

LA EVOLUCIÓN DE LOS RESIDENTES EXTRANJEROS EN ESPAÑA

THE EVOLUTION OF FOREIGN RESIDENTS IN SPAIN

MANUEL PÉREZ *

La presencia de población extranjera en España se ha consolidado como una realidad que forma parte de la vida española desde comienzos de los años noventa hasta la actualidad. El artículo divide este período de casi quince años en tres etapas, la primera desde 1990 hasta 1995, la segunda desde 1995 hasta 2000, y la última desde 2001 hasta hoy. El análisis que se lleva a cabo en este artículo persigue poner de relieve cuáles han sido las causas que han influido en la actual configuración de la población extranjera en España, partiendo de que hay causas, intrínsecas a este complejo fenómeno que no están condicionadas por las decisiones internas españolas.

Palabras clave: España; población extranjera; inmigración.

The presence of foreign population in Spain has become a reality in Spanish life from the beginning of the nineties till

* Ex Director General de Extranjería e Inmigración.

now. The article divides this period of almost fifteen years in three stages, first from 1990 to 1995, second from 1995 to 2000, and the last from 2000 to now. The analysis that is carried out in this article wants to explain which have been the causes that have influenced the current shape of the foreign population in Spain, the starting point being that there are causes linked to this complex phenomenon that are not determined by the Spanish internal decisions.

Key words: Spain; foreign population; immigration.

INTRODUCCIÓN

El número de extranjeros que cuentan con un permiso de residencia en España ha alcanzado al final del año 2003 la cifra de 1.647.011, lo que supone cerca del 4% del total de la población de nuestro país.

La evolución del número de residentes extranjeros en España, que ha tenido lugar desde la década de los noventa y, especialmente a partir de su segunda mitad hasta nuestros días, ha venido condicionada por un conjunto de factores. No es posible determinar una única causa o decisión política como la que a lo largo de este período ha dado lugar al actual mapa de la extranjería en España. Si queremos ser objetivos debemos tener presente que ha sido un conjunto de factores los que han configurado esta realidad de nuestro país y seguirán siendo un elenco de éstos u otros factores los que la determinen en el futuro inmediato.

Al abordar el análisis de estos factores tampoco cabe contemplarlos sólo desde la perspectiva interna de las decisiones políticas españolas vinculadas al ámbito migratorio, como en ocasiones pretende hacerse, sino que también hay que tener presentes las circunstancias que han concurrido a lo largo de estos casi quince años en los países de procedencia de la población extranjera, los condicionantes derivados de nuestra posición geográfica y las implicacio-

nes que tiene nuestra plena participación en la construcción europea.

Para tratar de comprender la trayectoria seguida por este fenómeno en España es conveniente analizar las diferentes etapas que han configurado la situación actual. La evolución de la extranjería en España no ha sido igual durante estos años, por lo que voy a señalar las que, en mi opinión, considero han sido las tres etapas que hasta la fecha ha tenido esta realidad en nuestro país.

PRIMERA ETAPA

Una primera etapa, que engloba los primeros años de la década de los noventa, hasta el año 1995, viene marcada por lo que podríamos denominar como la «toma de contacto» de la sociedad española con esta nueva realidad. El número de extranjeros que residían legalmente en España a finales de 1995 ascendía a 499.773, mayoritariamente procedentes de países de la Unión Europea y establecidos en Cataluña, Madrid, los dos archipiélagos y el litoral mediterráneo.

En este período la llegada de extranjeros se produce básicamente de forma irregular. Se trata de personas que entran a España fácilmente, teniendo en cuenta la debilidad de los controles en las fronteras españolas, algo que fué evidente en las fronteras del sur peninsular (empiezan a llegar las primeras pateras), pero que también se daba en otras fronteras, como las aéreas.

Consecuencia de lo anterior fue la firma del Acuerdo de readmisión con Marruecos en el año 1992, con el objeto de facilitar la readmisión de nacionales de terceros países que desde el territorio marroquí llegaban y han seguido llegando a España.

Al mismo tiempo, los instrumentos legales y los medios con los que se contaba para abordar este fenómeno habían quedado desfasados y, en ocasiones, permitían bajo una «cobertura legal» su presencia en España, como suce-

dió con la utilización de las figuras del asilo y el refugio por personas que no acreditaban motivos para obtener algún tipo de protección en España.

Hay que recordar que los años 1992, 1993 y 1994 han sido los de un mayor número de peticionarios de asilo en España, y que estas peticiones se produjeron en un momento en que la denegación de las peticiones aseguraba el acceso a la regularización de la situación del extranjero en España. Esta situación llevó a la modificación de la Ley de Asilo en el año 1994, que se mantiene en vigor en la actualidad, y que sirvió para cambiar esa tendencia.

La no exigencia hasta el año 1991 del visado para la entrada en España a nacionales de los países más cercanos al nuestro da lugar a que la inmigración en España en esta etapa se centre básicamente en la procedente del norte de África, poniendo de relieve una característica que se ha mantenido en la composición de la población extranjera en España, que es el hecho de que el colectivo marroquí haya sido y siga siendo el mayoritario.

Ante esta situación, el crecimiento de la población extranjera en estos primeros años de la década de los noventa se debe a la realización de procesos de regularización. Estos procesos en ocasiones fueron denominados como tales y en otras aparecieron tras la denominación inadecuada de «contingentes anuales».

En el año 1991 se celebra un primer proceso de regularización, por el que acceden a un permiso de residencia un total de 108.321 extranjeros, y en el año 1992 se facilita a las personas regularizadas el año anterior por un procedimiento extraordinario la renovación de los permisos de residencia obtenidos el año anterior.

A partir del año 1993 hasta el año 1995 se convocan anualmente «contingentes» sobre el planteamiento inicial de canalizar la llegada de trabajadores extranjeros desde sus países de origen. No obstante, serán los extranjeros que ya se encontraban irregularmente en España los que accedan a un permiso de residencia por esta vía, alterando el objetivo del propio sistema, que de «contingente» pasa a

convertirse en «proceso de regularización» año tras año. En total, 54.516 extranjeros fueron regularizados por esta vía a lo largo de estos tres años.

Las actuaciones llevadas a cabo durante este período dieron lugar a una cultura de la extranjería y la inmigración en nuestro país, que giraba sobre el hecho de que el procedimiento para obtener un permiso de residencia en España era entrar ilegalmente y esperar a que se aprobase el cupo del año siguiente para poder obtener un permiso de residencia. Esta situación era diferente de la evolución seguida en esos años en otros países de la Unión Europea, que sufrieron una importante presión por medio de las solicitudes infundadas de asilo de extranjeros que pretendían permanecer en ellos, tras una entrada legal y sin acreditar motivos para una persecución en el lugar de procedencia.

SEGUNDA ETAPA

La que podríamos denominar segunda etapa, etapa de «transición» en la evolución de la extranjería en nuestro país puede encuadrarse desde la mitad de la década de los noventa hasta el año 2000. En esta etapa se consolidan las actuaciones que en la anterior habían marcado el tratamiento de la inmigración en nuestro país, pero con un incremento, si bien no tan importante como el que se producirá en los años posteriores, en el número de residentes extranjeros, que llega a alcanzar a finales del año 2000 el número de 895.720, y con una consolidación de su presencia en las mismas zonas geográficas en las que se habían establecido en la etapa anterior.

La entrada básicamente de forma irregular de los extranjeros que se establecen en España sigue siendo la característica general, como vía para acceder posteriormente a la obtención de un permiso de residencia, bien a través de un proceso de regularización, bien por medio de los «contingentes anuales». La entrada en vigor del espa-

cio Schengen, de libre circulación de personas, del que España forma parte desde el principio, también va a suponer un cambio importante en los flujos migratorios y, por ello de los flujos irregulares que se dirigen hacia España.

Conviene recordar que en el año 1996 se regularizó mediante un proceso de documentación a 92.559 extranjeros, y que durante los años 1997, 1998 y 1999 un total de 25.928 extranjeros regularizaron su situación por medio de los contingentes anuales, inicialmente previstos para la canalización de trabajadores desde el exterior del territorio español.

Esta etapa viene marcada por un incremento considerable de la presión migratoria hacia el territorio español, principalmente a través de la costa mediante embarcaciones y por la frontera española en Ceuta y Melilla con Marruecos, lo que sin lugar a dudas será una tendencia que se va a acentuar en la etapa más reciente del fenómeno migratorio en España, a principios de los años 2000.

También hay que señalar que las características del fenómeno migratorio en cuanto a los colectivos que lo componían en los primeros años noventa se siguen manteniendo hasta el final de la década, si bien empiezan a aparecer grupos de extranjeros procedentes de otros países, en ocasiones no vinculados especialmente con España (como es el caso de los chinos) que empiezan a acercarse parcialmente el mapa de la inmigración española al de otros países europeos, en parte como consecuencia de la posibilidad de circular libremente por el espacio Schengen.

Durante estos años comienzan a producirse concentraciones importantes de extranjeros en determinadas zonas de la geografía española, como determinados barrios de Madrid y Barcelona, o municipios de Almería, con los sucesos vividos en el año 2000 en la localidad de El Ejido.

En la segunda década de los años noventa, conscientes de la necesidad de contar con mejores instrumentos jurídicos para abordar esta realidad, se aprueba en el año

1996 un nuevo Reglamento de extranjería, que se ve limitado por el contenido de la Ley de 1985, y al final de este período se abre el debate sobre la necesidad de elaborar una nueva legislación, que culminará con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000.

Un aspecto que aparece al final de esta etapa y que marcará la siguiente es la apertura de un debate político sobre extranjería e inmigración en España, con su reflejo en los distintos cambios normativos que se van a producir desde el año 2000, siendo nuevamente otra característica que va a poner de relieve que la discusión política sobre esta materia en España se parece cada vez más a la que se da en otros países de la Unión Europea.

También, al final de esta etapa, se inicia el proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo, con la celebración de la cumbre de Tampere y los objetivos en ella fijados, que condicionará la evolución posterior de política española en este ámbito.

TERCERA ETAPA

La última etapa, que podemos considerar como etapa de «consolidación», va desde el año 2000 hasta la actualidad. El incremento en el número de extranjeros residentes es especialmente importante, llegando a la cifra de 1.647.011 a finales del año 2003, con incrementos anuales constantes en este período y que han llegado a alcanzar el 24,40% en el último año.

La presencia de los residentes extranjeros se mantiene y consolida en las zonas tradicionales de inmigración, pero empieza a extenderse a otras partes del territorio español.

Al mismo tiempo, la configuración de los residentes extranjeros en España comienza a cambiar, de forma que los residentes marroquíes, aún cuando por país de procedencia son el colectivo más importante, pasan a ser desplazados de esa posición, si consideramos a las personas procedentes de Iberoamérica en su conjunto, principalmente de

Ecuador y Colombia. También la llegada de residentes extranjeros desde países del Este de Europa, como Rumania y Bulgaria, introduce una nueva característica en el panorama de la población extranjera en España.

El incremento en el número de residentes extranjeros durante esta etapa se sigue debiendo a la celebración hasta el año 2001 de procesos de regularización, que sirven para aflorar las situaciones de irregularidad. En el año 2000 se desarrolla un proceso de regularización, que tiene su continuidad con una revisión del mismo en el año 2001, y que permite obtener permiso de residencia a 199.365 extranjeros.

En el año 2001, como consecuencia del denominado «proceso de arraigo» un total de 239.147 extranjeros consiguen regularizar su situación y obtener un permiso de residencia.

Durante estos años España se ve sometida a una fuerte presión migratoria, que se traduce en la evolución del número de residentes, y que se debe tanto a la economía española y la consiguiente necesidad de trabajadores en determinados sectores de actividad en los que hay falta de mano de obra autóctona, como a las crisis económicas en algunos países, que expulsan población hacia España (Ecuador, Colombia, Rumania y Bulgaria, principalmente).

Esta etapa viene marcada por los cambios normativos que se producen, mediante la aprobación de tres cambios legislativos y un nuevo Reglamento de extranjería. Hay que tener presente que la última modificación legislativa todavía está pendiente del correspondiente desarrollo reglamentario. Estos cambios normativos han dado lugar a una etapa caracterizada por un debate entre los partidos políticos sobre el fenómeno de la inmigración y las propuestas para su tratamiento.

Tampoco hay que olvidarse de las consecuencias que nuestra pertenencia a la Unión Europea y al espacio Schengen han tenido en esta etapa. La supresión de los controles fronterizos y la exigencia o no de visado a nacionales de determinados países, derivada de decisiones co-

munitarias, como han sido los casos de Colombia, Ecuador, Bulgaria y Rumania, han influido de manera importante en la configuración de los flujos migratorios hacia España.

La entrada de forma irregular de marroquíes y subsaharianos por vía marítima también ha alcanzado las cifras más elevadas desde comienzos de los años noventa, lo que ha dado lugar a un reforzamiento de los controles fronterizos, no sólo en el mar, sino también en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla.

Un elemento nuevo con relación a las etapas precedentes ha sido la apertura de un diálogo con los países de procedencia de los extranjeros que desean establecerse en España. Este diálogo ha tenido una doble vertiente: por una parte, facilitar el acceso al mercado de trabajo y a la inmigración legal, y por otra, abrir vías de colaboración en la lucha contra la inmigración ilegal. A partir del año 2001 se inicia un proceso de negociación con estos países, que ha permitido alcanzar acuerdos internacionales con países como Colombia, Ecuador, República Dominicana, Marruecos, Nigeria, Bulgaria y Rumania.

Al mismo tiempo se ha tratado de abrir vías por medio del contingente y del «régimen general», además de los acuerdos internacionales mencionados, para permitir la llegada de extranjeros en situación regular desde sus países de origen. En el año 2003 más de 150.000 trabajadores extranjeros obtuvieron una autorización desde sus países para venir a España.

Tras la evolución que la presencia de extranjeros ha tenido en España durante los últimos quince años, podemos concluir que nos encontramos ante un momento en el que la mayoría de la sociedad española asume esta realidad como positiva y necesaria, pero consciente, al mismo tiempo, de la necesidad de canalizarla adecuadamente en colaboración con los países de procedencia, y en el marco de las decisiones que deberán adoptarse a nivel europeo.