

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS ACTUALES EN ESPAÑA

Raimundo ARAGÓN BOMBÍN

1. POLITICA EMIGRATORIA.

Desde 1986, coincidiendo con el ingreso de nuestro país en la Comunidad Europea y la promulgación de la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, se hace más palpable un cambio en la orientación de la política española de migraciones, tanto en la vertiente emigratoria como inmigratoria.

a) Existe un *cambio en la legislación*:

- la normativa comunitaria referida a libre circulación de trabajadores y de protección de seguridad social comienza a aplicarse paulatinamente.

- los nacionales de terceros países son situados en un "status" inferior a los nacionales de países comunitarios.

b) Existe un *cambio en la Administración*: la Dirección General del Instituto Español de Emigración se convierte en la Dirección General de Migraciones; y este cambio no es una mera modificación semántica, sino de contenido y de orientación.

c) Existe un *cambio en la orientación ideológica o política*; se abandona la política de corte proteccionista: una orientación alentada y practicada durante la dictadura franquista y tolerada durante el período de la transición.

Una política, de la que pueden encontrarse paralelismos con las practicadas por otros países de sistemas políticos análogos, que estaba sustentada en dos bases esenciales:

- el temor al "contagio democrático" de los inmigrantes en las sociedades de acogida, para lo que se cultivaba la nostalgia, la sensación de temporalidad y la conveniencia de preservar la diferencia, presentada como "señas de identidad".

- la facilidad del envío de remesas, dado el lugar tan destacado que ocupaban en la economía española.

d) *Desde 1992 se apuesta por la integración social y la equiparación social y, en la medida de lo posible, jurídica, con los nacionales.*

Esta política se lleva a cabo mediante la articulación de las medidas siguientes:

- convenios de Seguridad Social,

- convenios de doble nacionalidad,

- integración en los "currícula" escolares de las clases de lengua y cultura españolas.

- transformación de las Casas de España, de hogares de emigrantes en Centros Culturales del Estado español, que han culminado con su incorporación al Instituto Cervantes.

Finalmente, y en los últimos años, se propicia la participación electoral en

aquellos comicios en los que legalmente sea posible -municipales-.

e) Por último, *se potencia una equiparación lo más equilibrada posible con los españoles residentes en España*: intentando evitar las desventajas de residir en el extranjero.

Esta equiparación tiene dos ejes:

- protección social,
- participación electoral.

En el *primer campo* se ha realizado un esfuerzo para alcanzar lo que hemos denominado "umbral mínimo de protección":

- ayudas económicas que garantizan una renta de subsistencia en caso de ancianidad o invalidez. Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles y Orden Ministerial de 22 de abril de 1993, por la que se establecen y regulan los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles.

- repatriación y acogida en residencias de la Tercera Edad.
- asistencia sanitaria gratuita mediante convenios con entidades mutualistas.

En el *segundo*, el sistema electoral español resulta complejo y poco propicio para la participación de los emigrantes.

Tanto la Constitución como la LOREG -Ley Orgánica de Régimen Electoral General- contemplan sólo la participación de los emigrantes a través de la ficción de la ausencia de su última residencia en España. Configurando un registro electoral especial denominado CERA -Censo Electoral de Residentes Ausentes; que reviste determinadas particularidades en cuanto a la inscripción -ha de ser de oficio-; revisión, a través de los Consulados en plazos especiales, y en cuanto a la votación: exclusivamente por correo.

No obstante, se ha hecho un esfuerzo notable para fomentar la participación, que ha permitido en los últimos tres años duplicar el número de inscritos en el CERA: de 150.000 en 1989, a 382.000 en 1993; y cuadruplicar el número de votantes: de 60.000 a 230.000.

Un protagonismo destacado en este incremento lo ha llevado a cabo el Consejo General de la Emigración, como culminación y representación de los cauces de participación de los emigrantes.

f) Un último aspecto es la *adaptación a la nueva estructura competencial del Estado: Administración Central y Comunidades Autónomas*.

La duplicidad y solapamiento que inevitablemente tienden a producirse en la actuación exterior de las diversas Administraciones solo puede resolverse mediante el establecimiento de una acción concertada entre todos.

Unas buenas bases para dicha concertación serían:

- la actuación exclusiva del Estado en la protección de los derechos individuales de los emigrantes, vinculados a su condición de ciudadanos españoles.
- la actuación exclusiva o predominante de las Comunidades Autónomas en relación con los derechos asociativos y culturales de los emigrantes.

En fin, para concluir esta primera parte de mi exposición, quisiera señalar como objetivos inmediatos en curso:

- la generalización de las pensiones asistenciales por ancianidad.

- la extensión a América del programa de viajes de vacaciones para la tercera edad.

- la potenciación de ayudas para el estudio a los hijos de los emigrantes en Iberoamérica.

2. POLITICA INMIGRATORIA.

La segunda dimensión a considerar es la política inmigratoria, dentro de la cual conviene distinguir con rotundidad dos dimensiones: la política comunitaria de libre circulación (A) y la política de inmigración en relación con los nacionales de terceros países (B).

A. La *libre circulación de trabajadores* constituye uno de los pilares básicos de la Comunidad.

España apoyó el adelantamiento del final del período transitorio, a pesar de que en la actualidad es mayor el número de ciudadanos comunitarios que se trasladan a España por motivos de residencia o trabajo, que el de españoles que se dirigen al resto de los países de la Comunidad.

España, al igual que Portugal, forma parte del Grupo de países miembros del Tratado de Schengen, que defienden una aplicación estricta del artículo 8º A. del Acta Unica Europea y consagra la supresión no sólo de los controles en fronteras, sino de la existencia misma de fronteras como lugar específico de control.

Existen otros muchos aspectos del Tratado de Schengen, entre ellos, el fundamental, la creación y funcionamiento del SIS -Sistema de Información de Schengen-, verdadera clave y garantía de funcionamiento del Tratado.

B. En relación con los *terceros países*, es necesario comenzar señalando que la Comunidad Europea en cuanto tal, no tiene una política inmigratoria específica.

El Tratado de Maastricht no incluye la emigración entre las materias de competencia comunitaria, sino que la sitúa en el ámbito de la cooperación intergubernamental, si bien se establecen lo que se denominan "pasarelas" en la jerga comunitaria, que son unos mecanismos bastante complejos que permiten decidir por mayoría aspectos concretos de esta materia, una vez decidido por unanimidad que pueda hacerse así.

Por tanto, y aún sabiendo que existen diversos foros, como el Grupo de Coordinadores encargado de vigilar el cumplimiento de las medidas adoptadas en el Documento de Palma, el Grupo "ad hoc" Inmigración, dependiente de los Ministros de Justicia e Interior, y el propio Grupo de Ministros de Trevi, que adoptan decisiones e iniciativas que condicionan la política inmigratoria, cada país de la Comunidad Europea, y, en este caso, España tienen la posibilidad de diseñar y ejecutar su propia política migratoria.

Esta política se halla contenida en dos documentos fundamentales:

- La Comunicación que dirige el Gobierno al Congreso de los Diputados, en diciembre de 1990.

- La proposición "no de ley" aprobada por el Congreso de los Diputados, en abril de 1991, y en la que se expresan once recomendaciones al Gobierno, que constituyen el programa de actuación en curso, en relación con esta materia. Algunas de estas medidas resultarán, por su trascendencia y repercusión social,

familiares a muchos de los lectores:

- exigencia de visados a Magreb y República Dominicana.
- proceso de regularización.
- Oficinas Unicas.
- Comisión Interministerial.
- ratificación de los Tratados de Schengen y Dublín.

Debajo de estas medidas subyace la consecución de los tres objetivos básicos de la política de inmigración, que son:

- control de flujos,
- promoción e integración social de los inmigrantes realmente establecidos,
- cooperación al desarrollo de los países origen de los flujos.

Renuncio a desarrollar aquí estos conceptos, habida cuenta de que cada uno ellos podría dar lugar, no sólo a una breve nota, sino a una monografía. Además de los principios teóricos y legales en los que se inspire la política inmigratoria, existe un contexto sociológico que determina lo que podríamos denominar el talante de dicha política. Dentro de los países de la Comunidad Europea pueden distinguirse con claridad dos talantes, claramente diferenciados, que corresponden:

- a dos coyunturas migratorias: viejos y nuevos países de inmigración.
- a dos situaciones geográficas: países centro europeos, países del sur, entre los que cabe señalar específicamente a Portugal, España, Italia y Grecia.

Estos últimos países tienen en común muchas cosas, pero en el ámbito migratorio deben señalarse como rasgos distintivos comunes los siguientes:

a) En primer lugar, que son países de inmigración reciente, y en consecuencia, las cuestiones más acuciantes son las relacionadas con la fase de acogida y establecimiento de los flujos, las situaciones de irregularidad, y, al final, la propia definición de la política inmigratoria.

b) En segundo lugar, la existencia de una memoria colectiva reciente del pasado migratorio: esto crea una conciencia generalizada, difusa, de compasión y tolerancia hacia los inmigrantes.

c) En tercer lugar, la presencia de los inmigrantes ha de ser considerada como escasa -en torno al 1 o 1,5 por ciento de la población total, muy lejos del 6 al 8 por ciento de media en la Comunidad Europea-; aunque de signo creciente y de distribución geográfica muy irregular.

d) Con una mayor preocupación por los flujos SUR-NORTE, frente a la preocupación dominante en Europa, volcada hacia los flujos ESTE-OESTE.

e) Con vinculaciones y tratos diferenciados, generalmente preferentes, hacia los nacionales de determinados países, antiguas colonias, situadas básicamente en Iberoamérica y, en algunos casos, Africa, mediante diversas instituciones, entre las que señalaría en relación con la institución jurídica de la doble nacionalidad.

3. EL CASO DE LOS PORTUGUESES RESIDENTES EN ESPAÑA.

Abordamos a continuación, de manera breve, la definición de algunas de las características cuantitativas y cualitativas de la colectividad portuguesa en España.

Las últimas cifras oficiales de residentes portugueses legalmente residentes

en España, son las siguientes:

31.12.91	25.351 personas
31.12.92	30.274 personas

Algunas estimaciones elevan a 60.000, y aún 70.000, el número de residentes portugueses, aunque no indican las fuentes.

El "stock" de trabajadores con permiso de trabajo en vigor, arroja los resultados siguientes:

1988	5.469
1989	6.353
1990	7.715
1991	11.380

A partir del 1º de enero de 1992, los nacionales portugueses no necesitan autorización administrativa para ejercer su actividad lucrativa en España, por lo que carecemos desde esa fecha de estadísticas sobre permisos de trabajo, ya que no se conceden.

La distribución por edad de los trabajadores portugueses arroja, como es habitual, una gran concentración en los segmentos de plenitud de vida laboral.

Grupos de edad	% total
Menores de 20 años	6,3
De 20 a 24 años	16,7
De 25 a 54 años	72,9
Mayores de 55 años	3,8

La mayoría de los trabajadores son hombres, 73,3 %, frente al 26,7 % mujeres.

Considerando además la información obtenida del proceso de regularización -se adjuntan los datos correspondientes a Portugal en los CUADROS 1 A 5- se pueden obtener algunas informaciones añadidas, si bien es preciso señalar antes que el proceso de regularización afectó sólo parcialmente a los nacionales portugueses, ya que al entrar en vigor la libre circulación, comenzaron a no resolverse las solicitudes de regularización, al carecer de significado, ya que "ope legis" se hallaban regulares: Así, la distribución por sectores de actividad del "stock" de trabajadores -Agrario, 15%; Industria, 23%; Construcción, 19%; Servicios, 43%- se complementa y amplía por la distribución por profesiones, donde se aprecia la concentración del empleo

femenino en servicio doméstico y la del masculino en hostelería, construcción y trabajadores agrícolas y ganaderos.

Las mayores concentraciones por lugar de residencia se producen en Madrid, Cataluña (Barcelona y Gerona) y Galicia.

En conclusión, un colectivo que se caracteriza por una mayor antigüedad de permanencia en España, con una dispersión geográfica mayor, y una adscripción clara por sexos, mujeres en el servicio doméstico y varones en construcción, trabajos agrícolas y forestales y hostelería.

Cuadro 1. *Regularización de portugueses hasta el 31-5-93.*

Sexo	
Hombres	709
Mujeres	473
Estado Civil	
Solteros	601
Casados	550
Divorciados	18
Viudos	7
L. Separados	6
Clase de Permiso	
C. Ajena	1.182
C. Propia	0
Total permisos concedidos	1.182