

## Resumen

Este artículo recorre la evolución del fenómeno inmigratorio en España en los últimos diez años. Se lleva a cabo un balance sobre cómo se ha ido gestionando el fenómeno y se intentan explicar las características, y sobre todo los déficits del modelo de gestión de la inmigración en España en este período. También se proporciona un breve análisis sobre los retos de la inmigración que ha de superar España en un futuro próximo. Las conclusiones de este artículo son que, aunque las inmigraciones en España han sido irregulares, y en gran parte desordenadas, el modelo *laissez-faire* español ha sido muy eficaz y beneficioso desde un punto de vista económico, pero, al producirse las inmigraciones de forma desordenada, el modelo empieza a ser insostenible y empezamos a ver señales de que va a ser necesario sustituir el desorden por el orden.

*Palabras clave:* inmigración, inmigración irregular, inmigración ilegal, políticas de inmigración.

## Abstract

This article covers the evolution of the immigration phenomenon in Spain over the last ten years period. The aim is to provide an account of how effective the phenomenon has been managed, and to try to explain the characteristics, and especially the shortfalls, of the Spanish immigration model. Also, the article provides a brief analysis on the future immigration challenges that Spain has to overcome. The conclusions of this article are that although the immigrations in Spain have been irregular, and largely produced in a haphazardly fashion, the Spanish *laissez-faire* model has been very effective and beneficial from an economic point of view, but, by letting immigration being produced in a chaotic way, the model becomes unsustainable, and hence, we are seeing signs that the model need to be substantially reformed.

*Key words:* immigration, irregular immigration, illegal immigration, immigration policies.

*JEL classification:* J61.

# LA ORDENACIÓN DE LOS FLUJOS DE INMIGRACIÓN: DIEZ AÑOS DE INMIGRACIÓN MASIVA EN ESPAÑA

Rickard SANDELL

Real Instituto Elcano  
Instituto Madrileño de Estudios Avanzados (IMDEA)

## I. INTRODUCCIÓN

EL objeto de este artículo es analizar la realidad inmigratoria que vive España y hacer un balance sobre cómo se ha ido gestionando la inmigración en los últimos diez años. Otro de sus objetivos es mirar hacia el futuro y analizar los retos para la ordenación de los flujos inmigratorios con base en la información que poseemos en este momento.

El artículo está estructurado en la manera siguiente. Primero se repasa la realidad inmigratoria española, prestando especial atención a la relación entre el fenómeno migratorio y las migraciones regulares, irregulares e ilegales. Después, se procede a analizar los cambios que podrían producirse en la inmigración en los próximos años. Y, finalmente, en las conclusiones se recapitulan los hallazgos de este artículo, y se identifican los principales problemas que deberán intentar solucionar las políticas de inmigración españolas.

## II. LA REALIDAD INMIGRATORIA EN ESPAÑA: INMIGRACIÓN REGULAR, IRREGULAR E ILEGAL

La mejor forma de entender la realidad inmigratoria en España es ver la evolución del fenómeno en los últimos años. A continuación se muestra un cuadro con la

evolución del número de extranjeros dados en alta en el Padrón Municipal desde el año 1998 hasta el presente. Al estudiar el cuadro n.º 1 se ve claramente que la inmigración en España es muy reciente. En 1998 apenas había 637.000 extranjeros (empadronados) en España; el 1 de enero de 2007 ya había cerca de 4,5 millones, un incremento neto de alrededor de 3,9 millones de extranjeros en tan solo diez años, o un incremento medio de 430.000 inmigrantes al año durante el período. Si además se contabiliza a todos aquellos que han nacido fuera de España, pero que ya gozan de la nacionalidad española, la inmigración total sobrepasa los cinco millones. En términos relativos, el colectivo inmigrante ha aumentado desde un modesto 3 por 100 en 1998 hasta aproximadamente el 13 por 100 de la población total de España. Vemos también que casi todo el crecimiento de la población española se debe a la inmigración: el número de personas nacidas en España sólo ha aumentado en 1,2 millones, mientras que la población total ha crecido en más de cinco millones.

El incremento no ha sido homogéneo en cuanto al origen de la inmigración. En los gráficos 1 y 2 se mide la influencia o importancia de cada una de las regiones de origen que se presentan en el cuadro n.º 1, primero en términos absolutos y después en términos relativos.

CUADRO N.º 1

**ESPAÑA: DIEZ AÑOS DE INMIGRACIÓN**  
(En miles de inmigrantes y porcentajes, entre paréntesis)

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Población naturalizada (*)	732 (2)	693 (2)	661 (1)	659 (2)	638 (1)	616 (1)	599 (1)	549 (1)	510 (1)	537 (1)
Población extranjera	4.483 (10)	4.144 (9)	3.731 (8)	3.034 (7)	2.664 (6)	1.978 (5)	1.371 (3)	924 (2)	749 (2)	637 (2)
Total inmigrantes	5.214 (12)	4.838 (11)	4.391 (10)	3.694 (9)	3.302 (8)	2.594 (6)	1.969 (5)	1.472 (4)	1.259 (3)	1.174 (3)
Población nacida en España	39.903 (88)	39.871 (89)	39.717 (90)	39.504 (91)	39.415 (92)	39.244 (94)	39.148 (95)	39.027 (96)	38.943 (97)	38.679 (97)
<b>Población de España</b>	<b>45.117</b>	<b>44.709</b>	<b>44.109</b>	<b>43.198</b>	<b>42.717</b>	<b>41.838</b>	<b>41.117</b>	<b>40.500</b>	<b>40.202</b>	<b>39.853</b>

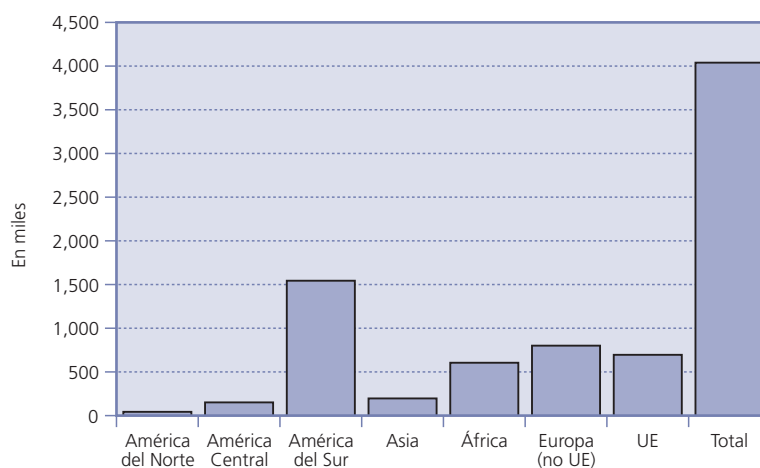
(\*) La población naturalizada comprende a los nacidos en el extranjero, pero que viven en España y tienen nacionalidad española.  
Nota: Los datos de 2007 son preliminares.  
Fuente: Datos del Instituto Nacional de Estadística y del Padrón Municipal para el 1 de enero.

Lo primero que salta a la vista es la gran importancia de América del Sur. Casi un 40 por 100 del incremento de la inmigración en España en los últimos diez años se debe a la inmigración procedente del continente sudamericano. La segunda región más importante es Europa no comunitaria, que aporta más de 800.000, el 20 por 100 del incremento de los inmigrantes en España durante el período estudiado. Sorprendentemente quizá —y teniendo en cuenta la gran importancia que cobra la inmigración procedente de África, y sobre todo del África subsahariana, en los medios de comunicación— durante los últimos ocho años África en su conjunto contribuye tan solo con 600.000 al incremento de 3,8 millones de inmigrantes. De estos 600.000, más de 400.000 son de Marruecos. Es decir, el África subsahariana es una región de origen «mínima» en cuanto a su aportación de inmigrantes a España en este momento, y ello a pesar de que estos datos incluyen los inmigrantes ilegales que llegaron en la avalancha de cayucos a las Islas Canarias en 2006. Se estima

que vinieron alrededor de 30.000 inmigrantes ilegales por esta vía, y que entre 6.000 y 10.000 han sido repatriados. Es decir, la llamada crisis migratoria en las Islas Canarias explicaría como mucho el 5 por 100 del aumento neto de la inmigración a España a lo largo de 2006.

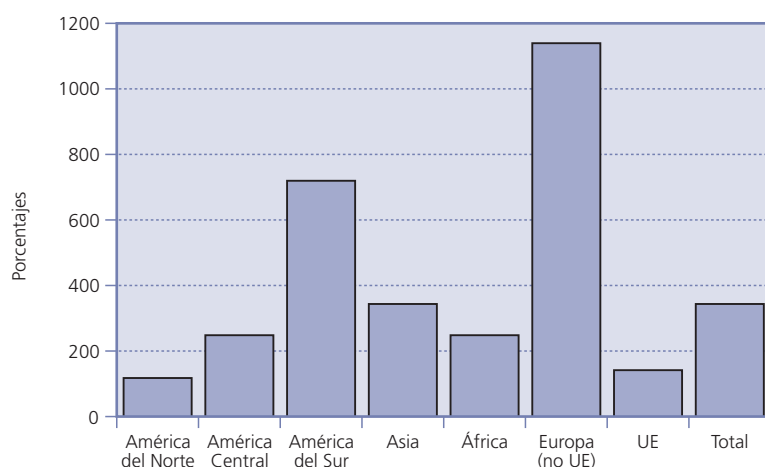
Observando el incremento relativo, en lugar del incremento absoluto, se revela en parte otra realidad (véase el gráfico 2). Los países europeos no-comunitarios destacan con un incremento de más del 1.100 por 100 para el período. En segundo lugar, se encuentra América del Sur, con un

GRÁFICO 1  
**INCREMENTO TOTAL DEL STOCK DE INMIGRANTES POR REGIÓN, 1998-2007**



Nota: La UE es la UE25, incluyéndose Rumanía y Bulgaria en Europa No-UE. Datos del INE.

GRÁFICO 2  
INCREMENTO EN PORCENTAJE DEL STOCK DE INMIGRANTES  
POR REGIÓN, 1998-2007



Nota: La UE es la UE25, incluyéndose Rumania y Bulgaria en Europa No-UE. Datos del INE.

aumento de su *stock* de inmigrantes de más del 700 por 100. El incremento de todas las demás regiones es inferior al incremento relativo total de la inmigración en España, salvo en el caso de Asia, que lo iguala. Esta es una indicación de que el fenómeno migratorio español se explica en gran medida por las migraciones procedentes de Europa Oriental y América del Sur.

A continuación, se realizará un análisis más profundo sobre el fenómeno inmigratorio en España, y en particular de la inmigración irregular. Este análisis se basa en la comparación de dos registros: el Padrón Municipal y el Registro Oficial sobre Permisos de Residencia en vigor. La tabulación cruzada de los datos agregados del Padrón Municipal con los datos registrados sobre la expedición de permisos de residencia, con el fin de calcular la cantidad de inmigrantes irregulares que entran en España, implica comparar los datos de dos registros distintos y no re-

lacionados entre sí. Para realizar una tabulación cruzada con vistas a elaborar estadísticas fidedignas sobre la cantidad de inmigrantes regulares e irregulares y la cifra total de inmigrantes que actualmente reside en España, hay que presuponer un reducido número de inmigrantes presentes en España sin estar empadronados. Al no ser así, existe un riesgo de que se subestime el verdadero tamaño de la población inmigrante en España, y por tanto la proporción de inmigrantes regulares e irregulares.

Existen diversos motivos para creer que el tamaño de estas dos subcategorías es pequeño. Por ejemplo, además de ser una obligación el empadronamiento, es un derecho básico de todo inmigrante que se encuentra en España de forma regular o irregular. Además, es un derecho reforzado por incentivos legales. El empadronamiento otorga al inmigrante irregular acceso a la atención sanitaria en el municipio en el que

está empadronado (1). Asimismo, la legislación española en temas de inmigración prevé mecanismos importantes de regularización de inmigrantes irregulares, como por ejemplo el denominado «arraigo» (2), en función del tiempo de permanencia en territorio español (Arango y Sandell, 2004). El empadronamiento es una prueba irrefutable de la permanencia en España. Por último, las campañas de regularización masiva llevadas a cabo en el pasado, como la de 2005, han condicionado la regularización a un determinado tiempo de permanencia en el país (3). En cuanto a los factores que podrían incitar a no empadronarse, el único factor real sería que la policía y las fuerzas de seguridad españolas tienen acceso a los datos del Padrón (4). En teoría, esto podría provocar que los inmigrantes no se empadronaran por temor a ser expulsados, así como, por supuesto, que los inmigrantes implicados en actividades delictivas se resistieran a empadronarse. Por lo que respecta al temor a ser expulsado, en la práctica el riesgo de expulsión derivado del mero empadronamiento es nulo, y todo apunta a que el hecho de que la policía pueda investigar el Padrón no influye de forma significativa en la propensión de los inmigrantes a empadronarse.

Pero también existe el riesgo de que se sobreestime el número de inmigrantes. Básicamente, se trata de toda persona que en algún momento residiera en España, se empadronara y quizá incluso dispusiera de un permiso de residencia válido, pero que por algún motivo nunca se molestó en darse de baja en el Padrón al marcharse del país. Evidentemente, si el número de personas en estas situaciones es elevado, hay un riesgo de sobreestimar el verdadero tamaño de la población inmigrante en España. De entrada,

resultaría tentador concluir que, con frecuencia, los inmigrantes no se dan de baja en el Padrón cuando salen de forma permanente de España. Después de todo, tener que darse de baja supone una ligera molestia burocrática. Pero, tras las reformas legales introducidas en 2003 (5), a partir de diciembre de 2005 los extranjeros no comunitarios deben renovar su inscripción en el Padrón Municipal cada dos años; si no lo hacen, serán dados de baja de forma automática. Obviamente, aunque esta medida no elimine por completo el problema de la sobreestimación, ciertamente que lo minimiza.

Sin embargo, antes de que podamos descartar el problema de sobre y subestimación, es necesario atender a las peculiaridades de los inmigrantes procedentes de la UE. Los inmigrantes comunitarios tienen derechos distintos a los inmigrantes no comunitarios. La libre circulación de personas entre estados de la UE es un derecho básico de todos los ciudadanos comunitarios. La normativa comunitaria, la Directiva 2004/38/CE, estipula que para un período de residencia inferior a tres meses el único requisito es la posesión de un documento de identidad válido. Para un período de residencia superior a tres meses, se ha eliminado la necesidad de que los ciudadanos de la Unión dispongan de una tarjeta de residencia, y se ha sustituido por el empadronamiento en el lugar de residencia. Es decir, las prácticas actuales sugieren que probablemente lo habitual entre los inmigrantes comunitarios es empadronarse, pero sin molestarse en solicitar un permiso de residencia (6). El hecho de que los inmigrantes ciudadanos comunitarios no estén obligados a solicitar ni permiso de residencia ni de trabajo al inmigrar a España plantearía unos problemas metodológicos que podrían

ser más graves de lo que parece, especialmente si se pretende evaluar el tamaño de la población inmigrante en situación irregular en España comparando el número de extranjeros empadronados con el número de permisos de residencia expedidos, incluyendo los ciudadanos comunitarios en esta comparación.

La forma más sencilla de remediar este problema es simplemente igualar la cifra de permisos de residencia expedidos a la cifra que figura en el Padrón para los países de la UE25. Aunque esto infla el número de residentes de países europeos notificados por el Ministerio del Interior, elimina la inmigración irregular procedente de países comunitarios. Esto tiene sentido por la simple razón de que en este momento, y debido al reglamento comunitario, resulta imposible ser inmigrante irregular si se procede de un país miembro de la Unión Europea.

El cuadro n.º 2 muestra los datos aproximados del Padrón para los años 2004-2007, junto con datos sobre el número de permisos de residencia expedidos, con las correcciones para la inmigración comunitaria que acabamos a describir. Esto proporciona la suficientemente información como para estimar tanto el número de inmigrantes regulares como el número de inmigrantes irregulares en España en cada año que aparece en el cuadro.

Al estudiar el cuadro n.º 2, se observa que Sudamérica es la región de origen más importante de la inmigración no comunitaria en España, con el 51 por 100 en 2007, seguida por África con el 29 por 100, Asia con el 8 por 100, y América Central y Europa Oriental con el 5 y 6 por 100, respectivamente. Una novedad para el año 2007 es que la UE se ha

convertido en la región más importante, con 1,7 millones de inmigrantes, un aumento de más de 770.000 en tan solo un año, frente a los 1,4 millones de inmigrantes procedentes de Sudamérica. Este cambio se debe exclusivamente a la incorporación de Rumanía y Bulgaria a la UE y el traspaso del *stock* de inmigrantes de estos dos países del apartado de Europa Oriental al de la Unión Europea.

En cuanto a la inmigración irregular, el cuadro n.º 2 revela en parte una historia diferente. Sudamérica sigue encabezando la estadística, ya que la proporción de inmigrantes irregulares procedentes de esta región alcanza un 68 por 100 del total. Salvo África, con una tasa del 14 por 100 de inmigración irregular, todas las demás regiones no superan el 7 por 100. En parte, la concentración de inmigración irregular procedente de Sudamérica se debe a la ampliación de la UE al principio de 2007. En 2006, cuando Rumanía y Bulgaria todavía estaban incluidas en la categoría de Europa no comunitaria, la inmigración irregular de esta parte del mundo alcanzaba un 31 por 100 del total y la de Sudamérica tan sólo un 46 por 100, siendo estas dos regiones el origen del 77 por 100 de la inmigración irregular en España. La auto-regularización de los inmigrantes procedentes de Rumanía y Bulgaria, al convertirse estos dos países en miembros de la UE, ha supuesto una reducción significativa de la inmigración irregular total, pero, al no producirse ningún descenso simultáneo de la inmigración irregular procedente de Sudamérica, esta región ha cobrado importancia como proveedor de la inmigración irregular en España. Esto significa que tras la inclusión de Rumanía y Bulgaria en la UE, la inmigración irregular en España es principalmente un pro-

CUADRO N.º 2

**DATOS SOBRE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA POR CONTINENTE DE ORIGEN Y VARIACIONES  
PORCENTUALES, ENTRE ENERO DE 2005 Y ENERO DE 2006**

	2007			2006			2005			2004		
	Padrón	Residentes	Irregulares	Padrón	Residentes	Irregulares	Padrón	Residentes	Irregulares	Padrón	Residentes	Irregulares
América del Norte	45 (2)	29 (1)	16 (2)	51 (2)	27 (1)	25 (2)	52 (2)	25 (2)	27 (2)	43 (2)	23 (2)	20 (2)
América Central	138 (5)	108 (5)	30 (5)	126 (4)	96 (4)	30 (3)	119 (4)	80 (5)	39 (3)	95 (4)	69 (6)	28 (2)
Sudamérica	1.394 (51)	946 (45)	448 (68)	1.350 (42)	880 (41)	470 (46)	1.303 (45)	561 (38)	742 (51)	1.118 (47)	438 (36)	680 (58)
Asia	219 (8)	192 (9)	27 (4)	220 (7)	171 (8)	49 (5)	189 (6)	140 (9)	49 (3)	145 (6)	119 (10)	28 (2)
África	798 (29)	708 (34)	90 (14)	785 (25)	648 (30)	137 (13)	714 (24)	498 (34)	216 (15)	579 (25)	432 (36)	167 (14)
Europa (NO UE AELC)	153 (6)	104 (5)	49 (7)	661 (21)	345 (16)	316 (31)	549 (19)	173 (12)	376 (26)	381 (16)	125 (10)	255 (22)
Total no comunitario	2.746 (61)	2.086 (69)	660 Nd	3.194 (77)	2.167 (79)	1.027 Nd	2.925 (78)	1.476 (75)	1.449 Nd	2.361 (78)	1.207 (73)	1.178 Nd
UE AELC	1.735 (39)	932 (31)	Nd	948 (23)	569 (21)	Nd	802 (22)	498 (25)	Nd	660 (22)	437 (27)	Nd
<b>Total</b>	<b>4.481</b>	<b>3.018</b>	<b>Nd</b>	<b>4.142</b>	<b>2.736</b>	<b>Nd</b>	<b>3.727</b>	<b>1.974</b>	<b>Nd</b>	<b>3.021</b>	<b>1.644</b>	<b>Nd</b>

*Nota:* Todos los porcentajes son porcentaje del total no comunitario, salvo los del Total no comunitario y de UE AELC, que están calculados sobre el Total.  
Cifras en miles (entre paréntesis, porcentajes).  
*Fuente:* INE, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el autor.

blema sudamericano. Esta región siempre ha sido de importancia clave para explicar la inmigración irregular en España, pero nunca hasta ahora había sido tan elevada la concentración porcentual de inmigración irregular.

Finalmente, la observación más importante es el muy notable descenso de la inmigración irregular total. Desde 2005, cuando la inmigración irregular en España alcanzaba más de 1,4 millones, o el 48 por 100 de la inmigración no-comunitaria, la inmigración irregular ha disminuido de forma muy notable, situándose al comenzar el año 2007 en 660.000 inmigrantes irregulares, o 24 por 100 de la inmigración no comunitaria. Esto implica un descenso de 789.000 inmigrantes irregulares

en apenas dos años. La explicación reside, por supuesto, en el éxito de la campaña de regularización extraordinaria de 2005, en la cual se regularizaron 560.000 inmigrantes, y posteriormente la auto-regularización de aproximadamente 374.000 búlgaros y rumanos irregulares en febrero de 2007 como consecuencia de la ampliación de la UE (Real Decreto 240/2007).

Aun así, a pesar del descenso espectacular de la inmigración irregular no todo es positivo en este ámbito. En conjunto, se han regularizado 974.000 inmigrantes irregulares de una forma extraordinaria en los últimos dos años. Si se contrasta este dato con la información de que la inmigración irregular ha descendido en 789.000 inmigrantes al mismo

tiempo, se puede concluir que, controlando por los efectos de las regularizaciones extraordinarias en los últimos dos años, la inmigración irregular en España ha crecido en aproximadamente 145.000 inmigrantes en el mismo período. Cabe destacar que se trata tan sólo de un crecimiento neto, lo cual implica que en muchos casos la nueva inmigración irregular ha sido mayor.

Con los datos disponibles no hay manera de calcular el verdadero tamaño de la nueva inmigración irregular en España, aunque hay indicios de que ha sido considerable. Por ejemplo, entre el 1 de enero de 2006 y el 1 de enero de 2007, 18 países (no comunitarios) han experimentado un aumento neto en su stock de

inmigrantes irregulares. En su conjunto, este incremento neto supera los 200.000 individuos. Cabe esperar que gran parte de este incremento neto se deba a nuevas llegadas de inmigrantes irregulares, pero, dado que se desconoce el número de altas y bajas en el Padrón y en el registro de permisos de residencia, no hay forma de apreciar el tamaño real de la nueva inmigración irregular.

Otro dato del cuadro n.º 2 es el incremento neto de la inmigración total (regular e irregular): en los últimos tres años ha sido de alrededor de 1,4 millones de personas, o casi el 50 por 100. Es decir, se ha producido un incremento neto medio de alrededor de 490.000 inmigrantes al año en el último trienio. Es un dato curioso si contemplamos que se han otorgado alrededor de 200.000 visados de residencia al año en el mismo período (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004, 2005 y 2006). Los datos son espectaculares en sí mismos, pero la cuestión es: ¿cómo es posible tener un incremento neto de esta magnitud cuando la legislación española no dispone de mecanismos legales capaces de generar una inmigración regular de esa magnitud?

Haber visto un incremento neto de la inmigración irregular por encima de los 140.000 inmigrantes irregulares una vez controlado por los efectos de la regularización de cerca de un millón de inmigrantes irregulares en tan solo dos años —bien a través de un proceso extraordinario de regularización, bien a través de una auto-regularización debido a la ampliación de la UE—, y haber recibido más de 200.000 inmigrantes irregulares nuevos, como indican los datos aquí analizados en 2006, sugiere que las políticas de inmigración siguen siendo ineficaces a la hora de combatir la inmigración irregular.

### III. EXPLICACIONES DEL FENÓMENO MIGRATORIO IRREGULAR EN ESPAÑA

Aparte de una próspera economía, existen al menos tres circunstancias interrelacionadas que actualmente están convirtiendo a España en uno de los receptores principales de inmigración irregular del mundo (Sandell, 2005a y 2005d). El primer factor tiene que ver con la Ley española de inmigración.

Tras alcanzarse un amplio consenso de todos los partidos políticos, en 1999-2000 el Congreso español aprobó la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Desde entonces, la Ley se ha modificado en diversas ocasiones, la última en noviembre de 2003, pero sigue siendo básicamente la misma que se aprobó por votación en 2000. El hecho de que se esté hablando de una ley que se aprobó con un amplio consenso político resulta importante, porque sugiere que existe una responsabilidad política compartida al juzgar la eficacia de las actuales prácticas en materia de inmigración.

Uno de los principales cambios introducidos por el marco legal instaurado en 2000 es el mecanismo conocido en España como «arraigo», que reconoce expresamente la posibilidad de que inmigrantes irregulares pasen a ser regulares tras una estancia prolongada en España. Hay dos medios principales por los que un inmigrante irregular puede pasar a ser regular mediante este mecanismo. El primero se denomina «arraigo laboral», y requiere que el inmigrante haya permanecido irregularmente en España durante un mínimo de dos años y que sea capaz de probar que ha estado contratado de forma ilegal

durante al menos un año (7). El segundo mecanismo se conoce como «arraigo social», y requiere que el inmigrante haya permanecido al menos tres años de forma irregular en España y que disponga de una propuesta de contrato laboral, así como de una relación probada con familiares residentes o un certificado de inserción social favorable emitido por el gobierno local. Cualquier mecanismo que reconozca expresamente la posibilidad de adquirir la condición de inmigrante regular por el mero hecho de haber permanecido el tiempo suficiente en el país por medios irregulares estará reconociendo la inmigración irregular como alternativa viable a la inmigración regular, y en consecuencia la fomentará.

En segundo lugar, es un hecho que: 1) las prácticas «regulares» actuales no son capaces de satisfacer la demanda nacional de mano de obra inmigrante, y 2) el mercado laboral español se caracteriza por una actitud relajada con respecto a la contratación ilegal. El segundo de esos factores supone un incentivo decisivo para la inmigración irregular, puesto que transmite un claro mensaje: la inmigración irregular es posible y razonablemente atractiva desde el punto de vista del inmigrante irregular (y del empresario español). Dicho esto, no debería subestimarse la importancia del primero. Subestimar la demanda nacional de mano de obra extranjera y el suministro de inmigrantes regulares aumenta la demanda de inmigrantes irregulares para solventar la carencia de mano de obra a corto plazo. En otros documentos he sostenido que la campaña de regularización llevada a cabo en 2005 (especialmente porque sus procedimientos exigían al empresario, y no al inmigrante, solicitar la regularización) puso de manifiesto hasta

qué punto el Gobierno había sido incapaz de satisfacer la demanda nacional de mano de obra (Sandell, 2005d). El razonamiento es sencillo. Si la ley y el reglamento que gobiernan la inmigración regular hubieran cumplido realmente el objetivo de los legisladores, ningún empresario español se habría molestado en regularizar a inmigrantes irregulares, ya que las necesidades de mano de obra extranjera habrían sido ya satisfechas por el mecanismo legal disponible.

En tercer y último lugar, aunque las dos circunstancias anteriores son condiciones indispensables para que se produzca el tipo y el tamaño de inmigración irregular presenciados en España en los últimos seis años, no bastan, sin embargo, para explicar la magnitud casi extrema del fenómeno de la inmigración irregular en España durante ese período. La inmigración irregular a gran escala sólo resulta

posible si existen amplias oportunidades de inmigrar de forma irregular, y mientras los inmigrantes en potencia tengan acceso restringido al país al que les gustaría emigrar, sus posibilidades de hacerlo de forma regular o irregular son prácticamente nulas.

La restricción más común, y quizá también la más eficaz, para impedir la inmigración irregular masiva es la regulación del visado. Podría llegar a decirse incluso que, en ausencia de fronteras terrestres, la migración irregular a gran escala sólo resulta posible entre países incluidos en un programa de exención de visado que conceda al posible inmigrante la posibilidad de una estancia de noventa días sin permiso previo, lo que se denomina un visado de turista. España forma parte de un programa común de exención de visado con el resto de los estados miembros de la Unión Europea.

¿Qué magnitud tiene el problema de la inmigración irregular que llega a España procedente de países incluidos en el programa de exención de visado de la UE? El cuadro n.º 3 clasifica el número de inmigrantes en España en función de tres tipos de países de origen: 1) EU-AELC; 2) países con exención de visado, y 3) el resto del mundo. Los que aparecen bajo el apartado *Datos controlando por cambios administrativos* incluyen Bulgaria, Rumanía, Bolivia, Ecuador y Colombia en la categoría de países exentos de visado, reflejando así una situación sin cambios administrativos como la incorporación de Bulgaria y Rumanía en la UE al principio de 2007, o la exclusión de Bolivia (abril de 2007), Ecuador (abril de 2003) y Colombia (abril de 2001) de la lista de países exentos de visado para la entrada en España. La columna titulada *Datos reales*, por otro lado, tiene en cuenta los

CUADRO N.º 3

## ESTADÍSTICAS DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA TENIENDO EN CUENTA LAS RESTRICCIONES DE VISADO EXISTENTES

ESTADÍSTICA	CATEGORÍA ADMINISTRATIVA	DATOS REALES		DATOS CONTROLANDO POR CAMBIOS ADMINISTRATIVOS		
		2007	2007	2006	2005	2004
Padrón extranjeros	UE-AELC	1.735 (39)	1.088 (24)	948 (23)	802 (22)	660 (22)
	Países exentos de visado	499 (11)	2.024 (45)	1.849 (45)	1.711 (46)	1.388 (46)
	Otros países	2.247 (50)	1.368 (31)	1.345 (32)	1.214 (33)	973 (32)
	<b>Total</b>	<b>4.481</b>	<b>4.481</b>	<b>4.142</b>	<b>3.727</b>	<b>3.021</b>
Residentes no comunitarios	Países exentos de visado	250 (12)	1.176 (50)	1.091 (50)	645 (44)	496 (41)
	Otros países	1.837 (88)	1.182 (50)	1.076 (50)	831 (56)	711 (59)
	<b>Total</b>	<b>2.086</b>	<b>2.358</b>	<b>2.167</b>	<b>1.476</b>	<b>1.207</b>
Irregulares no comunitarios	Países exentos de visado	249 (38)	849 (82)	758 (74)	1.066 (74)	896 (76)
	Otros países	411 (62)	186 (18)	269 (26)	383 (26)	282 (24)
	<b>Total</b>	<b>660</b>	<b>1.035</b>	<b>1.027</b>	<b>1.449</b>	<b>1.178</b>

Nota: Datos en miles (porcentajes entre paréntesis).

Fuente: INE, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el autor.

cambios administrativos llevados a cabo desde 2001, y sirve de punto de referencia del siguiente análisis. El propósito de controlar por los efectos de los cambios administrativos es que permite ver el impacto real sobre la inmigración irregular en España de la política de exención de visado.

Comenzando por los datos reales, se puede ver cómo los países exentos de visado parecen jugar un papel minoritario en la inmigración en España. Con tan solo un 11 por 100, es la categoría con menos extranjeros en el Padrón en este momento. Sólo el 12 por 100 de los residentes no comunitarios proceden de países exentos de visado para entrar en España. En cuanto a la inmigración irregular, en la actualidad esta categoría es el origen del 38 por 100, esto es, o 249.000, de los 660.000 inmigrantes irregulares en España, demostrando que los países exentos de visado sí están sobre-representados en cuanto a la inmigración irregular, dado el escaso peso en la inmigración total de esta categoría. Pero el hecho de que el 62 por 100 de la inmigración irregular no proceda de estos países reduce su importancia al explicar la inmigración irregular actual.

Pero si tenemos en cuenta los efectos de los cambios administrativos llevados a cabo en los últimos años, comienza a aparecer otra realidad migratoria en España. Por ejemplo, al comenzar el año 2007, los países exentos de visado (o los que en algún momento muy reciente lo han sido) son los países de origen del 45 por 100 de los extranjeros en el Padrón Municipal en España y del 60 por 100 de la inmigración no comunitaria. Son los países de origen del 50 por 100 de los residentes legales no comunitarios en España y, lo que quizá es más im-

portante, han aportado más del 82 por 100 de los inmigrantes irregulares en España (8). Mirando hacia atrás, resulta evidente que los países exentos de visado nunca dejan de ser los países que dominan la realidad migratoria española. En los últimos cuatro años la inmigración irregular desde países incluidos en la lista de países exentos de visado para la entrada en la UE y en España se mantiene estable, representando dos tercios de la inmigración irregular total. En resumen, existe una tendencia clara a abusar de la libertad de movimientos otorgada a los ciudadanos de los países incluidos en el programa de exención de visado.

Para entender la poderosa dinámica de las restricciones de visado y la inmigración irregular, y cómo las políticas en materia de visado pueden afectar radicalmente al nivel de inmigración irregular, basta con estudiar las consecuencias de excluir a Ecuador de dicho programa. En 2001 y 2002, cuando Ecuador estaba exento de visado, el incremento neto de inmigrantes procedentes de este país en el Padrón Municipal se situó en aproximadamente 120.000 personas al año. En abril de 2003 se excluyó a Ecuador del programa de exención de visado, y ese mismo año el incremento neto fue de 80.000 personas. En 2004, el primer año con las restricciones de visado plenamente en vigor, el aumento neto fue tan solo de 20.000. Desde el 1 de enero de 2004 hasta el 1 de enero de 2007, el número de inmigrantes irregulares procedentes de Ecuador en España ha descendido de 300.000 a 45.000. El número de ecuatorianos empadronados disminuyó de 475.000 a 421.000 en el mismo período. Comparando estos datos con la tendencia de otro país sudamericano, Bolivia (excluido del pro-

grama de exención de visado en abril de 2007, por lo que todavía no está reflejado su exclusión en los datos disponibles), que había aumentado su *stock* de inmigrantes irregulares de 45.000 a 146.000 y de empadronados de 52.000 a 198.000 en el mismo período, se puede ver que la exclusión de la lista de países exentos de visado de un país cuyos ciudadanos abusan del derecho de viajar es una medida muy eficaz a la hora de reducir la inmigración irregular en España.

#### IV. LA INMIGRACIÓN DEL FUTURO ¿ILEGAL?

En 2006, inmigrantes del África subsahariana intentaron entrar en España de forma ilegal a una escala y de una forma nunca antes vistas. La pregunta no es tanto ¿qué ha pasado?, sino ¿por qué? y ¿cuál es el futuro potencial migratorio hacia España y Europa desde esa región?

Para responder a esta pregunta es necesario comprender los procesos que generan los incentivos necesarios para emigrar. Hasta la fecha, la mayor parte de los países subsaharianos han experimentado un aumento relativamente moderado en el tamaño de sus poblaciones activas (personas con edades comprendidas entre los 15 y los 59 años). No obstante, esto está cambiando rápidamente. Para comprender la magnitud de los cambios previstos, resulta útil observar algunos datos informativos en bruto. En 2005 la población activa de los trece países subsaharianos para los que el INE publica estadísticas de inmigración se estimó en torno a los 118 millones, y se prevé que alcance los 304 millones en 2050 (ONU, 2005). Es decir, se prevé un crecimiento demográfico extremadamente elevado.



Teniendo esto en cuenta, y suponiendo que a una gran parte de la población activa le interesa encontrar un trabajo como medio de supervivencia, los países subsaharianos se enfrentarán a uno de sus mayores desafíos hasta la fecha. Este desafío significa que la región deberá estar preparada para crear nuevas oportunidades de empleo a un ritmo nunca jamás visto en estas sociedades, sin que baje el rendimiento del trabajo ni aumente el ya preocupante nivel de pobreza laboral que es la insignia de esta región (Kapsos, 2007). Además, la región pasa por un proceso de fuerte aumento en el grado de urbanización. Esto, a su vez, implica que cada año van entrando más personas en el mercado laboral urbano que en el rural, con el resultado de que la competencia por el empleo en las zonas urbanas se dispara. Si la región es incapaz de atender a las necesidades de su población activa, el resultado será claramente un aumento sin precedentes en la competencia por las oportunidades de trabajo y el precio del trabajo, y como consecuencia de ello es previsible que se produzca un aumento sin precedentes en el potencial emigratorio de la región.

Pero los problemas para el continente africano no acaban aquí. 2006 ha sido quizá el año en que por vez primera se ha reconocido a escala global que el cambio climático puede ser una realidad y que sus consecuencias podrían ser bastante desagradables si no se produce una mayor colaboración internacional. En este momento, parece que hay un consenso entre los expertos en que las tendencias actuales apuntan a un aumento de la temperatura global de unos 2°-3°C en los próximos cincuenta años (Patz *et al.*, 2005). Si las previsiones se cumplen, se deberá hacer frente a una serie de implicaciones (Stern, 2006). En primer

lugar, se corre un riesgo elevado de que el aumento de la temperatura conlleve que los glaciares y los polos empiecen a derretirse de forma más o menos significativa. El resultado será un elevado riesgo de inundaciones en áreas próximas a los grandes glaciares, como es el caso de China, la India y los Andes, y en zonas costeras, como por ejemplo el Sureste de Asia, debido a un aumento de unos 40-50 cm en el nivel del mar. En segundo lugar, y no menos importante, una subida significativa de la temperatura global conllevaría una desertización acelerada. Es previsible que todas las áreas ya desertizadas aumenten su extensión a consecuencia de los cambios. Pero también es previsible que se formen nuevos desiertos a causa de la elevación de las temperaturas. Esto afectará directamente a la agricultura. Las regiones más vulnerables a este tipo de cambio son el África subsahariana y el Amazonas, que corren un gran riesgo de que la agricultura sea imposible si las temperaturas alcanzan los niveles previstos.

¿Qué tiene que ver todo esto con las migraciones y, sobre todo, con la futura inmigración a España y Europa? Para empezar, tan sólo las inundaciones podrían significar que, a mediados del siglo XXI, 200 millones de seres humanos puedan estar permanentemente desplazados. Si se cumplen las previsiones acerca de la desertización y el descenso de las posibilidades agrarias, la situación podría ser mucho peor. Un deterioro del clima local en el mundo en vías de desarrollo, como por ejemplo África, podría resultar en migraciones incontroladas. Esto siempre presenta complicaciones, pero si además se considera que se prevé que la población del continente africano crezca entre 2.000 y 3.000 millones en los próximos

cincuenta años, el problema es aun más grave.

Las reglas de supervivencia en las sociedades del África subsahariana están cambiando a gran velocidad. Se ve claramente un endurecimiento de la competencia por el empleo, con posibles dificultades de mantener el ya muy bajo rendimiento del trabajo en los países africanos. Así, puede que la avalancha masiva en la frontera española con África de 2006 sea tan sólo un preaviso de lo que cabe esperar en el futuro. Obviamente, si también se considera la amenaza del clima, la situación es tan grave que no debería descartarse la posibilidad de un éxodo masivo. Tampoco puede descartarse la posibilidad de conflictos violentos como resultado del malestar político que probablemente siga a la ausencia de una gestión eficaz de los problemas demográficos y de emigración en esta zona. España, al ser el vecino europeo más próximo a África, debe estar preparada para asumir todos los riesgos que conllevan el cambio demográfico de la región y el cambio climático. Otro factor importante, al valorar el potencial futuro de la emigración de esta región y la dirección que tomará, es la diferencia económica que mantiene con respecto a España. Desde 1980 hasta hoy la diferencia en el PIB per cápita entre España y la media de los países subsaharianos ha venido aumentando desde 8.000 dólares hasta más de 14.000 (medido en precios de 2000). Las crecientes diferencias no se deben tanto a unos PIB per cápita en descenso en el África subsahariana, aunque frecuentemente sea el caso, sino más bien a un aumento extraordinario del PIB per cápita español. Obviamente, aparte de que la diferencia es una de las mayores del mundo (Moré, 2003), una evolución de este tipo sugiere que las perspec-

tivas económicas de una vida en España están haciéndose cada vez más atractivas para muchos subsaharianos. Es muy posible que, si se cumplen las previsiones, España sea una diana muy expuesta a los movimientos de una población que opta por abandonar un lugar cada vez más hostil a la supervivencia.

## V. LA ORDENACIÓN DE LOS FLUJOS INMIGRATORIOS

Desde el año 2000 España ha vivido quizá uno de los fenómenos migratorios más destacados en los últimos cincuenta años a escala mundial (Arango y Sandell, 2004; Sandell, 2005a; Sandell, 2005b). Aunque no cabe ninguna duda de que en el caso de España las migraciones han traído beneficios enormes —solo en términos económicos el Gobierno español asocia alrededor del 40 por 100 del crecimiento de la economía española a la inmigración (Oficina Económica del Presidente de Gobierno, 2007)—, el fenómeno también tiene un gran potencial para llegar a ser problemático, e incluso podría llegar a ser un problema estratégico y de seguridad en el escenario internacional en el medio y largo plazo (Isbell y Sandell, 2006; Smith III, 2006).

En este momento, es preciso explicar gran parte de la inmigración a España como un fenómeno producido por factores económicos. La emigración y, por lo tanto, la inmigración, son el resultado de factores de «empuje» y de «atracción» (Sandell, 2005c). La gran ventaja de un fenómeno migratorio de carácter económico es que es relativamente poco problemático. Es verdad que la inmigración puede crear tensiones y no es poco frecuente que haya disturbios más o menos graves,

como recientemente ha sido el caso en Francia, Holanda y Dinamarca, por mencionar algunos. Tampoco se debe olvidar que España no está libre de tales tensiones. Los hechos de febrero de 2000 en El Ejido siguen siendo un acontecimiento importante en la historia española reciente. Pero la inmigración económica o laboral tiene como característica que satisface unas necesidades por parte del país de destino y hace posible un crecimiento económico mayor que si no hubiera inmigrantes. Por otro lado, mejora las perspectivas de vida del inmigrante y suele ser muy beneficioso para el país de origen cuando los inmigrantes comienzan a enviar remesas a casa. Es decir, mientras los inmigrantes accedan al mercado de trabajo en el país de destino, todos los involucrados ganan algo.

El principal problema de una inmigración económica como la de España es cómo se produce la entrada en el país. ¿Es por vías legales o ilegales? Un alto nivel de inmigración irregular equivale a un escaso control sobre quién entra en el país, lo cual implica que se expone a un riesgo mayor de sufrir las consecuencias del terrorismo, el crimen organizado y el tráfico ilegal en todas sus formas, que si la inmigración es regular. Por otro lado, y quizá más importante, una inmigración irregular o ilegal suele resultar inaceptable para la población autóctona del país que recibe la inmigración, convirtiendo así a ésta en un problema de opinión pública que puede resultar contraproducente para el desarrollo económico del país receptor.

En este artículo se intenta aislar el origen de los problemas más preocupantes de la inmigración española en este momento. Se ha visto que España ha tenido, y sigue

teniendo, un nivel muy elevado de inmigración irregular. También, que el problema de la inmigración irregular en España se debe, en general, al abuso de la libertad de circulación otorgada por la UE en combinación con un marco legal muy liberal en cuanto a la regularización de inmigrantes irregulares, y con una muy escasa voluntad política o económica de perseguir a los que contratan mano de obra de forma ilegal, haciendo factible así la inmigración irregular. Por lo general, se puede concluir que si se hubieran restringido los visados a los países cuyos ciudadanos abusan claramente de esta libertad, lo más probable es que la inmigración irregular hubiera sido mucho más reducida. Si las autoridades deciden también tratar el problema de los incentivos positivos que fomentan la inmigración irregular señalada anteriormente, el fenómeno podría reducirse al mínimo.

En cierto modo, las autoridades españolas están intentando gestionar el problema de la inmigración irregular mediante cambios en su política de visados a terceros países, ya que Colombia y Ecuador, y recientemente Bolivia, han sido excluidos de la lista de países exentos. El problema ha sido que la exclusión sólo se ha producido cuando la inmigración irregular del país excluido ha alcanzado proporciones extremas, es decir, tarde. Parte del problema es que España no puede decidir por sí sola cómo gestionar el programa de exención de visado, y que muy probablemente tenga además una falta de voluntad política para hacerlo, dado que muchos países latinoamericanos son importantes socios comerciales y culturales: exigir que argentinos, chilenos o brasileños necesiten un visado para viajar a España afectaría negativamente los negocios y las relaciones en general con estos países.

Pero el problema es más complejo de lo que parece y, aunque sería deseable acabar con la inmigración irregular, no sólo consiste en impedirla en su mayor parte, lo que, por otro lado, es una tarea relativamente fácil. Hasta ahora, y desde aproximadamente 1999, las autoridades españolas, al no haber intentado de una forma contundente poner freno a las continuas entradas masivas de inmigrantes irregulares, han reconocido implícitamente la inmigración irregular como el principal modo de satisfacer las necesidades de inmigración de España. O, dicho de forma diferente, si las autoridades hubieran restringido la inmigración irregular usando las herramientas a su disposición (la política de visado y las políticas de inmigración regulando las formas de regularización, y la actitud hacia la contratación ilegal) la inmigración en España hubiera sido tan sólo una fracción de la actual, porque no existe, y nunca ha existido, un mecanismo capaz de generar los niveles de inmigración que ha vivido España en última década, y que el mercado de trabajo español ha absorbido sin ningún problema.

Por extraño que parezca, no intervenir e impedir la inmigración irregular no ha sido tan malo desde un punto de vista económico, puesto que, probablemente, la economía española se habría desarrollado a menor ritmo sin el elevado nivel de inmigración irregular posibilitado por la actitud liberal de las autoridades españolas con respecto a este fenómeno (Oficina Económica del Presidente de Gobierno, 2007). Es decir, si el objetivo es minimizar la inmigración irregular, que parece que lo es, los encargados de formular las políticas en España también deberán reconocer que un drástico recorte del flujo de inmigrantes irregulares supondría, tal y como están

diseñadas las políticas de inmigración en este momento, una amenaza relativamente grave para la economía española, demasiado mimada a causa de la oferta prácticamente ilimitada de nueva mano de obra extranjera de la que ha disfrutado durante los últimos siete años. Si no se compensa este déficit al acabar con la inmigración irregular, la economía española podría tener que operar por debajo de sus posibilidades, siendo la principal consecuencia una reducción de su crecimiento económico. Es decir, en la medida en que se consiga reducir la inmigración irregular, es necesario introducir mecanismos de inmigración regular que sea capaz de generar suficiente inmigración para evitar este déficit inmigratorio.

El método o el mecanismo que se contempla actualmente para generar una inmigración regular suficientemente generosa como para compensar el déficit que se produce como consecuencia de una menor incidencia de inmigración irregular es el mismo que llevan intentando implementar los sucesivos gobiernos de la última década: la contratación en el país de origen y la emisión de visados de búsqueda de trabajo limitados a determinadas ocupaciones. El problema de este método es que depende de una evaluación de las intenciones contractuales de los empresarios que potencialmente vayan a realizar contrataciones. Probablemente, éste sea un método eficaz en el caso de ocupaciones altamente cualificadas para las cuales los empresarios estén dispuestos a esperar a que aparezca el candidato adecuado. Pero para el tipo de ocupaciones a las que aspiran la mayor parte de los inmigrantes que acuden a España (servicio doméstico, restaurantes y hoteles o empresas de construcción), se trata de un mercado laboral de elevada volatilidad y ta-

sas de rotación ocasionalmente extremas, en el que resulta necesario resolver las necesidades de mano de obra de un día para otro. Así, aunque es posible que exista una demanda, no resulta probable que ésta se manifieste, simplemente porque el tiempo entre la petición y la incorporación de un inmigrante contratado en origen resulta demasiado largo, y el proceso demasiado complicado para que resulte atractivo. Por tanto, es muy probable que las autoridades responsables de fijar los cupos de contratación en origen terminen subestimando las necesidades contractuales reales y, en consecuencia, el número de inmigrantes regulares que deben ser capaces de proporcionar. El resultado es que, de nuevo, se incentiva la inmigración irregular e ilegal. Es decir, se corre el riesgo de volver a los mismos problemas que se desea solucionar en un tiempo muy reducido.

Sin embargo, si los diez últimos años han sido años de inmigración económica, en el futuro próximo se tendrá que estar preparado para gestionar inmigraciones cuyas causas son diferentes de las actuales, y en las que la presión migratoria es aun mayor de lo que se ha visto en estos diez últimos años. El desarrollo del continente africano, en combinación con los riesgos atribuidos al cambio climático, tiene un alto potencial de cambiar las reglas del juego en cuanto a la gestión del fenómeno inmigratorio en España y en Europa. La incesante llegada de inmigrantes ilegales procedentes de África a España y otros países de la UE es una señal inequívoca de que quizá ha llegado el momento de abordar la inmigración africana de un modo diferente a como se ha venido haciendo. La crisis migratoria de 2006 se debe al aumento en la presión emigratoria africana. Tan-

to los datos económicos como los datos demográficos de los países subsaharianos indican que es muy posible que sólo estemos ante el principio de un movimiento migratorio que podría convertirse en uno de los mayores de la historia.

El reciente Plan África, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, contempla diversas actuaciones destinadas a impulsar el desarrollo africano, siendo por ello un claro ejemplo de una estrategia que pretende atajar las causas de la emigración africana para disminuir la demanda emigratoria del continente. Pero el problema africano desborda la capacidad de España, especialmente si se considera que es muy probable que el cambio climático dificulte cualquier esfuerzo de mejorar las condiciones en África. Si los otros miembros de la UE no se comprometen con respecto a África, España no logrará mejorar la situación lo suficiente como para impedir una inmigración mayor en un futuro no tan lejano.

Pero cualquier plan a largo plazo destinado a disminuir la presión migratoria en África deberá verse acompañado por una estrategia a medio y corto plazo dirigida al creciente potencial migratorio que probablemente aflore mientras España y la UE se afanan en establecer los cimientos para un continente africano económicamente más próspero en el futuro. En cuanto a los remedios a corto plazo, las iniciativas adoptadas por el Gobierno español han consistido en reforzar la vigilancia marítima, para lo que han logrado la colaboración de otros miembros de la Unión, armar a FRONTEX, aumentar y/o establecer representaciones diplomáticas españolas en los países de origen y reforzar la capacidad de las fuerzas de seguridad africanas para gestionar el tránsito de emigran-

tes entre los países de origen y las costas africanas (Sandell *et al.*, 2006). Se trata de iniciativas acertadas y cabe esperar que, en su conjunto, razonablemente eficaces, pero, hoy por hoy, las posibilidades de inmigrar legalmente desde África a España o a la UE son prácticamente inexistentes. A falta de una alternativa a la inmigración ilegal entre África y España y la UE, es probable que un aumento del potencial migratorio desde estos países se traduzca casi automáticamente en una mayor inmigración clandestina y en una mayor frecuencia de los peligrosos cruces de frontera que se observan en la actualidad.

## VI. CONCLUSIÓN

Para concluir, es oportuno preguntarse: si ha funcionado relativamente bien el «modelo» español hasta ahora, ¿por qué cambiarlo? Después de todo, a pesar de ser irregular y en gran parte imprevista, la inmigración en España sólo se produce desde unos pocos países, la mayoría de ellos castellano-hablantes de América Latina, y su contribución a la economía española ha sido muy positiva. Es cuando se intenta contestar a esta pregunta muy sencilla cuando surgen los grandes obstáculos para la continuación del «modelo» actual de gestionar la inmigración en España. El muy rápido crecimiento del número de inmigrantes en España, hecho posible gracias a una actitud *laissez-faire* hacia la inmigración irregular en gran escala, está empezando a pasar factura en la opinión pública y a dividir las fuerzas políticas. Añadiendo a esto la llegada masiva de inmigrantes ilegales a las Islas Canarias en 2006, cubierto en vivo y masivamente por los medios de comunicación, la opinión pública —y, como consecuencia de ello, la clase política— considera que la in-

migración irregular e ilegal es uno de los principales problemas de España, por lo que muchos desearían que se redujera, y mucho, en el futuro.

La primera medida para satisfacer a la opinión pública es hacer que el fenómeno de la inmigración en España empiece a ser un proceso ordenado, cosa que todavía no lo es. Sí, se han visto importantes avances hacia un proceso más ordenado en esta legislatura, pero, como este artículo ha demostrado, el problema de la inmigración irregular en gran escala persiste. Conseguir una inmigración ordenada es más importante de lo que cabría pensar, ya que sólo si las autoridades lo consiguen puede esperarse que la opinión pública siga respaldando una inmigración a relativamente gran escala, algo de lo que España depende enormemente para poder mantener un desarrollo económico positivo también en el futuro (Sandell, 2005b). Generar una inmigración regular a la altura de los niveles demandados por la sociedad española probablemente no es compatible, hoy por hoy, con el deseo de contratar a los inmigrantes en sus países de origen. Sin duda, el fracaso en igualar la oferta y la demanda, revelado por las continuas campañas extraordinarias de regularización y la llegada de más de 200.000 inmigrantes irregulares en 2006, es prueba más que suficiente de ello. En resumen, ha llegado la hora de la verdad. La no-política, caracterizada por una gestión del fenómeno migratorio dictada por la inmigración irregular, en vez de dictar las políticas al fenómeno migratorio, incluyendo en ello la inmigración irregular, ha de ser sustituida por una política que involucre a toda la sociedad española y que cuente con su apoyo. Igualmente, para hacer frente al actual problema de la inmigración

ilegal africana hace falta, más que poner obstáculos a la inmigración reforzando las fronteras, adoptar medidas que consideren las causas de la emigración e intenten modificarlas.

Siempre es tentador proponer políticas alternativas, pero no es ése el propósito de este artículo. Se hace aquí otro tipo de propuesta. Habiendo reconocido que hacen falta cambios en las políticas de inmigración para conseguir que ésta sea un proceso más ordenado, al comenzar a diseñar esas políticas haría falta, primero, contestar a una serie de preguntas difíciles y muy incómodas desde el punto de vista de la clase política, como por ejemplo: ¿qué se quiere conseguir con la inmigración a España?, ¿para que se quiere la inmigración?, ¿cuánta inmigración se desea?, y finalmente, ¿cuáles son, o cuáles deberían ser, los objetivos de las políticas de inmigración de España? Tan sólo después de haber buscado las respuestas a estas preguntas será posible empezar a elaborar unas políticas que puedan lograr realmente un tipo y un tamaño de inmigración que se ajuste a las necesidades, los deseos y las capacidades de absorción de la sociedad española, y que también se ajuste a la situación geoestratégica de España, entendiendo con ello la influencia del continente africano en el futuro inmigratorio en España.

#### NOTAS

(1) Véase el art. 6. y el art. 12 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre los derechos de los extranjeros.

(2) Véase el art. 45 del Real Decreto 2393/2004 para una explicación detallada del arraigo, y para información sobre la funcionalidad de ese mecanismo.

(3) Véase la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004.

(4) Véase Ley Orgánica 14/2003, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000.

(5) Véase Ley Orgánica 14/2003, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000.

(6) Véase la Directiva 2004/38/CE y las instrucciones sobre las obligaciones de los ciudadanos de la UE en materia de permisos de residencia que aparecen publicadas en la página web oficial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: <http://extranjeros.mtas.es/es/general/lex16.pdf>.

(7) El método de aplicación del «arraigo» se ha modificado tras la introducción del marco legal actual. Los mecanismos aquí descritos son los que dispone el Real Decreto 2393/2004.

(8) El aumento de la inmigración irregular de 660.000 a 1.035.000 se debe a que el 1 de enero de 2007 había un total de 375.000 rumanos y búlgaros irregulares en España, que posteriormente se vieron auto-regularizados al entrar Rumanía y Bulgaria en la UE tras la entrada en vigor del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero de este año.

#### BIBLIOGRAFÍA

ARANGO, Joaquín, y SANDELL, Rickard (2004), *Inmigración: prioridades para una nueva política española*, Real Instituto Elcano, Madrid.

ISBELL, Paul., y SANDELL, Rickard (2006), «Nuevos escenarios, nuevos desafíos: la transformación del horizonte estratégico», en el *Panorama Estratégico del 2006/2007*, Ministerio de Defensa, Madrid.

KAPSOS, Steven (2007), «World and regional trends in labour force participation: Methodologies and key results», *Economic and Labour Market Papers*, International Labour Office, Ginebra.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2004), «Anuario Estadístico de Inmigración 2004» [en línea] Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Madrid [consulta 6 de julio]. Disponible en web: [http://extranjeros.mtas.es/es/general/ANUARIO\\_INMIGRACION\\_2004.pdf](http://extranjeros.mtas.es/es/general/ANUARIO_INMIGRACION_2004.pdf).

— (2005), «Anuario Estadístico de Inmigración 2005» [en línea] Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Madrid [consulta 6 de julio]. Disponible en web: <http://extranjeros.mtas.es/es/general/Anuario2005.pdf>.

— (2006), «Anuario Estadístico de Inmigración y Emigración 2006» [en línea] Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Madrid [consulta 6 de julio]. Disponible en web: [http://extranjeros.mtas.es/es/general/Tablas\\_anuario\\_2006\\_Excel.zip](http://extranjeros.mtas.es/es/general/Tablas_anuario_2006_Excel.zip).

MORÉ, Iñigo (2003), «El escalón económico entre vecinos. El caso España-Marruecos», *Documento de Trabajo de Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano, número 137/2003.

OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE DE GOBIERNO (2007), «Inmigración y Economía Española: 1996-2006» [en línea], Presidencia del Gobierno, Madrid. [Consulta 6 de julio 2007]. Disponible en Web: <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/OA0CB2F0-97AB-4F7D-8915-136A678022AE/78630/INMIGRACIONYECONOMIAESPA%3%91OLA15noviembre.pdf>.

ONU (2005), *World Population Prospects: the 2005 revision*, ONU, Nueva York.

PATZ, Jonathan; DIARAMID CAMPBELL-LENDRUM, A.; HOLLOWAY, Tracy, y FOLEY, Jonathan A. (2005), «Impact of regional climate change on human health», *Nature*, 438: 310-317.

*Stern Review on the Economics of Climate* (2007), [En Línea], HM Treasury, Londres (GB). [Consulta 6 de julio de 2007]. Disponible en Web: [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm).

SANDELL, Rickard (2005a), «La inmigración en España: ¿problema u oportunidad?», Análisis de Real Instituto Elcano [En Línea], Real Instituto Elcano, Madrid. [Consulta 6 de julio de 2007]. Disponible en Web: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/resources/file/eb47434c431257b/ARI-13-2005-E.pdf?MOD=AJPERES>.

— (2005b), «La población española: ¿cuantos más, mejor? Formas de prever el futuro», Análisis de Real Instituto Elcano [En Línea], Real Instituto Elcano, Madrid. [Consulta 6 de julio de 2007]. Disponible en Web: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/resources/file/eb7b334ca24b509/ARI-58-2005-E.pdf?MOD=AJPERES>.

— (2005c), «¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana», Análisis de Real Instituto Elcano [En Línea], Real Instituto Elcano, Madrid. [Consulta 6 de julio de 2007]. Disponible en Web: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/resources/file/ebc2054d413d297/ARI-133-2005-E.pdf?MOD=AJPERES>.

— (2005d) «La búsqueda española de una inmigración regular», Análisis de Real Instituto Elcano [En Línea], Real Instituto Elcano, Madrid. [Consulta 6 de julio de 2007]. Disponible en Web: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/resources/file/eb7a8a4ca14155c/ARI-64-2005-E.pdf?MOD=AJPERES>.

SANDELL, Rickard; SORROZA, Alicia, y OLIVÉ, Iliana (2007), «Inmigración: ¿un desafío con oportunidades?», *Documento de Trabajo de Real Instituto*, Madrid, Real Instituto Elcano, n.º 19/2007.

SMITH, III, y LUTHER, B. (2006), *Illegal Immigration: Is it a Threat to National Security?*, US. Army War College, Pennsylvania.

<p><b>Referencias Legislativas</b></p> <p><i>España.</i> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, <i>Boletín Oficial del Estado</i> de 12 de enero de 2000 n.º 10: 1139.</p> <p><i>España.</i> Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, <i>Boletín Oficial del Estado</i> de 7 de enero de 2005 n.º 6: 485.</p>	<p><i>España.</i> Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración, <i>Boletín Oficial del Estado</i> de 21 de noviembre de 2003 n.º 279: 41193.</p> <p><i>España.</i> Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y</p>	<p>de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, <i>Boletín Oficial del Estado</i> de 28 de febrero de 2007 n.º 51: 8558.</p> <p><i>Unión Europea.</i> Directiva 2004/38/CE del parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembro, <i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>, L 158/77.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------