

## **DIEZ AÑOS DE POLITICA DE INMIGRACION**

---

Raimundo Aragón Bombín

Durante los últimos diez años, España pasó de ser un país de emigración a país receptor de inmigrantes.

El Gobierno Socialista decidió que, en el ámbito socio-laboral, fuese la misma institución, aunque renovada, la que se ocupase de ambos temas —emigración e inmigración—: el Instituto Español de Emigración, convertido en Dirección General de Migraciones.

Desde la aprobación de la Ley de Extranjería, hasta la aprobación del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, o la constitución del Foro, se ha recorrido un trayecto, a veces tortuoso, pero que muestra la evolución sufrida por nuestra sociedad.

El artículo refleja los puntos de vista de uno de los responsables, desde la Administración, del diseño y ejecución de esta política. Naturalmente, se trata de una visión parcial, sesgada, y demasiado cercana en el tiempo como para que se pueda presentar como objetiva.

Se trata, en cualquier caso, de la memoria aún fresca de los proyectos, los esfuerzos y los resultados del trabajo de un equipo comprometido, respaldado políticamente y acompañado por sindicatos, ONGs y Asociaciones de Inmigrantes.

El artículo pasa revista a proyectos, objetivos y logros establecidos en las diferentes etapas 1986-90, 1990-93 y 1993-96 en que puede dividirse la historia de la actuación administrativa en materia inmigratoria.

*In the last ten years, Spain has turned from being a country of emigration to being a country of immigration.*

*The Socialist Government decided that, in the social and work spheres, it should be one and the same institution —although renewed— which took charge of both aspects, emigration and immigration: the Instituto Español de Emigración was thus converted into the Dirección General de Migraciones.*

*From the approval of the Law which regulates the Rights and Obligations of Foreigners (Ley de Extranjería) to the approval of the Plan for the Social Integration of Immigrants or the constitution of the Forum, a stretch sometimes full of obstacles has been covered, which, nonetheless, shows the evolution suffered by our society.*

*The article is written from the standpoint of one who was responsible for articulating and executing this policy within the administration.*

*In any case it is the memory, still fresh, of the projects, efforts and achievements of a committed team, politically backed and accompanied by trade unions, NGOs and Associations of Immigrants.*

## INTRODUCCION

**R**EFLexionar sobre la política inmigratoria seguida en España a lo largo de la última década —que es el período en el que con propiedad puede hablarse de tal— es pasar revista a una etapa del pasado cercano, durante el cual he estado ocupado y comprometido con su realización.

Por ello, muchos de los comentarios y reflexiones reflejados en las siguientes páginas estarán cargados de subjetividad, y probablemente más que un análisis, parecerá una justificación de lo hecho, de lo que no se hizo, y pudo haberse hecho, y de lo que todavía queda por hacer.

Trabajar en temas migratorios puede resultar descorazonador si se desconoce el tema o se aborda con planteamientos inadecuados. Por el contrario, puede resultar de lo más gratificante si se confía en la «rentabilidad» social de la tarea encomendada.

El equipo de dirección y el personal de la Dirección General de Migraciones creía y se sentía profundamente comprometido con la tarea que llevaba a cabo. Solamente así se han podido obtener algunos re-

sultados que seguramente serán pequeños, pero que han requerido una gran dosis de iniciativa, esfuerzo y perseverancia. Factores que sirvieron para catalizar el apoyo político y el impulso gubernamental precisos para su articulación.

Solamente así se pudieron vencer las resistencias e, incluso, la frontal oposición con que otros Departamentos acogían las propuestas de Migraciones.

## **I. EL ESCENARIO Y SUS PERSONAJES**

La mayor parte de los proyectos nunca hubieran cobrado cuerpo ni hubieran visto la luz de no haber contado con el apoyo explícito del Gobierno, en particular de los sucesivos ministros de Trabajo y Asuntos Sociales. Quisiera destacar de entre ellos, al primero, en el tiempo, y a la última. Joaquín Almunia, ya en 1984 fue consciente de que la vieja Dirección General del Instituto Español de Emigración no podía continuar anclada en el pasado. Nuestro país se iba a enfrentar a un nuevo reto: la inmigración, y optó porque fuese la misma institución, los mismos funcionarios, los que abordasen las nuevas, y viejas, cuestiones.

Sería necesario estar afectado por una profunda y grave «esquizofrenia» para sentarse a negociar con los países donde residían nuestros emigrantes y solicitar para ellos ciertos derechos o determinadas mejoras, y, a renglón seguido, discutirlos y negárselos a los inmigrantes que llegaban y se asentaban entre nosotros. La memoria colectiva y la forma de ser de nuestro pueblo difícilmente aceptaría o toleraría sin reproches tal forma de proceder.

La última ministra de Asuntos Sociales, Cristina Alberdi, prestó un apoyo decisivo a los aspectos de integración social de los inmigrantes, consiguiendo que la política inmigratoria fuese equilibrada o, al menos, que los aspectos de control resultasen balanceados por los de promoción e integración social. El Ministerio de (Justicia e) Interior perdió protagonismo y se potenciaron iniciativas y proyectos que cuestionaban una visión exclusivamente policial y regresiva de los flujos inmigratorios.

La política inmigratoria que pretendió llevarse a cabo fue la que correspondía a un proyecto progresista. Las sucesivas iniciativas y propuestas se acomodaban a los contenidos y directrices del programa electoral del PSOE. En este sentido, ha resultado decisivo el apo-

yo y la colaboración de las personas responsables de Migración en la Comisión Ejecutiva Federal. Durante muchos años, hasta su fallecimiento, Carmen García Bloise, y, durante el importante período 1994-96, Matilde Fernández.

Carmen García Bloise conocía la emigración y el exilio por experiencia propia. Con ella no era necesario teorizar, había sufrido personalmente y en su ámbito familiar los problemas de los migrantes: el desarraigo, la marginación, la dificultad para integrarse, la añoranza y el deseo del retorno. Carmen García Bloise hizo uso de toda su capacidad, como diputada, como miembro sobresaliente del partido y de sus relaciones personales, para persuadir, doblegar resistencias, concitar apoyos y estimular a cuantos la rodeaban para que la política migratoria española siguiese derroteros propios y evitase los tropiezos y errores que comenzaban a cometerse en países cercanos y, para ella, tan queridos.

Matilde Fernández, buena conocedora de los problemas de minorías y colectivos marginados, apoyó la potenciación de los aspectos de integración. En su etapa ministerial había abierto a los inmigrantes la posibilidad de beneficiarse de los recursos económicos disponibles, en particular, de los programas financiados con cargo al 0,52 del IRPF. La integración de las personas sin destinar recursos no es otra cosa que un bello deseo, al que acompaña un discurso hueco.

## **Sindicatos - ONGs - Asociaciones**

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes señala que: «uno de los objetivos estratégicos del Ministerio de Asuntos Sociales consiste en promover el protagonismo de la sociedad y robustecer el tejido social que de forma emergente constituyen las asociaciones no gubernamentales y el movimiento asociativo». Tres han sido los interlocutores, en ocasiones críticos aunque siempre cordiales, impulsores de la política inmigratoria en el ámbito social: los Sindicatos, las Organizaciones No Gubernamentales y las Asociaciones de Inmigrantes.

### *Sindicatos*

Aunque casi todos los sindicatos han incidido en materia inmigratoria, es preciso reconocer que una presencia relevante y continua solamente ha sido llevada a cabo por la Unión General de Trabajadores

y por Comisiones Obreras, contando ambos con vocales específicos en sus respectivos órganos ejecutivos federales.

El papel de los sindicatos en relación con la inmigración no es fácil ni pacífico. En ocasiones, desde fuera con una cierta malicia, y, a veces, desde el propio seno del sindicato, se reprocha una excesiva dedicación a los trabajadores extranjeros, pasando por alto los problemas de los trabajadores españoles.

Para un sindicato de clase, como los citados, la respuesta no ofrece dificultad: la concepción internacionalista, en su vertiente de análisis de los problemas y de solidaridad en las soluciones, constituye una réplica brillante en unas instituciones a salvo de cualquier crítica por su lucha decidida en defensa del empleo.

Pero la actuación de los responsables de Migraciones —Francisco Soriano por CC.OO., e Inés Ayala, primero, y, más tarde, Almudena Fontecha, por UGT— no se ha limitado a la consideración de los aspectos laborales sino que han adecuado la actuación a una consideración global, personal y familiar, de los inmigrantes.

## ONGs

La sociedad española no ha permanecido indiferente ante el hecho migratorio. Aunque en general, sin duda por la contigüidad temporal de nuestro pasado emigratorio, existe una difusa actitud favorable ante los «pobres» inmigrantes; cuando se plantean situaciones de tensión, concurrencia o colisión de intereses, aparecen posiciones de rechazo.

Por otra, existen algunos, aunque pocos, grupos extremistas, que pretenden parangonarse con sus homólogos «ultras» de países vecinos, si bien se mantienen en una situación de marginalidad, dada la inexistencia de una fuerza política parlamentaria dispuesta a hacerse eco de sus planteamientos. Frente a esta situación, ha surgido en la sociedad española un grupo creciente de organizaciones sociales profundamente comprometidas con la inmigración.

Aunque por su naturaleza y entidad son muy diferentes, podrían clasificarse en dos grandes apartados:

- Aquellas cuya actividad esencial consiste en el análisis, la investigación, la formación de opinión y la enseñanza de temas migratorios.
- Otras, cuya función esencial consiste en la actividad diaria, en el asesoramiento y defensa de los inmigrantes.

La línea divisoria entre ambas no siempre es radical y nítida, ya que algunas participan, solas o agrupadas, en la doble actividad.

Sé que puede resultar injusto y descorazonador un olvido, pero, puesto que trato de expresar mi visión, me arriesgo a pasar revista «de memoria» y, sin los papeles que se quedaron en los archivos, de aquellas de las que guardo mejor recuerdo.

Entre las primeras podrían figurar muchas de las universidades españolas, pero merecen destacarse las Universidades Autónomas de Madrid —Bernabé López— y Barcelona —Carlota Solé—; la Universidad Carlos III de Madrid —su curso de extranjería en colaboración con CEAR—, y Comillas —su curso en colaboración con ASTI.

También debe mencionarse, como investigador perspicaz y constante, a Antonio Izquierdo —Universidad de La Coruña—, y, desde luego, al colectivo IOE, cuyos trabajos e investigaciones gozan de reconocimiento nacional e internacional.

Existen en Cataluña —Gramsc y Sergi— y Murcia colectivos profesionales que de forma reiterada investigan y experimentan nuevas técnicas docentes y educativas con los inmigrantes. Conviene recordar las investigaciones sobre la imagen de la inmigración en los medios de comunicación social que realiza CIPIE.

Entre las segundas puede establecerse una distinción entre las de inspiración religiosa: Cáritas, tanto de Madrid como de ciertas provincias —Girona—, con tareas también de investigación pedagógicas, Federación «Acoge», FAIN, ASTI, etc., y las de inspiración laica, relacionadas o no con partidos políticos: Cruz Roja, CEAR, Federación de Mujeres Progresistas, Jóvenes contra la Intolerancia, SOS Racismo, IEPALA, etc.

### *Asociaciones de Inmigrantes*

Las asociaciones de inmigrantes vienen desarrollando una labor esencial en el proceso de integración. No sólo como un factor dinamizador del colectivo, sino por su tarea pedagógica para inculcar pautas de conducta y comportamientos democráticos entre sus asociados.

Las organizaciones más importantes responden a colectivos nacionales: ATIME para los marroquíes, Voluntariado de Madres Dominicanas, ARI - Perú, Karibú y Maleva para los africanos, y todas ellas han demostrado que son capaces de conjugar la función reivindicativa con la responsabilidad y el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

A medida que fueron potenciándose los aspectos relacionados con la integración se vio que era imprescindible la colaboración y el concurso con las Administraciones Autonómica y Municipal. La F.E.M.P. mostró siempre una actitud receptiva y de apoyo, y fueron muchos los Ayuntamientos que establecieron programas en favor de los inmigrantes. Entre las CC.AA., Cataluña y Andalucía son las dos Comunidades que han mostrado mayor preocupación y atención a los temas migratorios. Cataluña ha sido incluso pionera en poner en práctica, aunque con diferencias sustanciales, proyectos de participación y programas de actuación análogos a los establecidos por la Administración del Estado.

Dentro de ésta, tres son los Departamentos que han tenido una mayor intervención en la materia: Interior ha desempeñado generalmente un papel protagonista, por verse implicado en los aspectos más difíciles y de mayor notoriedad.

Su actuación ha sido ambivalente, pues generalmente conjugaba unas pautas de actuación autoritarias, derivadas del ejercicio de su función, con talante progresista. En el Ministerio de Asuntos Exteriores, al menos en la última etapa, predominaron en cambio los modos autoritarios con talentos profundamente conservadores.

Desde Trabajo, primero, y Asuntos Sociales, después, se realizaron esfuerzos para que la posición final resultase centrada, manteniendo en ocasiones posiciones algo extremas, con objeto de alcanzar el punto de equilibrio.

## **II. FASES Y OBJETIVOS**

### **1. Fase preliminar: 1985-1986**

Hasta 1985 no cabe hablar de inmigración. En todo caso nos hallamos en la prehistoria de la misma. El número de extranjeros que residen apenas si supera los 200.000, en su mayor parte europeos, y el crecimiento medio por década se cifra en torno a los 10.000.

Además, los inmigrantes nacionales de países de Iberoamérica, Guinea Ecuatorial y Filipinas no necesitan permiso de trabajo.

Más que una política de inmigración, de lo que se trata es de un trasunto o derivado de una activa política de emigración. Por aplicación del principio, habitual en las relaciones internacionales, de «reciprocidad», las ventajas y facilidades de que disfrutaban los inmi-

grantes de ciertos países eran la réplica a los privilegios concedidos a los emigrantes españoles residentes en aquéllos.

*La Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Reglamento*

A pesar de su pomposo título, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, conocida popularmente como «ley de extranjería», se configuró esencialmente como una norma centrada en los aspectos administrativos.

Las cautelas y recortes en el ejercicio de los derechos de reunión y asociación de los ciudadanos, establecidos para los extranjeros fueron declarados nulos por el Tribunal Constitucional.

La ley resulta hoy homologable a las vigentes en los países de la Unión Europea, pero parece claro que es una ley parcial, centrada básicamente en las fases iniciales de la inmigración: el cruce de fronteras, la entrada, la documentación necesaria para residir y trabajar y la fase de expulsión.

La regulación de otros derechos, como la participación política, el acceso a la nacionalidad, la reagrupación familiar, la asistencia sanitaria, la educación, se hallan dispersos o faltos de regulación, y quizá pudiera en el futuro pensarse en agruparlos en una norma que podría constituir en el futuro un verdadero «Estatuto del Inmigrante».

La aprobación de la Ley de Extranjería está motivada por dos razones fundamentales:

- La necesidad de dar respuesta a un fenómeno naciente en la sociedad española: la llegada de inmigrantes en número creciente.
- La adecuación de nuestra legislación a las pautas comunitarias.

La incorporación de nuestro país a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) llevaba aparejada la ruptura con una de las más tradicionales prácticas de nuestro pasado: la emigración, continuación por otros medios y en circunstancias antagónicas del período colonial.

En virtud del principio comunitario de no permitir un trato más favorable a un país tercero que a los países miembros de la Comunidad y, establecido un período transitorio para que se hiciese efectiva la libertad de circulación de personas, nuestro país se vio obligado a im-

plantar permiso de trabajo para iberoamericanos, ecuatorianos y filipinos.

Por otra parte, fue necesario acomodar la duración y características de los permisos a las pautas dominantes en Europa. Así, para conceder el permiso de trabajo y residencia permanente se optó por el transcurso de cinco años, plazo intermedio entre los diez años exigidos en Suiza, y el año, exigido en Suecia.

## 2. El período transitorio: 1986-1990

En un documento de trabajo fechado en enero de 1986, titulado «Bases y objetivos de la política migratoria, durante el período transitorio», figuraba como objetivo número 6 el de elaborar una política migratoria, cuyos hitos más destacados serán los siguientes:

- a) Precisar los perfiles cualitativos y cuantitativos de la población inmigrante en España.
- b) Regularizar su situación en los aspectos laboral y social.
- c) Fomentar su integración en la sociedad española.
- d) Colaborar con los Estados de origen para evitar los flujos clandestinos y el empleo ilegal.

En el documento que pretendía establecer las pautas de actuación para el cuatrienio 1986-1990, se planteaba la necesidad de dar respuesta a las cuestiones siguientes:

- Determinación y ajuste de las nuevas admisiones al mercado de trabajo: cupos.
- Control de flujos inmigratorios clandestinos.
- Tratamiento selectivo a determinados colectivos.

El documento finaliza con un diseño de la política migratoria, condensada en 33 medidas, en su mayor parte dirigidas hacia los emigrantes españoles, entonces superiores en proporción de cinco a uno en relación al número de extranjeros residentes en España. Las medidas que cabría adoptar en materia de inmigración serían las siguientes:

- Realización de estudios cuantitativos y cualitativos sobre el colectivo inmigrante.
- Mentalización social sobre la existencia, necesidades y derechos, para evitar corrientes de rechazo y xenofobia.

- Programación de un plan de integración social, educativa y cultural, de acuerdo con las directivas y financiación comunitarios.
- Coordinación con los países afectados, tanto de origen como de destino, para llevar a cabo una actuación conjunta.
- Acentuación de las actuaciones contra los flujos clandestinos y las situaciones ilegales.

No deja de resultar sorprendente cómo muchas de las medidas que se contemplan en esta fase van a ver la luz bastantes años después.

La Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Extranjería estableció la posibilidad de que regularizasen su situación todos los extranjeros que, en la fecha de entrada en vigor de la ley, se hallasen trabajando o residiendo en España.

Al amparo de dicha disposición, cuyo período de vigencia fue de nueve meses, se presentaron 43.815 solicitudes.

La conciencia de que existía un *stock* significativo de inmigrantes en situación irregular, junto al deseo de pasar página e iniciar una nueva etapa en la política migratoria, sin lastres del pasado, fueron las razones esenciales para llevar a cabo un proceso de regularización.

Experiencias análogas, por motivos parecidos, se vivieron durante aquellos años en Francia, en Italia y en Estados Unidos. Algunos años después se sumaría Portugal.

Sin embargo, los resultados del proceso fueron considerados poco satisfactorios y su eficacia cuestionada.

Datos que manejaba la propia Administración indicaban que, en la segunda renovación, solamente una quinta parte de los activos continuaban en situación regular, frente al 41 por 100 de no activos.

La impresión de que el proceso de regularización de 1986 había resultado fallido, y la creciente tensión migratoria, provocaron que desde 1987 y, en especial a partir de 1988, se manejasen constantemente unas estimaciones sobre el número de inmigrantes radicados en España, especialmente en situación irregular, que por su disparidad carecían de credibilidad científica y requerían de la Administración que emplease buena parte de sus energías y crédito en replicar y negar unas cifras, basadas la mayor parte de las veces en impresiones subjetivas.

Con objeto de evitar estar siempre a la defensiva, como si negar la existencia de los problemas fuese la medida más eficaz para resolverlos, la Dirección General de Migraciones promovió y financió en 1989 la realización de dos estudios sobre el número, ubicación y caracte-

rísticas de los inmigrantes que se hallaban en España en situación irregular.

El profesor Antonio Izquierdo formuló una primera hipótesis, basada en el anterior proceso de regularización, que formulaba una estimación en horquilla, comprendida entre 81.000, como estimación más baja, y 240.000, como más alta.

Tal disparidad se vio sensiblemente reducida en el «Mapa de inmigrantes irregulares en España», levantado por el equipo PASS, que cerraba la horquilla entre 172.682 y 259.051.

Con estos datos, y en un clima en que la mera aplicación de la legislación se consideraba insuficiente, la opinión pública y los agentes sociales reivindicaron la necesidad de articular una verdadera política de inmigración.

Desde la Administración empieza a perfilarse lo que en un documento de 1990 se denomina «política activa de inmigración», dirigida a lograr dos objetivos esenciales:

- Dominar los flujos inmigratorios.
- Conseguir la integración social de los inmigrantes.

Una política que ha de configurarse como decisión activa de los poderes públicos, con acciones que incluyesen la dirección, cuantificación e integración del colectivo inmigrante.

Los principios sobre los que dicha política había de basarse eran los siguientes:

- Prioridad para acceder a un empleo de los trabajadores nacionales, comunitarios y extranjeros legalmente residentes en España, sobre nuevas incorporaciones.
- Consideración integral del inmigrante, no sólo como trabajador sino como persona, con necesidades tanto individuales como familiares.
- Equiparación social, cultural y económica de todos los ciudadanos y grupos sociales residentes legalmente en España.
- Concepción de la política de inmigración como complementaria y no sustitutiva de la política de cooperación para el desarrollo, orientada hacia los países emisores de mano de obra.
- Afirmación de la solidaridad comunitaria.
- Respeto a la existencia de lazos históricos, lingüísticos o culturales como justificación de acciones orientadoras de la inmigración, dirigidas hacia zonas geográficas concretas: Iberoamérica.

- Tratamiento diferenciado para los migrantes por motivos ideológicos, políticos o religiosos.

El documento planteaba que el objetivo de encauzar los flujos no significaba establecer una política de puertas cerradas: cuota «cero», sino de establecer mecanismos capaces de cumplir una triple función: orientadores de los flujos (previsión de su volumen, naturaleza, origen, perfil profesional), de control (lucha contra prácticas fraudulentas y redes clandestinas) y de cooperación internacional.

En relación con el segundo objetivo —la integración social de los inmigrantes—, se señalaban en el documento de la Dirección General de Migraciones como áreas prioritarias de actuación: la educativa (escolarización obligatoria de todos los niños inmigrantes), empleo y formación profesional, alojamiento, protección social (asistencia sanitaria), convivencia ciudadana y participación social, incluida, con limitaciones y cautelas, la participación política.

El modelo de integración, entre los existentes, no era prefijado de antemano, pero se señalaban algunos principios esenciales sobre los que se sustentaba, tales como:

- la aceptación de la democracia como forma básica de organización social;
- la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y
- la limitación al ámbito personal de las creencias religiosas.

El documento finalizaba con un programa de actuación condensado en cuarenta medidas, orientadas a la consecución de los objetivos propuestos.

### **3. Política activa de inmigración. 1990-1993**

El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya planteó al Gobierno a mediados de 1990 una interpelación urgente en relación con la situación inmigratoria en España. En el debate parlamentario, el Gobierno asume el compromiso de elaborar y remitir al Congreso de los Diputados, antes de finalizar el año, un documento sobre la situación de los extranjeros en España.

El documento, elaborado con la participación de Exteriores, Interior y Trabajo y Seguridad Social, se denomina «Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extran-

jería», y en él, después de un análisis de la evolución registrada en nuestro país, se establecen las líneas básicas de actuación para el futuro.

El Congreso de los Diputados aprobó el 9 de marzo, con la sola abstención del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, precisamente el proponente de la moción, una proposición no de ley, en la que se instaba al Gobierno a llevar a cabo once medidas, de distinto alcance y naturaleza, pero que, en conjunto, representaban tanto un catálogo de objetivos como un programa de actuación para los años siguientes.

Entre las medidas de mayor impacto debe señalarse el proceso de regularización de 1991, ratificación del Acuerdo de Schengen, modificación de la Ley de Refugio y Asilo y creación de la Comisión Interministerial de Extranjería.

Si la aprobación de la Ley Orgánica 7/1985 significa sentar las bases o cimientos de la política inmigratoria, la proposición no de Ley de marzo de 1991 representa un hito esencial en su articulación.

Antes de esa fecha, la objeción fundamental era que «el Gobierno no tiene política de inmigración»; a partir de entonces, los reproches serán que la política de inmigración aplicada adolece de carencias importantes.

Se trata, según las críticas habituales de los interlocutores sociales, de una política excesivamente preocupada por los aspectos de control, con excesivo protagonismo del Ministerio del Interior. Estas críticas y carencias se acentúan cuando se producen los primeros brotes de racismo y xenofobia, cuya culminación estuvo representada por el asesinato de la inmigrante dominicana Lucrecia Pérez.

Esta etapa fue un período de gran actividad. El proceso de regularización, la encuesta que se desarrolló durante el mismo, constituyeron elementos esenciales para la configuración y el conocimiento de la situación inmigratoria.

No me extenderé sobre estos temas por haber sido objeto de estudio en la publicación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, «La regularización de inmigrantes durante 1991-1992», Madrid, 1993.

#### **4. 1993-1996: Hacia la integración social de los inmigrantes**

Hacia el final de la etapa anterior, el Gobierno, en consonancia con los planteamientos reflejados en documentos de la Unión Europea —Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la inmigración— y del Consejo de Europa —Las relaciones in-

tercomunitarias e interétnicas en Europa—, había definido con claridad el concepto de «política activa» de inmigración, basado en tres ejes o conceptos básicos:

- Control de flujos, mediante la adopción de medidas que atajasen las prácticas fraudulentas de entrada o permanencia, y de otras dirigidas a encaminar y canalizar los flujos necesarios o inevitables: contingentes.
- Integración social de los inmigrantes radicados en España.
- Cooperación al desarrollo de los países emisores de inmigrantes, con la finalidad de atajar las causas de la inmigración en su origen.

El reproche más repetido en aquellas fechas era que, si bien el Gobierno contaba con política de inmigración, ésta se hallaba excesivamente centrada en los aspectos de control.

En julio de 1993 fueron transferidas al Ministerio de Asuntos Sociales las competencias en materia migratoria, a través de la adscripción de la Dirección General de Migraciones.

Al contrario de lo que sugería una visión superficial, la decisión pretendía potenciar los aspectos relacionados con la promoción e integración de los inmigrantes, y un mandato para formular las orientaciones básicas y definir los objetivos esenciales del proceso de integración.

Los pilares básicos sobre los que se diseñó la actuación en esta etapa fueron los siguientes:

- Elaborar un marco general de referencia, que señalase objetivos, ámbitos de actuación y medidas concretas. Para ello, el Gobierno aprobó, a finales de 1994, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes.
- Establecer unos cauces permanentes de diálogo y comunicación entre las Administraciones, el colectivo inmigrante y la sociedad de acogida: Foro para la Inmigración, constituido de forma democrática a lo largo de 1995.
- Disponer de un instrumento de diagnóstico y de pronóstico de la realidad migratoria: Observatorio Permanente de la Inmigración, puesto en marcha en 1994.

Simultáneamente se establecieron contingentes anuales, que mantuvieron la tensión migratoria y el volumen de irregulares en niveles aceptables.

Por último, se logró la aprobación «in extremis» de un nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería, que modificaba sustancialmente el propio espíritu e intención con que la ley fue elaborada, y llevaba hasta el extremo sus posibilidades de integración.

Con su aprobación se puso en marcha un nuevo proceso de regularización, cuyo inicio coincidió con la refundición de la Dirección General de Migraciones con la de Trabajo, por aplicación del programa de supresión de altos cargos del Partido Popular.

## **CONCLUSION**

El abrupto final de la legislatura impidió que la mayor parte de los proyectos alcanzasen un alto grado de madurez; sin embargo, todos ellos han alcanzado un estado que permite su viabilidad futura.

La evolución no está solo en manos de las Administraciones Públicas, sino que los agentes sociales, la sociedad entera es quien dispone de instrumentos y posibilidades para impulsar su consolidación y desarrollo.

Después de más de una década de dedicación, es forzoso pensar que se ha llegado al final de un ciclo. Junto a la sensación de cansancio, a veces se tenía la impresión de agotamiento; de que se había llegado al final de un proceso en el que se habían explotado todas las posibilidades de un marco general, definido por la Ley de Extranjería.

En la hora actual, quienes por una u otra razón mantenemos interés o preocupación por los problemas migratorios tenemos planteados dos retos lo suficientemente importantes y atractivos para mantenernos en tensión.

El primero, evitar que se retroceda, que se dé marcha atrás o se vacíen de contenido tantos proyectos como hay en marcha; que se cambie el rumbo, la orientación de una política que tan laboriosamente y con la colaboración de tantos se ha puesto en marcha.

El segundo, reflexionar en profundidad e imaginar las nuevas bases de la política inmigratoria del siglo *xxi*. Han de ser bases radicalmente distintas de las que subyacen a la Ley Orgánica del 85. El modelo, y no solamente nosotros, algunos de nosotros, parece agotado, y es preciso, tras un razonable período de silencio y reflexión, impulsar una nueva política de inmigración, capaz de dar respuesta a los retos que el futuro y el presente nos tienen planteados.