencias son de inmigrantes y cuáles son de extranjeros. En realidad no está nada claro cuándo un extranjero es considerado inmigrante y cuándo simplemente extranjero.

Por tanto, entendemos necesario y urgente clarificar los conceptos que estamos manejando con el fin de consensuar y homologar significados, así como de poner los medios técnicos adecuados para su medición. De este modo se podrá obtener un doble resultado: conocimiento adecuado de los medios y fines a través de un sistema de recogida de información fiable; y homologación informativa necesaria para la puesta en común de políticas de inmigración en el conjunto de la Unión Europea.

En suma, el sistema de recogida de información sobre los flujos migratorios debe ser tal que nos ofrezca una información precisa, fiable y homologable con el resto de los países de la Unión Europea. Cabe decir que esto, hoy por hoy, no ocurre ni en España ni en el conjunto de los países de la Unión. Tapinos y Delaunay realizan, en un trabajo reciente (G. Tapinos y D. Delaunay, 2000), un diagnóstico certero sobre las dificultades en que se encuentra el conocimiento de las tendencias migratorias internacionales, precisamente a causa de las imprecisiones y dificultades estadísticas y metodológicas. El primer obstáculo, explican, se encuentra al intentar definir la variable “migración internacional”, aislarla de entre el conjunto de las diversas formas de movilidad. Determinar cuándo una persona es considerada inmigrante y/o extranjero implica decantarse por una combinación entre el criterio demográfico del nacimiento y el criterio legal de la nacionalidad. Comprobemos que hay extranjeros que no son inmigrantes (hijos de inmigrantes nacidos en el país de destino que mantienen la nacionalidad de sus padres), de la misma manera que existen inmigrantes internacionales que no son extranjeros (pues han adquirido la nacionalidad del país receptor). Cada país opta por su propia definición, no existiendo una homologación de criterios ni siquiera en el conjunto de la Unión Europea.

La otra gran dificultad de la que nos alertan los autores es la medida de la migración internacional y la posibilidad de comparación entre estadísticas de diferentes países. Al respecto señalan que, en general, se miden más y mejor los *stocks* de inmigrantes extranjeros (residentes) que los flujos o movimientos. España no es un país ajeno a estas dificultades.

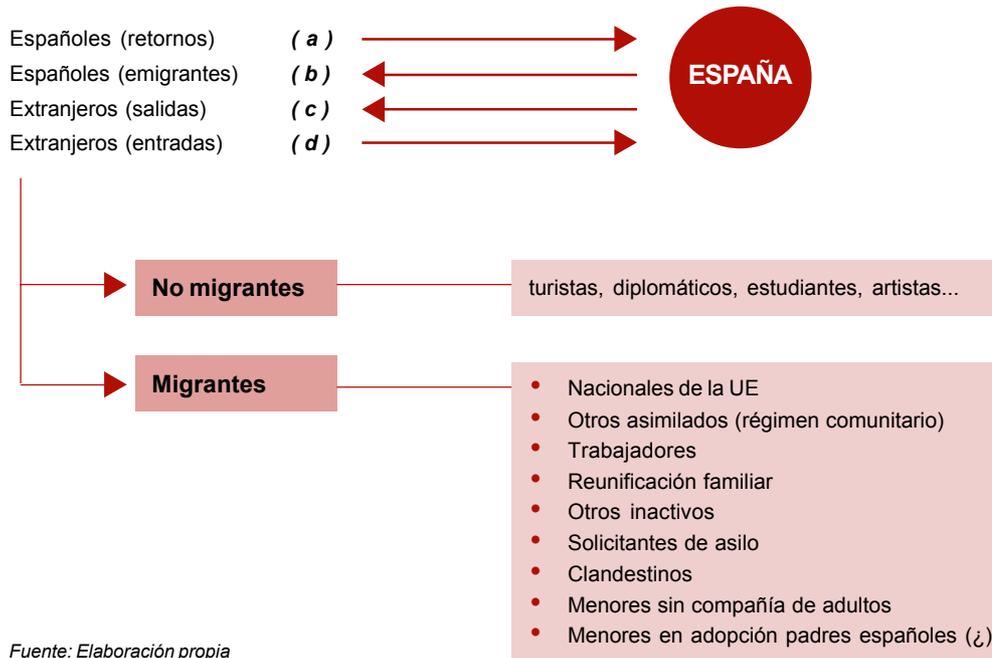
Sin entrar en excesivos detalles metodológicos, lo cierto es que si se quiere realizar una gestión mínimamente eficaz de los flujos migratorios, parece lógico pensar que se necesita una definición de los mismos, saber qué se entiende por tales, y de qué variables sería necesario obtener información.

Los flujos de movimientos de personas entre un país y el resto pueden ser de diferente naturaleza, tal y como aparece en la Figura 2 para el caso de España. La pregunta que corresponde hacerse es: ¿cuáles de ellos deben considerarse, o van a considerarse de hecho, flujos migratorios internacionales?. (Ver Fig.2).

Los flujos *b* y *c* son salidas del territorio español o emigraciones de personas que pueden tener nacionalidad española o extranjera y, paralelamente, pueden haber nacido en España o fuera del país. Así pueden darse emigraciones de españoles nacidos en España, de españoles nacidos fuera de España, de extranjeros nacidos en España y de extranjeros nacidos fuera de España. De toda esta variabilidad lo más común es que emigren españoles nacidos en España o extranjeros nacidos fuera de España (bien porque retornan a su lugar de nacimiento, a su lugar de origen de una emigración previa o realicen una nueva migración). Pero estos casos no agotan la realidad y hay que saber en todo momento, cuando disponemos de información estadística, qué variables se están manejando: nacionalidad (criterio legal), lugar de origen/destino (criterio migratorio), que no necesariamente coincide ni con el país de nacionalidad ni con el de nacimiento, o lugar de nacimiento (criterio demográfico).



**Fig. 2. Composición de los flujos de personas entre un España y el extranjero**



Los flujos *a* y *d* son afluencias o entradas de personas *desde* el extranjero, lo que no quiere decir que ellas mismas sean extranjeras. Existe el caso de españoles que llegan a España desde el extranjero, pudiendo darse varias posibilidades. La más común es la del retorno, pero no la única. Puede haber también casos de personas de nacionalidad española que han nacido en el extranjero y que, de hecho, es la primera vez que llegan a España desde su país de nacimiento. De nuevo la diferencia entre los tres criterios de origen/destino.

Por otro lado están las afluencias de personas de nacionalidad extranjera que llegan a España. La consideración de estas personas, como inmigrantes o no, depende de los criterios que se utilicen y de los ámbitos o disciplinas en los que encuadremos el análisis. Lo importante no es tanto el criterio a utilizar, y la denominación resultante del mismo, como la claridad con que se utilice. Y a este respecto cabe decir que, en España, hoy por hoy, no existe tal claridad. De hecho, en los textos oficiales, se utilizan de forma intercambiable los términos “inmigrante” y “extranjero”, si bien se produce una tendencia entre la ciudadanía a considerar “inmigrante” a determinados grupos de población extranjera, mientras que a otros se les considera sencillamente “extranjeros”. Pero este discernimiento no tiene base ni criterio expreso.

Así pues, nos encontramos en la primera fase de la gestión de los flujos migratorios: el conocimiento de los que se producen y la delimitación de los que se quería que se produjesen. ¿Cuáles son, entonces, las necesidades informativas?

En primer lugar: el volumen de los flujos migratorios. Para conocerlo es preciso definir qué entenderemos por flujos migratorios, en el sentido de lo especificado más arriba. Ahora bien, sería necesario conocer exactamente con qué realidad contamos, y esta realidad está formada por entradas y salidas del país. Por tanto, ¿cuántos movimientos se producen a lo largo del año? ¿Cuántas entradas y cuántas salidas? En segundo lugar: características de los inmigrantes y de los emigrantes; quiénes llegan y quiénes se van, en función de variables sociodemográficas como el sexo, la edad, la educación, la profesión, etcétera. En tercer lugar: cómo se producen los movimientos migratorios; qué medios de transporte se utilizan y por quiénes. En cuarto lugar: proyecto migratorio. Para qué vienen y para qué se van; con quién (proyecto individual y familiar); por cuánto tiempo. En quinto lugar: duración de la migración; sobre los que se van que antes llegaron y los que llegan que antes se fueron: ¿cuánto tiempo ha durado la estancia dentro/ fuera del país?

Como dice Antonio Izquierdo, “el número no siempre es lo que tiene más importancia. (...) ¿Qué información tenemos sobre el proyecto migratorio que traen [los inmigrantes] en el momento de la entrada? ¿Qué, cómo, cuándo y por qué ese plan se modifica y se acopla al entorno? Una política que controle los flujos ha de ser capaz de responder a preguntas tan básicas como *cuántos, quiénes y con qué proyecto*. Son cuestiones relevantes para determinar los flujos y su impacto en la sociedad de todos” (A. Izquierdo, 2000:12).

Sin detenernos en más detalles, parece claro que una gestión eficaz de los flujos migratorios, esto es, su adecuación a los intereses de todos, necesita de una información exhaustiva acerca de los mismos. Ahora cabe preguntarse si disponemos en España de tal información de una forma sistemática. La respuesta es no.

Hasta la fecha, existen diversas agencias oficiales que recogen información estadística sobre extranjería e inmigración, cada una de las cuales lo hace sobre aspectos parciales. Los conceptos, metodologías y contenidos diferentes de estas estadísticas hacen imposible su complementariedad y, con ello, la posibilidad de obtener una imagen medianamente completa de los movimientos migratorios, e incluso de la inmigración, y sus características.

En España tres son los organismos principales que producen información estadística sobre migraciones, sin tener en cuenta encuestas: el Instituto Nacional de Estadística, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El Instituto Nacional de Estadística ofrece información a partir de datos censales y padronales, si bien en los últimos años incluye importantes variables de extranjería en su *Encuesta de Población Activa*. Además de los resultados de los Censos cada 10 años, en los que se reflejan las características de la población extranjera (en su dimensión de *stocks*) las estadísticas que elabora el INE sobre migraciones son de tres tipos: estadística de variaciones residenciales (en base a altas y bajas padronales), emigración asistida de españoles hacia el extranjero y extranjeros residentes en España (entre Censos, a partir de los datos de la Dirección General de Policía). De ellas, la estadística de variaciones residenciales es la más completa. Recoge información de emigraciones



(sólo de españoles) y de inmigraciones, diferenciando entre las afluencias de españoles y de extranjeros. De estos últimos se cuenta con variables como lugar de procedencia, lugar de nacimiento y nacionalidad, así como lugar de residencia, edad, sexo y titulación académica. Lo positivo de estos datos, aun siendo escuetos, es que incluyen a todos los extranjeros, sean o no comunitarios, y sean o no trabajadores. Lamentablemente no se recoge información de emigración de extranjeros. Tampoco se conoce la situación en que se encuentran los extranjeros (actividad laboral, permisos de trabajo y residencia, situación activa...)

Otra institución encargada de elaborar estadísticas sobre extranjería es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Desde esta agencia se producen dos tipos de información. Una es la referida a las estadísticas laborales, en donde se ofrece información muy detallada sobre los trabajadores extranjeros (permisos de trabajo concedidos, tipos, actividad, situación laboral, trabajadores con permisos de trabajo, características de los trabajadores extranjeros...). Ahora bien, esta exhaustividad no debe engañarnos con respecto a dos cuestiones importantes. Los trabajadores sobre los que se ofrece información son extranjeros con permisos de trabajo, lo cual excluye a toda la población inmigrante que no es trabajadora y a todos los extranjeros con régimen comunitario (pues para ejercer actividad lucrativa no requieren del permiso de trabajo). Se trata de estadísticas que no reflejan toda la realidad inmigratoria; ni siquiera toda la realidad de los trabajadores extranjeros.

La otra información que elabora el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se edita en una publicación periódica: *Anuario de Migraciones*. En el Anuario se recoge información estadística de los emigrantes españoles y de los retornados españoles; esto es, para el caso de los españoles se recoge información en la doble dirección de entradas y salidas, como en el caso del INE. Sin embargo, para el caso de los extranjeros sólo se presenta información sobre residentes y trabajadores residentes (esto es, en forma de *stock*), pero no se recogen movimientos, ni de entrada ni de salida. No hay información de flujos migratorios de extranjeros en el Anuario de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, quizá porque el registro de los movimientos no pertenece a la esfera de sus competencias. Sí lo son, sin embargo, las regularizaciones y los contingentes anuales, sobre los que sí ofrece información puntual aunque no demasiado detallada.

Por último, el Ministerio del Interior también ofrece información estadística periódica sobre extranjería mediante el *Anuario Estadístico de Extranjería*. Como su nombre indica, la información que se nos ofrece es sobre extranjeros y no sobre migraciones, por lo que no aparece información sobre población española aunque ésta sea migrante. Quizá por ser un anuario de extranjería, y no de migraciones, no ofrezca datos sobre flujos o movimientos migratorios, ni de entrada ni de salida. La información estadística de este anuario versa sobre diferentes colectivos de extranjeros, que clasifican bajo los siguientes epígrafes: residentes extranjeros, estudiantes extranjeros, trabajadores extranjeros, refugiados. Además también se ofrece información sobre visados concedidos, nacionalizaciones y resultados de la regularización en el último anuario. Nada sobre flujos.

Debemos evitar caer en la tentación de identificar afluencias o entradas con cuestiones como concesiones de visados, permisos de residencia o permisos de trabajo. Por dos razones evidentes. Primera: ni siquiera los visados o los permisos de residencia recogen todas las posibilidades de afluencias de extranjeros; recordemos que los comunitarios no requieren permisos de residencia, y que bastantes países están exentos de la obligatoriedad del visado. Luego no hay correspondencia entre estos actos administrativos y las afluencias de extranjeros. Segunda razón: la concesión de un permiso de trabajo y/o de residencia no implica necesariamente una nueva afluencia. Se pueden solicitar permisos siendo residente bajo diversas circunstancias: tras haberse agotado uno anterior, se puede solicitar un permiso de trabajo tras un tiempo de residencia sin necesidad de trabajar, se puede solicitar un permiso de residencia tras haber estado en España como visitante, etcétera.

¿Qué sabemos, por tanto, de estos flujos migratorios cuya gestión se está convirtiendo en un objetivo prioritario del gobierno español y de la Unión Europea en su conjunto? No es que desconozcamos el proyecto de los inmigrantes que llegan cada año a territorio español, sino que desconocemos prácticamente todo de éstos que llegan, incluyendo su volumen, y absolutamente todo de los que se van. Algo más sabemos de los que se encuentran residiendo en España, pero esto para la gestión de los flujos tiene menos importancia que las propias afluencias y sus circunstancias. Lo paradójico del caso es que la institución que controla las fronteras españolas, la Dirección General de Policía, no ofrece públicamente ningún dato al respecto. Desconocemos los motivos.

En cualquier caso, los requerimientos conceptuales e informativos para una gestión de los flujos migratorios no están mínimamente cubiertos; a la confusión y ambigüedad terminológica se le une la escasez de información, la parcialidad de los colectivos sobre los que se recoge y la dificultad de homologación de estadísticas entre los diferentes países. No en vano la Comisión Europea, en el punto 3.6 de su comunicación sobre una política comunitaria de migración, considera que “se necesita más información sobre los flujos migratorios y los patrones de migración dentro y fuera de la UE, incluida la inmigración ilegal; (...) Deberán continuarse los esfuerzos para mejorar la comparabilidad de las estadísticas sobre migración (...). La Comisión es consciente de la necesidad de mejorar la recogida y el análisis de las estadísticas sobre migración y asilo...”. Nosotros también.



### 3. Bibliografía

#### Monografías y artículos

- Alvarez, A. (2000). "La nueva ley española de extranjería ¿ruptura e incumplimiento de Tampere? ¿Innovación o seguimiento del modelo italiano?". *Migraciones*, 7 (89-135).
- Aparicio, R. (2000). "Inglaterra, Francia, Alemania. Tres caminos para las políticas migratorias". *Documentación Social. El desafío de las migraciones.*, nº21 (33-55).
- Blanco, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Madrid, Alianza.
- Blanco, C. (2001). "La integración de los inmigrantes. Fundamentos para abordar una política de intervención". *Migraciones* 10.
- Charro, P. y Ruiz de Huidobro, J.M. (2000). "La Ley Orgánica 4/2000. Análisis técnico-jurídico de sus principales novedades". *Migraciones*, 7 (7-56).
- Izquierdo, A. (1996). *La inmigración inesperada*. Madrid, Trotta.
- Izquierdo, A. (2000). "Prólogo" a C. Wihtol de Wenden, *¿Hay que abrir las fronteras?*. Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- Ruiz de Huidobro, J.M. (2000). "La Ley Orgánica 4/2000: historia de un desencuentro. y razón de su desenfoque jurídico". *Migraciones*, 7 (57-88).
- Ruiz de Huidobro, J.M. (2001). "El régimen legal de la inmigración en España: el continuo cambio". *Migraciones*, 9 (69-103).
- Tapinos, G. y Delaunay, D. (2000). "Can one really talk of the globalisation of migration flows?". OCDE, *Globalisation, Migration and Development*. Paris. (35-58).
- Wihtol de Wenden, C. (2000). *¿Hay que abrir las fronteras?*. Barcelona, Bellaterra.

## Documentos

- Comisión de las Comunidades Europeas (2000). *Comunicación sobre una política comunitaria de migración*. Bruselas, COM(2000) 757 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *Comunicación relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración*. Bruselas, COM (2001) 387 final.
- Consejo Europeo (1999). *Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*.
- *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*. (Plan "GRECO"). Madrid, 2000.
- *Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería*. Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados. Madrid, 1990.
- Unión Europea (1997). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (en función de los acuerdos de Amsterdam)*.

## Fuentes estadísticas

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Anuario de Migraciones 2000*.
- Ministerio del Interior. *Anuario Estadístico de Extranjería 2000*.
- SOPEMI. *Trends in International Migration. (2000 edition)*. Paris, OCDE.
- EUROSTAT. *European Social Statistics. Migration (2000 edition)*. Luxemburgo, Comunidades Europeas.