

Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España

Ricard Zapata-Barrero (coord.)



Ariel Ciencia Política

Ricard Zapata-Barrero (coord.)

Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España

Ariel Ciencias Políticas

1.ª edición: mayo de 2009

© 2009: Ricard Zapata-Barrero (coord.)
Berta Álvarez-Miranda, Gemma Aubarell Solduga, Juan Díez Nicolás,
Lorenzo Cachón, Sandra Gil Araújo, Amparo González, Laia Jorba,
Ana María López Sala, Javier de Lucas, Àngel Miret, Laura Morales,
Francisco Javier Moreno Fuentes, Sònia Parella Rubio, Gemma Pinyol
y Jonathan Zaragoza

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo:

© 2009: Editorial Ariel, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona

ISBN 978-84-344-1838-7

Depósito legal: B. 16.491 - 2009

Impreso en España por
Book Print Digital
Botànica, 176-178
08901 L'Hospitalet de Llobregat
(Barcelona)

El papel utilizado para la impresión de este libro
es cien por cien libre de cloro
y está calificado como **papel ecológico**.

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*,
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra
por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

CAPÍTULO 11. La gestión de la cuestión nacional: España y Cataluña en perspectiva , por SANDRA GIL ARAÚJO	227
1. Introducción	227
2. Afinidades étnicas e integración de inmigrantes en España	227
3. La filosofía pública de integración de inmigrantes en Cataluña	231
3.1. Los cimientos de la filosofía catalana de integración	233
3.2. Inmigración, catalanización y reconstrucción nacional: el paradigma de los años ochenta	237
3.3. El catalán como lengua pública común. Apuntes sobre la integración de inmigrantes en el siglo XXI	239
4. Conclusiones	241
<i>Bibliografía</i>	244
CAPÍTULO 12. Opinión pública y políticas de inmigración , por JUAN DÍEZ NICOLÁS	247
1. Las políticas españolas de inmigración hasta el año 2000	249
2. Las políticas de inmigración desde el año 2000	251
3. Opinión pública y políticas de inmigración	258
4. Conclusiones	264
<i>Bibliografía</i>	265
CAPÍTULO 13. La gestión de la acción exterior: ¿una nueva diplomacia migratoria? , por GEMMA PINYOL JIMÉNEZ	267
1. Introducción	267
2. Una breve aproximación teórica: dimensión exterior vs. externalización de las políticas de inmigración	269
3. La «externalización» en la política de inmigración española	271
4. Un nuevo enfoque en la dimensión exterior de la política de inmigración.	276
5. Los acuerdos de «segunda generación» y el Plan África	279
6. El carácter multilateral de la dimensión exterior	281
7. ¿Construyendo una nueva agenda exterior para España?	283
8. Conclusiones	284
<i>Bibliografía</i>	286
CAPÍTULO 14. El papel de la política española de inmigración en la estrategia euromediterránea , por GEMMA AUBARELL	289
1. Introducción: El marco euromediterráneo de la política de inmigración española	289
2. La condición «mediterránea» de la gestión migratoria española	292
2.1. La necesaria concertación con los países emisores.	293
2.2. España y Marruecos: corredor euromediterráneo de las remesas	296
2.3. La dimensión mediterránea del control de fronteras.	298
3. Los instrumentos euromediterráneos al servicio de la agenda migratoria.	299

ción de inmigrantes, la cuestión nacional y las cambiantes formas de gobernar la cuestión social. Es co-fundadora del Grupo Interdisciplinario de Investigador@s Migrantes (GIIM) y miembro del Laboratorio de Estudios Interculturales de la Universidad de Granada.

Juan Díez Nicolás (100613.2721@compuserve.com). Obtuvo su primera cátedra en 1971 en la Universidad de Málaga, y desde 1975 hasta el presente ha sido catedrático en la Universidad Complutense de Madrid. Fue cofundador del Instituto de la Opinión Pública en 1963, y fundador del CIS en 1977. Entre 1973 y 1982 fue Rector de la UNED y Subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Ha sido Presidente del Comité Europeo de Población del Consejo de Europa (1985-1987), Fundador-Director del proyecto CIRES (1991-1996), Presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (1999-2001), y miembro del «Comité des Sages» para el «Diálogo entre los Pueblos y Culturas del Mediterráneo». Actualmente es miembro de la Academia Europea de Ciencias y Artes, Presidente de ASEP, Asesor Permanente en el Comité Ejecutivo del Estudio Mundial de Valores. A través de ASEP ha llevado a cabo un estudio anual sobre «Actitudes de los Españoles hacia los Inmigrantes desde 1991 hasta 2007» (www.jdsurvey.net). Es autor de numerosos libros, capítulos de libros y artículos en revistas profesionales, entre los que cabe citar *Las dos caras de la inmigración* (2005) y *Segunda generación de inmigrantes: Una aproximación al fenómeno español* (2006).

Gemma Aubarell Solduga (gemma.aubarell@bibalex.org). Ha estado vinculada al Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed) en Barcelona desde su creación y ha sido directora de Programación de este organismo desde 2001. En este tiempo ha coordinado trabajos de investigación y estudios, cursos y coloquios de temas políticos y socioculturales sobre la región mediterránea. Actualmente es, desde 2009, Coordinadora de Programas de la Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el diálogo de culturas (Alejandría, Egipto). Como experta en el ámbito de las relaciones euromediterráneas y las migraciones, ha coordinado trabajos de investigación, estudios, cursos y seminarios. En el ámbito de las migraciones destaca la subdirección del Congreso Mundial de Movimientos Humanos e Inmigración en el marco del Fórum Universal de las Culturas. Ha sido hasta 2008 jefa de redacción de la revista *AFKAR Ideas* (IEMed/Política Exterior) y del *Anuario del Mediterráneo* (IEMed/CIDOB). Entre sus trabajos de investigación destaca el último proyecto desarrollado en el marco de EuroMESCO sobre «El desarrollo de la internacionalización de las políticas migratorias en el marco del proceso de Barcelona» (2008).

CAPÍTULO 12

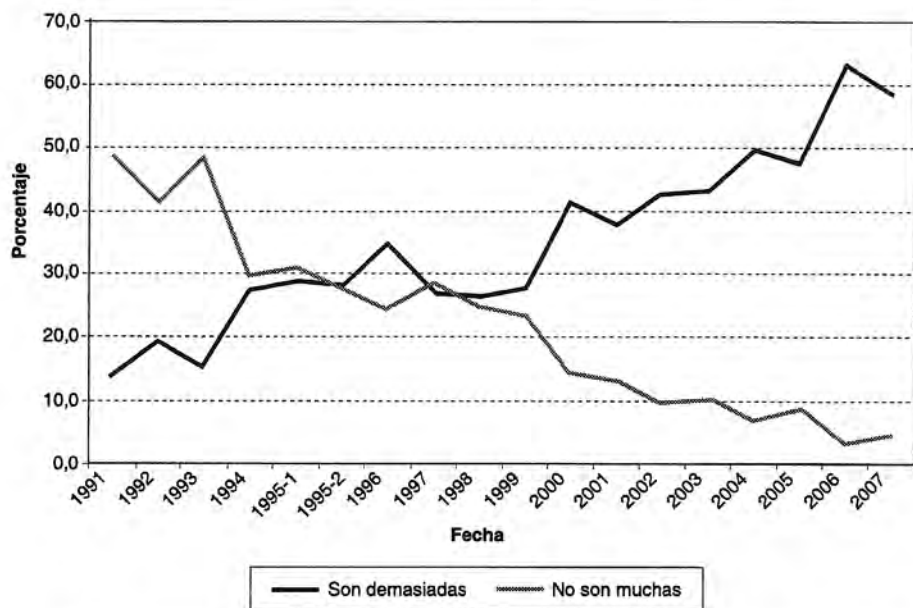
OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

JUAN DÍEZ NICOLÁS

Universidad Complutense de Madrid y ASEP

La inmigración se ha producido en España de forma inesperada, por lo que las políticas públicas de inmigración han sido en gran medida improvisadas, lo que a su vez explica que no existiera una opinión pública propiamente dicha sobre la inmigración hasta aproximadamente mediados de los años noventa. El fenómeno de la inmigración en España es tan reciente que, en 1975, al iniciarse la transición hacia la democracia, el número de extranjeros residentes en España era de 165.289. Según el padrón de 1 de enero de 2008, los extranjeros residentes en España son 5.220.577, más de 30 veces el número que había 33 años antes, y siete países tienen cada uno un número mayor de residentes en España que el total de extranjeros que había en 1975: Rumanía (701.000), Marruecos (573.000), Ecuador (408.000), Reino Unido (334.000), Colombia (280.000), Bolivia (234.000) y Alemania (166 mil). Pero además, si en 1975 dos tercios de los extranjeros procedían de países europeos desarrollados, en 2008 dos tercios de los extranjeros proceden de países menos desarrollados, principalmente de la Europa del Este, de Latinoamérica y de Marruecos. Si en 1975 los «inmigrantes» (extranjeros residentes procedentes de países menos desarrollados) eran poco más de 50.000, ahora son alrededor de 3 millones y medio. Pero, además, el crecimiento de la población inmigrante se ha producido sobre todo en los últimos doce años. De 1975 a 1995 la población extranjera tuvo un crecimiento total del 202 % (un promedio anual de 20 %), pero de 1995 a 2008 su crecimiento total ha sido del 995 % (con un promedio anual del 73 %).

No es de extrañar que la percepción que los españoles han tenido del número de extranjeros residentes en España haya variado de forma tan extraordinaria a lo largo de estos últimos 18 años. A principios de la década de los noventa comenzó a ser habitual que el saldo migratorio de España fuese positivo (mayor número de inmigrantes que de emigrantes), y por ello fue entonces cuando comenzaron a reali-



FUENTE: ASEP (1991-2007). «Investigación anual sobre Actitudes de los Españoles hacia los inmigrantes», Banco de Datos ASEP/JDS (www.jdsurvey.net).

FIG. 12.1. *Percepción del número de personas de otras nacionalidades.*

zarse encuestas sobre las actitudes de los españoles hacia la inmigración.¹ Así, en 1991 casi la mitad de los españoles de 18 y más años estimaban que las personas de otras nacionalidades en España «no eran muchas», y sólo algo más del 10 % pensaba que «eran demasiadas». En sólo 17 años esas opiniones se han invertido, de manera que en 2007 alrededor del 60 % de los españoles piensan que el número de personas de otras nacionalidades residentes en España «son demasiadas», y sólo alrededor del 5 % opinan que «no son muchas».

Ese cambio tan extraordinario en la percepción de la inmigración no debe atribuirse, como es evidente, a un incremento en la percepción de ingleses o alemanes en España (a pesar de que ya superen los 300.000 y los 100.000 respectivamente), sino al incremento en la percepción de extranjeros procedentes de países menos desarrollados. En efecto, la percepción de que el número de personas procedentes de

1. Concretamente, ASEP comenzó en 1991 su serie de encuestas anuales sobre las Actitudes de los Españoles hacia la Inmigración, primero dentro del proyecto CIRES, y luego continuadamente como investigaciones de ASEP. Las 18 investigaciones realizadas entre 1991 y 2007 pueden consultarse en un fichero agregado depositado en www.jdsurvey.net, Colección Inmigrantes, que puede ser descargado en formato .sav o puede ser analizado directamente en la red mediante un programa interactivo en línea que permite al investigador construirse sus propias tablas y gráficos e incorporarlas a un documento o imprimirlas.

países desarrollados es grande o muy grande ha aumentado desde un 32 % en la investigación de 1991 a 42 % en la de 2007. Parece lógico suponer que el extraordinario incremento en la percepción de extranjeros procedentes de países menos desarrollados, que son los extranjeros a los que la población denomina con el término de «inmigrantes», habrá influido en las actitudes y opiniones de los españoles hacia las políticas de inmigración.

1. Las políticas españolas de inmigración hasta el año 2000

Antes de examinar los cambios en las actitudes y opiniones de los españoles hacia los inmigrantes y la inmigración, parece necesario comentar, aunque sea brevemente, cuáles han sido las políticas seguidas por los gobiernos españoles durante las últimas décadas. Lo primero que hay que subrayar es que antes de la década de los noventa no hubo una clara política hacia la inmigración (porque España había sido tradicionalmente un país de emigración, y en ese ámbito sí había políticas e instituciones claramente establecidas desde los años sesenta). La ausencia de políticas de inmigración se debía a que el número de inmigrantes era muy escaso y mayoritariamente europeo occidental, por lo que desde los poderes públicos se consideraba muy positivamente que ingleses, alemanes, franceses, y otros extranjeros procedentes de países desarrollados abandonasen sus países para establecerse en España, pues ello constituía un motivo de orgullo y reconocimiento al *Spanish way of life*. Tradicionalmente España concedió un trato especial a los latinoamericanos, hasta el punto de establecer tratados de doble nacionalidad con todos los países «hispano-americanos», siempre que el ciudadano de esos países pudiese demostrar ser descendiente de españoles. Incluso los marroquíes tenían facilidades para establecerse en España, pues su número era muy pequeño, y hasta 1956 procedían del «protectorado», por lo que, junto al hecho de haber colaborado con los ejércitos de Franco durante la Guerra Civil, recibían un trato muy favorable en cuanto a obtención de visados y permisos de residencia.

Esta situación se mantuvo, más o menos sin grandes cambios, hasta la década de los ochenta (todavía a finales de esa década el número de extranjeros en España no llegaba al medio millón), pero el primer cambio se produjo a partir de la incorporación de España a la Unión Europea en 1986, ya que a partir de ese momento tuvo que ir adaptando poco a poco su legislación en esa materia a la emanada de Bruselas, pues la UE (y sobre todo muchos de los países miembros de la UE) tenían ya establecidas políticas de inmigración.² Siendo España

2. El autor de este capítulo representó a España en el Comité Europeo de Población del Consejo de Europa entre 1982 y 1987, y fue miembro electo de su Bureau.

país con responsabilidades de vigilancia en parte de las fronteras exteriores de la UE, su generosa y poco limitadora tradicional política de inmigración tuvo que modificarse progresivamente para endurecerse a fin de garantizar a sus socios europeos un más estricto control de las fronteras exteriores de Europa, lo que implicó exigir visados a los nacionales de países latinoamericanos y establecer mayores requisitos para trabajar con contrato laboral legal. Los Gobiernos del PSOE entre 1986 y 1996 fueron los primeros que tuvieron que enfrentarse a la nueva situación creada por la incorporación de España a la Unión Europea, los primeros en establecer controles de fronteras hasta entonces inexistentes o poco rigurosos, y los primeros Gobiernos que tuvieron que enfrentarse al problema de qué hacer con los inmigrantes que venían a España no para hacer turismo o disfrutar de su jubilación, sino con intención de trabajar para lograr unas oportunidades vitales de las que carecían en sus países de origen. Durante la primera legislatura del PP (1996-2000) el número de extranjeros residentes en España continuó creciendo lentamente, desde alrededor de medio millón a ochocientos mil, pero ya entonces la inmigración comenzó a constituirse en uno de los campos de batalla entre los dos principales partidos políticos, PSOE y PP (como se puso de manifiesto por la promulgación de dos leyes sobre la materia en el mismo año 2000).

En efecto, ya en la legislatura 1996-2000, en la que el PP gobernaba en minoría con el apoyo puntual (no permanente) de grupos parlamentarios nacionalistas como CiU, PNV y CC principalmente, se elaboró una Ley de Extranjería e Inmigración, aprobada al final de la legislatura con el acuerdo de todos los partidos, aunque en el último momento el PP le retiró su respaldo, de manera que fue aprobada con el acuerdo de todos los demás partidos frente al partido que en esos momentos ejercía el Gobierno de España. Esta Ley, aunque aprobada a finales de 1999, entró en vigor a comienzos del año 2000, pero ese mismo año se celebraban elecciones generales en el mes de marzo, y el PP anunció que si las ganaba lo primero que haría sería modificarla, y como las ganó por mayoría absoluta, cumplió su programa y promesa electoral elaborando una nueva Ley dentro todavía del año 2000, de manera que ese año entraron en vigor dos Leyes sobre Extranjería e Inmigración, una a principios de 2000, como final de la legislatura 1996-2000, y otra a finales de 2000, cumpliendo la promesa electoral del PP. A partir de esa fecha la confrontación entre PSOE y PP a propósito de la inmigración ha sido muy intensa y continuada, cuando por sus consecuencias (mucho más extendidas en el tiempo que la duración de una legislatura), hubiera requerido que esta política fuera resultado de un sólido consenso entre los dos principales partidos nacionales.³ Con independencia de las políticas proclamadas por ambos

3. Véase R. Zapata-Barrero, E. González y E. Sánchez Montijano (2008).

partidos, sin embargo, las políticas seguidas realmente por ambos partidos han sido bastante parecidas entre sí en su aplicación práctica. En primer lugar, ambos partidos han mantenido una absurda e irreal cuota de inmigrantes «legales» de unas 30.000 personas, que sólo muy recientemente ha sido ligeramente aumentada a una cantidad que continúa siendo inferior a los 40.000 inmigrantes anuales. Año tras año la cuota legal se ha mantenido en esas cifras cuando la entrada real de inmigrantes ha superado cuando menos las 200.000 personas, y en muchas ocasiones ha rebasado las 500.000 anuales.

Lo peor de esa política ha sido que ha carecido de un firme control de fronteras, que al combinarse con una legislación que algunos han considerado excesivamente garantista de los derechos de los inmigrantes, ha dificultado la repatriación de los no documentados a sus países de origen, y que al exigir permiso de residencia para conceder permiso de trabajo, y al exigir permiso de trabajo para conceder permiso de residencia, ha creado un círculo vicioso que ha provocado la formación de bolsas de inmigrantes «sin papeles». Las consecuencias de una cuota anual de inmigrantes muy inferior a las necesidades de la economía española en la década de los noventa, que por consiguiente fue sistemáticamente violada por las mafias de la inmigración clandestina «sin papeles», y unas exigencias legales de procedimiento que impedían a los inmigrantes tener «papeles», fueron los factores que explican la formación de grandes bolsas de inmigrantes clandestinos, sin papeles, indocumentados o ilegales, según las diferentes terminologías al uso.

Con el fin de resolver, al menos temporalmente, los problemas creados por el incremento continuado de esas «bolsas de inmigrantes sin papeles», los Gobiernos, tanto los del PP como los del PSOE, han recurrido a los procesos de «regularización», de los que ya se han realizado seis. Las fechas y número de inmigrantes regularizados en cada uno de esos procesos son las siguientes: 1985-1986 (43.800), 1991 (110.100), 1996 (21.300), 2000-2001 (163.900 y 234.600 respectivamente), y 2005 (690.700). En total, por tanto, se han regularizado alrededor de un 1.250.000 inmigrantes en los últimos 20 años.

2. Las políticas de inmigración desde el año 2000

A partir del año 2000 el volumen de extranjeros residentes ha estado creciendo, primero a razón de unos 300.000 al año, y en los últimos años a razón de unos 600.000 anuales. Si el número de inmigrantes clandestinos hubiera sido de unos cuantos miles por año, se podría haber aceptado la explicación de que ninguna frontera es totalmente impermeable, pero cuando durante muchos años, con Gobiernos tanto del PP como del PSOE, la cifra ha sido de varios cientos de miles, hay que concluir que, o bien los distintos Gobiernos han

sido totalmente ineficaces en el control de fronteras, o bien han tolerado activa o pasivamente ese flujo incesante y creciente de inmigrantes clandestinos.

En diversas publicaciones⁴ hemos insistido en que la política de mantener un stock de inmigrantes sin papeles próximo al millón de personas, además de ser una política «de avestruz», ponía a esos inmigrantes en una situación de indefensión social y jurídica que sólo podía dar lugar a una de tres opciones: la muerte del inmigrante indocumentado por inanición y falta de alimentación al cabo de un cierto período de tiempo, el recurso a la delincuencia para poder sobrevivir, o aceptar trabajar (sin contrato legal por supuesto) para empresarios desaprensivos con salarios inferiores a los pactados en los convenios e incluso inferiores al salario mínimo interprofesional. Ese stock más o menos permanente de alrededor de un millón de inmigrantes sin papeles ha sido, sin embargo, la mano de obra barata que necesitaban algunos sectores de la economía española para obtener grandes beneficios: la agricultura bajo plásticos, la construcción, la hostelería y restauración, y el comercio. Es evidente que ciertos sectores de la economía española se han beneficiado de forma extraordinaria de una mano de obra barata y carente de documentación adecuada para ser contratada legalmente de alrededor de un millón de personas desde el año 2000. El beneficio no se ha basado solamente en el pago de salarios más bajos que los legales, sino en la ventaja de no pagar la cuota de Seguridad Social patronal por esos trabajadores, puesto que al no «tener papeles» no podían cotizar a la Seguridad Social. El inmigrante indocumentado ha aceptado esa situación posiblemente por varias razones: porque en su país de origen no tenía trabajo o tenía salario muy inferior al obtenido en España, aunque éste fuese inferior al legalmente establecido, porque no paga impuestos ni su cuota de Seguridad Social, y porque los distintos Gobiernos les han concedido (a pesar de ser inmigrantes indocumentados) la tarjeta sanitaria gratuita y la educación gratuita de sus hijos, y han tenido la esperanza de que con el tiempo podrían acceder a la regularización.⁵ Adicionalmente, al no tener nómina legal y por tanto no pagar IRPF, estos inmigrantes han tenido ventaja, en comparación

4. En los comentarios a las encuestas anuales realizadas por ASEP para el proyecto CIREs (1991-1996) y luego continuadas por ASEP desde 1996 hasta 2007, y posteriormente analizadas en diversos libros publicados por el Observatorio Permanente de la Inmigración citados en la bibliografía.

5. Los datos de encuestas entre inmigrantes realizados por ASEP en 2000, 2001, 2002 y 2004 demuestran que los problemas que les han producido mayor preocupación desde que llegaron a España son, en proporciones casi idénticas e iguales en las cuatro investigaciones, encontrar trabajo y regularizar su situación, hasta el punto de que entre las dos suman más del 70 % de las respuestas. J. Díez Nicolás (2005), *Las dos caras de la inmigración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid, p. 67.

con los autóctonos que tengan ingresos similares, para optar a plazas en centros de enseñanza pública, para becas de comedor, transporte y libros, y en general para todos aquellos beneficios y prestaciones públicas que se basen en la declaración del IRPF. Por supuesto que el inmigrante no documentado no ha buscado esa situación, pues hubiera preferido ser contratado legalmente, con todos los derechos y obligaciones de cualquier otro trabajador, lo que implicaría el deber de cotizar a la Seguridad Social y hacer su declaración anual de IRPF. Pero la política de los distintos Gobiernos españoles ha descargado a los empresarios de unos costes que les correspondían para cargarlos al conjunto de los contribuyentes españoles, que son los que realmente pagan la sanidad y educación gratuita de los inmigrantes no documentados. Como es lógico, el conocimiento de estos hechos por la opinión pública española posiblemente haya influido e influya, especialmente en los momentos de crisis económica que se están viviendo desde mediados de 2008, en las actitudes de los españoles hacia los inmigrantes y la inmigración.

Por el contrario, si se hubiese eliminado el círculo vicioso entre permiso de trabajo y permiso de residencia, permitiendo a cualquier persona, española o extranjera residente en España (legalmente o no) que pueda trabajar si encuentra un puesto de trabajo, se acabaría con la explotación del inmigrante (pues tendría la protección jurídica y social de cualquier otro trabajador).⁶ Esta política requeriría el refuerzo de la Inspección de Trabajo para perseguir y denunciar a aquellos empresarios que tengan trabajadores (españoles o extranjeros) sin contrato legal, dejando en manos de una policía de inmigración y de los jueces la cuestión de si el inmigrante tiene o no el derecho a permanecer en España, con independencia de que tenga o no un contrato de trabajo. Estas medidas posiblemente habrían contribuido a hacer más difícil la inmigración clandestina, que más bien parece haber sido estimulada por una política laxa en el control de fronteras y que ha desviado los costes sociales de esta inmigración clandestina al total de los contribuyentes españoles, descargando por el contrario de esos costes a los empresarios, que sin embargo, han sido los beneficiarios de una mano de obra barata que les ha permitido incrementar extraordinariamente sus beneficios. Al no haberse adoptado estas medidas, y al haber cambiado drásticamente el ciclo económico, el resultado ha sido, tal y como diversos especialistas habían anunciado,⁷ que la crisis económica ha afectado a los inmigrantes de dos formas diferentes. A los que tienen contratos legales de trabajo y han cotizado durante el período exigido por la legislación, les ha afectado como a los españoles, haciéndoles perder su puesto de trabajo pero con la posibilidad de

6. Véase E. Aja y L. Díez (coords.) (2005); L. Chacón Rodríguez (2008).

7. Carmen Alcalde, entrevista a la Presidenta del INE, «La inmigración masiva generará graves problemas si cambia el ciclo económico...», *ABC*, 15-5-2005.

recibir el subsidio de desempleo. Pero a los que no tenían contrato legal de trabajo o no han cotizado el tiempo suficiente, no sólo les ha llevado a perder su puesto de trabajo, sino que adicionalmente les ha dejado en una situación de absoluta desprotección social.

Si hubiese que resumir las políticas de inmigración de los Gobiernos del PP y del PSOE desde el año 2000 hasta el presente, es decir, el período de mayor volumen total de inmigrantes, se encontrarían más semejanzas que discrepancias. Aparte de haber errado ambos en sus previsiones al mantener una cuota legal muy inferior a los flujos reales, ese error ha impedido que se ampliase la cuota legal citada, de manera que se ha «premiado» a los que han venido a España clandestinamente (puesto que la legislación que han mantenido hace muy difícil cuando no imposible su repatriación) y se ha «castigado» a los que se han puesto en cola en los consulados españoles en el extranjero tratando de venir a España de acuerdo con el marco legal. Muchos inmigrantes potenciales han aprendido la lección, y se han dado cuenta de que era más fácil lograr su objetivo pagando a alguna mafia de «nuevos negreros» que cumpliendo todas las formalidades legales. Por tanto, la consecuencia objetiva, probablemente no deseada pero objetivamente provocada, es que sobre la base de una legislación inadecuada y de la ineficacia en el control de fronteras se ha estado estimulando a las mafias de inmigración clandestina. Los Gobiernos del PP pretendieron acabar con la inmigración no documentada ofreciendo a estos inmigrantes la posibilidad de retornar voluntariamente a sus países de origen, y solicitar en el consulado español en su país el visado para volver a España legalmente, bajo el compromiso de que el Gobierno de España se haría cargo de pagar los billetes de ida y vuelta y la promesa de que el consulado español concedería el visado. Afortunadamente para el erario público esa idea no fue nunca llevada a la práctica excepto con un pequeño número de inmigrantes, pues muchos estaban dispuestos a aceptar esta oferta del Gobierno para hacer un viaje pagado de ida y vuelta a su país y visitar a sus familiares de forma gratuita. Los Gobiernos socialistas, con su última reforma legislativa de 2004, manifestaron también su voluntad de acabar con la enorme «bolsa» de inmigrantes no documentados mediante una regularización masiva (nuevo «castigo» a los que esperaban pacientemente en las colas a las puertas de los consulados españoles para venir a España cumpliendo con los requisitos y formalidades legales) basada en facilitar la residencia legal si se cumplían dos requisitos, el estar empadronado (algo innecesario, pues la inmensa mayoría de los inmigrantes no documentados estaban empadronados, ya que ése era el requisito para lograr la tarjeta sanitaria y la educación gratuita para sus hijos), y el tener un contrato legal de trabajo. Es importante subrayar este requisito, porque probablemente sin quererlo ni anticiparlo (aunque algunos lo advertimos a los responsables de la inmigración en la Administración pública) estaban promoviendo otro nuevo nego-

cio para las mafias: la venta de contratos de trabajo a inmigrantes. En efecto, muchos inmigrantes no documentados compraron, literalmente, contratos de trabajo, comprometiéndose además a pagar las cuotas patronal y del trabajador a la Seguridad Social, naturalmente sin recibir ninguna retribución salarial por parte del supuesto empleador, y pagando su IRPF en la declaración anual. La compra de ese contrato de trabajo no sólo ha sido rentable porque ha servido para comprar su residencia legal, sino porque al cabo de un año han podido ser despedidos, adquiriendo con ello el derecho al subsidio de desempleo. Como saben los expertos que están en contacto habitual con inmigrantes, con asociaciones de inmigrantes, y/o con ONG el precio de estos contratos de trabajo costó al inmigrante entre 3.000 y 6.000 euros.

Otra política pública que posiblemente ha incidido en la formación y cambio de actitudes de los españoles hacia la inmigración y los inmigrantes ha sido precisamente la de empadronamiento, aceptada igualmente por los Gobiernos del PP y del PSOE. De acuerdo con esta política, todo inmigrante, legal o no documentado, puede empadronarse con el exclusivo requisito de poder señalar un domicilio en el municipio correspondiente. El empadronamiento, como se ha dicho, proporciona inmediatamente el derecho a la tarjeta sanitaria, es decir, a la atención sanitaria gratuita, y el derecho a la educación gratuita de los hijos que tenga, durante todo el período de educación obligatoria. Como el empadronamiento es una competencia del gobierno local, es decir, de los ayuntamientos, y teniendo en cuenta que hay más de 8.000 municipios en España, no era difícil suponer que algunos se vieran tentados por otras nuevas mafias para empadronar a personas que no residieran realmente en España pero que, al hacerlo, estaban ganando arraigo y sobre todo, adquirirían el derecho a la tarjeta sanitaria, para utilizar gratuitamente la atención sanitaria en caso de necesitar cuidados por enfermedades graves y especialmente costosas (pagando sólo el viaje a España para acceder a esos servicios gratuitos). Esta práctica ha permitido que cierto número de ciudadanos que residen fuera de España, que incluso nunca han estado en España (pues durante algunos años se ha permitido el empadronamiento por Internet, hasta hace sólo unos meses en que el Gobierno lo ha prohibido expresamente mediante decreto) se hayan beneficiado de los servicios de la sanidad pública española sin hacer ninguna aportación ni a la Seguridad Social ni a la Hacienda de España. Ésta es la razón por la que la cifra de inmigrantes empadronados es más alta que la cifra de inmigrantes censados por el INE, como se pudo comprobar por las cifras discordantes de 2001, que no han podido compararse en años posteriores con el mismo rigor porque el censo se lleva a cabo cada 10 años (y por tanto no se volverá a hacer hasta el 2011), mientras que el padrón lo llevan a cabo los ayuntamientos y de forma anual.

Las cifras de inmigrantes según el padrón han sido objeto, por otra parte, de otras dudas metodológicas, incluso en el propio INE, que a

veces ha publicado rectificaciones en algunos municipios. El problema deriva de que las cifras de inmigrantes empadronados son la base para la distribución de ciertos recursos presupuestarios para sanidad y educación especialmente, de manera que los ayuntamientos piden recursos suplementarios a sus respectivos gobiernos autonómicos basándose en el incremento del número de inmigrantes sobrevenidos, y los gobiernos autonómicos hacen sus peticiones de recursos suplementarios a la Administración central del Estado sobre la base de esas mismas cifras. No parece imposible, por tanto, que algunos ayuntamientos y comunidades autónomas pretendan obtener más recursos presupuestarios aceptando como válidas unas cifras de inmigrantes residentes que por las razones explicadas puedan estar sobrevaloradas. Incluso la Administración central del Estado puede verse favorecida por estas cifras erróneas que sobreestimarían la población total española, pues la población es el denominador de muchas de las tasas utilizadas como indicadores económicos, de manera que una sobre-estimación de la población provocaría una disminución de la renta per capita, lo que en otros tiempos favorecería la posibilidad de que España recibiese fondos estructurales y de cohesión social de la Unión Europea. De igual manera, mientras esté vigente el Tratado de Niza, el peso de cada país en los órganos políticos de la UE está relacionado con la población de cada país, de manera que cuanto mayor es la población mayor es la cuota de poder en los órganos políticos. En resumen, la sobreestimación de la población inmigrante parece que tiene consecuencias favorables para las tres Administraciones públicas, mientras que no se conocen cuáles serían las ventajas para ninguna de ellas de una subestimación del contingente de inmigrantes.

La errática, no acordada entre los dos principales partidos españoles, y en algunos aspectos aparentemente errónea política de inmigración ha recibido también críticas de otros países de la Unión Europea e incluso de la propia Comisión, debido sobre todo a la escasa eficacia en el control de fronteras y al exceso de generosidad en la regulación masiva de inmigrantes indocumentados, pues ello repercute sobre el resto de países, ya que muchos inmigrantes llegan a España como paso previo para asentarse en otros países de la UE, debido a la desaparición de las fronteras interiores, y en el caso de las regularizaciones masivas porque, a partir de su regularización se pueden mover libremente por toda la Unión Europea. La reciente aprobación de una nueva Directiva europea sobre estos temas (por cierto, sorprendentemente apoyada con gran entusiasmo por España), tiene como objetivo principal la eliminación, o al menos la reducción, de los inmigrantes no documentados. Es así que el Gobierno español ha comenzado a poner en práctica medidas más eficaces para repatriar a los inmigrantes no documentados, y aunque de palabra ha mostrado su disposición a ser flexible en lo que se refiere a la ampliación del plazo de internamiento de estos inmigrantes, desde los cuarenta días

que prevé la legislación española a los varios meses que establece la nueva Directiva europea, para expulsarlos legalmente o, en caso de no poder hacerlo, dejarlos en libertad de moverse libremente por España, lo cierto es que en la práctica sí está aprovechando esta ampliación del margen de internamiento que permite la nueva Directiva europea.

Por otra parte, es cierto que en los últimos años los Gobiernos socialistas han incrementado sus esfuerzos para llegar a acuerdos con los países de los que proceden los mayores contingentes de inmigrantes clandestinos para lograr que los gobiernos de esos países se comprometan a impedir la emigración no controlada de sus ciudadanos hacia España, a cambio de incrementos en la ayuda a la cooperación y al desarrollo de esos países, con el fin de crear en esos países oportunidades de vida para sus ciudadanos que conduzcan a cierta desmotivación de los deseos de emigrar hacia España. Pero con excesiva frecuencia son los propios Gobiernos de esos países quienes incumplen los acuerdos, pues aceptan la ayuda al desarrollo y a la cooperación pero no adoptan las medidas que serían necesarias para evitar el éxodo de sus habitantes. Pero una evaluación global de las políticas gubernamentales hacia la inmigración desde el año 2000 tiene que ser necesariamente más negativa que positiva, debido en primer lugar a la falta de acuerdo entre los dos principales partidos políticos, que al cambiar continuamente de criterio han creado confusión y falta de rigor y firmeza, no sólo en los países de los que proceden los principales contingentes de inmigrantes, sino en la Unión Europea, que se ha visto afectada también por los cambios de criterio y la falta de adaptación de España a la política común. Por el contrario, las cambiantes políticas de inmigración han tenido dos consecuencias objetivas, con independencia de que fuesen o no consecuencias deseadas. Por una parte se ha favorecido a determinados sectores empresariales como cierta agricultura, la construcción, la hostelería y el turismo, y el comercio, proporcionándoles mano de obra barata, es decir, trabajadores que, al no disponer de documentación no han podido exigir contratos legales, y por ello han recibido salarios más bajos, transfiriendo al total de los contribuyentes los costes de la Seguridad Social que habrían correspondido a los empleadores. Por otra parte, y se supone también que de forma no intencionada, se ha favorecido la actividad de las mafias de inmigración clandestina y el «efecto llamada». Estas dos consecuencias se habrían evitado en gran medida si desde un principio se hubiese separado el permiso de trabajo del permiso de residencia, permitiendo que cualquier persona pudiera tener contrato legal y persiguiendo a los empleadores que tuvieran trabajadores sin contrato legal, y dejando a la policía de inmigración y a los jueces la decisión sobre qué hacer con los residentes no legales, tengan o no un empleo.

3. Opinión pública y políticas de inmigración

A pesar de la situación descrita de falta de acuerdo entre los dos partidos principales, y a pesar del consiguiente cambio de la legislación sobre inmigración cada vez que cambia el partido en el Gobierno (y a veces incluso cuando continúa en el Gobierno el mismo partido), y a pesar de que el número de inmigrantes ha crecido de forma muy acelerada, resulta sorprendente que la opinión pública española hacia la inmigración haya sido relativamente estable y más bien favorable, si bien es cierto que en estos últimos años ha aumentado significativamente la percepción de que los extranjeros «son demasiados», como se ha indicado anteriormente. Las opiniones de los españoles hacia la inmigración y hacia las políticas de inmigración promovidas por los diferentes Gobiernos de España entre 1991 y 2007 han variado en algunos aspectos y han permanecido más o menos estables en otros casos.⁸ Resulta muy curioso comprobar, sin embargo, que apenas se observan cambios en las actitudes de los españoles hacia la inmigración y hacia las políticas de inmigración como consecuencia de los cambios en el partido que ocupa el Gobierno de España o como consecuencia de los cambios legislativos. Sin embargo, se observan opiniones diferentes respecto a medidas concretas cuando se pregunta específicamente por ellas. Pero debe subrayarse que en los últimos años está creciendo de manera significativa la preocupación por el volumen de la población inmigrante y su ritmo de crecimiento, y en especial por la inmigración ilegal, no documentada o «sin papeles», de manera que la inmigración se ha ido convirtiendo en uno de los cinco principales problemas que los españoles mencionan como más importantes. Por otra parte, el agravamiento de la crisis económica y sus consecuencias están teniendo su especial repercusión en la población inmigrante, y al hacerlo están poniendo en evidencia lo anteriormente dicho, que el gran problema de mantener un gran volumen de inmigrantes clandestinos, sin papeles, era un riesgo seguro en cuanto cambiase el ciclo económico, pues serían los primeros en sufrirlo. Una vez más hay que insistir en que la opinión pública sobre la inmigración se forma en gran medida a partir de las consecuencias reales de las políticas públicas en ese sector.

La serie de dieciocho investigaciones realizadas por ASEP desde 1991, ya citadas anteriormente, proporcionan la posibilidad de comparar las respuestas de los españoles a un conjunto de preguntas repetidas año tras año sobre cuestiones directamente relacionadas con las políticas de inmigración, y servirá aquí de base para dar cuenta de la estabilidad o cambio que se ha producido a lo largo de este ya largo período. La primera cuestión tiene que ver con la entrada de los in-

8. Véase R. Zapata-Barrero (2008) y M. S. Vallés Martínez, M. Á. d'Ancona y A. Izquierdo Escribano (1999).

migrantes en España. Al evaluar las políticas seguidas por los distintos Gobiernos españoles se ha indicado que el gran fracaso ha sido la ausencia de un control eficaz de fronteras. En este sentido, los españoles han sido desde 1992 hasta el presente mayoritariamente favorables a que se limite la entrada de inmigrantes procedentes de países menos desarrollados (mientras que han sido mayoritariamente favorables a la entrada de los procedentes de países desarrollados). Concretamente, la proporción de españoles favorables a que se limite la entrada de los inmigrantes procedentes de países menos desarrollados ha sido superior al 50 % en las investigaciones realizadas entre 1992 y 1999 (con sólo dos excepciones apenas significativas, 49 % en 1993 y 61 % en 1996). La proporción aumentó a más del 60 % entre los años 2001 y 2003, y a más del 70 % desde el año 2004 (incluso 82 % en 2006). Esta opinión crecientemente favorable a la limitación de entrada es consecuencia, como parece lógico, de la percepción de un incremento acelerado del número de extranjeros e inmigrantes que se ha comentado al comienzo de este capítulo, de manera que quienes perciben ese incremento son más favorables también a que se limite la entrada de más inmigrantes de países menos desarrollados.

Pero, ¿cómo creen los españoles que se debe llevar a cabo esa limitación? La medida que a lo largo de estos dieciocho años ha sido siempre considerada como la más eficaz es «la fijación de un cupo anual de trabajadores» (algo más del 20 % de los entrevistados la han mencionado hasta el año 2001, y desde 2002 ha superado el 30 %). Durante casi todo este período la segunda medida más mencionada como eficaz para controlar la corriente de inmigrantes que entran en España, ha sido la de imponer «sanciones penales a los que transporten inmigrantes indocumentados» (con proporciones algo inferiores en general al 20 %), pero a partir de 2004 esta medida ha sido ligeramente superada por la de quienes prefieren «multar a los que emplean inmigrantes en condiciones irregulares». En esta cuestión parece evidente que los españoles aciertan al indicar que la medida más eficaz sería establecer el cupo anual de trabajadores que se necesitan, pero se equivocan al creer que los responsables de vigilar que ese cupo no se sobrepase van a lograrlo realmente. Ya se ha indicado que la cifra de los inmigrantes que logran entrar en España es más de 15 veces la establecida por el Gobierno, o lo que es igual, que entran en España 14 inmigrantes clandestinos por cada uno que entra legalmente. Por otra parte, la opinión pública española parece ir poco a poco llegando a la conclusión de que es más eficaz «multar a los que tengan trabajadores sin contrato legal» que «sancionar a los transportistas» (posiblemente porque también es más fácil detectar a los empleadores que a los transportistas). Sin embargo, se consideran poco eficaces en general otras medidas como «la imposición de visado» (porque probablemente ya han advertido que gran parte de los inmigrantes no documentados entran con un visado... de turista, por un aeropuerto y no

precisamente en «patera», y luego desaparecen por el territorio español), «la vigilancia en el estrecho de Gibraltar» (pues cada vez se utilizan medios de transporte marítimo más seguros, a pesar de que los medios suelen hablar de pateras y cayucos, y no de lanchas y otros medios rápidos y seguros para evitar la vigilancia de fronteras). Y la medida considerada como menos eficaz, siempre mencionada por menos del 10 % de los entrevistados, es «la repatriación a sus países de origen», ya que como se ha comentado la legislación ha sido muy garantista y, al menos hasta ahora, ha resultado muy poco eficaz, entre otras cosas porque los países de origen ponen toda clase de dificultades para readmitir a quienes han salido de sus fronteras.

En esta misma línea, los españoles han sido siempre favorables a que «sólo se deberían admitir trabajadores de otros países cuando no haya españoles para cubrir esos puestos de trabajo». La proporción de los que están de acuerdo con esa afirmación ha sido siempre significativamente superior a la de quienes no están de acuerdo, aunque entre 1997 y 2000 la diferencia fue inferior, probablemente porque fue la legislatura de mayor optimismo económico, como reflejaron los datos sobre confianza en la economía, tanto personal como nacional.⁹

Una segunda cuestión relativa a las políticas de inmigración es la que se refiere a «quiénes», es decir, qué tipo de inmigrantes es el que los españoles prefieren. Así, durante estos últimos dieciocho años alrededor de la mitad de los españoles han mostrado su preferencia por los técnicos y profesionales, mientras que alrededor de una quinta parte se han pronunciado a favor de que inmigren trabajadores no cualificados. A partir del 2004 se ha reducido algo la diferencia entre estas dos opciones hasta menos de 10 puntos porcentuales, pero continúa predominando la preferencia por los técnicos y profesionales.

Mayores cambios de opinión se han observado en relación con el tipo de inmigración preferida, si más permanente, con familia, o temporal sin familia y con retorno al país de origen al cabo de un tiempo. En los años 1992 y 1993, en los que se alcanzaron las cifras más altas de paro y cuando la confianza en la economía era más bien baja, predominó la preferencia por una inmigración temporal. A partir de 1995, y hasta el año 2005, sin embargo, predominó la preferencia por una inmigración más permanente, con arraigo y reagrupación familiar, pero en las dos últimas investigaciones de 2006 y 2007 predomina otra vez, y con gran claridad, la preferencia por una inmigración sin familia y con retorno al país de origen después de un tiempo. Estos datos sugieren, consecuentemente, que en momentos de crisis económica los españoles prefieren que los inmigrantes vengan sólo para

9. Los datos sobre el Índice de Sentimiento del Consumidor entre 1997-2000 crecieron de manera continuada, y lograron los máximos valores de todo el período 1986-2008, tanto para el ISC global como para sus dos componentes, la confianza en la economía nacional y la confianza en la propia economía personal.

estar unos años, sin familiares, y que luego vuelvan a su país de origen, mientras que en períodos de mayor bonanza económica la mayoría es partidaria de que los inmigrantes vengan con la intención de quedarse de forma permanente, incluso con su familia. Extrapolando estos datos a la situación actual de crisis económica, parece probable que los datos de la próxima investigación de esta larga serie temporal, prevista para 2009, sean mucho más favorables a la inmigración temporal con vuelta al país de origen al cabo de unos años.

Una constante en la opinión de los españoles sobre políticas más concretas se refiere al «dónde», es decir, a los asentamientos de los inmigrantes. Más de dos tercios de los españoles han opinado en las dieciocho investigaciones realizadas que «la concentración de inmigrantes en barrios determinados dificulta su integración», mientras que sólo alrededor de un 20 % creen que, por el contrario, favorece su integración. Coherentemente con esta opinión, una mayoría próxima al 50 % cree que «el Gobierno debería practicar una política de dispersión (de los inmigrantes) por barrios».¹⁰ Ésta es una cuestión debatida entre los políticos, y posiblemente no deba ser examinada como una cuestión que sólo tiene una respuesta. En efecto, pocos dudarían de que cuando el inmigrante llega a España, desconociendo el idioma, las costumbres, sin tener trabajo ni saber moverse en un ambiente nuevo y desconocido, residir en un barrio en el que pueda encontrar a compatriotas o, en su caso, otros inmigrantes que llevan ya más tiempo en España, probablemente puede ayudarle mucho a desenvolverse en un medio social hasta entonces desconocido. Pero es cierto que, pasado un tiempo de aprendizaje sobre su nuevo medio ambiente social, quedarse en el barrio donde hay otros compatriotas sería negativo para el inmigrante, que vería limitadas sus posibilidades de integración social y, por tanto, sus posibilidades de desarrollarse como persona. En resumen, la dispersión es la mejor política, pero en un primer momento residir en un barrio en el que el inmigrante encuentre a compatriotas que puedan enseñarle a adaptarse a su nueva realidad social puede ser enormemente funcional para todos los implicados, y también para la sociedad de acogida en su conjunto.

No obstante, en relación con estas cuestiones de política general de inmigración, cabe subrayar que los españoles han preferido siempre que la política de inmigración esté englobada en la política general contra la exclusión y marginación sociales, en lugar de que exista una política específica para los inmigrantes. Pero en la última investigación en la que se incluyó esta pregunta, la de 2004, las dos opciones tenían un respaldo popular ya casi igual, pues la tendencia ha sido precisamente la de una aproximación entre ambas opciones. En cualquier caso, parece que se trata de una cuestión actualmente contro-

10. Véase C. González Enríquez y B. Álvarez Miranda (2006) y A. Izquierdo Escribano (2000).

vertida, y en la que las dos opciones tienen un respaldo muy similar.

También se observa una gran estabilidad en el tiempo en relación con la política de integración de los inmigrantes. Más de la mitad de los españoles, incluso más de dos tercios entre 1995 y 2005, son partidarios de «una política que favorezca la integración de los inmigrantes» en su nuevo entorno social, frente a un 25 % aproximadamente que sería más partidario de «estimular el regreso de los inmigrantes a su país de origen». Debe tomarse buena nota, sin embargo, de que en las investigaciones de 2006 y 2007 las dos proporciones son muy similares, lo que significa que la proporción de los partidarios de que se favorezca el regreso de los inmigrantes a sus países de origen ha aumentado prácticamente al doble de lo que se había observado durante los trece años precedentes, sólo levemente por debajo del 50 %. Una vez más hay que señalar que la grave situación de crisis económica por la que pasa la sociedad española posiblemente está incrementando de forma acelerada la opinión favorable a que los inmigrantes regresen a sus países de origen. Esta cuestión nos abre la puerta a la debatida cuestión de la integración o adaptación del inmigrante a su nuevo medio social. No parece necesario insistir en que los españoles creen mayoritariamente que los inmigrantes latinoamericanos deberían tener preferencia a la hora de facilitar su integración (si bien una proporción algo mayor todos los años opina que «se debería dar preferencia a todos los grupos de inmigrantes para su integración», y que los inmigrantes latinoamericanos son los que mejor se han adaptado a su nueva vida en España. No deben extrañar estas justas apreciaciones, puesto que efectivamente los inmigrantes latinoamericanos son los que tradicionalmente se han adaptado mejor a España, y los que han hecho mayores esfuerzos para integrarse, según declaran ellos mismos y también los demás grupos de inmigrantes, como se pone de manifiesto en las cuatro encuestas entre inmigrantes anteriormente mencionadas.

Puesto que una gran parte de los inmigrantes están sin documentar, revisten especial interés las opiniones sobre este grupo social. Los españoles parecen tener opiniones muy concretas y firmes sobre esta cuestión. Según ellos, el Gobierno tiene la obligación de limitar la entrada de inmigrantes, como se ha comentado anteriormente. Pero, una vez que los inmigrantes están dentro de España, de manera legal o ilegal, la opinión pública cree mayoritariamente que debe favorecerse su integración, y que la política más adecuada para hacerlo es «regularizando su situación, si tienen trabajo actualmente», o «darles un período de tres meses para encontrar trabajo y, en caso contrario, devolverles a su país de origen». En las investigaciones de 2006 y 2007, sin embargo, la opinión pública es muy clara, pues la gran mayoría dice estar en desacuerdo con la afirmación de que «a los inmigrantes clandestinos hay que dejarles en libertad y no expulsarles de España», unos datos que, al favorecer la repatriación de los inmi-

grantes clandestinos, corroboran los datos antes comentados respecto a que en esas dos mismas investigaciones la proporción de quienes favorecen una política de estímulo del retorno de los inmigrantes a sus países de origen ha crecido muy significativamente respecto a años precedentes, igualando a la proporción de quienes se muestran más partidarios de favorecer su integración.

Los españoles han opinado también mayoritariamente a lo largo de estos últimos dieciocho años que, mientras los inmigrantes legales estén en España, deben otorgárseles ciertos derechos de ciudadanía. Así, una mayoría se ha mostrado tradicionalmente de acuerdo con que «cualquier extranjero que trabaje legalmente en España debería poder votar en todas las elecciones» (una idea que en la actualidad favorecen tanto el Gobierno socialista como el principal partido de la oposición, el PP), si bien el respaldo mayoritario a este derecho se ha reducido de manera importante en las dos últimas investigaciones de 2006 y 2007. De manera similar, también predomina el acuerdo sobre el desacuerdo con respecto a la afirmación de que «cualquier extranjero que se case con una española debería adquirir de forma inmediata la nacionalidad española», pero la opinión respecto a una frase similar, la de que «los ciudadanos de cualquier país deberían tener derecho a establecerse en cualquier país, sin ningún tipo de limitaciones», que durante años recibió una opinión pública mayoritariamente favorable, ha pasado a ser mayoritariamente desfavorable en las cuatro investigaciones realizadas desde 2004.

En general, por tanto, se observa una pauta general de creciente respaldo a fomentar el retorno de los inmigrantes a sus países de origen y de recortar sus derechos mientras estén en España. Una tendencia similar se observa también en relación con las ayudas y beneficios en general que se deberían prestar a los inmigrantes. En las investigaciones realizadas entre 1991 y 2003, casi sin excepciones significativas, se observa que dos tercios de los entrevistados se mostraban favorables a que el Estado español proporcionara acceso a una vivienda y concediera el subsidio de paro a los inmigrantes, tres cuartas partes eran favorables a que proporcionara educación gratuita al cónyuge del inmigrante, y cursos de Formación Profesional y cursos de español a todos los inmigrantes que los necesitasen, y más del 80 % opinaban igualmente que se debería proporcionar a los inmigrantes educación gratuita para sus hijos y derecho a asistencia sanitaria pública. Debe recordarse que todos los inmigrantes, con o sin la documentación exigible, tienen ya adquirido desde hace años el derecho a la asistencia médica gratuita y a la enseñanza igualmente gratuita para sus hijos. Por ello resulta muy importante subrayar que en las investigaciones realizadas desde 2004 todos estos apoyos y ayudas ven reducido el respaldo que reciben de los ciudadanos, de manera que ya en 2006 menos del 50 % de los españoles apoya que el Estado deba proporcionar «educación gratuita para el cónyuge», «subsidio de

paro» y «acceso a una vivienda». Sobre todo ha disminuido de forma muy importante, hasta sólo un tercio del electorado, la proporción de españoles favorable a que el Estado facilite a los inmigrantes el acceso a una vivienda.

Precisamente en las dos investigaciones de los años 2006 y 2007 se pidió la opinión acerca de cómo se percibía el tratamiento que el Gobierno estaba dando al tema de la inmigración ilegal. Los datos son muy elocuentes, pues alrededor de un tercio cree que el tratamiento es malo o muy malo, mientras que sólo una cuarta parte cree que el trato es bueno o muy bueno.

4. Conclusiones

El simplificado examen que se ha hecho de la opinión pública española respecto a las políticas de inmigración sugiere que, en general, éstas son bastante positivas para los inmigrantes —legales o no— que se encuentren dentro de España, reflejando valores humanitarios de acogida que son compatibles con la exigencia al Gobierno para que controle mejor las fronteras e impida la entrada de inmigrantes clandestinos. No obstante, y posiblemente al constatar que el Gobierno no está logrando un eficaz control de las fronteras, y que ello está provocando un incremento acelerado del número de inmigrantes, la opinión pública española está variando hacia posiciones más favorables al retorno de los inmigrantes a sus países de origen, y menos favorables a su integración en la sociedad española.

Los problemas pendientes para la política española de inmigración pueden por tanto reducirse a dos. Por una parte la necesidad de controlar mejor las fronteras, para impedir la entrada masiva de inmigrantes sin control y para favorecer una selección en función de cuales sean las necesidades reales del mercado español. En segundo lugar, una separación de los permisos de residencia y de trabajo, de manera que se permita trabajar con contrato legal a cualquier inmigrante, con o sin documentación, a fin de impedir la explotación de los inmigrantes no documentados por parte de empresarios desaprensivos, mediante contratos no legales que estipulan salarios por debajo de lo establecido en los contratos colectivos y en la legislación laboral en general. Y el tercer problema pendiente se refiere a la necesidad de agilizar los trámites y condiciones legales para que se pueda repatriar a sus respectivos países a los inmigrantes que se hayan establecido en España de forma no legal, o en su defecto, que se estimule adecuadamente a los inmigrantes para retornar a sus países de origen.

No obstante, debe subrayarse que las encuestas de 2006 y 2007 contrastan significativamente con todas las anteriores en cuanto que muestran unas actitudes de los españoles hacia la inmigración y los inmigrantes bastante menos favorables que las anteriores, lo que su-

giere que, al haber empeorado sensiblemente la situación económica y sobre todo el nivel de empleo en España a lo largo de 2008 y del primer mes de 2009, es razonablemente previsible que la opinión pública hacia la inmigración y los inmigrantes habrá empeorado también. Como prueba de esta última afirmación, algunos datos de la encuesta mensual realizada por ASEP en enero y febrero de 2009 confirman el acelerado incremento de las actitudes negativas hacia la inmigración. Concretamente, en enero un 40 % de los españoles afirman que la inmigración es «más bien negativa para España», frente a un 22 % que opinan que es más bien positiva. Y en febrero un 62 % de entrevistados se muestra algo o muy de acuerdo con que «se estimule a los inmigrantes a que vuelvan a sus países de origen».¹¹

Bibliografía

- Aja, E. y Díez, L. (coord.) (2005): «La regulación de la inmigración en Europa», *Colección de Estudios Sociales*, n.º 17, Fundación «la Caixa», Barcelona.
- Banco de Datos ASEP/JDS «Colección Inmigrantes» (1991-2007). www.jdsurvey.net
- Cachón Rodríguez, L. (2009): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Anthropos, Barcelona.
- Díez Nicolás, J. (2005): «Las dos caras de la inmigración», *Observatorio Permanente de la Inmigración*, n.º 3, Ministerio de Asuntos Sociales.
- González Enríquez, C. y Álvarez Miranda, B. (2006): «Inmigrantes en el barrio», *Observatorio Permanente de la Inmigración*, n.º 6, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Izquierdo Escribano, A. (2000): «El proyecto migratorio y la integración de los extranjeros», *Revista de Estudios de Juventud*, 49: pp. 43-52.
- Vallés Martínez, M. S.; Cea D'Ancona, M. Á. y Izquierdo Escribano, A. (1999): «Las encuestas sobre inmigración en España y en Europa», *Tópicos, medios de comunicación y política migratoria*, IMSERSO, Madrid.
- Zapata-Barrero, R. (2008): «Policies and Public Opinion towards Immigrants: the Spanish Case», *Ethnic and Racial Studies*.
- Zapata-Barrero, R.; González, E. y Sánchez Montijano, E. (2008): «El discurso político en torno a la inmigración en España y en la UE», *Observatorio Permanente de la Inmigración*, n.º 16, Ministerio de Asuntos Sociales.

11. Datos recogidos por ASEP en «La Opinión Pública de los Españoles», investigaciones núms. 232 y 233 correspondientes a enero y febrero de 2009 mediante encuesta nacional de alrededor de 1.200 personas representativas de la población residente en España de 18 y más años, a través de entrevista «cara-a-cara» en el domicilio del entrevistado (www.jdsurvey.net).