



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI	ICADE	CIHS
------	-------	------

Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones

ESPAÑA, PAÍS DE MIGRACIONES: 1882-2019

Análisis y comparación de las propuestas electorales
en materia migratoria frente al legado histórico

Autor: Raimundo ARAGÓN BOMBÍN

Director: Dr. José María RUIZ DE HUIDOBRO DE CARLOS



AGRADECIMIENTOS

Quiero dedicar este trabajo a mi mujer, Esmeralda Garrudo Sánchez, sin cuyo apoyo, ayuda y comprensión no hubiese sido posible llevarlo a cabo.

Asimismo, quiero agradecer las inteligente orientación y amistosa guía proporcionadas por el Dr. José María Ruiz de Huidobro, mucho más que una mera dirección académica.

ABREVIATURAS

ASG: Agrupación Socialista Gomera

ASTI: Asociación Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes

ATIME: Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España

AUE: Acta Única Europea

BEL: Boletín de Estadísticas Laborales

BIR: base de datos de emigrantes regulares

BNG: Bloque Nacionalista Galego

BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía

BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales

CAFARE: Comisión Administradora del Fondo de Auxilio a los Refugiados Españoles

CATE: Centros de Atención Temporal de Extranjeros

CE: Constitución Española de 1978

CEE: Comunidad Económica Europea

CDC: Convergencia Democrática de Catalunya

CDE: Comité de las Regiones

CELAD: Comité Europeo de Lucha contra la Droga

CERA: Censo electoral de residentes ausentes

CES: Consejo Económico y Social

CESE: Comité Económico y Social Europeo

CETI: Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes

CIE: Centros de Internamiento de Extranjeros

CIG: Conferencia Intergubernamental

CIME: Comité Intergubernamental de Emigraciones Europeas

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas

CNxR: Crida Nacional per la República.

CRES: Consejos de Residentes Españoles en el Extranjero

Cs: Ciudadanos, Partido de la Ciudadanía

CTARE: Comité Técnico de Ayuda a los Republicanos Españoles

CTE: Compañías de Trabajadores Extranjeros
CUP-CC: Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent
DERM: Delegación Extraordinaria de Repatriación de Menores
D: Decreto
DO: Diario Oficial
DOCE: Diario Oficial de la Comunidad Europea
DORSA: Asociación para el Establecimiento de Colonos Europeos en la República Dominicana
DSC: Diario de Sesiones del Congreso
EAJ-PNV: Euzko Alderdi Jeltzalea - Partido Nacionalista Vasco
EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo
ECR: Partido de los Conservadores y Reformistas Europeos
EDU: Unidad de drogas de Europol
EEE: Espacio económico europeo
EH-Bildu: Euskal Herria Bildu
EM: Estadística de Migraciones
EPA: Encuesta de Población Activa
ERC: Esquerra Republicana de Catalunya
EURODAC: Dactiloscopia europea
EVR: Estadística de Variaciones Residenciales
FAIRE: Fondo Estatal de Acogida
FAAIIRE: Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo
FAMI: Fondo de Asilo, Migración e Integración
FEMI: Foro de Examen de la Migración Internacional
FET: Falange Española Tradicionalista
FOARE; Federación de Organismos de Ayuda a los Republicanos Españoles
GAM: Grupo de Asistencia Mutua
GAMM: Enfoque Global de la Migración y la Movilidad
GANAM: Grupo de alto nivel sobre asilo y migración

GRECO: Programa Global para la Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración

IEE: Instituto Español de Emigración

INE: Instituto Nacional de Estadística

INEM: Instituto Nacional de Empleo

IMSERSO: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales

INE: Instituto Nacional de Estadística.

INSERSO: Instituto Nacional de Servicios Sociales

ISM: Instituto Social de la Marina

ITIC: Instituto Técnico de Inmigración y Colonización

IU: Izquierda Unida

IUEM: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones

JAI: Justicia y Asuntos de Interior

JARE: Junta de Auxilio a los Republicanos Españoles

JENAS: Jóvenes Extranjeros no Acompañados

JONS: Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (JONS)

J x C: Junts per Catalunya

JPE: Junta Pro-Refugiados Españoles

LO: Ley Orgánica

LOEX: Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España

LOEIS: Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

MENA: Menores Extranjeros No Acompañados

OBERAXE : Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia

OCEAR: Oficina Central de Evacuación y Asistencia a Refugiados

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OIM: Organización Internacional de Migraciones

OIR: Agencia de refugiados de la ONU

ONI: Office National d'Immigration

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OSE: Organización Sindical Española
PAC: Política Agraria Común
PASS: Asesoría de Programas de Servicios Sociales
PECI: Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración I y II
PDeCat: Partido Demócrata Europeo Catalán
PERE: Padrón de Españoles residentes en el Extranjero
PESC: Política exterior y de Seguridad común
PP: Partido Popular
RD: Real Decreto
RD-L: Real Decreto Ley
SECA: Sistema Europeo Común de Asilo
SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal
SERE: Servicio de Evacuación de Republicanos Españoles
SOPEMI: Sistema de Observación Permanente de las Migraciones
SIS: Servicio de Información de Schengen
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
TC: Tribunal Constitucional
TECA: Tratado de la C.E. del Carbón y del Acero (Roma)
TCECA: Tratado de la Energía Atómica (Roma)
TCE: Tratado de la Comunidad Europea (Maastricht)
TCEE. Tratado de la Comunidad Económica Europea (Roma)
TFUE: Tratado de funcionamiento de la UE: (Lisboa)
TUE: Tratado de la Unión Europea, (Ámsterdam)
UE: Unión Europea
UP: UNIDAS PODEMOS
UPN: Unión del Pueblo Navarro
VOMADE: Voluntariado de Madres Dominicanas

GLOSARIO

- **Acuerdo de readmisión:** instrumento jurídico formalizado entre dos o más Estados en el que se fijan las bases y los procedimientos para garantizar la aceptación de un ciudadano extranjero en situación irregular, nacional o no, del Estado de destino.
- **Admisión humanitaria:** modalidad de admisión de individuos o grupos de personas que, por su situación de vulnerabilidad, requieren de forma apremiante protección por el país de acogida.
- **Adopción internacional:** institución jurídica por la que “un niño con residencia habitual en el Estado de origen ha sido, es o va a ser desplazado al Estado de recepción, bien después de su adopción en el Estado de origen por cónyuges o por una persona con residencia habitual en el Estado de recepción, bien con la finalidad de realizar tal adopción en el Estado de recepción o en el Estado de origen”¹.
- **Alternativas a la detención:** toda norma o procedimiento administrativo o decisión judicial, que sustituye a la detención de una persona a causa de su situación migratoria.
- **Asilo:** concesión de autorización de entrada y protección por parte de un Estado en su territorio, a las personas que huyen del país de su nacionalidad o residencia habitual por la persecución de que son objeto. El asilo implica la no devolución y la autorización de residencia forma temporal o definitiva.²
- **Centro de acogida:** instalación, sujeta a control administrativo, utilizada para alojar a determinadas categorías de inmigrantes de forma temporal en tanto se toma una decisión sobre su situación.
- **Centro de internamiento o detención:** instalación sometida al control de la policía, que evita la movilidad de los migrantes, con objeto de facilitar la ejecución de medidas judiciales o administrativas.

¹ Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (ratificado el 29 de mayo de 1993 y en vigor desde el 1º de mayo de 1995).

² Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Manual de Reasentamiento 2011 p. 457.

- **Ciclo migratorio:** las diferentes etapas del proceso: partida, trayecto, bien directo o a través de países de tránsito, asentamiento en el país de destino y, con frecuencia, retorno al país de origen.
- **Contingente o cupo inmigratorio:** número de personas admisibles en un periodo determinado, generalmente mediante el establecimiento de criterios de selección profesionales o personales.
- **Derechos de salida y retorno:** toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluido el propio; asimismo, toda persona tiene derecho a retornar al país de su nacionalidad.³
- **Desplazado:** persona que, generalmente en grupo, se ve forzada a abandonar su lugar de residencia a causa de un conflicto armado o de violencia generalizada, catástrofes de origen natural o causadas por la acción humana.⁴
- **Expulsión, devolución o deportación:** decisión adoptada por las autoridades de un Estado en cuya virtud se obliga a un ciudadano extranjero a salir del país y retornar a su país de origen o un país tercero.
- **Expatriado:** persona que renuncia de forma voluntaria a su nacionalidad de origen
- **Flujo migratorio:** número de personas que ingresan cruzando las fronteras de un país (inmigración), abandonando el país en que residían (emigrantes) o trasladan de forma estable su residencia dentro del propio país (migrantes interiores)
- **Integración social:** proceso de adaptación recíproca entre los migrantes y la sociedad de acogida, dirigido a promover la incorporación de los primeros en los ámbitos social, cultural y político. Suele diferenciarse de la **asimilación**, por el carácter unidireccional y excluyente de ésta.
- **Interés superior del menor:** engloba tres dimensiones: derecho subjetivo a considerar y aplicar en todos los casos; principio interpretativo en caso de duda y criterio de aplicación en la toma de decisiones.⁵

³ Declaración Universal de Derechos Humanos de 1958, art. 13 párr. 2

⁴ Comisión de Derechos Humanos de la ONU. D documento E/ CN.4/1998/53/Add.2 de las Naciones Unidas, introducción, párr. 2.

⁵ Comité de los Derechos del Niño, observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial: artículo 3, párrafo 1

- **Libre circulación de trabajadores:** derecho reconocido dentro del que incluye el desplazamiento y residencia del trabajador dentro de los países del Espacio Económico Europeo (EEE), así como la entrada y residencia de sus familiares y el derecho a ocupar un puesto de trabajo, salvo en ciertos empleos de la Administración Pública, y ejercerlo en las mismas condiciones que los nacionales del país.⁶
- **Menores no acompañados:** personas menores de edad que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.⁷
- **Migración asistida:** movimiento migratorio que se lleva a cabo con intervención de los gobiernos u otras instituciones, por oposición a la emigración “espontánea”.
- **Migración circular:** movimiento migratorio de ida y vuelta en un periodo de tiempo no prolongado, suele tener carácter repetitivo y se asocia a la realización de actividades de temporada. A principios del siglo XX era conocida como “emigración golondrina”
- **Motivos de inadmisibilidad:** causas, establecidas legal o reglamentariamente que impiden la concesión de un visado que permita su desplazamiento.
- **Persona a cargo:** persona a quien se le autoriza la reagrupación con un familiar que responde por él.
- **Readmisión:** decisión administrativa por la que se acepta la entrada desde un tercer país de una persona que ha circulado o residido previamente en él.
- **Refugiado:** persona a la que se reconoce la imposibilidad de retornar a su país de nacionalidad o de residencia por ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u ideología política.⁸
- **Remesas:** transferencias monetarias efectuadas por los migrantes con destino privado, tanto particular como familiar.

⁶ Artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículo 4, apartado 2, letra a), y artículos 20, 26 y 45-a 48 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁷ Comité de los Derechos del Niño, observación general N° 6 relativa al trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (1º de septiembre de 2005), documento CRC/GC/2005/6 de las Naciones Unidas, párr. 7.

⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (aprobada el 28 de julio de 1951 y en vigor desde el 22 de abril de 1954),

- **Reunificación familiar:** derecho de un ciudadano extranjero a entrar y residir en el país en el que sus familiares residen legalmente o son nacionales, a fin de favorecer la unidad familiar.⁹
- **Trabajador migrante:** Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.¹⁰
- **Tráfico migratorio:** actuación para facilitar el desplazamiento y la entrada de forma irregular de una persona en un país del que no es nacional ni residente permanente mediante un pago en metálico o en especie.¹¹
- **Trata de personas:** acciones dirigidas a la captación, traslado, acogida o recepción de personas, mediante el recurso a la amenaza, el uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona sobre otra, con fines de explotación sexual, laboral o de formas análogas a la esclavitud.¹²
- **Xenofobia:** conjunto de actitudes, prejuicios y comportamientos que expresan el rechazo, la exclusión y, con frecuencia, la estigmatización de personas percibidas como extranjeras, y peligrosas para la convivencia social y la identidad nacional.¹³

⁹ Directiva 2003/86/ CE sobre el derecho a la reagrupación familiar (22 de septiembre de 2003), DO L 251/12.

¹⁰ Convención Europea sobre el Estatuto Legal de los Trabajadores Migrantes

¹¹ Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (aprobado el 15 de noviembre de 2000 y en vigor desde el 28 de enero de 2004)

¹² Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (aprobado el 15 de noviembre de 2000 y en vigor desde el 25 de diciembre de 2003)

¹³ Declaración sobre el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia contra los Migrantes y las Personas Objeto de Trata Teherán, 18 de febrero de 2001 (cita adaptada)

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	I
ABREVIATURAS	II
GLOSARIO	VI
INTRODUCCIÓN	11
MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO: NUEVO ENFOQUE	20
PRIMER PILAR: MIGRACIONES EN ESPAÑA	32
Introducción	32
CAPÍTULO PRIMERO: LA EMIGRACIÓN	32
I. <u>LA EMIGRACIÓN ESPONTÁNEA</u>	34
I. A) Emigrar entre dos siglos: 1882-1935	36
I.A.1) Volumen y caracterización de los flujos	36
a) La emigración hacia América	39
a.1) El concepto de emigrante en la Ley de 1907	39
a.2) Emigraciones regionales	41
▪ Andalucía	41
▪ Canarias	42
▪ Cataluña y el País Vasco.....	43
▪ Asturias y Galicia.....	45
a.3) Evolución de los movimientos migratorios: periodos y etapas	46
Primer periodo: 1982-1916.....	46
Segundo periodo: entre guerras, 1917-1935	48
- Primera etapa: 1917-1920	49
- Segunda etapa: 1920-1930	51
- Tercera etapa:1931-1936	52
b) La emigración hacia África	53
c) La emigración hacia Europa.....	55

I.A.2) Actuación de los poderes públicos: normativa y organización administrativa.....	57
a) El sistema migratorio de la Ley de Emigración de 1907	61
a.1) Órganos de gestión	63
El Consejo Superior de la Emigración	63
Los inspectores de emigración.....	64
a.2) El contrato de transporte de emigrantes	65
a.3) Materias reguladas	67
Mortalidad y morbilidad	67
Servicio militar: emigrantes y prófugos	68
Documentación: la “cartera de identidad”	69
Captación y recluta: “ganchos” y agencias de emigración	70
Información y propaganda.....	72
Los “billetes de llamada”	72
Dimensión económica	74
b) Política migratoria entre 1920 y 1936	75
b.1) 1ª Fase: 1920-1923	82
Organización administrativa: creación del Ministerio de Trabajo	82
Materias reguladas	84
- Condiciones del transporte	84
- Protección del emigrante	85
b.2) 2ª Fase: 1923-1931: Del Golpe de Primo de Rivera a la proclamación de la República 86	
El texto refundido de la Ley de Emigración de 1924	86
Organización administrativa	89
Materias reguladas	90
- Freno a la emigración	90
- Seguros y protección del emigrante.....	91
- Canon y patentes	91
- Precio de los billetes	92
- Servicio militar	92
- Oficinas de información	93
b.3) 3ª fase: 1931-1936: la Segunda República	94
La Constitución de 1931.....	94
Organización administrativa	95
Materias reguladas	96
- Restricción de la emigración	96
- Apoyo y control de la repatriación bonificada.....	97
- Normalización de la documentación: el pasaporte de emigrante	98

- Regulación del precio de los pasajes	99
- Régimen de nacionalidad.....	99
- Oficinas de información	100
I.A.3) Órganos colegiados de gestión, consulta y participación	100
a) Ley de Emigración de 1907 y su Reglamento	101
a.1) Nivel central: el Consejo Superior de Emigración.....	101
a.2) Nivel local: las Juntas de Emigración	103
a.3) Carencia de órganos de consulta en el exterior	103
b) Texto refundido de la Ley y Reglamento de 1924	106
b.1) La Junta Central de Emigración	106
b.2) El tesoro del emigrante	108
b.3) Las Juntas locales.....	109
b.4) Las Juntas consulares.....	110
I. B) La guerra civil y el exilio. 1936-1945	114
I.B.1) Emigración bélica.....	115
a) La huida de la guerra	115
b) La decisión de volver como mal menor	119
c) La decisión de no retornar	122
d) La opción del exilio	125
d.1) Principales países americanos receptores de emigrantes.....	128
MÉXICO	128
- Actuación de los poderes públicos	128
- Actitudes sociales.....	134
CHILE.....	134
REPÚBLICA DOMINICANA	136
VENEZUELA	142
ARGENTINA	145
BRASIL.....	148
REPÚBLICA DE CUBA	150
URUGUAY.....	152
e) El exilio de los líderes políticos	154
f) El exilio de los “niños no acompañados”	155
f.1) Los “niños de la guerra”	156
f.2) Los “niños de Rusia”	159
f.3) Los niños de Morelia	162

I.B.2)	La emigración tradicional durante la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial	165
a)	Volumen de los flujos	166
I.B.3)	Situación de los españoles en Francia durante la posguerra.....	167
a)	Actuación de los poderes públicos	170
a.1)	Precio de los billetes de embarque.....	174
a.2)	Bonos de repatriación.....	175
a.3)	Acción social del Estado en el exterior	175
a.4)	Seguro del emigrante.....	176
b)	Órganos de consulta	177
b.1)	El Consejo Central de Emigración	177
b.2)	Los patronatos de emigrados españoles	178
I. C)	Dictadura y autarquía: la política migratoria durante la autarquía.....	178
I.C.1)	La emigración consentida: 1946 -1959.....	179
a)	Volumen de los flujos	183
a.1)	La emigración a Francia	184
a.2)	De Canarias a Venezuela: “barcos fantasma”	187
a.3)	Las relaciones con Argentina: el convenio emigratorio.....	195
a.4)	Reanudación de la emigración hacia América	199
b)	Actuación normativa y administrativa de la política migratoria del primer franquismo.....	203
c)	Órganos de consulta y participación	207
I.C.2)	Finalización del ciclo americano	208
II.	<u>EL CICLO MIGRATORIO EUROPEO</u>	214
II. A)	Desarrollismo planificado: 1960- 1975	214
<u>Nuevo modelo emigratorio</u>		214
-	Agregados Laborales versus Inspectores de Emigración	224
II.A.1)	Volumen de los flujos	227
a)	Operaciones programadas.....	229
b)	Las remesas de los emigrantes	232
c)	Emigración temporal y de temporada	234
II.A.2)	Actuación administrativa: emigración asistida	236
a)	La Ley de Emigración de 1971	238
b)	Información y propaganda: “Carta de España”	243
c)	La medalla de honor de la emigración.....	244
d)	Expansión del IEE sin migraciones	245

II.A.3) Cauces de consulta y participación.....	248
a) Consejo y Comisión Administradora.....	249
b) Los congresos de la emigración.....	251
II.B. Enfoque constitucional y transición democrática (1976-1985).....	252
<u>Disminución de flujos, incremento de la estructura</u>	252
II.B.1) Volumen de los flujos: 1976-1985.....	258
II.B.2) Normativa migratoria.....	261
II.B.3) Cauces de consulta y participación.....	264
III. <u>LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS</u>.....	265
III. A Libre circulación de trabajadores (1986-2005).....	265
▪ El final del modelo franquista: la “amortización” del IEE.....	265
▪ Incorporación a la CEE: la libre circulación.....	266
III.A.1) Volumen de los flujos: 1986-2005.....	270
III.A.2) Normativa migratoria.....	271
a) Pensiones asistenciales de vejez e invalidez.....	271
b) Asistencia sanitaria.....	274
c) Apoyo a los retornados.....	276
III.A.3) Organización administrativa.....	276
a) Supresión y recreación de la Dirección General de Emigración.....	276
b) De Delegación del Gobierno a Secretaría de Estado.....	277
c) Evolución de la estructura periférica.....	279
III.B. Ciudadanos españoles residentes en el exterior: 2006 – 2019.....	283
III.B.1) Volumen de los flujos: 2006-2019.....	283
III.B.2) Normativa emigratoria.....	284
a) Derechos civiles: nacionalidad.....	284
b) Derechos políticos.....	286
c) El Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.....	291
III.B.3) Organización administrativa.....	294
III.B.4) Cauces de consulta y participación.....	299
a) Los Consejos de Residentes Españoles (CRES).....	300
b) El Consejo General de la Emigración.....	302
CONCLUSIONES.....	306

CAPÍTULO SEGUNDO: LAS MIGRACIONES INTERIORES.....	309
Introducción.....	309
I. VOLUMEN Y EVOLUCION DE LOS FLUJOS A LO LARGO DE LOS ULTIMOS CIENTO CINCUENTA AÑOS.....	312
I.A. El problema de las fuentes.....	312
1.B. Evolución previa a la Guerra Civil.....	314
1.C. Las migraciones interiores en la posguerra: 1940-1959.....	316
1.D. Migraciones interiores y desarrollismo: 1960-1975.....	318
1.E. Migraciones durante el último cuarto de siglo: 1976-2000.....	321
1.F. Migraciones interiores en el siglo XXI: 2001-2019.....	326
II. CONSIDERACION SOCIAL DE LOS MIGRANTES INTERIORES.....	331
III. ACTUACION ADMINISTRATIVA.....	332
III.A. Durante el Régimen franquista.....	332
III.B. Regulación de las ayudas.....	336
III.C. Las migraciones de temporada en el siglo XXI.....	342
CONCLUSIONES.....	345
SEGUNDO PILAR: POLÍTICAS DE INMIGRACION ESPAÑOLA Y COMUNITARIA.....	346
Introducción.....	346
CAPÍTULO PRIMERO: NORMATIVA Y ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA EN MATERIA INMIGRATORIA.....	348
I. 1ª ETAPA: DESDE LOS ORÍGENES HASTA 1980.....	349
I.A. Evolución del número de extranjeros residentes en España.....	349
I.B. Actuación de los poderes públicos.....	351
I.B.1) Ámbito normativo.....	351
a) Antecedentes normativos: 1754-1930.....	351
b) Régimen jurídico laboral: 1932- 1980.....	354
c) Normativa sobre extranjería.....	363
d) Los derechos de los extranjeros en la Constitución española de 1978.....	364
I.B.2) Organización administrativa.....	368
I.C. Órganos de consulta y participación.....	371
II. 2ª ETAPA: POLITICA DE EXTRANJERIA.....	372
II.A. Evolución de los flujos.....	372

II.A.1)	Fase A: 1980-1989: ámbito de extranjería	375
II.A.2)	Fase B: 1990-1999: ámbito laboral	376
II.B.	Evolución normativa	383
II.C.	Ámbito administrativo	392
III.	3ª ETAPA: POLÍTICA ACTIVA DE INMIGRACION	393
III.A.	Ámbito político-administrativo	393
III.A.1)	La proposición no de ley de 1991	394
III.A.2)	Los procesos extraordinarios de regularización	401
a)	El proceso de regularización vinculado a la LOEX	403
b)	Los procesos de regularización derivados de la proposición no de Ley del 91	405
c)	Tercer proceso de regularización: nuevo Reglamento de la LOEX	416
d)	El cuarto proceso de regularización: LO 4/2000	419
e)	Quinto proceso de regularización: LO 8/2000	420
f)	Los dos procesos de regularización por circunstancias subjetivas	421
f.1)	El proceso de regularización de inmigrantes ecuatorianos (6º proceso)	421
f.2)	Regularización por arraigo (7º proceso)	422
g)	Octavo proceso de regularización: normalización del Reglamento de 2004	425
III.A.3)	Los contingentes de mano de obra extranjera	429
a)	Los contingentes de los años noventa	434
b)	Contingentes en la primera década del siglo XXI: su transformación en "contrataciones en origen"	439
III.B.	Organización administrativa	450
III.B.1)	Del Instituto Español de Emigración a la Dirección General de Migraciones	452
III.B.2)	Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración versus Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración	454
III.B.3)	Estructura para gestión de los flujos	456
III.C.	Órganos de gestión, consulta y participación	460
III.C.1)	La Comisión Interministerial de Extranjería	460
III.C.2)	Las oficinas únicas de extranjeros	461
III.C.3)	El Foro para la integración social de los inmigrantes	463
III.C.4)	El observatorio permanente de la Emigración	464
III.C.5)	El Consejo Superior de Política de Inmigración	466
III.C.6)	Comisión Laboral tripartita de Inmigración	467
III.C.7)	Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)	468

CAPÍTULO SEGUNDO: ORIGENES DE LA POLITICA COMUNITARIA EN MATERIA DE INMIGRACION.....	470
Introducción	470
I. Configuración del marco normativo.....	474
I.A. Antecedentes: de Trevi a Schengen.....	474
I.B. Los Tratados constitutivos de la UE y los Consejos Europeos	476
I.B.1) El Tratado de la Unión Europea: Maastricht.....	476
I.B.2) El Tratado de Ámsterdam	479
I.B.3) El Consejo Europeo de Tampere	482
I.B.4) El confuso desarrollo del mandato de Tampere	485
I.B.5) Los Consejos de Laeken y Sevilla: inmigración ilegal y trata	487
I.B.6) La fallida Constitución para Europa.....	490
I.B.7) El Tratado de Lisboa	492
CAPÍTULO TERCERO: POLITICA INMIGRATORIA EN EL SIGLO XXI	495
I. España: de la inmigración en masa a una situación con oscilaciones	495
I.A. Volumen de los flujos	495
I.B. Actuación de los poderes públicos	498
I.B.1) Ámbito normativo.....	498
a) LO 4/2000	499
b) LO 8/2000	501
c) El Reglamento de 2001.....	504
d) Las LLOO. 11/2003 y 14/2003.....	506
e) El Reglamento de 2004.....	508
II. Unión Europea.....	511
II.A. Programas, comunicaciones y “libros”	512
II.A.1) Programas de Tampere y de La Haya	512
II.A.2) Reglamentos y directivas	517
III. Comunitarización de la normativa española de inmigración	521
III.A. LO. 2/2009	521
III.B. Desarrollo reactivo de la política migratoria de la UE	528
III.C. La crisis de los refugiados: Agenda Europea de Migración.....	533
III.D. Régimen de asilo en la UE: los convenios de Dublín.....	536
III.E. La integración de los inmigrantes.....	541
III.E.1) España:	541
III.E.2) La UE.....	545
CONCLUSIONES	549

TERCER PILAR: PROPUESTAS ELECTORALES EN MATERIA MIGRATORIA	555
INTRODUCCION	555
A) Doble convocatoria	555
B) Modificaciones de los programas	556
C) Variación en los resultados	558
D) Partidos nacionalistas	559
I. EL PROGRAMA ELECTORAL ¿PUBLICIDAD O PROPAGANDA?	560
II. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES EN MATERIA MIGRATORIA	562
II.A. Programas electorales sin propuestas en materia migratoria	563
II.B. Partidos regionalistas con propuestas específicas	564
II.B.1) ASG	564
II.B.2) Foro Asturias	565
II.B.3) Navarra Suma, Unión del Pueblo Navarro (UPN)	566
II.B.4) "Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario-Nueva Canarias", (CC-PNC-NC) ..	567
II.C. Partidos nacionalistas	568
II.C.1) Gallego: BNG	568
II.C.2) Catalanes	570
a) CUP-PR	570
b) Junts per Catalunya	571
c) Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	573
II.C.3) Vascos	578
a) Euskal Herria Bildu (EH Bildu)	578
b) Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ PNV)	579
II.D. Coaliciones de ámbito supraautonómico	585
II.D.1) Compromís	585
II.D.2) Más País - Equo	589
II.E. Partidos de ámbito estatal	591
II.E.1) Vox	591
II.E.2) Ciudadanos- Partido de la ciudadanía (Cs)	595
II.E.3) Unidas Podemos (UP)	598
II.E.4) Partido Popular (PP)	604
II.E.5) Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	608
III. COMPARACIÓN DE LAS PROPUESTAS	616
III.A. Partidos nacionalistas	617
III.B. Partidos de ámbito estatal	619
III.B.1) Emigración	619

III.B.2) Inmigración	621
IV. VALORACION DE ALGUNAS PROPUESTAS A LA LUZ DEL LEGADO HISTÓRICO	625
IV.A. Menores extranjeros no acompañados	626
IV.B. Redes clandestinas.....	628
IV.C. Modelo migratorio.....	629
IV.D. Integración de los inmigrantes, nacionalización.....	631
CONCLUSIONES.....	633
CONCLUSIONES FINALES: RESULTADOS.....	635
BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA.....	638
CUADROS Y GRÁFICOS	662

INTRODUCCIÓN

1. Objetivos de la investigación y su contextualización
2. Finalidad
3. Resultados esperados
4. Justificación social y académica

1. Objeto de la investigación y su contextualización

Cuando en las elecciones autonómicas andaluzas, celebradas el 2 de diciembre de 2018, Vox obtuvo 12 escaños y casi el 11 por 100 de los sufragios¹⁴ se puso fin a una singularidad de la situación política española, dado que por primera vez una formación política considerada como derecha radical¹⁵ populista¹⁶ obtenía representación parlamentaria.

Las opiniones que consideraron que se trataba de una situación coyuntural y excepcional, motivada por las circunstancias políticas -proceso soberanista en Cataluña¹⁷ y la formación de un nuevo Gobierno tras la moción de censura-, no se vieron confirmadas, ya que, en las diversas elecciones celebradas a lo largo de 2019, los resultados electorales de Vox no dejaron de crecer.¹⁸

Entre los signos distintivos de Vox figuran una defensa de la identidad española, entendida en sentido etnonacionalista, y una posición xenófoba¹⁹, enfocada hacia los inmigrantes de origen magrebí.

¹⁴ Exactamente fueron 396.607 votos. Resolución de 20 de diciembre de 2018, de la Junta Electoral de Andalucía, por la que se hacen públicos los resultados generales y por circunscripciones, así como la relación de diputados proclamados electos en las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el día 2 de diciembre de 2018 BOJA del 26

¹⁵ FERNÁNDEZ SUÁREZ, B. Gender and Immigration in VOX. The discourse of the Radical Right in Spain, *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones* nº 51, 2021, p. 244.

¹⁶ ARROYO MENÉNDEZ, M. Las causas del apoyo electoral a Vox en España, *Política y sociedad*, 57 (3) 2020 716

¹⁷ MUDDE, C. *La ultraderecha hoy*. Paidós, Barcelona, 2021, pp. 13-15

¹⁸ En las elecciones europeas de 2019, obtuvo 3 eurodiputados con el 6,20 por 100 de los votos. En las elecciones municipales de 2019 obtuvo el 2,90 por 100 de los votos y 529 concejales y 5 alcaldías por mayoría absoluta

¹⁹ FERREIRA, C. [Vox como representante de la derecha radical en España: un estudio sobre su ideología](#). *Revista Española de Ciencia Política*, nº 51, 2019, p. 87

Esta situación fue el desencadenante de la presente investigación, y el origen de la primera de las preguntas de la investigación: **¿cómo era posible que, en un país, como España, con tan larga tradición emigratoria, hubiese podido nacer y consolidarse una fuerza política con un discurso anti inmigratorio?**

En contra estaba la convicción aún vigente,²⁰ tanto en el discurso político como administrativo, que defiende que España con su pasado emigratorio y el exilio, estaba inmunizada contra la xenofobia.

Sin embargo, esta creencia difícilmente resulta compatible con una mirada atenta a nuestro entorno. Países como Italia, con un pasado emigratorio análogo e incluso más intenso que el nuestro, había conocido ya la aparición de partidos políticos claramente xenófobos.²¹ Algo similar había ocurrido en otros países de la UE, como Grecia o los Países Bajos. Incluso en Portugal, única excepción europea, el partido “CHEGA!”²², calificado como de derecha populista radical, alcanzó en las elecciones generales de enero de 2022 la tercera posición, al lograr el 7,15 por 100 de los votos y 12 diputados, con lo que se puso fin a la excepción ibérica.

Esta situación nos conduce a reflexionar sobre la influencia que el hecho de contar con un pasado emigratorio puede ejercer sobre las actuales actitudes sociales ante la inmigración.

Existen opiniones que mantienen que la mentalidad predominante en España en relación con la inmigración está conformada por un “sentimiento de culpa”, derivado de nuestro pasado como país de emigración, la aceptación del papel de control fronterizo, como consecuencia de la integración en la UE, y una larga tradición de fuerte intervención administrativa en la materia.²³

Esta opinión se sustenta en la convicción de que la sociedad española conoce y es consciente de su pasado emigratorio. Sin embargo, esta posición, que podría defenderse a mediados e incluso hasta finales del siglo XX, puede

7. “La aproximación de España a las migraciones se lleva a cabo desde una óptica de empatía y memoria” Discurso del Secretario de Estado de Migraciones ante el Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI) de las Naciones Unidas. Europa Press, 22 de mayo de 1922.

²¹ La Liga, partido político xenófobo, liderada por Matteo Salvini, llegó a alcanzar una estimación del voto del 27 por 100. El Periódico, 30 de mayo de 2018.

²² Inscrito como partido político, tras su escisión del PSD, algunos de sus principales rasgos son: nacionalismo portugués, antiinmigración y populismo de derechas. La Razón, 31 de enero de 2022.

²³ IZQUIERDO ESCRIBANO, A. La inmigración ilegal en España. Análisis de la operación extraordinaria de regularización 1985-86, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, “Los Movimientos migratorios: la Inmigración”, nº 11 marzo 1991, p.18.

resultar hoy cuestionable ya que, desde 1973, cuando finalizó el segundo gran ciclo de emigración permanente hacia Europa, el recuerdo emigratorio personal y familiar ha ido difuminándose y las imágenes que llegaban a la opinión pública han sido sustituidas ahora por las de llegadas de inmigrantes.

Aunque la situación, desde la crisis de 2008 y su agravación en 2013, ha experimentado una evolución imprevista, al aumentar el número de españoles que han abandonado nuestro país, aunque se haga no con la calificación de emigrantes sino de españoles residentes en el extranjero, y con características sociodemográficas muy diferentes a las del pasado, apenas encuentra eco en la conciencia social.

Lo cierto es que desde 1882, fecha de las primeras series estadísticas de emigración, hasta 2019 no ha habido ningún periodo significativo de la historia de la España en que no se hayan registrado grandes movimientos migratorios que han condicionado la estructura social y económica actual de nuestro país.

Por ello, la segunda de las preguntas subyacentes en la tesis es: **¿conoce y tiene conciencia la sociedad española de la condición de España como país de migraciones?**

Seguramente, tanto por su duración, más que centenaria, como por la dureza del exilio derivado de la Guerra Civil, no resulta difícil admitir que nos reconocemos como país de emigración. También parece seguro que somos conscientes de que, como consecuencia de nuestra situación geográfica, económica y política, al ser país miembro de la UE, desde finales del siglo XX han sido muchos los ciudadanos extranjeros que han optado por residir y trabajar en España.

Sin embargo, suelen pasarse por alto las denominadas migraciones interiores, que representan desde el punto de vista numérico el mayor volumen de migrantes con un impacto decisivo en la actual distribución territorial de la población española, al considerar que no debe calificarse de migrante al ciudadano que, de forma individual o con su familia, abandona su lugar de nacimiento y traslada su residencia a otro lugar del territorio nacional, ya que la consideración de migrante suele llevar aparejado el cruce de fronteras.

Se sostiene, como punto de partida de la tesis, una concepción global de los movimientos migratorios, considerando que el hecho sustantivo es el cambio de residencia, abandonando un país para trasladarse u otro, e incluso dentro

del mismo país, y lo circunstancial son las causas que motivan el desplazamiento, sean económicas, políticas, bélicas o medio ambientales.

Es cierto que existen regímenes jurídicos diferenciados para los distintos supuestos, así como tratamientos específicos en función de las circunstancias personales de los migrantes -menores o personas víctimas de trata- pero tanto en la realidad como para la gestión administrativa las situaciones y motivaciones se mezclan y confunden, por lo que a efectos de ofrecer una panorámica general se ha optado por presentar una visión holística del fenómeno migratorio. Al estudio de la emigración española y las migraciones interiores en España se dedica la primera parte de la tesis.

El análisis de trayectoria migratoria de España quedaría incompleto si no se tuviesen en cuenta las consecuencias de su ingreso en la CEE, ya que, desde el momento de su adhesión, la política inmigratoria española perdió la autonomía de que gozaba. Es cierto que en aquellos momentos no existía una política europea en la materia, sino que era competencia exclusiva de los Estados; pero pronto, primero a través del Convenio de Schengen y después mediante los acuerdos adoptados en diferentes Consejos Europeos se fue creando un acervo que culmina en los Tratados de Lisboa, a partir de los cuales la política inmigratoria española consiste básicamente en seguir las directrices, en forma de directivas o reglamentos, europeas.

No obstante, como la política de la UE condicionó primero, y ha fagocitado después la política española en materia inmigratoria, se ha considerado necesario llevar a cabo un análisis crítico de la misma, ya que sus limitaciones están condicionando la política española de inmigración. Por ello, en la segunda parte se analizan de forma conjunta la política española y la comunitaria.

La política de la UE trasciende a la tercera parte de la tesis al haberse planteado a los partidos políticos con representación parlamentaria, con independencia de las referencias que contuviesen sus programas electorales, su posicionamiento sobre cuestiones esenciales de la política comunitaria.

La tercera pregunta que se plantea es: **¿un conocimiento profundo del pasado migratorio resulta suficiente para contrarrestar los sentimientos xenófobos de la sociedad y provocar el rechazo de los defensores de esta posición?**

La respuesta no es sencilla, ya que, si bien parece indudable que un conocimiento profundo de la historia migratoria puede liberarnos de errores y

perjuicios, los fenómenos migratorios son considerados como una cuestión social, a la que se le asigna una valoración específica.²⁴

En este sentido la migración no solamente es un supuesto fáctico, sino que se trata de un fenómeno socialmente construido, capaz de generar representaciones e imágenes y suscitar sentimientos, que afectan a su comprensión y a las actitudes sociales ante la misma.²⁵

En esta perspectiva podemos plantearnos, sin entrar a analizar en profundidad las causas o los intereses que subyacen a las respectivas posiciones, ¿en qué medida las propuestas anti inmigratorias incluidas en los programas electorales de los partidos políticos influyen en el resultado electoral?

En base a los datos del Barómetro de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), realizado a mediados de 2019, solamente el 2,8 por 100 de la población española consideraba que la inmigración fuese uno de los principales problemas existentes en España ya que ocupaba la séptima posición, con 11,8 puntos y solamente representaba el principal problema para el 2,8 por 100 de la población,²⁶ por lo que no es seguro que las propuestas xenófobas de VOX constituyan la principal razón del incremento de su apoyo electoral, si bien parece cierto que la formulación de un discurso claramente anti migratorio influye tanto en la conciencia social,²⁷ como en los planteamientos de otros partidos, que compiten por el mismo segmento de votantes y a los que su colaboración les resulta necesaria para alcanzar el poder.²⁸

En consecuencia, se puede concluir que un conocimiento amplio del fenómeno migratorio puede contribuir a crear una imagen del mismo, capaz de conformar una posición social libre de prejuicios.

Si respecto a los ciudadanos de forma individual no resulta exigible un conocimiento profundo del fenómeno migratorio, para las formaciones políticas debiera resultar imperativo que en la formulación de sus propuestas

²⁴ Un ejemplo lo vemos en la valoración que los diferentes partidos políticos hacen del fenómeno de la inmigración en sus programas electorales: reto (PP), desafío (UP), peligro (VOX).

²⁵ FERNÁNDEZ GARCÍA, A.B. *Xenofobia y racismo en Europa: un análisis de las actitudes hacia la inmigración*. Trabajo Fin de Máster Universidad de Granada. 2013-2014 Inédito p.10.

²⁶ Barómetro de Julio de 2019. Distribuciones marginales Estudio nº 3257 Julio 2019 p.3.

²⁷ GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y RINKEN, S. La opinión pública ante la inmigración y el efecto de VOX. *Análisis Real Instituto Elcano ARI 33 2021 p. 3*.

²⁸ ARANGO J., MAHIA, R., MOYA MALAPEIRA, D., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (dirs.) Introducción: inmigración, elecciones y comportamiento político. *Anuario Cidob de la Inmigración 2019*, p. 29.

electorales demostrasen un conocimiento profundo del pasado, con objeto de valorar cuales de las medidas adoptadas han sido útiles y favorables y cuales, no lo han sido, ya que el panorama migratorio actual vuelve a resultar complejo.²⁹

Por ello resulta natural que en la mayor parte de los programas electorales de los partidos políticos con representación parlamentaria en las elecciones de 2019 figurasen propuestas relacionadas con la situación migratoria en nuestro país. Su análisis y comparación constituye uno de los elementos básicos, quizás el más novedoso, de la investigación.

Por ello, se han seleccionado aquellos “ítems” de los que hay precedentes en nuestra historia migratoria para analizar si las medidas propuestas coinciden o divergen de las adoptadas en situaciones análogas del pasado.

La cuarta de las preguntas sería: a la luz de nuestro pasado migratorio, **¿qué valoración en cuanto a viabilidad y eficacia merecen las propuestas electorales en materia migratoria?**

Como complemento y desarrollo de las preguntas anteriores se tratará asimismo de dar respuesta a las cuestiones siguientes:

- a) Los modelos migratorios se reflejan asimismo en las estructuras administrativas que se crean para su gestión. ¿Cuáles de ellas han sido eficaces para conseguir los objetivos propuestos?
- b) ¿Qué impacto han ejercido en los movimientos migratorios los planteamientos políticos adoptados a lo largo de la historia, en particular las leyes de emigración de 21 de diciembre de 1907, 93/ 1960 (bases) y 33/ 1971; e inmigración: Leyes Orgánicas 7/1985, 4/2.000, 8/2000, 14/2003 y 2/2009
- c) ¿Cuáles pueden ser calificadas de experiencias de éxito o de fracaso en proyectos y medidas migratorios desarrollados a lo largo del siglo XX?
- d) ¿La política inmigratoria de la UE es adecuada para dar respuesta a la situación actual, y en qué medida su enfoque condiciona sus carencias?
- e) ¿Las propuestas en materia migratoria contenidas en los programas electorales de los partidos políticos con representación parlamentaria coinciden o discrepan de la política de la UE en materia inmigratoria?

²⁹ Anuncio de una reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería para hacer frente a la escasez de mano de obra en determinados sectores mediante la incorporación de trabajadores extranjeros contratados en origen o ya instalados en España, El País, viernes 3 de junio de 2022.

2. Finalidad

La aparición primero y posterior consolidación de un partido político con propuestas claramente xenófobas y su creciente influencia social y política resulta una anomalía que no parece corresponderse ni con la situación actual ni con nuestro pasado migratorio. **Por ello se presenta una visión del fenómeno de la migración en España, no tanto desde el punto de vista cuantitativo, sino desde el punto de vista de la conformación de la política de intervención administrativa en su regulación y gestión.**

La política migratoria debe basarse no tanto en los sentimientos de bondad o solidaridad de las personas para acoger a los que llegan o asistir a los que salen, cuanto en la adopción de normas, procedimientos e instituciones que sean capaces de gestionarlos, evitando la consolidación de las reacciones sociales de rechazo.

Para ello es necesario contar con un análisis riguroso y completo de la situación, tomando en consideración no solamente los aspectos laborales sino los demográficos, y proponer y adoptar aquellas medidas que en el pasado hayan demostrado su viabilidad y eficacia.

3. Resultados esperados

Como resultado de la investigación se pretende facilitar una reflexión y contribuir a conformar una posición sobre las cuestiones siguientes:

- 1ª Si bien el pasado emigratorio, más que centenario de España, ha configurado la actitud de la sociedad española de forma que hasta fechas recientes le había hecho inmune frente a la aceptación de actitudes xenófobas; en la actualidad, ante una situación numéricamente significativa y culturalmente diversa de inmigrantes, la respuesta es análoga a la de otros países europeos, por lo que, dejando de lado un planteamiento voluntarista, debe hacerse un enfoque racional, que no oculte las dificultades y retos que plantea.
- 2ª Los flujos migratorios no sólo constituyen una constante de nuestro pasado, sino que están llamados a seguir siéndolo en el futuro, por lo que es necesario determinar, con vistas a su actualización, aquellas

actuaciones normativas, administrativas y sociales que se han mostrado como buenas prácticas y evitar actuaciones nocivas.

- 3^a La política migratoria española, de forma particular la relativa a inmigración, ha perdido autonomía en la medida en que se ha ido consolidando una política “europea”. Sin embargo, la política comunitaria presenta determinadas limitaciones y carencias, que hacen necesario no sólo su valoración y crítica, sino proponer iniciativas que sería necesario adoptar para hacer frente a los retos existentes a nivel español, en materia laboral o demográfica, que las políticas comunitarias no contemplan.
- 4^a Los programas electorales son documentos en los que tienden a resaltarse las diferencias entre los diferentes partidos políticos, sin embargo, en materia migratoria suele plantearse la necesidad de un “pacto de estado”. En consecuencia podemos plantearnos si esta formulación es meramente teórica, o, del análisis y la comparación de las diferentes propuestas, cabría deducirse que es posible determinar que las diferencias no impedirían alcanzar un cierto consenso político, trasladable al ámbito social.

4. Justificación social y académica

Si bien la preocupación social de la ciudadanía por la situación migratoria no ha experimentado variaciones significativas durante los últimos cuatro años³⁰, la cuestión migratoria asociada a situaciones dramáticas -naufragios, centros de acogida y alojamiento en condiciones inapropiadas, saltos de las vallas fronterizas, situaciones de irregularidad y abuso de trabajadores extranjeros- hacen que sea uno de los temas casi permanentes en los medios de comunicación y se traslade de forma recurrente al debate político.

En el plano internacional, la conflictividad bélica y las catástrofes naturales asociadas al cambio climático hacen que los países más desarrollados, en particular aquellos como España, que actúan de frontera, se vean confrontados a crecientes retos.

³⁰ En el Barómetro del CIS de marzo de 2022, la inmigración representa un problema para el 3 por 100 de la población; la emigración, para el 0,1 por 100; el racismo para el 03 por 100 y los refugiados para el 0,1 por 100, pp. 7-8

El trabajo intenta, mediante un amplio recorrido histórico, suministrar información y facilitar la reflexión sobre una materia que, además de su dimensión académica, tiene una gran importancia social. En el ámbito académico, dado que la idea germinal del trabajo surge en el ámbito político electoral, se centra en el análisis de la actuación de los poderes públicos, con objeto de poder evaluar el grado de eficacia de la actuación normativa y administrativa para influir, dirigir y gestionar los flujos migratorios.

El presente trabajo se distingue de los numerosos que se han realizado sobre esta materia, por su vocación de globalidad. Se pretende analizar toda clase de movimientos migratorios, en un amplio periodo de tiempo (1882-2019), con independencia del sentido -emigración-inmigración-, de las causas e incluso en supuestos que no impliquen el cruce de fronteras. Resulta evidente que no puede competir con aquellos trabajos que se limitan a un periodo de tiempo concreto o a una clase de flujos, tampoco lo pretende, sino que, apoyándose en ellos, intenta trasladar una visión general y más completa del fenómeno y sus variantes, que permita una reflexión amplia y profunda sobre el mismo.

Centrarnos sobre aspectos concretos, como su incidencia en el mercado de trabajo o en el disfrute de servicios sociales, hace que no se valoren suficientemente las perspectivas demográfica o económica, o que, si se hace, no se traduzca en propuestas y medidas llevadas a la práctica.

Nos enfrentamos a una situación en que una política migratoria, tanto a nivel de la UE como español, de orientación básicamente reactiva -de protección y defensa frente a los flujos inmigratorios-, resulta superada de forma recurrente sin que las alternativas de externalizar los problemas logren superar las serias reticencias existentes sobre su corrección jurídica y el respeto de los derechos humanos.

La investigación pretende contribuir a la reflexión para llevar a la práctica algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y su Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de diciembre de 2018.

Finalmente, desde el punto de vista personal significa la culminación de una trayectoria profesional, coincidente con algunas fases de nuestro pasado migratorio, y un reconocimiento a la labor que lleva a cabo el Instituto Universitario de Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas.

MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO: NUEVO ENFOQUE

1 MARCO REFERENCIAL

La aproximación académica clásica al estudio de las migraciones peca, en mi opinión, de varias limitaciones que condicionan sus resultados. Generalmente se considera que solo se produce emigración cuando las personas cruzan las fronteras del propio país, ya que se sobreentiende que en el interior la nacionalidad protege al migrante de toda restricción legal de sus derechos y de la discriminación social.

Por otra parte, el enfoque dominante en la investigación de los fenómenos migratorios se centra en el análisis de las causas que los originan, deteniéndose en los factores de expulsión y atracción, para explicar su origen y destino.³¹ Este análisis se complementa con las características sociales de los migrantes: género, edad, estado civil, perfil profesional, etc. Finalmente se presta atención al hecho de si la estancia es temporal o definitiva, investigando las circunstancias del retorno.

Aunque en principio la mayor parte de los proyectos migratorios se conciben como temporales³², en la realidad resulta que, en una gran parte de los casos, especialmente si adquiere una dimensión familiar, la línea del horizonte del retorno se aleja de forma progresiva hasta terminar por desdibujarse y desaparecer.

Otra restricción no menos importante consiste en primar el estudio de los movimientos que tengan origen y finalidad en motivos económicos, por lo que quedan excluidos los flujos originados por causas bélicas, políticas, religiosas o raciales, que suelen vehicularse a través de las figuras del refugio o asilo, y, más recientemente, la de la protección internacional.

Este esquema académico no va a seguirse en este trabajo, en el que se propone un **cambio de enfoque** en la aproximación al fenómeno de las migraciones.

El enfoque esencial de la tesis, consistente en un **cambio del marco referencial**, se orienta a evitar que el estudio del proceso migratorio se centre en su consideración como un proceso derivado de la decisión individual, o, en ocasiones, del núcleo

³¹ LACOMBA, J. Teorías y prácticas de la inmigración. De los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios *Scripta Nova*, Universidad de Barcelona Nº 94 (11), 2001 Número extraordinario dedicado al III Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio)

³² MIGUEL de, A., MORAL, F. e IZQUIERDO A. *Sociología de los emigrantes españoles en Europa. Panorama de la Emigración española en Europa* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1986 p.76

familiar, desencadenante del proceso; por el contrario, se defiende una consideración más amplia, holística, del fenómeno de la migración, en la que hay que tener en cuenta la importancia, como colaboradores necesarios, de personas u organizaciones, encargadas de captar y encauzar los flujos desde el punto de origen hasta el asentamiento, interviniendo y colaborando a lo largo de todo el proceso.

Es lo que, en algunos estudios se ha denominado, la “industria de la migración”:

“El término “migration industry” comprende un amplio espectro de personas e instituciones que tienen intereses en la migración u obtienen ingresos de su participación en los movimientos migratorios. En el conjunto de participantes figuran agentes que facilitan el viaje, reclutadores de trabajadores, promotores, interpretes, agentes inmobiliarios, abogados especializados en inmigración, traficantes de seres humanos (como los “coyotes” que guían a los trabajadores mexicanos para cruzar el Rio Grande o los pescadores marroquíes que transportan en sus barcos a ciudadanos marroquíes y de otros países africanos hasta España), e incluso falsificadores de documentos de identificación personal o pasaportes. También las instituciones bancarias forman parte de la “industria de la migración”, muchos bancos han establecido especiales facilidades para la transferencia de remesas”³³

Aunque la traducción, en este contexto, del término “industry” podría ser “negocio” o “actividad lucrativa”, se opta por el término “industria” por ser el utilizado en la primera Ley española de Emigración de 1907 al prohibirse las agencias de emigración.

*“Queda prohibido en todo el territorio español la agencia de emigración (sic). En su virtud, ningún español ni extranjero podrá dedicarse a esta **industria**”³⁴*

Otro actor que juega un papel determinante son los poderes públicos, tanto el legislativo como el ejecutivo, ya que tanto las distintas leyes como las decisiones de las Administraciones Públicas, en sus respectivos ámbitos, normativo, organizativo y de gestión, han influido y, en cierto modo, condicionado el devenir migratorio

En las investigaciones clásicas, los poderes públicos y, en particular, la Administración suelen salir bastante malparados por su ineficacia en la gestión de los flujos y, de forma destacada, por la escasa fiabilidad de sus estadísticas; si bien

³³ STEPHEN CASTLES, S., HAAS de H. y MILLER M. *The age of Migration, International Population Movements in the Modern World* Palgrave MacMillan. Fifth Edition 2014 p.235. (Traducción propia)

³⁴ Art. 34 de la Ley de emigración de 21 de diciembre de 1907, Gaceta de Madrid nº 180, del 22 de diciembre

es cierto que su función principal no era la elaboración de estadísticas, sino la de regular, dirigir y gestionar los movimientos migratorios.

Por todo ello, en la presente investigación uno de los elementos claves ha sido el recorrido por la normativa y la organización administrativa encargada de su gestión, con las dinámicas internas y externas que se generan.

Una opción estratégica en la concepción de la tesis, aún a riesgo de su extensión y pérdida de profundidad, consiste en tomar en consideración todos los flujos, independientemente de la orientación -salida o llegada- o el cruce de la frontera -migraciones interiores. Dado que el origen de la investigación surge del análisis de las propuestas electorales en materia migratoria, parece coherente no pasar por alto ninguno de los temas que figuren en ellas, incluido el asilo.

Tampoco se ciñe a la concepción tradicional de migrante, limitada a los migrantes por motivos económicos, lo que equivaldría hoy a la reducción aplicada por la Ley de Emigración de 1907 de considerar emigrantes solamente a “los pasajeros de tercera clase”. La distinción entre emigrantes económicos y refugiados tiene mayor incidencia en el ámbito teórico y normativo que en la realidad, por lo que dejar fuera a este último colectivo es desconocer que la solicitud de asilo puede ser una treta análoga a la que utilizaban los emigrantes españoles cuando se embarcaban con identidades falsas para evitar el alistamiento militar durante la Guerra de Marruecos a principios del siglo XX.

Por la misma razón no se pasa por alto la emigración motivada por la Guerra Civil y la posguerra. Ciertamente no se aborda desde el punto de vista de los combatientes, sino de los miles de ciudadanos que se refugiaron temporalmente en Francia, y que tuvieron que enfrentarse a la situación del retorno o del exilio.

El exilio ofrece experiencias muy ilustrativas en relación con las que se viven en la actualidad y que pueden servir de referente para valorar algunas propuestas. Menores no acompañados fueron los “niños de Morelia” o los de Moscú. También las gestiones del Gobierno de la República para seleccionar a los acogidos en Francia y garantizar su acogida en determinados países americanos, así como las situaciones a las que tuvieron que enfrentarse para desarrollar su capacidad profesional.

Durante la Dictadura de Franco se produjo un cambio radical en la posición política frente a la emigración: de su minusvaloración y rechazo, al menos en el terreno formal, en los primeros años de la posguerra, se pasó a considerarla tras el Plan de

Estabilización de 1959 un elemento esencial para el desarrollo económico, aun manteniendo reservas en los planos político e ideológico.

Durante esta época se puede verificar cómo emigración y migraciones interiores son las dos opciones para quienes se sienten compelidos a cambiar de lugar de residencia. Una visión de ambas es indispensable para tener una perspectiva certera de nuestro pasado migratorio.

Algo análogo sucede con la inmigración hacia España. A pesar de la fuerte aceleración que se produce en la década de los años noventa del siglo veinte, parece oportuno apuntar que hasta los primeros años del siglo veintiuno el número de residentes españoles en el extranjero seguía siendo superior al de los extranjeros residentes en España.

En un trabajo que surge del análisis de las propuestas políticas dirigidas a aceptación de los ciudadanos, la participación de estos, tanto nacionales como extranjeros, a través de los diferentes cauces que pudieran establecerse, así como de las distintas organizaciones de las que se dotan, constituye un elemento fundamental para comprender tanto el propio fenómeno en sí como las reacciones sociales en el país de residencia.

Puede pensarse que la gobernanza actual del hecho migratorio es la única posible, aunque presente deficiencias, y que la única opción consiste en limitarse a trasponer el modelo migratorio europeo. Por el contrario, buceando en un pasado tan amplio y variado como el nuestro, pueden obtenerse elementos y experiencias útiles para configurar una política migratoria más dinámica y adecuada a las circunstancias actuales. La exposición y defensa de este enfoque es uno de los objetivos esenciales que se persiguen en el trabajo.

Partiendo de la base de que España ha sido en los últimos dos siglos, y la tendencia indica que va a continuar siéndolo en el presente, un **“país de migraciones”**, la tesis se basa en tres pilares:

- a) Análisis de nuestro pasado migratorio en su doble vertiente de emigración y migraciones interiores, abarcando todo el periodo que transcurre desde 1882, fecha a partir de la cual disponemos de estadísticas oficiales continuadas sobre emigración, hasta 2019.
- b) Estudio de la política inmigratoria desde las primeras disposiciones sobre extranjería hasta la situación presente, en la que, a raíz de nuestro ingreso en la CEE y la consolidación de la política migratoria de la UE, y la aprobación de los

Tratados de Lisboa, las líneas básicas de la política inmigratoria española están condicionadas por la normativa comunitaria.

- c) Análisis, comparación y valoración de las propuestas electorales de los partidos con representación parlamentaria, obtenida en las elecciones generales celebradas por partida doble a lo largo del indicado año 2019.

2 DESARROLLO

El primer pilar de la tesis se refiere a los movimientos migratorios en su vertiente nacional: emigración y migraciones interiores.

Aunque existen diferencias entre emigración y migraciones interiores, no es menos cierto que comparten bastantes elementos; los suficientes para que puedan ser analizados bajo el esquema común, indicado más arriba, que permite tanto detectar las fortalezas y debilidades del modelo, como poder extraer ejemplos de buenas y malas prácticas.

Dentro de cada una de las modalidades de los flujos se analizará su evolución desde el punto de vista cronológico. Por ejemplo, en relación con la emigración, se distinguirán tres grandes ciclos, es decir, el ciclo a ultramar, el ciclo posbélico y el ciclo europeo, por ser esta su caracterización, aunque sin pasar por alto otros destinos, como África o incluso Oceanía, cuando éstos tengan cierta relevancia.

Dentro de cada ciclo, pueden distinguirse diferentes periodos, caracterizados por contar con elementos distintivos, que permiten su identificación y calificación. Dentro de cada periodo pueden distinguirse diferentes fases, cuando, como consecuencia de algún acontecimiento de naturaleza económica, política o social, se produzca una inflexión o cambio de orientación.

Con objeto de ofrecer una perspectiva general, que evite perderse en las incidencias de cada periodo o fase, se ha optado por considerar como elementos de referencia de cada uno de los ciclos los elementos básicos: volumen de los flujos, intervención de los poderes públicos y cauces de consulta y participación.

- a) Volumen de los flujos

En cuanto al volumen, se considera necesario establecer de forma aproximada el número de migrantes, tanto en el sentido de salida como de retorno. Al no tratarse de una investigación centrada sobre esta cuestión, sin perjuicio de dejar

constancia de las investigaciones más solventes sobre la misma, se recurre a las estadísticas oficiales, por considerarlas no las más precisas, pero si suficientemente fiables en cuanto a la evolución y a las tendencias.

Se añaden algunas características de los emigrantes, sin ánimo de exhaustividad, pero sí señalando algunos elementos que puedan servir de referencia para situaciones análogas vividas por los inmigrantes en España.

b) Intervención de los poderes públicos

En relación con la intervención de los poderes públicos se presta una atención destacada a las normas con rango de Ley, que han regulado tanto la emigración como la inmigración, sin pasar por alto el enfoque constitucional cuando algunas de las Cartas Magnas, como las de 1931 o la de 1979, contienen menciones explícitas.

Sobre la percha de las leyes se hace un recorrido sobre las medidas normativas que la desarrollan, desde decretos hasta simples circulares, siempre que se considere que sus efectos son importantes.

El enfoque de la política migratoria no sólo se manifiesta en el texto de la norma, sino que su intencionalidad se refleja de forma más diáfana en la organización administrativa. La ubicación en uno u otro departamento ministerial, la existencia de un ente, dotado de autonomía y capacidad financiera, o la coexistencia de varios organismos con competencias compartidas, y, en ocasiones, antagónicas, ilustran tanto los valores subyacentes como los objetivos que se persiguen. Por eso, se hace un recorrido de los órganos administrativos encargados de la gestión, y los resultados obtenidos con las medidas adoptadas.

El análisis de la práctica administrativa, que en ocasiones no trasciende a la opinión pública y con frecuencia pasa desapercibido a los historiadores clásicos, tiene una enorme influencia en la conformación de la política migratoria.

Al igual que los flujos migratorios tienen una dinámica interna de difícil previsión y control, la organización administrativa sigue una evolución propia, de forma que con frecuencia se produce un desajuste entre la evolución de flujos y el crecimiento de la estructura administrativa, como ocurrió a finales de la década de los años setenta del siglo pasado cuando la estructura del IEE alcanza su máximo desarrollo a pesar de haber cesado los flujos migratorios varios años antes.

c) Cauces de consulta y participación

Finalmente, en aquellos periodos en los que existen, se analizan los cauces institucionales de consulta y participación de la sociedad en la política migratoria. Su existencia o inexistencia constituyen en sí mismos no solamente un signo del modelo migratorio sino del sistema político en su conjunto.

Se trata de una constante en nuestra historia desde la Ley de 1907, con la excepción del periodo de la Dictadura franquista por su incompatibilidad con los valores democráticos que estos cauces representan.

El recorrido por los cauces nos conduce de forma inexorable a señalar, si bien sea con brevedad, la forma en la que los colectivos, tanto emigrantes como inmigrantes, se han organizado para la defensa o, al menos, la protección de sus intereses.

En el segundo pilar se pasa revista a la trayectoria en materia inmigratoria, tanto exclusivamente española como comunitaria. En el trayecto exclusivamente español se mantiene el mismo esquema que en el primer pilar, -volumen de los flujos, intervención de los poderes públicos y cauces de consulta y participación en los distintos ciclos históricos-, hasta desembocar en la comunitarización de la política inmigratoria en España.

Partiendo desde una posición negativa e incluso de rechazo tanto por parte de los Estados miembros como inicialmente de la propia Comisión Europea a la competencia comunitaria para articular una política inmigratoria común, de forma paulatina, gracias a la modificación de los Tratados, y a la apetencia de la Comisión por ir ensanchando y profundizando el ámbito de sus competencias, la política inmigratoria comunitaria surgió fuertemente anclada al ámbito de los "Asuntos de Justicia e Interior".

Dado que, desde la consolidación del "espacio Schengen", la política europea pivota sobre un equilibrio muy difícil de gestionar -libertad de circulación de las personas en el interior y sellado de las fronteras exteriores-, la política española está condicionada por el cumplimiento de la normativa comunitaria y los retos de proteger unas fronteras exteriores comunes frente a una presión migratoria creciente y de difícil control.

Junto a un recorrido de los distintos hitos que la normativa europea y las decisiones del Consejo han recorrido en los últimos quince años, se hace una valoración crítica de la misma, tanto en materia de inmigración como de asilo,

poniendo de relieve el condicionamiento de la política española por los planteamientos y decisiones comunitarios.

El tercer pilar analiza las propuestas electorales en materia migratoria, tanto inmigración como emigración, de los partidos políticos en que obtuvieron representación parlamentaria en la doble convocatoria de elecciones generales celebradas durante 2019.

El análisis de su contenido se ha llevado a cabo de una forma interactiva, en todos aquellos casos en que ha sido factible, al contactar con representantes o portavoces de las formaciones políticas, con objeto de confirmar o precisar cuestiones derivadas de las propuestas.

En un segundo paso se comparan las propuestas sobre un mismo tema por parte de los diversos partidos con objeto de apreciar el grado de coincidencia o divergencia y su correlación con la posición política en que se les ubica. También se ha tratado de averiguar el grado de cercanía o divergencia de cada programa electoral con los planteamientos de la UE.

Por último, se ha considerado de interés, como una consecuencia lógica y novedosa del trabajo, comparar algunas de las propuestas más llamativas o controvertidas en materia inmigratoria con las medidas adoptadas en situaciones históricas análogas, ya que la tesis no sólo pretende ofrecer hasta donde sea posible una imagen global de nuestro pasado migratorio, sino que uno de sus objetivos esenciales consiste en valorar los planteamientos políticos actuales a luz de nuestro “legado” migratorio.

El contenido de cada uno de los pilares se desarrolla en cada una de las partes en las que se estructura la tesis dentro de los correspondientes capítulos, que constituyen lo que podríamos denominar el “corpus” de la tesis.

Al final de cada parte se reflejarán las principales conclusiones o “enseñanzas” inferidas y se relacionarán las referencias bibliográficas con objeto de hacer más accesible su consulta.

3 PLURALIDAD METODOLÓGICA

a) Naturaleza de la investigación

El carácter de la investigación realizada tiene una naturaleza diversa, pues, por una parte, se parte del análisis de bases documentales y de publicaciones de

carácter histórico. La aportación que se persigue en este caso, consiste en elaborar un relato que marque la evolución de los flujos y el impacto que sobre los mismos ha tenido la actuación de los poderes públicos. Frente a los numerosos estudios previos que se han centrado en las causas económicas o políticas que subyacen a los flujos, el presente se centra en el análisis y valoración de las iniciativas adoptadas por los diferentes Gobiernos para proteger, asistir o favorecer la salida de los migrantes o su retorno.

Si bien la caracterización anterior asimilaría el trabajo a una investigación histórica de base jurídica, el análisis se complementa con el conocimiento y utilización en el último tercio del siglo XX de documentación e informaciones, en ocasiones no publicados, de los que se tiene noticia por razones profesionales.

Dado que el origen del trabajo, como ya se ha dicho al principio, surge de la necesidad de dar respuesta a la acogida de propuestas anti inmigratorias en un país de persistente tradición migratoria, en el mismo se analizan los discursos electorales, lo que significa entrar en el ámbito de la sociología política, e inexorablemente recoger el impacto en la opinión pública actual, tal como se refleja en los medios de comunicación, sector permanente y profundamente relacionado con los flujos migratorios.

b) Procedimientos de investigación

El procedimiento seguido puede ser considerado como una investigación cualitativa, ya que los datos numéricos, de salidas, entradas o retornos, no han sido objeto de una investigación específica, sino que se hace una valoración de las fuentes que se consideran más fiables con objeto de cuantificar el volumen de los flujos, cuestión que se valora por su influencia en las actitudes sociales.

La investigación se ha centrado en el rol jugado por las Administraciones Públicas, tanto la española como la comunitaria, ya que en el discurso político se les presenta como los responsables de los resultados, éxitos o fracasos, conseguidos.

El análisis, que pudiera ser considerado como un estudio de caso, recorre las iniciativas, tanto en el plano normativo como organizativo, adoptadas a lo largo de la historia, detallando no solamente los aspectos formales -rango de las disposiciones- sino la orientación y la pugna de intereses y correlación de

fuerzas subyacentes. Se trata de un punto de vista de la actuación administrativa llevado a cabo desde el interior de la propia Administración.

Ciertamente no es la primera vez que se intenta. Finalizado el gran ciclo de emigración a ultramar, destacados funcionarios de la Administración emigratoria española, firmes defensores del sistema instaurado por la primera Ley de Emigración, como Mariano González Rothvoss y Vicente Borregón Ribes, expusieron en sus publicaciones la situación subyacente a la organización administrativa y las atribuciones competenciales en pugna.

c) Fuentes y tratamiento de la información

En los dos primeros pilares las fuentes son documentales, tanto oficiales, principalmente las sucesivas colecciones legislativas -Gacetas y Boletines Oficiales-, como privadas, documentos recogidos en libros y artículos publicados por los especialistas en los diferentes periodos y países, de los que deja constancia tanto en las notas a pie de página como en las referencias bibliográficas de cada capítulo.

En relación con el tercer pilar, el procedimiento seguido se enmarca dentro del procedimiento de investigación cualitativa mediante la realización de entrevistas semiestructuradas.

El recorrido seguido fue el siguiente:

- ✓ Análisis de los programas electorales de los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en las convocatorias a Cortes Generales en el año 2019. Dado que se trató de una doble convocatoria fue necesario esperar hasta el 2 de diciembre para tener constancia oficial de los resultados producidos.³⁵
- ✓ Una vez analizadas las propuestas electorales referidas a los ámbitos de emigración, inmigración, Unión Europea y cooperación internacional al desarrollo, se elaboró un cuestionario básico en el que se conjugaban las propuestas específicas de cada partido con un esquema análogo, de forma que se pudiese llevar a cabo una comparación recíproca de las mismas.

³⁵ Resolución de 29 de noviembre de 2019, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se publica el resumen de los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, y celebradas el 10 de noviembre de 2019, conforme a las actas de escrutinio general y de proclamación de electos remitidas por las correspondientes Juntas Electorales Provinciales y por las Juntas Electorales de Ceuta y de Melilla. BOE de 2 de diciembre.

- ✓ A continuación, se contactó a finales de enero de 2020 con cada uno de los partidos, adjuntando al cuestionario una carta de presentación firmada por los responsables del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM). En total se enviaron dieciocho cuestionarios, ya que dos de los partidos se auto descartaron. En el caso de Teruel Existe se indicó que en su programa no figuraba ninguna propuesta relacionada con las cuestiones migratorias y por parte de Navarra Suma se señaló que la coalición electoral carecía de programa propio en este ámbito, remitiendo a los programas específicos de cada uno de los tres partidos -PP, UPN y Cs- que la integraban. Un tercer partido, el Partido Regionalista Cántabro (PRC) no incluía en su programa ninguna propuesta en materia migratoria.
- ✓ Tras un largo proceso, desarrollado desde febrero de 2020 hasta abril de 2021, complicado por coincidir con el periodo más álgido de la pandemia de la COVID -19, se logró que respondiesen al cuestionario diez de los dieciocho partidos contactados.

A pesar de insistencia, y de las reiteradas promesas de hacerlo de forma inmediata, no se obtuvo respuesta al cuestionario por parte de ninguno de los partidos nacionalistas catalanes – J x C, ERC y CUP- al contrario de lo ocurrido con los partidos nacionalistas vascos – EAJ-PNV, EH-BILDU- o gallegos, -BNG-, que lo hicieron de forma rápida y completa. Tampoco se pudo conseguir respuesta al cuestionario, a pesar de haberse comprometido Equo, por parte de Más País, ni de Compromís. En cuanto a los partidos canarios, se logró respuesta de ASG y no de CC, a pesar de haberse establecido reiterados contactos.

En cuanto a VOX si bien inicialmente mostró su disposición a responder al cuestionario, finalmente declinó la invitación, remitiéndose al contenido de las declaraciones públicas de sus líderes y a los vídeos difundidos en la página web de la formación, con indicación de que expresaban fielmente las posiciones del partido.³⁶

- ✓ Esta posición de VOX hizo que la siguiente fase consistente en una entrevista semiestructurada, dirigida a profundizar en aquellas cuestiones que socialmente estaban resultando más polémicas, como MENAS, CIE o

³⁶ Se han complementado las propuestas contenidas en el programa tanto con las declaraciones efectuadas a la prensa como con intervenciones parlamentarias de dirigentes del partido.

expulsiones en frontera, pudiesen plantearse solamente a tres partidos - PSOE, PP, y UP- ya que la crisis de Cs hizo imposible mantener el contacto.

El contenido de las entrevistas, realizadas de forma telemática o presencial, y, puestas a disposición de los entrevistados para su conocimiento y revisión³⁷, se añaden en forma de anexos a la tesis, si bien se han eliminado algunas consideraciones de carácter personal, sobre las que se ha solicitado reserva.

La presentación oficial de la investigación mereció inicialmente una acogida muy favorable, aunque obtener una respuesta oral o escrita resultó bastante laborioso, dados tanto el alto nivel de ocupación de los representantes de los partidos como la escasa valoración y relevancia política que generalmente se concede a una investigación académica predoctoral.

³⁷ Dado que no se trata de entrevistas periodísticas, en las que el objetivo es conseguir titulares o afirmaciones llamativas, sino manifestaciones lo más precisas posible del contenido de las propuestas y posicionamiento del partido, se ha considerado que someterlas a su consideración una vez tratadas no perjudicaba, sino que facilitaba la investigación.

PRIMER PILAR: MIGRACIONES EN ESPAÑA

“Abolengo tan rancio tienen entre nosotros los hechos migratorios, que resulta difícil distinguir los más antiguos de entre ellos de las propias raíces de nuestra Historia.

Pero no fue la marcha de atrevidos navegantes o audaces conquistadores, sino la situación de los humildes y esforzados trabajadores, que llevaron y enseñaron las artes de la paz, lo que indujo a los poderes públicos a pensar en la protección de los humildes y en la necesidad de evitar, legislando, el margen que el fenómeno migratorio daba a un tráfico en el que llegaba a límites inconcebibles la explotación del hombre por el hombre”.

(Del prólogo del Inspector General de Emigración al Tomo I de la Compilación de Disposiciones dictadas sobre Emigración. Madrid, 1933)

Introducción

El primer pilar, al que se dedica este capítulo, pretende ofrecer una panorámica general y básica de los ciclos migratorios que se han registrado en nuestro país, en sus vertientes de emigración y migraciones interiores.

El primer capítulo se dedica a la emigración, ofreciendo su recorrido durante casi los últimos ciento cuarenta años -1882 -2019-, con objeto de presentar una imagen de los principales rasgos de nuestro pasado emigratorio. El segundo capítulo se dedica a las migraciones interiores.

CAPÍTULO PRIMERO: LA EMIGRACIÓN

El estudio abarca un periodo de tiempo de casi 140 años, desde 1882 hasta 2019, al elegirse el comienzo por ser la fecha en la que se inicia la serie de estadísticas

oficiales sobre emigración³⁸ y el punto final al coincidir con la celebración de elecciones generales, cuyas propuestas en materia migratoria representan una de las causas de su realización.

Como su evolución se ve influida por numerosos factores, su análisis demanda un fraccionamiento en fases o periodos de tiempo limitados.

A grandes rasgos, pueden distinguirse tres grandes ciclos:

- I. La emigración espontánea
- II. El ciclo migratorio europeo
- III. Libre circulación. Ciudadanos residentes en el extranjero

Dentro de la emigración espontánea pueden distinguirse las fases siguientes:

- 1ª Emigrar entre dos siglos: 1882-1935
- 2ª La guerra civil y el exilio: 1936-1945
- 3ª Dictadura y autarquía: 1946-1959

Dentro del ciclo migratorio europeo, las fases son:

- 1ª Desarrollismo planificado: 1960-1975
- 2ª La transición democrática. 1976-1985

Dentro de la libre circulación de personas:

- 1ª Libre circulación de trabajadores: 1986-2005
- 2ª Ciudadanos residentes en el exterior: 2006-2019

³⁸ Suele tomarse como punto de partida para el cómputo de la emigración española hacia ultramar el año 1882, ya que a partir de dicha fecha se dispone de registros, aunque con algunas lagunas, publicados a partir de 1891, por el Instituto Geográfico y Estadístico de España, que registraba datos de salidas y retornos de emigrantes, estos últimos desde 1916. De 1909 a 1920 corresponde al Consejo Superior de la Emigración elaborar y publicar la Estadística de la Migración transoceánica de España, y de 1921 a 1930 a la Dirección General de Emigración PALAZON FERRANDO, S. *Capital humano español y desarrollo latinoamericano. Evolución, causas y características del flujo migratorio*. Alicante: Instituto de Cultural "Juan Gil-Albert", 1995, p.19.

I. LA EMIGRACIÓN ESPONTÁNEA

Aunque esté ciclo suele identificarse con la emigración hacia América, conviene señalar que, en menor medida, se producen emigraciones hacia el Norte de África, que no repugna calificarlas como ultramarinas, y hacia Francia, a las que no se ajusta la calificación.

Dentro del ciclo migratorio a ultramar, se dedica un amplio apartado a la emigración bélica y al exilio, analizándolos desde el punto de vista migratorio, subrayando la intervención de los poderes públicos en su regulación. Este análisis se aparta de la consideración tradicional sobre el exilio, generalmente centrada en las figura políticas, académicas o científicas que lo sufrieron. Por ello se hace un recorrido no solamente de la intervención de las autoridades españolas -franquistas y republicanas- sino también de las de los países de acogida, condicionada tanto por las afinidades políticas e ideológicas como económicas.

Se presta una atención especial a un colectivo especialmente vulnerable, los menores, sobre todo si emigran “no acompañados” por sus familias. Las diversas experiencias del pasado pueden representar un referente para uno de los problemas más complejos de la situación inmigratoria actual.

Si a lo largo de todo el trabajo existe un problema con la exactitud de los datos cuantitativos de los flujos migratorios, durante los primeras fases este problema es aún mayor, hasta el punto de que Sánchez- Albornoz llega a reconocer “*una desconfianza a priori sobre los datos*”³⁹, que Sánchez Alonso atribuye a la inexistencia de reflexión y auténtico debate sobre la emigración española a principios del siglo XIX, cuando el fenómeno adquirió magnitudes verdaderamente significativas, así como a una tardía reacción por parte de los poderes públicos.⁴⁰

Se ha llegado a estimar, sobre todo en las primeras décadas del siglo XX, un infra registro que oscila, según los autores, del 15 al 34 por ciento.⁴¹ A las inexactitudes de los registros oficiales contribuye de forma significativa el hecho de que,

³⁹ SANCHEZ ALBORNOZ, N. (comp.) *Espanoles hacia América. La emigración en masa:1880-1930*. Madrid: Alianza Editorial. 1988 p.10.

⁴⁰ SÁNCHEZ ALONSO, B., “*Las causas de la emigración española 1880-1930*”, Madrid: Alianza Editorial, 1995 p. 274

⁴¹ SÁNCHEZ ALONSO, B. op. cit. p..131

lógicamente, no reflejen el número de los emigrantes clandestinos, que diversos autores cuantifican entre el 20 y el 33 por ciento de la emigración total.⁴²

Con todo, una determinación exacta de las cifras de salida y retorno en modo alguno resulta suficiente para considerar que se dispone de un conocimiento completo del fenómeno. Por el contrario, hay otros muchos aspectos, de carácter cualitativo, como el género, la edad, la formación o profesión, el carácter individual o familiar, la duración de la estancia -temporal o permanente- que reflejan con mayor precisión la realidad migratoria.

Asimismo, las regiones de origen y los países de destino de los flujos contribuyen a configurar el hecho migratorio, hasta el punto de que, si uno aproxima el foco al panorama migratorio de nuestro país, junto a la identificación de algunos rasgos comunes existen diferencias tan significativas que hace difícil referirse de forma genérica a “la emigración española” y, al menos, en el caso de la emigración ultramarina, resulta más preciso individualizar la emigración gallega, asturiana o catalana, entre otras, o la emigración canaria hacia los países del Caribe, muy diferente a la que se dirigió hacia los países del Rio de la Plata o del Pacífico.

A pesar de las proclamadas deficiencias de las estadísticas oficiales sobre los flujos migratorios, historiadores como Blanca Sánchez Alonso, que ha rehecho las series estadísticas, contrastando los registros de los puntos de partida en España con los de llegada en los países de destino, defiende que *“pese a las discrepancias de nivel, las estadísticas españolas reflejan fielmente las tendencias y fluctuaciones de la emigración exterior”*.⁴³

En base a esta fundada opinión, así como las discrepancias existentes entre los especialistas, y no pretendiendo ser este trabajo una investigación de raíz histórica, se ha optado por tomar como base y reproducir, con las observaciones y comentarios que en cada periodo se considere necesario, las series estadísticas de las fuentes oficiales existentes a lo largo de todo el ciclo, ya que, si bien los datos correspondientes a un año o incluso un periodo, no son, con total seguridad, exactos, la perspectiva general, y las variaciones temporales ofrecen una imagen fiable de la realidad, no existiendo otra alternativa con el mismo nivel de amplitud espacio-temporal.

⁴² MARVAUD, A. *La cuestión social en España*. Paris:Alcan 1910 Reedit. Madrid 1975 p. 168, citado por SANCHEZ ALONSO, B. op.cit. pág. 105 y ROBLEDO HERNÁNDEZ, R. Crisis agraria y éxodo rural: emigración española a ultramar 1880-1920, en Garrabou, R. (ed.) *La crisis agraria de fines del siglo XIX*, Barcelona: Crítica 1988 pp.214-24

⁴³ SÁNCHEZ ALONSO, B. op. cit. p. 272

El objetivo de la tesis, como se indicó en la justificación del cambio de enfoque, no consiste en corregir o matizar las distintas investigaciones, en su mayor parte limitadas a un periodo temporal concreto, a una región específica o a un aspecto conexo con los movimientos migratorios -sus causas o sus efectos-, sino que, apoyado en ellas, se pretende dar una visión general, poniendo el foco, siempre que resulte posible, en tres aspectos que se consideran esenciales: la caracterización de los flujos a lo largo del ciclo con la mayor exactitud posible; la actuación de los poderes públicos y la posibilidad de participación del colectivo migrante a través de los cauces de participación que se articulan, al considerar que se trata de tres elementos esenciales para conocer el hecho migratorio no solamente desde el punto de vista cuantitativo, es decir: cuántos emigraron, desde dónde o por qué lo hicieron, sino cuál ha sido el impacto y la influencia en la sociedad española, la actual y la pasada, que ha convivido con un fenómeno consustancial y permanente durante los últimos 140 años, para tratar de determinar en qué medida ha incidido en la configuración de las actitudes de la sociedad española actual.

I.A) Emigrar entre dos siglos: 1882-1935

I.A.1) Volumen y caracterización de los flujos

Desde principios de los años ochenta del siglo XIX y hasta los años treinta del siglo XX se produjo en España, de forma análoga a lo ocurrido en otros países del sur de Europa, un flujo emigratorio de enorme caudal y persistencia, a salvo de los paréntesis correspondientes a los efectos de la Primera Guerra Mundial y la crisis del 29.

Este flujo, calificado como “emigración en masa”,⁴⁴ dirigido de forma principal, aunque no exclusiva, hacia América del Sur ha sido enmarcado dentro de la “segunda oleada de la emigración europea”.⁴⁵

En base a las fuentes estadísticas tanto de los países de partida como de llegada se ha estimado que, durante el periodo indicado -mediados del siglo XIX y primer tercio del siglo XX, una décima parte de los ciudadanos nacidos

⁴⁴ SÁNCHEZ ALBORNOZ, N. (Comp.), op. cit.p.9

⁴⁵ LLODÉN MIÑANBRES, M., Posicionamiento del Estado y de la opinión pública ante la emigración española ultramarina a lo largo del siglo XIX *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 7, nº 21, 1992, p.48.

en Europa abandonaron el continente en dirección a América. En total, más de cincuenta millones de personas.⁴⁶

Todos los Estados, origen de los flujos, ejercieron en distinto grado una función de tutela sobre los emigrantes, así como de control sobre los medios de transporte.

Nuestro país se sumó a esta corriente con algunos años de retraso, pero la normativa y la actuación administrativa siguieron unos derroteros análogos, en particular, en relación con Italia, país, que ejerce de forma habitual el papel de referente en la materia, a causa de su frecuente anticipación temporal. Así en 1913 la tasa anual de emigrantes por 1.000 habitantes se cifra en España en 10,6 por 100; en Portugal, en el 13,9 por 100 y en Italia, en el 16,3 por 100,⁴⁷ de tal forma que las salidas de españoles con destino a América entre 1882 y 1930 según los registros oficiales se cifran en alrededor de cuatro millones doscientas mil de personas, con un saldo negativo en relación con los retornos de casi un millón y medio,⁴⁸ aunque según otras fuentes el número de personas que abandonaron España entre 1882 y 1930 se eleva a casi cinco millones y medio.⁴⁹

Los registros oficiales cifran el número de retornos en 2,8 millones de personas frente a casi 4,3 millones según estimaciones que cuestionan y completan los registros oficiales⁵⁰, cifra que algún autor eleva hasta 4,6 millones al computar las emigraciones temporeras o “golondrina”.⁵¹

El resultado es que el saldo emigratorio estimado (salidas menos retornos) durante el periodo oscilaría entre 1,4 millones, según los registros oficiales, y 2,6 millones, según otras fuentes.⁵²

El debate sobre las ventajas e inconvenientes, beneficios o pérdidas derivadas de la emigración, en este caso limitado al país de origen, ha sido

⁴⁶ BAILY, S.L., MÍGUEZ, E. J. *Mass migrations to Modern Latin América* Wilmington, DE: Scholarly Resources Books, . Rowman & Littlefield Publishers 2003

⁴⁷ SÁNCHEZ ALONSO, B. op. cit. p.172

⁴⁸ LLORDÉN MIÑAMBRES, M. Las Asociaciones de inmigrantes españoles en América. Algunas respuestas a los desequilibrios y carencias de la emigración a ultramar en *Exils et migrations ibériques vers l'Amérique latine Exils et migrations ibériques au XXe siècle* nº 5 1998 p.82.

⁴⁹ SÁNCHEZ ALONSO, B. op. cit. p. 129

⁵⁰ SÁNCHEZ ALONSO, B. op. cit. p. 130

⁵¹ LLORDEN MIÑAMBRES, M., Posicionamiento del Estado y de la opinión pública ante la emigración española ultramarina a lo largo del siglo XIX *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 7, nº 21, 1992, p. 48

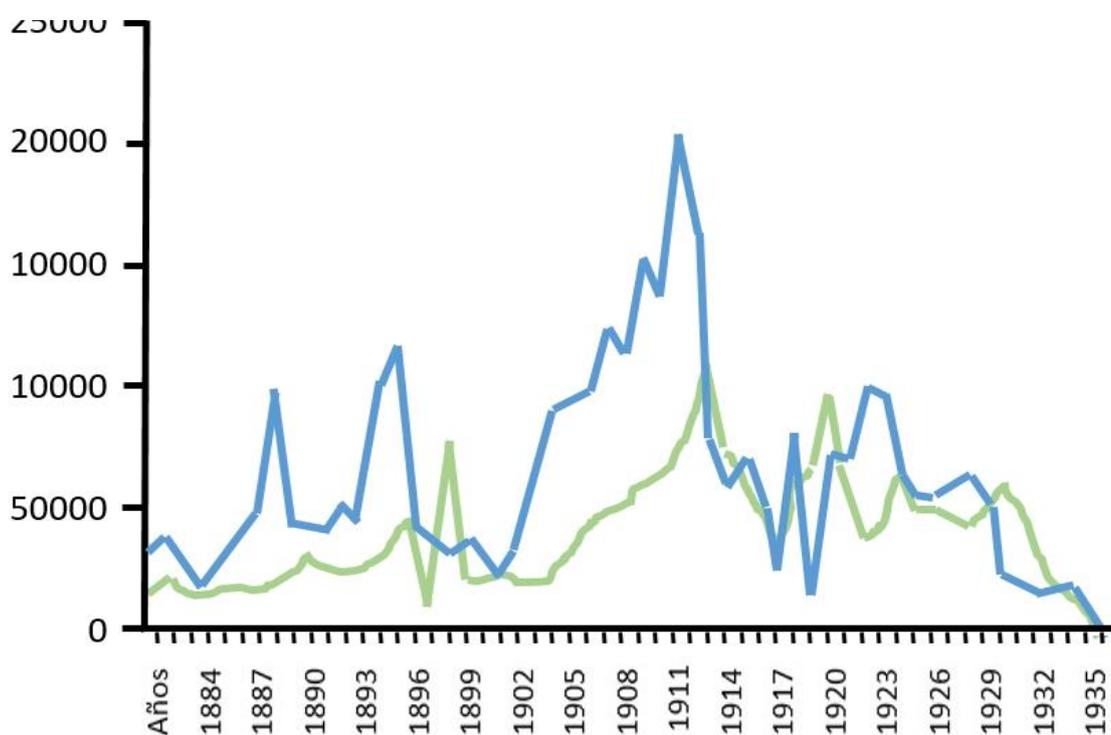
⁵² LLORDEN MIÑAMBRES, M. “ ib.p.48

una constante en el enfoque político y académico sobre la materia, casi tanto como el de sus causas.

En España, el debate se suscitó de forma intensa a raíz de la creación de la *“Comisión especial encargada de estudiar los medios de contener en lo posible la emigración por medio del desarrollo del trabajo”* adscrita al Ministerio de Fomento por Real Orden de 18 de julio de 1881.

Las distintas posiciones, trufadas con otros factores, como la pérdida de las últimas colonias iberoamericanas (Cuba y Puerto Rico), lo que provocó el final de España como potencia colonial en aquel continente y el desencadenamiento de la crisis del 98, junto a los avatares de los ciclos económicos, básicamente en el sector primario, adquirieron especial relevancia en el ámbito político y administrativo, cuando los flujos migratorios alcanzaron los mayores picos en la década comprendida entre 1905 y 1914.

Gráfico 1.- Evolución de la emigración española 1882-1935



(Fuente: Jesús A. VALERO-MATAS et al., *“El pasado vuelve a marcar el presente: la emigración española”*. Papeles de Población nº 83, CIEAP/UAEM, enero-marzo 2015, p. 57

a) La emigración hacia América

a.1) El concepto de emigrante en la Ley de 1907

El restrictivo concepto de emigrante, que refleja el artículo 2º de la Ley de Emigración, de 22 de diciembre de 1907,⁵³ está en el origen no solamente de las carencias estadísticas ya señaladas, sino también de otras limitaciones, como las geográficas. Conviene observar que entre los continentes no se incluyen ni África, a pesar de la importante emigración durante todo el periodo al Magreb, en particular hacia Argelia, ni Europa, lo que excluye la emigración a Francia, en este caso por otro motivo añadido, ya que la emigración a este país se efectuaba de forma predominante por vía terrestre y no marítima-, y que se reconoció de forma explícita mediante la Orden de 4 de septiembre de 1918 sobre estadística de la emigración a países europeos.

Estas deficiencias fueron siendo corregidas de forma progresiva. En primer lugar, por Real Orden de 2 de octubre de 1908, que regula la estadística de emigrantes, y, por otro, la Real Orden de 26 de febrero de 1913⁵⁴, que regula las estadísticas de emigrantes y movimientos de pasajeros por mar.

El Consejo Superior de Emigración, que había aclarado, por Acuerdo de 31 de octubre de 1908, quienes eran emigrantes en los buques dedicados al transporte, amplió en 1914 el concepto de emigrante a aquellos pasajeros que llevasen billete cuyo importe no excediera del 50 por ciento del precio del pasaje más económico que se expidiera en cada barco.⁵⁵ El propio Consejo ordenó el registro y confección de estadísticas sobre situaciones que afectaban los emigrantes.⁵⁶

No obstante, la confección de estadísticas de emigración fue objeto a lo largo de todo el periodo de numerosas disposiciones, básicamente circulares, aunque sin excluir normas de rango superior, como las ya citadas Reales Órdenes, cerrándose el periodo con la Circular de 20 de

⁵³ Art. 2º “Serán considerados emigrantes, a los efectos de esta Ley, los españoles que se propongan abandonar el territorio patrio, con pasaje retribuido gratuito de tercera clase, o de otra que el Consejo Superior de Emigración declare equivalente, y con destino a cualquier punto de América, Asia u Oceanía” Gaceta de Madrid, nº 356

⁵⁴ Gaceta de Madrid de 4 de marzo

⁵⁵ Boletín del Consejo Superior de Emigración, tomo I, 1909, p.664

⁵⁶ Acuerdo del Consejo de 26 de mayo de 1916, sobre estadística de morbilidad y mortalidad a bordo de los buques que conducen emigrantes

enero de 1930, sobre confección de estadística de los excluidos del concepto legal de emigrante.

Concepto que, en 1935, mediante Orden de 19 de octubre,⁵⁷ se amplió al disponer que se apliquen las disposiciones y requisitos legalmente establecidos a los emigrantes que utilicen la vía aérea.

Las estadísticas oficiales tampoco reflejan las salidas desde puertos no nacionales, en especial, franceses (Burdeos) y portugueses (Lisboa), aunque la normativa no dejase huérfanos de protección a los españoles que viajaban en buques extranjeros,⁵⁸ al someterlos al control de la Administración española y al pago de tasas por los billetes expedidos por las compañías navieras extranjeras que hacen escala en los puertos del norte y noroeste de España y posteriormente en Portugal.⁵⁹

Se han señalado asimismo otros problemas de infra registro en las estadísticas oficiales, derivados de las situaciones siguientes: emigrantes salidos irregularmente, con suplantación de personalidad y los prófugos del servicio militar. También hay problemas de sobrerrepresentación: personas que emigraban más de una vez para la realización de campañas agrícolas, la conocida como “emigración golondrina”.⁶⁰

La emigración a lo largo de todo este periodo se dirige de forma prioritaria, desde el punto de vista numérico, hacia la costa atlántica de América del Sur, al contrario de la etapa de la colonización que se había extendido a la costa del Pacífico, y en particular hacia los países del Río de la Plata, Brasil y Cuba. En segundo lugar, y a gran distancia, se orienta hacia África, principalmente el Magreb, siendo menos relevante la emigración hacia Europa y prácticamente inexistente hacia otros continentes, por lo que a efectos de ofrecer una panorámica

⁵⁷ Gaceta del 23

⁵⁸ Real Orden de 22 de diciembre de 1925, reglamentando el embarque del personal sanitario a bordo de los buques extranjeros que conduzcan emigrantes españoles,

⁵⁹ Real Decreto de 8 de septiembre de 1928, estableciendo un canon de 50 pesetas sobre los billetes enteros y de 25 pesetas sobre los medios billetes

⁶⁰ YANES MESA, J.A. En torno a la importancia de la emigración clandestina en Canarias durante el primer tercio del siglo XX: profuguismo y emigración clandestina. Anuario de Estudios Atlánticos nº 41 1995 pp.165-166

general en el presente trabajo se agrupan, bajo el epígrafe resto del mundo. Los datos se presentan agrupados por quinquenios.⁶¹

Al objeto de facilitar el estudio y poder detallar las causas de la evolución se ha dividido esta primera fase en dos periodos. El primero abarca desde 1882 hasta 1916, momento en el que, entre otras causas, por influjo del desarrollo de la Primera Guerra Mundial se produce un relevante cambio de tendencia y el segundo desde 1917 hasta 1935, en vísperas del inicio de la Guerra Civil española.

a.2) Emigraciones regionales

Desde el punto de vista regional, Galicia ocupó el primer lugar con más del 40 por 100 del total, seguida de Castilla y León con el 12 por 100 y Andalucía y Asturias, ambas con algo menos del 10 por 100, aunque dado el volumen demográfico de cada región, Galicia, Asturias y Canarias destacan sobre las restantes.⁶²

▪ Andalucía

Andalucía se suma tarde a la corriente emigratoria americana, y el destino de la población provincial está en gran parte influido por afinidades geográficas o productivas. Aunque la situación tanto de los jornaleros como de los pequeños propietarios andaluces era cercana a la pobreza, el alejamiento de los puertos de embarque y la falta de disponibilidad económica para hacer frente al coste de los pasajes, entre 600 y 800 pts.- representaba un obstáculo difícil de superar, dado que los salarios agrícolas a principios del siglo XX oscilaban entre 1,40 y 1,80 pts.⁶³

Un pequeño pero significativo grupo de emigrantes andaluces a América estuvo constituido por líderes sindicales, particularmente de orientación anarquista, como forma de escape, temporal o

⁶¹ Esta forma de agrupación es habitual, ya que representa la mitad del lapso de tiempo en que solían realizarse los censos de población.

⁶² SANCHEZ ALONSO, B. op. cit. p.140

⁶³ BERNAL RODRÍGUEZ, A.M. La emigración de Andalucía en Nicolas Sánchez Albornoz,.(Comp.) *La emigración en masa 1880-1930*, Madrid: Alianza Editorial. 1988 p.160

definitivo a la represión ejercida por los primeros gobiernos de la Restauración sobre las organizaciones obreras.⁶⁴

- Canarias

El problema del precio del embarque, equivalente aproximadamente al salario de cuatro meses, lo tuvieron que afrontar los emigrantes canarios, tanto pequeños propietarios como peones agrícolas, que optaban por abandonar su empleo en el Archipiélago a cambio de la entrega del billete y el compromiso de un trabajo en Cuba, tanto en el cultivo de la caña de azúcar como del tabaco, seleccionando preferentemente varones, a través de agentes de reclutamiento destacados en las islas.⁶⁵

Estas prácticas daban lugar a abusos, en particular, por las condiciones en que debían desempeñar sus trabajos, ya que sustituían a los esclavos que los venían desarrollando, lo dio lugar a la creación de la Asociación Canaria de Beneficencia y Protección Agrícola de la Habana, creada en 1872, y posteriormente a partir de los primeros años del siglo XX, a su mejora con la intervención, una vez obtenida de autorización de las autoridades tanto españolas como cubanas, de grandes compañías agrícolas del Caribe instaladas también en el Archipiélago.

Una de estas compañías, la United Fruit Company, que contaba en Canarias con empresas asociadas, se ofrece a trasladar a trabajadores canarios, cuya capacitación profesional era conocida, para emplearlos en Cuba en las condiciones siguientes: *“Nos comprometemos a traerlos en vapores nuestros, directos de Canarias..., tenerles casas preparadas para recibir tanto a los hombres solos como a los que traigan familias..... Nosotros tendremos que colocarlos en dos...pequeñas aldeas...para mantener a estas personas sin contacto con la mala gentuza de los*

⁶⁴ DIAZ MORAL del, J. *“Historia de las agitaciones campesinas andaluzas”*. Madrid: 1929, 1ª Ed Madrid Revista de Derecho Privado.1929, citado por Antonio M. Bernal La emigración de Andalucía, en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa 1880-1930*, p. 161

⁶⁵ HERNÁNDEZ GARCÍA, J. *“La emigración canario-americana en la segunda mitad del siglo XIX”*, Las Palmas, 1981, p..457,

*alrededores...Por supuesto este lote será solamente por 1906; si estos resultaran satisfactorios necesitaríamos otro lote para 1907”*⁶⁶

Este primer ejemplo de contratación en origen se aplicaba tanto en los cultivos permanentes (plataneras y tabaco), como de temporada (zafra de caña de azúcar), dando este último lugar a la denominada emigración “golondrina”, de la que, aunque se carecen datos estadísticos específicos, parece documentada su existencia ⁶⁷

■ Cataluña y el País Vasco

Existen dos Comunidades Autónomas a las que la opinión pública no asociaría con emigración sino más bien como receptoras de población procedentes de otras zonas de España, se trata de Cataluña y el País Vasco. Ambas constituyen un paradigma de flujos migratorios, al registrar como en un breve periodo de tiempo puede invertirse la dirección de las corrientes migratorias e, incluso, cómo pueden coexistir la salida y la llegada de migrantes. Por otra parte, ambas van a tener unos signos característicos que se mantendrán a lo largo de la historia.

Al igual, que ocurría en el interior, la actividad del emigrante catalán se asocia con el comercio. Sus orígenes en América -Cuba y Puerto Rico- se remontan a la época colonial, en la que los establecimientos actuaban como sucursales o franquicias de las matrices situadas en Cataluña.

Junto a este tipo de emigrante, hay otro, procedente de zonas urbanas, en particular, Barcelona, integrado por gremios tradicionales, como sastres, zapateros o carpinteros, a quienes el sistema de producción industrial había desplazado del mercado y se ven obligados a emigrar, en estos casos con preferencia para Brasil,

⁶⁶ MACIAS HERNÁNDEZ, A. M. Un siglo de emigración canaria, 1830-1930, en Nicolás Sánchez Albornoz, N. (comp.) *La emigración en masa 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial, p. 196.

⁶⁷ “Los inspectores de emigración constataban que jornaleros canarios machaban periódicamente durante los meses de agosto, septiembre y octubre a realizar las duras faenas de la zafra de la caña de azúcar. Id respecto de la Palma respecto a la industria tabaquera” Consejo Superior de la Emigración. *Nuestra emigración por los puertos españoles en 1917, Características y modalidades del éxodo.* Madrid, 1918 pp. 442-453

Uruguay y Argentina, estableciéndose en ámbitos urbanos en los que siguen ejerciendo su actividad.⁶⁸

Los emigrantes procedentes de Cataluña van a mantener una fuente conciencia de su origen, más nacionalista que regionalista, y, al igual que ocurre con los vascos, sus “casals” mantendrán estrictas reglas de admisión.⁶⁹

A pesar de la asociación del País Vasco con el desarrollo derivado de la revolución industrial, las primeras fases no fueron suficientes para hacer frente al exceso de mano de obra. Por otra parte, el sistema de concentración de la herencia, obligaba a buscar una salida ajena a la actividad económica familiar -clero o ejército- o extraterritorial.

El destino emigratorio predominante fue Sudamérica, los países del Caribe y, en menor medida, Filipinas. Tampoco resultó ajeno el territorio de los Estados Unidos para algunas profesiones tradicionales.

Está documentada tanto la actuación de personas, incluso del entorno familiar que facilitaban el dinero necesario para el pasaje, que generalmente era de muchachos menores de edad, aunque en la mayor parte de los casos intervenían prestamistas, muchas veces como agentes de armadores y consignatarios.

A pesar de que las autoridades locales lo negasen se ha podido verificar la actuación de los “agentes de emigración”, conocidos como “ganchos” que ofrecían tierra, elevados salarios y financiación para el viaje.⁷⁰

La figura de los ganchos no es específica del País Vasco sino que esta generalizada en todas las regiones origen de emigración, y el engaño, aprovechándose del impulso irrefrenable, calificado en ocasiones de malsano, por emigrar para mejorar su situación, no se limitaba a engañarles respecto a las condiciones laborales de los

⁶⁸ YAÑEZ GALLARDO, C. Cataluña: un caso de emigración temprana, en Nicolás Sánchez Albornoz (comp.) *La emigración en masa, 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial, pp..130

⁶⁹ El primer casal catalán fue fundado en 1840 en [La Habana](#), con el nombre de «Sociedad de Beneficencia de Naturales de Cataluña» Wikipedia. Casals Catalans

⁷⁰ FERNÁNDEZ PINEDO de, E. Los movimientos migratorios vascos, en especial hacia América, en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa, 1880-1930*. Madrid: Alianza Editorial, p.117

países de destino sino que incluso el pago del pasaje no les garantizaba la llegada al mismo, no siendo infrecuente que fuesen desembarcados en puertos de países o incluso continentes -África- distintos. La situación era especialmente dramática cuando se habían endeudado para adquirir el pasaje o incluso cuando habían hipotecado o vendido sus propiedades para financiarlo.

- Asturias y Galicia

Con todo, las emigraciones españolas más significativas, tanto por su impacto en origen, como por la influencia en los países de destino son las procedentes de Asturias y Galicia, hasta el punto de calificar como originarios de esta última a todos los emigrantes españoles.

La emigración procedente de ambas comunidades autónomas, probablemente la más reconocida y estudiada, tiene rasgos similares.

Los sistemas de propiedad de la tierra y el bajo aprovechamiento y rentabilidad de gran parte de ella generaban de forma permanente un exceso de población. Su cercanía a los puertos de embarque favorecía la actuación de una intensa red de captación, que contribuía a hacer especialmente gravosa la situación de los primeros emigrantes, aunque, si éste lograba establecerse y alcanzar un cierto progreso económico, iniciaba una cadena, tanto en el ámbito familiar como en el local, que servía de red para la llegada de nuevos emigrantes.

El éxito económico no siempre fue seguido del reconocimiento social, dado el lastre de la carencia de formación y perfeccionamiento profesional, por no fue infrecuente que derivasen su deseo de ser reconocidos mediante la creación de grandes centros asociativos, tanto en Buenos Aires, Montevideo como en la Habana, como sobre todo en el caso de los asturianos, en sus lugares de origen, con la construcción de “casas de indianos” o la financiación de obras y servicios municipales, como escuelas, acometidas de agua o cementerios.

Además de facilitar la emigración de familiares y allegados, mediante la fórmula de “la carta de llamada” o la remisión del

pasaje, el envío de remesas sirvió de sustento para la economía de quienes no iban a emigrar o estaban pendientes de hacerlo.⁷¹

a.3) Evolución de los movimientos migratorios: periodos y etapas

- Primer periodo: 1982-1916

Cuadro 1.- Movimiento migratorio español 1882-1916

Primer Periodo	América		África		Europa		Resto Mundo		Total		
	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Saldo
1882- 1886	138.393	86.261	75.308	67.287	...	...	10.439	8.013	224.140	161.559	62.581
1887-1891	274.357	113.641	94.154	91.460	5.289	19.113	9.055a	9.035	382.855	233.198	149.657
1892-1896	357.871	143.195	148.918	93.922	17.110	22.639	32.767	10.036	493.416	270.411	223.005
1897-1901	191.824	272.151	78.244	81.256	7.977	18.588	6.847	20.891	284.492	412.787	-128.295
1902-1906	298.821	127.759	107.372	110.488	8.865	15.847	2.965	2.368	418.024	255.922	162.102
1907-1911	630.134	271.531	112.292	110.628	12.549	19.006	4.239	1.733	759.584	402.801	356.783
1912-1916	584.299	406.333	119.504	149.112	37.570	39.065	2.139	1.917	743.512	556.517	186.995

Fuentes: Instituto Geográfico y Estadístico de España hasta 1909 y a partir de esa fecha, Estadística de la Migración transoceánica de España, Boletín del Consejo Superior de la Emigración, 1909-1920 Datos recopilados por el Servicio de Estudios del Instituto Español de Emigración (IEE). Economía y Sociología del Trabajo, “Los movimientos migratorios: la emigración” núm. 8-9 septiembre 1990. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Págs. 242-245. Reelaboración propia.

.....No constan datos publicados.

Durante los primeros quince años del periodo, es decir, hasta finales del siglo XIX, la emigración hacia América, que representa dos tercios del total, se mantiene como promedio anual en niveles superiores a los doscientos mil, mientras que la cifra de retornos representa aproximadamente la mitad de las salidas.

El descenso que se produce en el quinquenio comprendido entre 1897 y 1901, durante el que se registra un saldo negativo,⁷² resultado tanto de una disminución en el número de salidas, como

⁷¹ VÁZQUEZ GÓMEZ, A. La emigración gallega. Migrantes, transporte y remesas. Españoles hacia América en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa, 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial, p. 91.

⁷² Negativo significa mayor número de retornos que de salidas sin que implique una connotación valorativa; idéntico criterio se aplica cuando el saldo es positivo

en un aumento de los retornos, parece obedecer a causas diversas: en el ámbito político, el final de la Guerra de Cuba provocó una elevada repatriación de españoles, en buena parte funcionarios y militares, aunque muy pronto se reanudaría el flujo emigratorio incluso con mayor vigor, y en el económico, la “crisis agraria finisecular” que afectó a todas las regiones cerealísticas, pero en particular, algunas como Andalucía, en la que coincidió con la propagación de la filoxera y mermas en la producción olivarera, lo que llevó a la ruina a muchos campesinos que optaron por emigrar en incrementos cercanos al 30 por 100.⁷³

En el cambio de signo de los flujos migratorios coinciden tanto factores internos, tales como mejora en la renta agrícola, la revalorización de la peseta, como externos: crisis económica en los principales países receptores -Argentina y Cuba-, aunque al tener carácter general, extendiéndose tanto en la emigración americana como la que se dirige al norte de África hay que suponer la no confluencia de tres factores determinantes: *“gente que quisiera y fuera capaz de emigrar; países que los desearan acoger y medios aceptables para cubrir el trayecto”*.⁷⁴

Durante la primera decena del siglo XX no sólo se recuperaron los niveles migratorios de los primeros años 90 del siglo anterior, sino que se alcanzaron los mayores volúmenes de salidas, tanto hacia América como hacia el Norte de África, lo que provocó que la emigración fuese un tema importante en la agenda política, no sólo por aprobarse la Ley de Emigración en 1907, sino por el amplio abanico de medidas normativas y organizativas desplegadas en este periodo, lo que contribuyó a forjar la imagen de España como país de emigración, conciencia que perduró a lo largo de todo el siglo XX, en particular en regiones como Galicia y Asturias.

Tras haberse alcanzado el pico en cuanto al número de salidas en 1912 con un total de 245.470 emigrantes, de los cuales 203.542, casi el 83 por ciento del total, se embarcaron para América; el mayor

⁷³ TEDDE LORCA de, P. La filoxera en Andalucía a fines del siglo XIX *Papeles de Economía Española*, 1984 nº 20, pp. 169-184

⁷⁴ ROBLEDO HERNANDEZ, R. Crisis agraria y éxodo rural: la emigración española a Ultramar. Garrabou, R. (ed) *La crisis agraria europea de finales del siglo XIX*. Barcelona: Crítica, 1988, p. 241

número de retornos durante el mismo periodo se alcanza en 1914, con un total de 131.772 retornados, de ellos 111.508, algo más del 84 por ciento, procedentes de América, lo que marca el inicio de una tendencia, ya que hasta el comienzo de la década de los 20 el saldo va a resultar negativo.

Aunque la inmigración española a América suele identificarse con la procedente de Galicia y Asturias, lo cierto es que participaron colectivos originarios de otras muchas regiones, aunque se sumasen con posterioridad como era el caso de Castilla La Vieja.

De hecho, el perfil de los emigrantes y su desempeño en el país de destino es tan diferente que más que de emigración española resulta procedente caracterizarla como emigraciones regionales españolas.

▪ Segundo periodo: entre guerras, 1917-1935

A lo largo del periodo comprendido entre 1917 y 1935 se produjeron importantes oscilaciones en el flujo y reflujo de los movimientos migratorios, bajo la influencia de las circunstancias políticas, económicas e incluso sanitarias, producidas tanto en los países de destino como en España.

Cuadro 2.- Movimiento migratorio 1917-1935

Segundo Periodo	América		África		Europa		Resto Mundo		Total		
	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Saldo
1917-1921	402.339	318.738	39.372	60.419	5.969	11.975	1.283	1.233	448.979	379.865	69.114
1922-1926	400.007	264.405	59.212	60.772	8.184	13.082	1.268	1.335	467.971	319.434	148.537
1927-1931	272.203	258.546	73.636	66.660	8.438	10.517	839	690	355.117	341.213	13.904
1932-1935	80.948	130.556	71.654	78.477	9.806	12.019	826	870	163.312	220.042	56.730

Fuentes: Estadística de la Migración transoceánica de España, Boletín del Consejo Superior de la Emigración, 1917-1920. Boletín de la Dirección General de Emigración, años 1921 a 1925. Boletín de la Subdirección General de Emigración, años 1926 a 1930. Datos recopilados por el Servicio de Estudios del Instituto Español de Emigración (IEE). Economía y Sociología del Trabajo, "Los movimientos migratorios: la emigración" núm. 8-9 septiembre 1990. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Págs. 242-245. Reelaboración propia.

En el periodo comprendido entre 1917 y 1935 pueden distinguirse tres etapas. La primera desde 1917 hasta 1920, condicionada por dos graves sucesos: la Primera Guerra Mundial, o “Gran Guerra”, en la que resultaron implicadas las grandes potencias europeas, y, en segundo lugar, la pandemia, conocida, con escaso rigor, como “gripe española”. La segunda etapa corresponde a la década de los años veinte y la tercera, a las consecuencias de la crisis del 29 y el cambio de régimen en España, de monarquía a República.

- Primera etapa: 1917-1920

Aunque durante la Gran Guerra España se mantuvo como país neutral, ello no significó que estuviese al margen de sus consecuencias políticas y económicas, de forma que su incidencia se refleja no sólo en el volumen, al disminuir de forma progresiva los flujos de salida e incrementarse los de retorno, sino también en el destino de los flujos, al coincidir con la decadencia y el auge de países, como Argentina, por la caída de las exportaciones agrícolas y el auge de Cuba, como consecuencia del incremento del precio del azúcar, lo que convirtió a este país en el primer destino de la emigración española en este periodo.

Estas circunstancias van consolidando una disminución progresiva de las salidas hacia América, con la excepción de Cuba, y aunque, una vez finalizada la Guerra, se reanuda con intensidad la emigración hacia Argentina, no llegaron a alcanzarse los niveles de la primera década.⁷⁵

Otro factor que influyó en la disminución de los flujos durante la Guerra fueron las dificultades creadas para el transporte de emigrantes, no sólo por la disminución tanto del número de navieras – de 32 a 15- como barcos disponibles.⁷⁶

Los perjuicios derivados de las incidencias en los itinerarios, al modificarse los puertos de embarque, y “la alteración o paralización de los servicios de algunas Compañías navieras con

⁷⁵PALAZÓN FERRANDO, S. *Capital humano español y desarrollo latinoamericano. (Evolución, causas y características del flujo migratorio. 1882- 1990* Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 1995 p.128

⁷⁶ Palazón Ferrando, S. op. cit. pág..59

motivo del presente estado de guerra entre las principales potencias” tratan de remediarse mediante la Orden del Ministerio de Fomento de 16 de agosto de 1916⁷⁷.

Otro factor de disuasión lo constituía el incremento en el precio del pasaje, ya que mientras que en las vísperas de la Gran Guerra experimentó un incremento de casi el 50 por 100, durante su transcurso se duplicó y hasta casi llegó a triplicarse.⁷⁸

Vinculado a la guerra, otro hecho dramático tuvo impacto en la situación migratoria. Entre 1918 y 1920, una pandemia ocasionada por un virus del subtipo H1N1, conocida como “gripe española”, a pesar de que parece confirmado que su origen se sitúa muy lejos de España⁷⁹ produjo la muerte de hasta cuarenta millones de personas en todo el mundo. En España se estima que resultaron infectados alrededor de ocho millones de personas y se registraron más de 186.000 fallecimientos.⁸⁰

Como es habitual en todas las pandemias, los emigrantes se vieron especialmente preocupados al ser acusados de difundir los contagios. Algunos editoriales de periódicos estadounidenses acusaron a los emigrantes españoles de haber llevado la pandemia a USA y en otros países, como en Francia fueron acusados de propagarla, dadas las precarias y poco higiénicas condiciones que reunían los alojamientos durante las campañas agrícolas. Al retornar a España, finalizada la campaña transmitían la “gripe” a la población de sus pueblos de origen.⁸¹ Precedente

⁷⁷ Gaceta de Madrid de 9 de septiembre de 1916)

⁷⁸ MACIAS HERNÁNDEZ, A.M. Un siglo de emigración canaria, 1830-1930, en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa, 1880-1930*. Madrid: Alianza Editorial, p. 197.

⁷⁹ Tres son los países señalados en algunas investigaciones (Laura y María Lara Martínez Breviario de la Historia de España,) como origen de la pandemia: Francia en 1917; China, en 1918 y Estados Unidos (base militar de Fort Liley, Kansas, marzo de 1918, en LARA MARTÍNEZ, M. y LARA MARTÍNEZ, L. *Breviario de historia de España: desde Atapuerca hasta la era de la globalización* Madrid Edit. EDAF 2018

⁸⁰ PORRAS, M.ª I., BERNABEU-MESTRE, J. y PASCUAL, M... Alicante, 1918: la lucha contra otra pandemia que también estigmatizó a las zonas pobres EL País, lunes 16 de noviembre de 2020, Sociedad, pag.24.

⁸¹ LARA MARTÍNEZ, M. y LARA MARTÍNEZ, L. *Breviario de historia de España: desde Atapuerca hasta la era de la globalización* Madrid Edit. EDAF 2018

de algunas situaciones y reacciones producidas durante la última pandemia.⁸²

■ Segunda etapa: 1920-1930

En el periodo comprendido entre 1920 y 1930, como consecuencia del ciclo económico expansivo que se produce en los países del Cono Sur, vuelve a incrementarse el número de salidas, aunque sin alcanzar los niveles de la primera década del siglo XX, recuperando Argentina el primer lugar como país de destino.

Por otra parte, la prevención de algunos países ante los emigrantes, por el papel jugado en los desórdenes sociales ocurridos en algunos países, hacen que se establezcan medidas con objeto de evitar la llegada de lo que se califican como “elementos no deseados”.⁸³

Desde mediados de la década, la crisis que afecta a algunos países -Cuba, en especial- influye en que aumente el número de retornados, a pesar de ello el balance del conjunto del periodo resulta negativo para España desde el punto de vista demográfico.

Por último, la crisis financiera de 1929, aunque no tenga efectos inmediatos en las zonas tradicionales de la emigración española, contribuye a enfriar la situación económica y el impulso emigratorio hacia América. En todo caso, a partir de 1930 puede darse por finalizada la etapa de “emigración en masa” hacia Iberoamérica.

⁸²PÉREZ SEGURA, V. *Migraciones y pandemias. Amenazas infecciosas en un mundo globalizado*. UIEM U.P. Comillas, 2020

⁸³ PALAZÓN FERRANDO, S. op. cit. p..128

- Tercera etapa:1931-1936

La tercera fase abarca el quinquenio comprendido entre 1931 y 1936, es decir, desde la proclamación de la Segunda República hasta el estallido de la Guerra Civil.

La crisis financiera se transforma en una gran recesión económica a nivel mundial. Desde 1932 los retornos son siempre superiores a las salidas, no sólo hacia América sino también respecto a África e incluso Europa.

Además, se producen significativas modificaciones en las zonas origen de los flujos, de forma que algunas de las regiones tradicionales, como Galicia, pierden peso específico,⁸⁴ aunque la cadena migratoria se mantenga gracias a la existencia de una colectividad asentada, que, mediante los “billetes de llamada” o la formalización de una oferta de trabajo, logra superar los controles, tanto para la salida como para el desembarque.

Una última causa de las fluctuaciones en los flujos emigratorios durante este periodo está relacionada con el aumento de las migraciones interiores. Las tasas de migraciones interiores fueron relativamente modestas tanto durante las últimas décadas del siglo XIX como la primera del XX. produciéndose un notable incremento de las mismas en los años siguientes.⁸⁵ Entre 1910 y 1923, Madrid incrementó su población en 170.000 habitantes y Barcelona, en 180.000: “gente desplazada, víctima de la avaricia y no callejero”, caracterización no muy diferente a la del emigrante a Ultramar,⁸⁶ aunque no es seguro que migrantes interiores y exteriores sean intercambiables, ya que se diferencian tanto por el perfil personal como por los recursos exigibles para llevar a cabo el proyecto migratorio.

⁸⁴ PALAZÓN FERRANDO, S. ib. pág. 260

⁸⁵ SILVESTRE RODRÍGUEZ, J. Las emigraciones interiores en España, 1860-2007 *Historia y Política: ideas, procesos y movimientos sociales*, nº 23 2010, pp.113-134

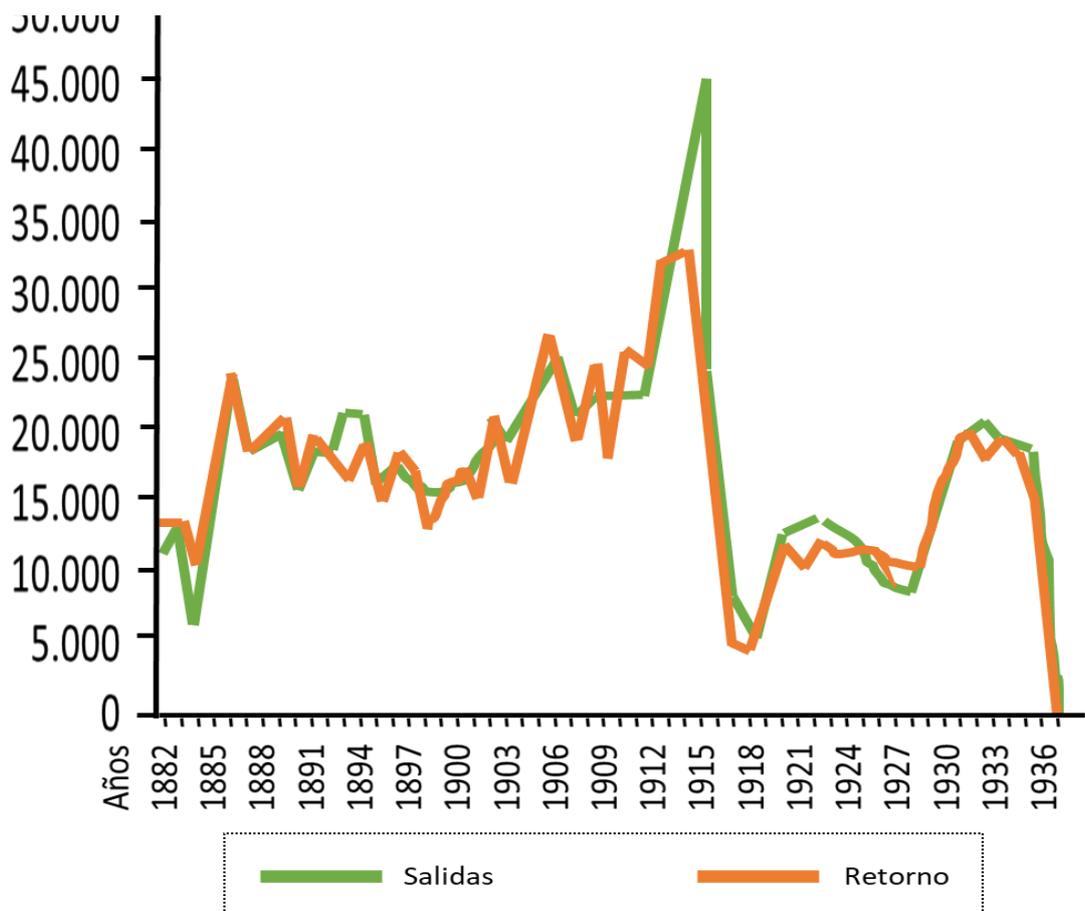
⁸⁶ VICENS VIVES, J. *Historia de España y América*. Barcelona Ed. Vicens Vives, 1961, tomo V, *Burguesía, Industrialización Obrerismo*, p.414, citado por Luis Enrique de la Villa Los orígenes de la Administración Laboral en España” DA estudios 1969

La crisis forzó al Gobierno a adaptar medidas tanto para facilitar el retorno, reduciendo a la mitad el precio de los billetes de vuelta,⁸⁷ así como para proteger a los emigrantes que se hallaban en situaciones de indigencia, además de, dada la puesta en marcha de políticas de rechazo a nuevas llegadas por parte de algunos países iberoamericanos, condicionar e incluso prohibir las salidas hacia ciertos países.

a) La emigración hacia África

A los más de cinco millones de emigrantes que viajaron a América habría que sumar otros novecientos mil que se dirigieron hacia el Magreb, principalmente hacia Argelia.

Gráfico 2.- Evolución de la emigración española a África



⁸⁷ Medida prevista en el art. 46 de la Ley de Emigración de 1907 y arts. 124 a 127 de su Reglamento.

A pesar de su importancia, la emigración hacia África ha merecido menor dedicación de la historia y, en consecuencia, menor aprecio general.⁸⁸

Las causas fundamentales de esta situación son varias. Por una parte, la emigración dirigida hacia Argelia, principal zona de destino de los flujos, se había producido con anterioridad a la elaboración y publicación de datos estadísticos,⁸⁹ y a pesar de que a finales de siglo la dramática situación de los residentes llegó a la opinión pública española, pronto se vio desplazada por la emigración hacia Iberoamérica.

De todos los países africanos, Argelia ocupa un lugar absolutamente predominante, siguiéndole a enorme distancia Marruecos, y de forma testimonial Guinea. La emigración hacia Argelia presenta un perfil análogo a la sudamericana mientras que la de Marruecos tiene un perfil más vinculado a la presencia de la presencia militar y administrativa.

La emigración española hacia Argelia se caracteriza por tener un origen reducido, limitándose a las provincias andaluzas orientales, sobre todo Almería, que llega a representar el 42 por 100 del total, y las del Levante, desde Murcia a Valencia y Baleares, aunque destaca entre ellas Alicante con el 35 por 100.

Dadas la cercanía geográfica y la similitud de condiciones climatológicas, la actividad desarrollada por los emigrantes españoles era idéntica a la que venían desarrollando en sus lugares de origen. Su presencia en muchos casos tenía carácter temporal, aunque la Administración francesa apoyaba su asentamiento definitivo ya que prefería a los emigrantes españoles -europeos- frente a los nativos africanos.

A pesar de este apoyo, la mejora de su estatus económico y social resultó limitada, ya que la mayor parte mantuvo su condición de trabajadores por cuenta ajena frente a solamente un 17 por 100 que consiguieron ser titulares de sus explotaciones.⁹⁰

En relación con Marruecos, la llegada de emigrantes españoles se produjo al rebufo del tratado de Tetuán de 1860, y se instalaron en las inmediaciones de Ceuta. Por otra parte, ni las condiciones del territorio

⁸⁸ VILAR, J. B. y VILAR, M.ª J, *La emigración española al norte de África, /1830-1999*. Madrid Edit. Arcos Libros 1999, p. 9

⁸⁹ VILAR, J.B. y VILAR, M.ª J. *ibid.* p.10

⁹⁰ VILAR, J.B. y VILAR, M.ª J. *ibid.* p.30

ni la actitud de los habitantes ni el nivel de desarrollo presentaban atractivos para el asentamiento de nuevos emigrantes.

No obstante, con el transcurso del tiempo y la creación del Protectorado, la población española, sin contar a los efectivos militares, pasó de 8.000 residentes en 1.916 a 16.000 en 1923 y hasta 44.000 en 1935.⁹¹

En Argelia la mayor parte de los emigrantes españoles, tanto temporeros como permanentes, desarrolló su actividad en la agricultura, mientras que en Marruecos fue dominante el sector servicios.

La presencia de los emigrantes españoles en el Magreb se caracterizó por su inestabilidad, de forma que se aprecia un elevado nivel de coincidencia en el volumen tanto de las llegadas como de los retornos, a pesar de lo cual terminaron por formarse importantes colectividades españolas tanto en la zona del oranesado como en el norte de Marruecos, con Tetuán y Larache como núcleos centrales hasta la independencia de ambos países.⁹²

En Argelia, según el censo de población de 1901, de los 640.000 habitantes, sobre un total de 4,7 millones, eran de origen europeo y de ellos 160.000 de origen español. Esta presencia, aunque con oscilaciones se mantuvo a lo largo de todo el periodo, asentándose la población mediante la formalización de matrimonios mixtos o adquiriendo la nacionalidad francesa.⁹³

A partir del inicio de la Primera Guerra Mundial la inmigración hacia Argelia inicia su declive, no recuperándose durante el periodo entre las dos Guerras Mundiales, salvo por los ciudadanos que huyen de España y se refugian en Argelia bien desde España o desde el Sur de Francia.

b) La emigración hacia Europa

La emigración laboral a Francia ha estado vinculada desde sus orígenes a la realización de tareas agrícolas, en particular, la vendimia en la región

⁹¹ *Apuntes sobre la historia de la emigración española en Marruecos*. Anónimo. Ministerio de Trabajo. Sin fecha. Sin paginación

⁹² En Marruecos los residentes llegaron a alcanzar la cifra de 150.000 residentes; 80.000 en la zona de protectorado español, 50 bajo el protectorado francés y 20.000 en Tánger. Ib.

⁹³ VILAR, J.B. y VILAR, M.ª J, op.cit. p. 28

del “midi”. Dada la inexistencia de estructuras administrativas y las dificultades del transporte, los emigrantes españoles procedían mayoritariamente de las regiones españolas más cercanas.

Como es habitual, los emigrantes temporeros encadenaban unas campañas agrícolas con otras, de forma que el hecho de permanecer más tiempo en Francia que en España les inducía a fijar en aquel país su residencia. A ellos se unieron jóvenes prófugos para eludir ser alistados en la guerra de Marruecos y militantes anarquistas implicados en sucesos de la Semana Trágica de Barcelona de 1909.⁹⁴

Durante el transcurso de la Primera Guerra Mundial los flujos emigratorios hacia Francia se multiplicaron como consecuencia de la demanda de mano de obra, tanto para la realización de las tradicionales tareas agrícolas como en las industrias que fabricaban productos para la guerra.⁹⁵

Esta situación había calado en la opinión pública, haciéndose eco de ella el Nuncio en Madrid en la carta dirigida en 1917 al Presidente de la Asociación de San Rafael: *“La corriente emigratoria española, dirigida hasta el presente hacia las Repúblicas sudamericanas, va a cambiar de dirección. Esta será como todos los estadistas indican, hacia los países ultra pirenaicos. Hay en ellos bajas que cubrir, que llenar. Cuantas industrias abandonadas, Cuantas fábricas arruinadas. Millares de obreros, jefes y dependientes de oficinas, técnicos e ingenieros han perdido su existencia en esta guerra sin igual”*, hasta el punto de que el Gobierno más centrado en la emigración a ultramar, se mostró poco proclive a la misma, aunque sin adoptar medidas eficaces para frenarla

El resultado de este flujo tiene reflejo en el volumen de la población española censada en Francia: 106.000 en 1911 y 225.000 diez años después.⁹⁶

Finalizada la Guerra, aunque se frenó la elevada demanda de mano de obra, al reincorporarse a sus puestos los franceses movilizados, el flujo

⁹⁴ LILLO, N. La emigración española a Francia a lo largo del siglo XX. Entre la “perfecta integración” y el retorno *Crónicas de la Emigración Un siglo de inmigración española en Francia*, 2009 p. 13

⁹⁵ Según el demógrafo francés G. Mauco, 150.000 españoles encontraron trabajo en la agricultura y 15.000 en la industria entre 1915 y 1918, citado por Lillo, N. *ib. p. 13*

⁹⁶ LILLO, N. *op.ci..p.15*

migratorio se mantuvo como consecuencia tanto de la propia dinámica interna de reagrupación de familiares y allegados como de la demanda de mano de obra no solo en el sector agrícola sino en el industrial, hasta el punto de que, en el siguiente censo, el de 1931, el número de españoles había aumentado hasta los 352.000 residentes, lo que le situaba como el tercer colectivo extranjero.

La mayor parte de los españoles residían en las regiones mediterráneas y atlánticas cercanas a España, lo que tendrá incidencia cuando se produzca el éxodo masivo al final de la Guerra, predominando los obreros agrícolas, aunque como consecuencia de la Guerra se había extendido su presencia en otros sectores como la construcción y la industria, si bien, dada su escasa cualificación profesional se ocupaban como peones.

A finales de este periodo, como consecuencia de la crisis de 1929, la situación económica provocó un incremento en la tasa de desempleo en Francia que en algunos sectores y territorios llegó a alcanzar tasas del 48 por 100, lo que llevó a un endurecimiento de las medidas gubernamentales respecto a los extranjeros, que tuvieron su impacto en la colectividad española que se redujo a 254.000, es decir, una cifra ligeramente superior a la registrada quince años antes.⁹⁷

El periodo, pues, finaliza con una posición política poco favorable a la admisión de inmigrantes por todos los países receptores habituales de emigrantes españoles y con una situación económica desfavorable. En España, la llegada de la República hace concebir esperanzas de mejoría social y económica lo que, junto a una política de protección a los emigrantes se incrementen los retornos. Esta perspectiva se verá brutalmente truncada con la Guerra Civil.

1.A.1) Actuación de los poderes públicos: normativa y organización administrativa

La sociedad española se sintió sacudida, como por un latigazo, por los ataques y asesinatos de unos ciento noventa jornaleros españoles, principalmente alicantinos, almerienses y murcianos, empleados por patronos, también españoles, en la recolección de esparto, provocados por

⁹⁷ LILLO, N. Ib. p.18.

las tropas de Mohamed el Arbi, conocido como Bou Amana, a mediados de junio de 1881 en Saida (Argelia)

Se ha señalado que el comienzo de la “preocupación” de la opinión pública española y, en consecuencia, de la implicación de los poderes públicos en la solución de los problemas de los emigrantes se produjo a raíz de estos sucesos.⁹⁸

La captura de otros seiscientos temporeros derivó en una situación de inseguridad y pánico generalizados que obligó a la repatriación de unos 12.000 españoles, de los casi 60.000 nacionales, incluidos alrededor de 1.600 exiliados procedentes del Cantón de Cartagena, que residían en la región de Orán, y que, al llegar a España, relataron los horrores de la masacre.⁹⁹

El eco que alcanzaron en la prensa (La Crónica Meridional, El Imparcial, El Diario de Murcia, La Época) motivó que el Gobierno, crease por Real Orden de 18 de julio de 1881 en el Ministerio de Fomento una *“Comisión especial encargada de estudiar los medios de contener en lo posible la emigración por medio del desarrollo del trabajo”*

La Comisión llevó a cabo una encuesta, a nivel nacional y base provincial, aunque con escasa participación, sobre las causas y características de la emigración así como de los medios para contenerla, cuyas conclusiones señalan que *“la que emigración es un gran mal para España cuyo origen se halla en la miseria, pobreza y ruina de determinadas provincias, en la ignorancia de su población y en un desequilibrio completo entre las necesidades y los recursos que la patria ofrece precisándose que este desequilibrio era debido a la falta de brazos y la demanda de jornales en unos puntos y la sobra de población y falta de trabajo en otros”*.¹⁰⁰

Los trabajos de la comisión se publicaron en febrero de 1882, y el 6 de mayo de 1882 se creaba en el Ministerio de Fomento un negociado encargado de elaborar las primeras estadísticas migratorias, así como de estudiar las causas y consecuencias de la emigración. Dentro de este mismo

⁹⁸ SANCHEZ ALONSO, B. op. cit. p..63

⁹⁹ MONTES BERNÁRDEZ, R. La matanza de almerienses, murcianos y alicantinos en Khalsafalah (Saida, Argelia) en 1881 *Murgetana*, Nº 124 Año, LXII, 2011. pp. 119-132

⁶³ FERNANDEZ VICENTE, M.ª J, De la tragedia de Saida al drama de Heliópolis. El problema migratorio en España 1881-1907, en *Conflictos y cicatrices: fronteras y migraciones en el mundo hispánico*. Coord. por Almudena Delgado Larios y Paul Aubert, (col) 2014 pp.247-271

Departamento se constituyó la sección de Emigración e Inmigración, que entre otras acciones se encargaría de un mejor reparto de la población española.¹⁰¹

Los sucesos de Saida llamaron la atención sobre la situación de vulnerabilidad en que se encontraban los emigrantes españoles y los abusos de que, con frecuencia eran objeto, tanto durante el trayecto como en los países de acogida, sin que las disposiciones adoptadas desde principios del siglo XIX, entre otras la Circular de 18 de agosto de 1821 y en particular la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 16 de septiembre de 1853, bajo el título “Regularizando la emigración para las colonias españolas y para los Estados de América”, que ha sido considerada como la primera norma que aborda de forma sistemática los distintos componentes del proceso migratorio, estableciendo determinadas medidas y prevenciones, fueran capaces ni de evitar flujos de salida clandestinos ni de mejorar sustancialmente la situación.¹⁰²

Durante el siglo XIX pueden distinguirse dos periodos, desde 1812, fecha de la promulgación de la Constitución de Cádiz, hasta la Real Orden de 16 de septiembre de 1853 (referente a los emigrantes canarios a los que se les levanta la prohibición de emigrar para protegerles contra los vejámenes y peligros de las turbulencias de los países iberoamericanos) es necesario obtener el permiso del Gobierno a propuesta de los subgobernadores. Obligatoriedad que se generaliza a todos los emigrantes a América del Sur por Orden de 7 de septiembre de 1856.

El segundo periodo se inicia con la Orden de 12 de enero de 1865 y anticipa un cambio de posición hacia la libertad de emigración, que consagra la Constitución de 1869, al establecer en su art. 25: “*A ningún español que esté en el pleno goce de sus derechos civiles podrá impedirse salir libremente del territorio, ni trasladar su residencia y haberes a país extranjero, salvas las obligaciones de contribuir al servicio militar o al mantenimiento de las cargas públicas*”.¹⁰³

¹⁰¹ LLORDÉN MIÑANBRES. M. Posicionamiento del Estado y la de la opinión pública ante la emigración española ultramarina a lo largo del siglo XIX. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 7, nº 21, 1992, pp. 283-284

¹⁰² ARAGÓN BOMBÍN, R. La emigración española a través de la legislación y de la organización administrativa *REVISTA ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO* “*Los movimientos migratorios: la emigración*” Número 8-9 1990 pp.63-64.

¹⁰³ : *Constitución Democrática de la Nación Española, promulgada el día 6 de junio de 1869*

La posición normativa era que, si bien el Gobierno no podía impedir que los españoles emigrasen a otros países para intentar mejorar su situación, era deber de los poderes públicos protegerles de los abusos que podían sufrir.¹⁰⁴

Este deber tuitivo produce una producción normativa tan abundante, que se procede a publicar la Orden de 8 de mayo de 1888, que refunde las anteriores disposiciones normativas, anticipando la proliferación y escasa vigencia características de la normativa migratoria durante varios periodos de nuestra historia.¹⁰⁵

Reconocida la libertad de emigración, la normativa tiende a simplificar la documentación exigible – Órdenes de 7 de octubre de 1902 (Moret) y 8 de abril de 1903 (Maura)- limitando la documentación exigible para embarcar a la “cedula personal”, salvo para varones en edad militar, mujeres casadas no acompañadas de su marido o menores sin acompañamiento familiar.¹⁰⁶

Para hacer frente a los abusos que sufrían los emigrantes, tanto en las condiciones higiénico-sanitarias en que realizaban el viaje como en los puertos y países en que eran desembarcados o las ocupaciones a que se les destinaba, prácticas más propias de una situación colonial, desde el Instituto de Reformas Sociales, y su antecesora, la Comisión de Reformas Sociales, se promovió , dentro de un conjunto de medidas normativas y organizativas dirigidas a resolver la problemática de la “cuestión social”, que incluía regular la emigración, bajo la inspiración de criterios, que han sido calificados como ejemplo de intervencionismo científico.¹⁰⁷

Fruto de ello fue la redacción y promulgación de la Ley de Emigración¹⁰⁸, culminando dos proyectos de leyes anteriores, uno de 1901 elaborado por el Ministerio de Estado y otro de 1905, del Ministerio de la Gobernación, anticipando una tensión competencial cuasi permanente entre los diversos departamentos implicados, al que posteriormente se uniría el todavía inexistente Ministerio de Trabajo.

¹⁰⁴ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. Los problemas actuales de la emigración española *Revista de Política Social, Publicación del Instituto de Estudios Políticos*, nº 1 enero/marzo 1949, p.61

¹⁰⁵ Reales Ordenes de 31 de diciembre de 1857, de 12 de enero de 1865, que establecen mayores garantías para los emigrantes; la de 30 de enero de 1873, que contempla sanciones para los armadores; la de 28 de febrero de 1882, para hacer frente a las emigraciones clandestinas, el Real Decreto de 8 de agosto de 1882 sobre rebajas a los braceros que viajen en busca de trabajo, y las Reales Órdenes de 10 de noviembre de 1883 y de 19 de enero de 1887

¹⁰⁶ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. op. cit. p.63)

¹⁰⁷ CAÑABATE PÉREZ, J. La Ley de Emigración de 1907 Un ejemplo de Intervencionismo científico *IUS Labor 2/2014*, p. 1

¹⁰⁸ Gaceta de Madrid nº 180, de 21 de diciembre de 1907

Otros ejemplos de actuaciones, promovidas por el referido Instituto fueron la Ley de Accidentes de Trabajo (Ley Dato) de 1900, la protección de la infancia (contrato de aprendizaje) de 1911 o de la mujer (Ley “de la silla”) de 1912, así como la creación de la Inspección de Trabajo en 1906 y del Instituto Nacional de Previsión en 1908 y que culminaría con la creación del Ministerio de Trabajo en mayo de 1920.

Como reflejo, de la posición contraria a favorecer la emigración se aprueba de forma casi simultánea la Ley de Colonización, impulsada en el ámbito del Ministerio de Fomento, en cuyo artículo 1º se establecía como objeto de la misma *“arraigar en la nación a las familias desprovistas de medios de trabajo o de capital para subvenir a las necesidades de la vida, **disminuir la emigración**, poblar el campo y cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas”*.¹⁰⁹

a) El sistema migratorio de la Ley de Emigración de 1907

La Ley de Emigración de 1907¹¹⁰ representa el cuerpo normativo básico en la materia, que mantendrá prácticamente su vigencia durante los siguientes cincuenta años.¹¹¹

Los fundamentos en los que el sistema emigratorio se basa son los siguientes:

1º Se reconoce la emigración como un derecho individual, sin perjuicio de que su ejercicio pueda restringirse en determinadas circunstancias, tanto subjetivas como objetivas.¹¹²

2º El emigrante es la parte más débil y necesita la protección de los poderes públicos para evitar los abusos de que puede ser objeto, en particular, en las fases siguientes:

- En el momento de tomar la decisión de emigrar: prohibición de agencias de reclutamiento, “ganchos”, control de la información,

¹⁰⁹ Gaceta de Madrid, nº 251, 8 de septiembre 1907

¹¹⁰ Gaceta de Madrid, 22 de diciembre de 1907, Año CCXLVI nº 356. pág. 1. Ministerio de la Gobernación

¹¹¹ En vigor hasta la publicación de la Ley de 17 de julio de 1956, por la que se crea el Instituto Español de Emigración (BOE del 18) y la Ley 93 /1960, de 22 de diciembre, sobre bases de ordenación de la emigración, BOE del 23

¹¹² Art. 1 *Se reconoce la libertad de todo español para emigrar. Las limitaciones y garantías que establece esta Ley son de carácter tutelar.*

- Durante el trayecto, incluido el embarque y desembarque: régimen de autorizaciones de consignatarios y navieros, para ello se crea la Inspección de Emigración
- Si el proyecto migratorio fracasa: los emigrantes indigentes tienen derecho a ser repatriados. Para evitar que esta situación se generalice, se prohíbe la emigración a determinados países, si bien se permiten los billetes de llamada.

3º La emigración es susceptible de generar recursos bastantes para financiar la aplicación de la Ley.

4º Se promueve una gestión participativa con implicación de los sectores interesados: Consejo Superior y Juntas Locales.

5º Los incumplimientos más graves tienen relevancia penal.

Tanto la Ley española de Emigración, como su reglamento de 24 de abril de 1908,¹¹³ se decantan con claridad por las tesis de la corriente liberalizadora, en línea con la Ley de Emigración italiana de 1901.

La competencia, prácticamente exclusiva en materia emigratoria, se atribuye al Ministerio de la Gobernación, (art. 14 de la Ley) disponiendo que pasen al mismo *“los documentos y datos sobre el particular que existan en las demás dependencias del Estado”* (art. 7 de la Ley), en cuyo departamento se establece un negociado,¹¹⁴ dependiente de la Sección especial de Reformas Sociales de dicho Ministerio, como órgano de apoyo a la gestión; rango administrativo ciertamente modesto, ya que las principales competencias se ubican en los organismos de nueva creación, en especial el Consejo Superior de Emigración y la Inspección de Emigración.

A pesar de que tanto la Ley como su Reglamento de aplicación se elaboraron en el ámbito del Ministerio de la Gobernación, ambos -art. 14 de la Ley y 76 del Reglamento prohíben, salvo en determinados supuestos, la intervención de las autoridades gubernativas y sus agentes

¹¹³ El Reglamento provisional para la aplicación de la Ley fue publicado mediante RD de 30 de abril de 1908. Gaceta de Madrid de 6 de mayo de 1908. Rectificación de erratas en la Gaceta de 12 de junio de 1908),

¹¹⁴ Real Decreto creando en el Ministerio de la Gobernación un negociado de Emigración, Gaceta de Madrid, de 2 de enero de 1908

en las cuestiones de emigración, atribuyéndosela a instancias específicas, más adecuadas para ejercer la función de tutela.¹¹⁵

a.1) Órganos de gestión

- El Consejo Superior de la Emigración

El Consejo Superior de la Emigración se configura como el verdadero motor de la política migratoria, con una composición de sus comisiones en la que se integran altos cargos de los principales Ministerios. La Ley le dota para el cumplimiento de la misión encomendada de una serie de instrumentos de naturaleza económico financiera, que podemos agrupar en torno a la Caja de Emigración (art. 30 de la Ley) transformada en 1924 en el Tesoro del Emigrante.¹¹⁶

La Caja de Emigración, que es administrada por el Consejo Superior de Emigración, se nutre además de por los fondos consignados en el presupuesto del Estado, por el pago de las patentes que han de abonar los transportistas o las multas que se impongan, y se destina a cubrir los gastos derivados de la aplicación de la Ley, abriendo la posibilidad de financiar no solamente la formación de los potenciales emigrantes, cuyas carencias ya fueron señaladas en la época¹¹⁷ y que algunos de los emigrantes más clarividentes y con más recursos, entre ellos los conocidos como indianos, trataron de remediar promoviendo la creación de escuelas en sus parroquias o concejos de origen.¹¹⁸

El Consejo Superior de la Emigración, consciente de esta necesidad, promovió asimismo la atención y ayudas económicas en el exterior

¹¹⁵ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. *op. cit.* p. 113

¹¹⁶ RD de 16 de septiembre de 1924

¹¹⁷ “La desventaja cultural con que sale nuestro emigrante sería suficiente para colocarlo en la mayor inferioridad posible para la lucha en las sociedades americanas, donde hay competencia de elementos europeos” ALTAMIRA Y CREVEA, R. *Ideario Pedagógico*. Madrid Editorial Reus. 1923, p. 224, citado por ANES ÁLVAREZ, R. *La gran emigración asturiana*. en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial. 1988 op. cit. p. 38

¹¹⁸ “Los legados de los indianos atendían a la construcción de edificios y también a su mantenimiento. En el caso de las escuelas, cubrían el pago de los maestros, el material escolar, premios” MORALES SARO, M.ª C., Las fundaciones de los indianos en Asturias, en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial. 1988 p.66

incluso la creación de escuelas para la educación de los hijos de los emigrantes, precedentes de normas futuras.¹¹⁹

Aunque la falta de formación y capacitación técnica de los emigrantes españoles constituye un lugar común, reflejo de la realidad existente en las regiones españolas de origen, y no debe generalizarse a los emigrantes de todas las regiones, produciéndose iniciativas entre los propios inmigrantes para tratar de corregirlas, por ejemplo, el Círculo Andaluz de Buenos Aires nombra una comisión para que sopesa el problema y acuerda enviar unas circulares a las autoridades e instituciones públicas de las provincias andaluzas, en particular a aquellas donde se tenía constancia del elevado grado de analfabetos que enviaban.¹²⁰

La Caja estaba también destinada de forma prioritaria a subvencionar a las Sociedades o Patronatos, en apoyo del mandato a los Cónsules establecido en el art. 16 de la Ley de “fomentar por cuantos medios estuviesen a su alcance la constitución de Sociedades y Patronatos, que tengan por objeto la defensa, tutela o ayuda mutua de los españoles”

La Ley de emigración configura un sistema, cuyos elementos claves, además de los señalados con anterioridad -Consejo Superior y Caja- está constituido por los Inspectores de Emigración y el contrato de transporte de emigrantes.

- Los inspectores de emigración

Una figura clave, a la que la Ley encomienda la vigilancia de su cumplimiento, está representada por los Inspectores de Emigración, funcionarios, con origen preferente en cuerpos de médicos o de jefes u oficiales militares, seleccionados por concurso de méritos, ostentando la condición de agentes de la Autoridad, competentes

¹¹⁹ La O.M. de 1969 se crea el Consejo Escolar primario para la enseñanza de los emigrantes españoles, que en 1977 pasó a denominarse Junta de Promoción Educativa, y que fue la impulsora del sistema de clases complementarias de lengua y cultura españolas para los hijos de los emigrantes en Europa

¹²⁰ BERNAL RODRÍGUEZ, A. M. La emigración de Andalucía, en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial. 1988 p. 164

tanto para la verificación de las condiciones en que se realizaba el transporte, incluido el régimen higiénico y alimentario, así como de interpretación y, en su caso, de aplicación forzosa de la normativa (pudiendo prohibir el embarque u ordenar el desembarque en caso de infracción) gozando las actas que redactasen de presunción de certeza, como documentos públicos.¹²¹

Ejercían sus competencias en los escenarios siguientes: las regiones españolas, origen de los emigrantes; los puertos de embarque; el trayecto y los puertos de escala del buque y los puertos de desembarque, donde deberán coordinarse con los consulados españoles.¹²²

Muchos de los informes redactados por los inspectores, de los que se hacen eco las Memorias del Consejo, constituyen una fuente de información, caracterizada por su frescura y objetividad, resultado de la inmediatez, capacitación técnica y objetividad con que fueron redactados. Un ejemplo de ello es el informe del inspector de emigración del puerto de Las Palmas:

*“La emigración por este puerto...fue predominantemente individual, integrada casi en un 20 por 100 por mujeres y niños, y se caracterizó como en años anteriores, puesto que ello constituye nota típica del éxodo canario, por ir contratados y con colocación determinada los emigrantes y al amparo de sus familiares ya establecidos en Ultramar; finalmente, la masa emigratoria no se componía de desvalidos, sino de gente que debía tener relativo bienestar”*¹²³

a.1) El contrato de transporte de emigrantes

Constituye, junto a la regulación de los requisitos y obligaciones de armadores o navieros y consignatarios (Cap. III), un instrumento esencial para el control y la protección de los inmigrantes. La ley le destina su capítulo cuarto con una especificación detallada de los requisitos del “billete” que debían obtener los pasajeros.

¹²¹ Cap. V. de la Ley de Emigración, arts. 47 y sigs.

¹²² Cañabate Pérez, J., op.cit., p.10

¹²³ Consejo Superior de la Emigración. Nuestra emigración por los puertos españoles en 1917, Características y modalidades del éxodo. Madrid, 1918 p.442

, citado por. Macías Hernández, A.M. Un siglo de emigración canaria, 1830-1930 en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp), *La emigración en masa 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial. p. 196

Finalmente entre las disposiciones generales y transitorias de la Ley se establece que **“el Gobierno promoverá la celebración de Tratados internacionales, tanto para evitar la emigración clandestina y para mejorar la suerte del emigrante”**¹²⁴, lo que dio lugar a la formalización de convenios bilaterales en materia migratoria, como el firmado con Brasil, iniciando una senda, alimentada por el mecanismo de la reciprocidad, que condujo a la concesión de trato preferente para los nacionales de estos países que perduró hasta el ingreso de España en la UE.

Aprobada la Ley de Emigración de 1907 y su Reglamento, al año siguiente,¹²⁵ se genera una intensa producción de disposiciones, en su mayor parte de rango administrativo menor, promovidas, cuando no elaboradas, por el Consejo Superior de Emigración, dirigidas a regular y desarrollar las previsiones de la Ley y del Reglamento.

Así durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 1908 y 20 de enero de 1911 se publican un total de cinco Reales Decretos, veintitrés Órdenes Ministeriales, veintiséis circulares, seis instrucciones y treinta y ocho acuerdos o decisiones del propio Consejo.

Las normas de mayor rango -Reales Decretos y Órdenes- se concentran en los dos primeros años y regulan temas cruciales, tales como estadística de emigrantes (R.O. de 2 de octubre de 1908-); agencias de emigración (R.O. de 6 de noviembre de 1908)-documentos de emigración (RR.OO. de 3 de febrero y 21 de abril de 1909);sobre patentes (R.O. de 11 de marzo de 1909) y sobre autorización de anuncios (R.O. de 30 de marzo de 1909), mientras que las disposiciones de menor rango -circulares, instrucciones y acuerdos- prueba de la intensa actividad del Consejo, versan tanto sobre temas de régimen interno, como las horas de oficinas de las Juntas Locales de Emigración (Circular de 20 de julio de 1910), como operativos: Acuerdo de 23 de marzo de 1909 sobre desembarque de infectocontagiosos.

El ritmo de elaboración de disposiciones normativas se mantuvo en un elevado nivel durante toda la década, abarcando un amplio conjunto de materias, entre ellas la fijación del precio de los pasajes (Acuerdo de

¹²⁴ Art. 57 de la Ley de Emigración

¹²⁵ RD de 30 de abril de 1908.Gaceta de Madrid de 6 de mayo de 1908.

12 de marzo de 1912), que posteriormente será establecido por el Gobierno con periodicidad semestral; embarques en puertos de escala (Acuerdo de 2 de julio de 1912); víveres a bordo (Acuerdo de 11 de julio de 1912); sobre equipajes: peso de los mismos –(Acuerdo de 21 de febrero de 1913); sobre repatriación o sobre billetes de ferrocarril, (por sendos Acuerdos de 20 de diciembre de 2012-); conducción de emigrantes desde los muelles a bordo (Circular de 8 de abril de 1910); examen de castellano de los médicos de barcos extranjeros (Real Orden de 9 de agosto de 1912); embarque de mujeres y niños (Circular de 9 de junio de 1915) e indemnizaciones por retraso en viajes de retorno, (Acuerdo del Consejo de 11 de enero de 1916)

Analizando el contenido de las disposiciones que se promulgaron durante este periodo podemos determinar los temas de mayor impacto social, y que constituyeron los ejes de actuación del Consejo Superior de la Emigración.

a.2) Materias reguladas

Agrupados por materias, resultan ser los más destacados los siguientes:

- Mortalidad y morbilidad

Los acuerdos del Consejo sobre devolución del importe del pasaje por epidemia (2 de diciembre de 2010), sobre emigrantes enfermos (10 de noviembre de 1911), sobre cuarentenas (17 de mayo de 1912), o la Real Orden de 11 de julio de 1911 por la que se dictan medidas para proteger a los emigrantes del riesgo de contagio de la epidemia colérica y sobre desembarque de infecto contagiosos de 23 de marzo de 1909, reflejan que la situación sanitaria de los migrantes es tradicionalmente una materia de alto impacto social, que perdura hasta nuestros días, no sólo por las condiciones de vulnerabilidad a que se ven expuestos los migrantes sino por las posibilidades de su utilizados para “como chivo expiatorio” de los problemas que angustian a la sociedad.¹²⁶

¹²⁶ Andalucía rectifica y hará PCR a todos los inmigrantes que lleguen en patera. “La Junta de Andalucía anunció ayer que hará pruebas PCR de detección del coronavirus a todas las personas que lleguen de manera irregular a sus costas.

Por Acuerdo 26 de mayo de 1916, el Consejo acuerda la confección de estadísticas de morbilidad y mortalidad a bordo de los buques que conducen emigrantes.

- Servicio militar: emigrantes y prófugos

Una de las restricciones al derecho de emigrar, recogida en la Ley de 1909, lo constituye la obligación de haber cumplido el servicio militar o estar exentos del mismo.¹²⁷ aunque su cumplimiento, en caso de no haber quedado excluido en el sorteo por ser inferior el contingente fijado al número total de jóvenes en edad de recluta, no se exigía con rigor hasta la aprobación de la Ley de Bases para el Reclutamiento y Reemplazo del ejército de 29 de noviembre de 1911,¹²⁸ en medio de intensos debates parlamentarios y fuerte contestación social, (Semana Trágica de Barcelona de 1909), surgidos en el contexto de la guerra de Marruecos.

Es conocido que durante el siglo XIX existía la posibilidad legal de “librarse” de la prestación del servicio militar mediante el pago de una cantidad de dinero al Estado (redención) o a un particular (sustitución), posibilidad que quedaba lejos del alcance de la mayor parte de los emigrantes.

Sin embargo, no debe relacionarse de forma automática la situación de prófugo con la de emigrante clandestino, ya que la declaración de prófugo se producía llegado el momento del alistamiento, mientras que la salida de España con frecuencia se había producido con algunos años de anterioridad, dada la edad predominante de los varones emigrantes, claramente inferior a los veinte años, y en otros muchos casos, más cercana a los quince, con conocimiento y, en su caso, autorización de la autoridad administrativa, aunque con posterioridad muchos de ellos incumpliesen la obligación de

La Comunidad autónoma era la única que no realizaba estas pruebas de forma masiva a pesar de que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones lo exige en un protocolo publicado el 25 de julio.” El País, viernes, 21 de agosto de 2020 p.17

¹²⁷ Art. 3º.” No pueden emigrar. Primero. Los sujetos al servicio militar en periodo activo permanente”. Art. 4º: “La facultad de emigrar de los menores de edad, mayores de quince años que no hayan cumplido las obligaciones del servicio militar, y de los sujetos de la primera y segunda reserva, podrá ser suspendida por Real Decreto, acordado en Consejo de Ministros”

¹²⁸ Texto articulado de 21 de enero de 1912

inscribirse en el registro consular correspondiente a su lugar de residencia.¹²⁹ De donde se infiere que muchos de los declarados prófugos figuraron en los registros oficiales de salida de años anteriores, aunque no cabe desconocer que, en algunos casos, las familias de los reclutas o ellos mismos evitasen “in extremis” su incorporación a filas recurriendo a la intervención de “ganchos” o agencias que les proveían de documentación -falsa- y les facilitaban la salida de forma clandestina, en ocasiones a través de puertos extranjeros.¹³⁰

Esta situación queda reflejada en un Auto de 22 de junio de 1917 del Tribunal Supremo sobre falsificación de un pase a la segunda reserva, expedido a favor de un prófugo, y que éste presentó para embarcar con dirección a América.

- Documentación: la “cartera de identidad”

Un elemento clave para asegurar la protección de los emigrantes y tratar de corregir la situación de abusos a que se podían hallar expuestos así como para abaratar el coste de reunir la documentación necesaria consistió en sustituir la cédula de identidad por la creación de un documento específico, conocido como “cartera de identidad para los emigrantes a Ultramar”, que fue establecida y declarada obligatoria por RD del Ministerio de Fomento, de 23 de septiembre de 1916,¹³¹ en la que se disponía que las circunstancias que los emigrantes necesitasen reunir para justificar su derecho a expatriarse se harán constar en una cartera de identidad e información que el Consejo Superior de Emigración publicará y circulará , en formato similar a los libros de familia o pasaporte (32 páginas). El Consejo hizo exigible su presentación en todos los puertos de embarque desde el 15 de mayo de 1917.

Esta obligación se vio refrendada por sendas RR.OO. del Ministerio de Gracia y Justicia de 16 de noviembre de 1916, relativa a

¹²⁹ Salvador Palazón, F. op. cit., p. 52.

¹³⁰ La prensa de la época: El Tiempo, El Mundo y El Correo, informaba que por 60 duros algunas agencias procuraban documentación y pasaje para América. en BACHOUD, A, *Los españoles ante las campañas de Marruecos*. Madrid: Espasa-Calpe, 1988 p. 146)

¹³¹ Gaceta de Madrid del 26

expedición de documentos a emigrantes y carteras de identidad, y de 12 de marzo de 1917, en la que se disponía que los Juzgados reconociesen validez a la cartera de identidad para emigrantes.

Estas disposiciones, que se completan con la Circular de 30 de abril de 1917 dando instrucciones para el uso de la cartera de identidad del emigrante y la Real Orden Circular del Ministerio de la Gobernación de 18 de abril de 1917, disponiendo que los funcionarios dependientes del mismo faciliten la cartera de identidad de emigrantes, hicieron que fuese un documento de uso muy generalizado y una valiosa fuente de información sobre el perfil personal de los emigrantes.¹³²

- Captación y recluta: “ganchos” y agencias de emigración

En el flujo emigratorio español hacia América está bien documentada la actuación de reclutadores o “ganchos” a quienes se asocia frecuentemente con la utilización de engaños o falsas promesas, a jóvenes o familiares de éstos, cuyo horizonte vital les resultaba problemático.

Aunque pudiera pensarse, por la caracterización que se hace de ellos, que se trata de personas que actuaban de forma autónoma,¹³³ el “gancho” no suele actuar por propia iniciativa sino por cuenta de un tercero, lo que les relaciona con consignatarios y navieros y con las prohibidas agencias de emigración, por lo que pueden ser asimilados a los denominados “agentes de emigración”, quienes facilitaban el pasaje a cambio de préstamos garantizados con el patrimonio personal o familiar del emigrante.

En la recluta de emigrantes los cónsules designados por gobiernos extranjeros en ocasiones intervenían para promover la emigración desde determinadas regiones o comarcas o con perfiles profesionales requeridos *en el país al que representaban*.¹³⁴

¹³² Inspección General de Emigración. Compilación de las disposiciones sobre emigración. Madrid, 1933

¹³³ “Se presentó el agente de Bigoitia (sic)... y hallándose ofreciendo el pasaje y un buen salario así que llegasen a Buenos Aires, se amotinó la gente y entre insultos, silbidos y voces tuvo que montar a caballo y marchar a escape sin conseguir el objeto que se proponía con una casada y otra soltera”, FERNÁNDEZ PINEDO de E. Los movimientos migratorios vascos, en especial hacia América en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) op. cit. p.118

¹³⁴ Acuerdo del Consejo Superior de 18 de marzo de 1910 sobre intervención de cónsules extranjeros

La actuación de los ganchos no sólo creó una mala imagen de los mismos ante la opinión pública sino que fueron fuente de litigios que llegaron hasta el TS, que, en el periodo comprendido entre 1909 y 1915, tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión hasta en cinco ocasiones: Sentencia de 25 de enero de 1910 sobre agentes de emigración; Sentencia de 21 de junio de 1913, sobre recluta de emigrantes; Sentencia de 22 de diciembre de 1913, sobre recluta y uso de nombre supuestos y Sentencia de 27 de octubre de 1915, sobre recluta de emigrantes.

Relacionadas con la recluta de emigrantes figuran las agencias de emigración y la propaganda para emigración, estas tres facetas constituyen el objeto de la sentencia de 22 de febrero de 1910 del TS sobre recluta, propaganda y agencia de emigración.

La propia Ley de Emigración) establece que *“el hecho de dedicarse a actuar como agencia de emigración se castigará con la pena de prisión correccional y, además con la retirada de la autorización si se trata de navieros o armadores y consignatarios”*¹³⁵

Por su parte los emigrantes que embarcasen contraviniendo las disposiciones de esta Ley serán repatriados con cargo a la empresa consignataria y *“una vez repatriados, quedarán sujetos a las responsabilidades criminales y civiles a que haya lugar”*¹³⁶

La prohibición de las agencias se ve ratificada en el artículo 178 del Reglamento de aplicación de la Ley, de 24 de abril de 1908, con extensión de su ámbito.¹³⁷

Sin embargo, resulta evidente que la prohibición legal no impidió su actuación como lo prueban las frecuentes sentencias dictadas por el Tribunal Supremo durante los primeros años de vigencia de la Ley.¹³⁸

¹³⁵ Ley de Emigración: art. 33, párrafo 3º

¹³⁶ Ley de Emigración: Art 54 de la Ley de Emigración

¹³⁷ *“los que funden una Agencia de emigración, la dirijan o la exploten; los que recluten emigrantes por cuenta propia o al servicio de una Agencia, y los que, lucrándose o no, hagan propaganda oral o escrita para la emigración serán castigados con la pena de prisión correccional en su grado mínimo”* Art. 178 del Reglamento.

¹³⁸ ARAGÓN BOMBÍN, R. Legislación de emigración, Índice histórico-cronológico, años 1623-1989. REVISTA ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO Los movimientos migratorios: la emigración” pp.167-169

- Información y propaganda

El artículo 33 de la Ley prohíbe, junto a la recluta, la propaganda para fomentar la emigración, de forma que, de acuerdo con lo establecido en su párrafo segundo: *“Los anuncios y publicaciones que los navieros o armadores y consignatarios publiquen, relativos al transporte de emigrantes, sólo podrán referirse a las fechas de entrada y salida de las naves de los puertos, puntos de escala y condiciones del pasaje”*.

La Sección tercera del Consejo Superior de la Emigración encargada entre otros cometidos de documentar e informar a los potenciales emigrantes de las condiciones reales a que debían enfrentarse y evitar la actuación engañosa de reclutadores y “ganchos”, nos pone sobre la pista de otra de las causas de los flujos: el mayor nivel de acceso y transmisión de la información, así como una mayor formación se traducen en una mayor movilidad.¹³⁹

- Los “billetes de llamada”

En el análisis de causas, la “Memoria sobre la emigración española transoceánica”, con una concepción más actual que su terminología, califica a las redes migratorias familiares o locales, que se manifiesta tanto a través de los “billetes de llamada” como por la intervención de familiares o paisanos como “la más eficaz, duradera e inalterable” medida para emigrar.¹⁴⁰

Los “billetes de llamada”, previstos en el artículo 113 del Reglamento de la Ley de Emigración de 1907 eran adquiridos y pagados por personas residentes en el extranjero, tenían carácter individual o familiar, cuyos datos deberían figurar en el mismo, así como el de la

¹³⁹ *“Desgraciadamente, la ignorancia y la torpeza hacen que se preste atención a “ganchos” y reclutadores que hacen creer en fantásticas dificultades que ellos solos pueden orillar, y así se explota y engaña al cándido emigrante, se le despoja de su dinero y a veces se le deja no en el país adonde quería trasladarse sino en España y sometido a un proceso”* Boletín de la Subdirección General de Emigración” Tomo 2º Madrid 1928-29, en ARAGÓN BOMBÍN, R. Código de Migraciones, Volumen I, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1989, p. 21.

¹⁴⁰ Consejo Superior de la Emigración, *Memoria, sobre la emigración española transoceánica 1911-1915*, 1916 pp. 372-374.

Compañía transportista, debiendo ser canjeados por el billete definitivo, antes de efectuar el embarque.¹⁴¹

Según el artículo 77 del Reglamento del Texto Articulado de 1924 estaba limitada su utilización a la existencia de una estrecha relación de parentesco -cónyuge, ascendientes o descendientes, hermanos por consanguinidad, adopción o afinidad- entre el que adquiría el billete en el extranjero y el que hacía uso de él en España.

Los “billetes de llamada” tuvieron una enorme trascendencia no sólo para la reagrupación familiar, en particular en los momentos en que la crisis económica en los países de acogida hacían difícil la emigración, constituyendo un salvoconducto para evitar las restricciones de salida, por temor a los costes de una repatriación forzosa, como para la entrada en el país de destino, ante la preocupación de las autoridades por el incremento del desempleo y del nivel de indigencia entre los emigrantes.

Los requisitos formales exigidos en los billetes de llamada, con identificación de los beneficiarios, no impidieron de forma no esporádica la sustitución de un familiar por otro, por decisión tanto individual como familiar¹⁴²

Otra medida destinada a facilitar el viaje fueron los denominados “billetes de emigrantes”, que las compañías ferroviarias debían expender a los emigrantes¹⁴³, que gozaban de un régimen especial en cuanto a utilización y reembolso en caso de que se produjesen incidencias entre la conexión terrestre y marítima.

Igualmente, y a pesar de la descalificación general de los emigrantes por su falta de formación, la Memoria del Consejo reconoce que no son los más pobres, carentes de todo recurso, tanto económico como humano, quienes emigran, ya para emigrar hay que contar con recursos y a éstos, al carecer de ellos, les “falta la posibilidad de hacerlo”.¹⁴⁴ Ello explica la aparente paradoja de que se registran

¹⁴¹ Gaceta de Madrid, nº 252 de 9 de septiembre de 1916, p. 529

¹⁴² En las Jornadas sobre Migraciones, celebradas en colaboración con el Archivo de Indianos de Colombres, en los años 89-90, sobre “Historia oral de la emigración española en América”, antiguos emigrantes relataron historias de vida personales y de conocidos en las que se hicieron eco de estas situaciones de sustitución)

¹⁴³ Art. 121 del Reglamento de 1908

¹⁴⁴ Consejo Superior de la Emigración, op. cit., 1916 p. 359

fuertes contingentes de salidas en años sucesivos a la producción de abundantes cosechas agrícolas, al aumentar los recursos disponibles para hacer frente a los gastos del viaje y de la primera instalación.

- Dimensión económica

Un último elemento está constituido por la dimensión económica del hecho migratorio, tomando en consideración la pérdida de capital humano, el envío de remesas a los lugares de origen y el beneficio global que se deriva de su actividad económica para el país de origen.

Sobre los tres aspectos enunciados, el posicionamiento de la Memoria del Consejo es negativo. La partida de personas jóvenes, en plena actividad, representa un empobrecimiento del país de origen, en particular, si se ha invertido en su formación, hasta punto de que *“es innegable que cada hombre representa la suma de dinero gastada en su formación, y que “interim” no gane por su trabajo el importe de esa suma en beneficio de la sociedad, está en deuda con ella”*¹⁴⁵

En cuanto a las remesas la Memoria considera que no fueron de gran cuantía, al contrario de que ocurría con la emigración italiana contemporánea o con la española en épocas posteriores. A ello pudo contribuir el hecho de que la baja cualificación profesional de los emigrantes los llevaba a desempeñar oficios mal retribuidos.¹⁴⁶

Como el objetivo mayoritario era establecerse de forma permanente en los países de acogida, destinaban sus ahorros a la mejora de su situación personal y a facilitar la llegada y acogida de otros miembros del grupo familiar. Esta hipótesis se ve confirmada por el hecho de que los participantes en migraciones de temporada, que desempeñaban ocupaciones semejantes, regresaban con sus ahorros, lo que les hace acreedores de una valoración positiva.

Tampoco se ofrece una imagen favorable de aquellos emigrantes españoles que tuvieron éxito económico, representados por la figura del “indiano”, ya que la Memoria considera que no supusieron

¹⁴⁵ Consejo Superior de la Emigración, *ibid.* p.396.

¹⁴⁶ Consejo Superior de la Emigración, *Ibid.* p. 463

ningún beneficio general para la población sino más bien un estímulo para nuevos flujos de salida.¹⁴⁷

Por último, la escasa presencia y capacidad de influencia de la emigración española en los países de destino, al contrario de lo que ocurría con la italiana, de nuevo nuestra referencia en materia migratoria, es objeto de valoración por el Consejo, que vuelve a atribuir el escaso éxito a la deficiente cualificación profesional de muchos de los emigrantes.¹⁴⁸

Sin embargo, y sin perjuicio de la imagen peyorativa de los emigrantes españoles que se generalizó en ciertos países, como Argentina, no cabe pasar por alto, aunque no fuese una realidad en aquellos primeros años del siglo XX, que los centros sociales y asistenciales que, con el tiempo, fueron capaces de fundar y mantener los emigrantes españoles, a pesar de la tendencia a la fragmentación por el origen regional o incluso local, llegaron a constituir instituciones con impacto social y político en los respectivos países.

b) Política migratoria entre 1920 y 1936

Aunque en este periodo, tanto por el volumen de los flujos como por el impulso normativo, la política migratoria no ocupe en la agenda política el lugar predominante que ocupó en el periodo anterior, puede afirmarse que no quedó al margen de los principales acontecimientos políticos y económicos que se produjeron durante el mismo.

Durante estos años pueden diferenciarse tres etapas. La primera puede calificarse de continuista de la dinámica iniciada en la década anterior en el plano normativo, aunque en el organizativo destaca la creación del Ministerio de Trabajo, una medida de gran alcance en el medio y largo plazo, aunque su impacto en el ámbito migratorio es limitado,

¹⁴⁷ BOTELLA, C. *El problema de la emigración*. 2ª ed. Madrid, 1888

¹⁴⁸ Un análisis de las profesiones predominantes de los emigrantes españoles en atendiendo a su origen regional se encuentra en PÉREZ ACEVEDO, M. Migración española hacia América desde la perspectiva de la "cartilla del emigrante. *Historia y Memoria*, nº 15, 2017, pp.192-193,

manteniéndose la iniciativa y la gestión en un órgano ajeno a la estructural ministerial, como era el Consejo Superior de la migración, con el resultado de una producción normativa de rango menor.

La segunda etapa está marcada por la instauración de un régimen autoritario, a raíz del Golpe Militar del General Primo de Rivera el 13 de septiembre de 1923 y que, aunque con un cierto relajamiento - "dictablanda" - se prolonga hasta la proclamación de la República el 14 de abril de 1931.

En el plano normativo se produce al comienzo de esta etapa la aprobación de un texto refundido de una nueva Ley de Emigración, y de su Reglamento, elaborado por un órgano de nueva creación, la Dirección General de Emigración, con lo que de forma brusca se produce un salto - de Negociado a Dirección general - en el rango administrativo del órgano encargado de la gestión de la política migratoria, manteniéndose, en cambio, la suspensión de la intervención de las autoridades gubernativas en materia emigratoria.¹⁴⁹

La tercera etapa se prolonga hasta el estallido de la Guerra Civil, y durante la misma se van a producir, reformas normativas y adaptaciones organizativas, que reflejan un cambio de orientación y concepción de la política migratoria.

La política emigratoria en este periodo es profundamente contradictoria, ya que frente a unos planteamientos ideológicos fuertemente triunfalistas se va a terminar imponiendo una realidad extremadamente dura para los residentes en muchos de los países y el cierre progresivo y generalizado a nuevas salidas.

Lo más relevante es el sustrato ideológico que subyace al enfoque del hecho emigratorio y del rol que pueden jugar los emigrantes en las relaciones entre España y los países americanos, especialmente en circunstancias en los emigrantes españoles debían hacer frente a una creciente animadversión.

Frente a ello, la valoración oficial, la mayor parte de las veces poco realista, de las posibilidades que, en los planos político, económico y cultural, abría al Estado español la numerosa presencia de emigrantes

¹⁴⁹ Real Orden de 18 de octubre de 1926

españoles en los países de América, iniciando una retórica, que en la dictadura franquista tendrá continuidad al calificar a los emigrantes “como los mejores embajadores de nuestro país” y que refleja la tendencia a considerarlos un elemento estratégico para la acción exterior.

Con todo, la dictadura de Primo de Rivera se dejó influir, pero no arrastrar por la concepción fascista de que la política de emigración era “*un conjunto de medidas, organismos y orientaciones, gracias a los cuales, el éxodo desordenado de las masas, se transforma en desplazamiento consciente de energías productivas, que sirve de instrumento para el desarrollo de la nación*”.¹⁵⁰

Esta cercanía ideológica entre España e Italia apenas si se tradujo en algo práctico, salvo el acuerdo de 20 de enero de 1926, de la Junta Superior de Emigración, relativo a la cooperación entre los respectivos servicios de emigración para tutelar a los emigrantes durante el viaje.

La política migratoria de la República inicia una nueva etapa, marcada por una visión progresista diferente sobre la emigración, uno de cuyos reflejos se encuentra en la posición de la que se hizo eco el propio Presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, que en un discurso dirigido a los españoles de América hace un llamamiento “**a la participación de los emigrantes en la vida política nacional mediante una representación permanente y directa en Madrid**”.¹⁵¹

Estos propósitos no llegaron a plasmarse en medidas concretas, ya que la representación de los emigrantes se articuló al finalizar el periodo republicano al figurar a destacados miembros de la emigración gallega en las listas de candidaturas provinciales, si bien la designación se hizo respondiendo más a su ideología nacionalista que a su condición de emigrantes.¹⁵²

¹⁵⁰ TABANERA GARCÍA, N. La política migratoria española entre la dictadura y la República (1923-1936) : Tutela y repatriación del emigrante español en América latina. en: *Exils et migrations ibériques au XXe siècle, Les politiques publiques face au problème migratoire*, n°7, 1999 p. 84.

¹⁵¹ TABANERA GARCÍA, N., Ib. p. 85

¹⁵² Antón Alonso Ríos y Ramón Suárez Picallo, resultaron elegidos diputados a las Cortes en las elecciones de 1936 por las provincias de Pontevedra y La Coruña, respectivamente.

La normativa electoral de la República, a pesar de los numerosos proyectos aprobados (27 de julio de 1933) o debatidos (proyecto de julio de 1934 y enero de 1935) mantuvo la provincia como base de la circunscripción electoral y no creó circunscripciones electorales en el exterior.

La convalidación de la normativa previa que hace la República se extiende también a la legislación de emigración, pues si bien el art. 31 párrafo segundo de la Constitución de la República reconoce el derecho a emigrar, no sujeto a más limitaciones que las que la ley establezca, no se lleva a cabo la elaboración de una nueva ley de emigración, sino que se mantiene el Texto Refundido de 1924.

La República busca congraciarse y atraer a todos los residentes españoles en el exterior, tanto los emigrantes económicos como a los expatriados por motivos políticos o ideológicos.¹⁵³

Pronto se vio la difícil realización de estos propósitos. En primer lugar porque la información sobre la diáspora española de la que se disponía era claramente insuficiente no sólo sobre su número sino sus actividades e intereses, carencia que se pretende remediar mediante la cumplimentación por los consulados de unos cuestionarios *“sobre los intereses demográficos, económicos y espirituales de España en el país en cuestión con el fin de que este Ministerio pueda tener siempre a la vista un cuadro estadístico de estos intereses y encauzar con mejor conocimiento de causa los problemas que los mismos puedan suscitar”*.¹⁵⁴

En segundo lugar, porque las condiciones materiales en que se hallaba la población emigrante en América venían condicionadas por las graves secuelas de la crisis económica del 29, de forma que la preocupación principal debió centrarse en atender a los emigrantes en situación de indigencia, en particular tanto en Cuba y como en Argentina, de la que ya habían advertido las Agrupaciones de Emigrantes.¹⁵⁵

¹⁵³ Orden Circular de 6 de junio de 1931, que deroga la Orden Circular de febrero del mismo año.

¹⁵⁴ Orden circular nº 1221 de 8 de enero de 1932, remitiendo a la nº 1202 de 25 de septiembre de 1931. Boletín Oficial del Ministerio de Estado (BOME), Madrid, 31 de enero de 1932, p.29.

¹⁵⁵ Un informe del Canciller de la Embajada española en Buenos Aires al Ministro de Estado informaba, aunque sin tomarla en consideración, la queja de la Federación Regional de Sociedades Españolas, que reunía 25 asociaciones con un total de 6.440 miembros, ante la preocupante situación de gran número de emigrantes necesitados de repatriación inmediata” TABANERA GARCÍA, N. ,*op.cit.*, p. 87.

A pesar de las numerosas disposiciones normativas adoptadas, tendentes tanto a evitar la salida como facilitar el retorno y organizativas, como el traslado de la Inspección General de Emigración desde el Ministerio de Trabajo al de Estado (D. de 20 de octubre de 1931), resultaron ineficaces para paliar la situación dada la enorme insuficiencia de la dotación presupuestaria para hacerles frente.¹⁵⁶ La insuficiencia de la ayuda pública fue compensada en parte por la asistencia prestada por las colectividades españolas.

En definitiva, la política migratoria de la República se vio condicionada por el agravamiento de la situación de los emigrantes en el exterior, y debió centrarse en los aspectos asistenciales, ayudando a quienes carecían de medios económicos para subsistir, facilitando su retorno y exigiendo mayores garantías a los que querían emigrar para evitar posteriores repatriaciones.

Esta situación no afecta solamente a los emigrantes españoles, sino que tiene alcance general. Como consecuencia del impacto de las sucesivas recesiones económicas, que se traducían en descenso de la actividad económica y aumento del desempleo, se produce un cambio de enfoque en el tema migratorio en los países de acogida abandonando el planteamiento de que el aumento de población es sinónimo de aumento de riqueza y se opta por seleccionar la emigración en función de las necesidades del mercado de trabajo, tanto de forma sectorial o profesional como territorial o por la capacidad del emigrante para integrarse en la actividad productiva y no constituir una carga para los países de destino¹⁵⁷.

¹⁵⁶ El ministro de Estado, Luis de Zulueta manifestó a una pregunta de un diputado sobre la situación de los emigrantes canarios en Cuba, que en el presupuesto de 1931 había consignadas 150.000 pts. para el socorro, hospitalización y repatriación de emigrantes cuando serían necesarios 10 o 12 millones de pts. Citado por TABANERA GARCÍA, N. *Ib. p. 89*

¹⁵⁷ La Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Washington el 29 de octubre de 1919, sobre todo en lo tocante a su Recomendación 2ª referente a la llamada inmigración «en masa», propia de las etapas de crisis económica. En semejantes casos, los diferentes países han venido adoptado medidas limitadoras de la inmigración laboral, estableciendo un cupo limitador o siguiendo el criterio de la nacionalidad, raza, religión, profesiones de los inmigrantes, en TORQUEMADA SÁNCHEZ, M.J. Notas para el estudio de la inmigración. *STVDIVM. Revista de Humanidades*, 16 2010 pp.141-162

En definitiva, casi todos los países pasan de una actitud pasiva, de mero control de las llegadas, a una actitud proactiva de forma que se busca restringirlas en origen, estableciendo criterios de selección de los candidatos.

Por lo que hace referencia a los principales países de acogida de los emigrantes españoles, las formas en que se articularon estas restricciones revistieron las modalidades siguientes:

Argentina impuso en 1930 el pago de un arancel y exigió certificados de buena conducta, salud y no mendicidad. Exigencia que se acentuó en los años siguientes al requerir que se contase con familiares radicados en el país o se dispusiese de fondos suficientes no sólo para la instalación sino para llevar a cabo una inversión productiva.

Cuba, venía sufriendo una recesión económica desde 1926, que afectaba sobre todo a los trabajadores del sector primario, lo que llevó a la prohibición temporal de emigrar a Cuba o restringir las salidas a quienes contasen con cartas de llamada, contrato de trabajo o garantizaran mediante depósito el coste de su repatriación. La Ley de Nacionalización del Trabajo de 1933 agravó la situación laboral de los emigrantes españoles tanto por la reserva de puestos de trabajo para los nacionales cubanos como por la prioridad de aquellos para ser despedidos.

Brasil, como consecuencia de la crisis del cultivo de café, prohíbe a partir de 1934 la entrada de nuevos inmigrantes salvo que contasen con carta de llamada y dispusiesen de medios materiales para su sustento. A partir de 1937 se establece un sistema de cuotas por nacionalidad.

México también adopta medidas restrictivas mediante la Ley Federal de Trabajo que reserva a los nacionales mexicanos el 80 por 100 de los puestos de trabajo, lo cual incentivó la nacionalización de los residentes extranjeros. En cuanto a nuevas admisiones, la Ley de Migración de 1930 establecía restricciones selectivas de carácter personal y exigía contrato de trabajo o medios de subsistencia.

Otros países, como Chile, Panamá, la República Dominicana o Venezuela adoptaron medidas restrictivas análogas, dando como resultado que la población española disminuyese durante este periodo en todos ellos, no sólo en números absolutos sino particularmente en proporción a la

población total, de forma que la influencia de la emigración de carácter económico perdiese peso y capacidad de influencia en todos ellos.

Esta coincidencia en el planteamiento no era fruto de la causalidad ni de una estrategia particular, sino que obedecía a un planeamiento impulsado desde instancias internacionales, como la OIT, al tiempo que de forma progresiva fomentó una visión global del problema migratorio, en el que la presencia de representantes de organizaciones sindicales y patronales se centraba en el impacto de la emigración tanto en las condiciones de trabajo y salario como en el ejercicio del derecho de huelga.

La difícil situación que atravesaban numerosos emigrantes residentes en los países de destino, carentes no sólo de perspectivas de mejora sino incluso de medios materiales para subsistir, llevó a que las autoridades españolas tomaran conciencia de la situación y adoptasen medidas como la suspensión temporal de la emigración, o bien se limitase a determinados países¹⁵⁸ o en base a las características personales y profesionales de los emigrantes.¹⁵⁹

Por otra parte, algunos gobiernos recelaban la presencia entre los emigrantes de posibles activistas revolucionarios, cuando, en muchas ocasiones, se trataba de grupos nacionales que huían de la persecución de que eran objeto en sus países por razones políticas, ideológicas o étnicas, y a las que correspondería la consideración de refugiados. En otras ocasiones se trataba de trabajadores migrantes descontentos con las condiciones de trabajo y remuneración.

Aunque la producción normativa no mantiene el vertiginoso ritmo del periodo anterior, se siguen publicando, abundantes y variadas normas que se adaptan a las circunstancias que se producen en cada fase, pero sobre todo se produce una intensificación tanto de la estructura administrativa como de los órganos de consulta y participación.

¹⁵⁸ Real Decreto de 14 de septiembre de 1924, condicionando la emigración a determinados países de ultramar afectados de intenso paro forzoso que se mantiene y desarrolla por la Real Orden de 25 de septiembre de 1930, dictando reglas para la aplicación del Real Decreto de 14 de septiembre de 1924, Gaceta 26.9.1930

¹⁵⁹ Real Decreto de 9 de diciembre de 1927

b.1) 1ª Fase: 1920-1923

- Organización administrativa: creación del Ministerio de Trabajo

Aunque por Real Decreto de 16 de mayo de 1918, se habían reorganizando los servicios de emigración, se dio un salto cualitativo con la creación del Ministerio de Trabajo, creado por iniciativa de Eduardo Dato por R.D. de 8 de mayo de 1920, con la denominación de Trabajo y Previsión Social asumiendo las competencias del Ministerio de Abastecimientos, que desapareció, y en el que se integraron, entre otros organismos, el Consejo Superior de Emigración, y la Inspección de Trabajo.

El objetivo esencial de su creación, a pesar de que, en la exposición de motivos del decreto se indique que se hace siguiendo la práctica de otros países de nuestro entorno, consiste en articular un cauce de canalización y, sobre todo, de contención del malestar social, provocado por una diferencia creciente entre el incremento de los precios y la subida de los salarios.¹⁶⁰

Enmarcado en las orientaciones del Instituto de Reforma Sociales, la existencia del Ministerio de Trabajo introdujo a un nuevo y destacado agente, en el ámbito migratorio, junto a los de Gobernación (Interior) y Estado (Asuntos Exteriores), provocando la aparición de situaciones de discrepancia y, en ocasiones, de tensión, tanto en el enfoque como en la gestión de los asuntos relativos a los emigrantes.

El Ministerio de Trabajo y Previsión, acomodándose en su denominación y competencias a las prioridades de la agenda política de cada momento, dio cobijo e impulso a la creación de organismos específicamente destinados a gestionar la emigración, como la Inspección de Emigración y la Dirección General de Emigración, que sería creada por Real Decreto de 16 de septiembre de 1924, a la que se le encomendó la preparación de un texto refundido de las disposiciones legales y reglamentarias y las aclaraciones e interpretaciones del mismo, con lo que por primera vez se ubicó en el ámbito laboral la atención administrativa a los emigrantes.

¹⁶⁰ Villa de la, L.E. Los orígenes de la Administración Laboral en España *DA estudios* nº 131,1969, p. 12

Sin embargo, el Ministerio de Trabajo careció de impulso y apoyo suficiente para consolidarse como un departamento potente y estable. Desgastados sus efímeros titulares – seis ministros se sucedieron en la cartera en el periodo comprendido entre el 8 de mayo de 1920, fecha de la creación del Ministerio, y el 15 de septiembre de 1923, fecha de la creación del Directorio Militar-, por los conflictos laborales y la proliferación de huelgas y la violencia callejera.

A pesar de la trascendencia que supuso la creación Ministerio de Trabajo en mayo de 1920, asumiendo las competencias en materia migratoria y adscribiéndole los órganos encargados de su gestión,¹⁶¹ su actividad en la materia distó mucho de consolidarse, por la reiterada modificación de su ámbito competencial.¹⁶²

En relación con los emigrantes, la producción normativa del Ministerio de Trabajo durante esta época fue ciertamente modesta, ya que se limitó mediante Real Decreto de 7 de agosto de 1920 a implantar un seguro contra los accidentes de navegación, completado con la Real Orden de 11 de diciembre de 1921 estableciendo la cobertura de los riesgos de muerte, incapacidad permanente absoluta, *“siempre provenga de naufragio, incendio, abordaje u otro accidente de navegación”*.

En el ámbito organizativo se lleva a cabo una tarea normativa de bajo nivel a través de la Real Orden, de Trabajo, de 4 de octubre de 1922, sobre funciones del negociado de Emigración y el Real Decreto de 6 de julio de 1923 reformando el Reglamento Provisional de Emigración.

Mayor alcance tienen las dos últimas disposiciones antes del golpe de Estado del general Primo de Rivera: las Reales Órdenes de 2 de agosto de 1923, dictando instrucciones para el establecimiento, con carácter provisional, del Servicio de la Inspección de Emigración en el interior,

¹⁶¹ RD de 24 de mayo de 1920 y Real Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de mayo, de 1920 sobre sus relaciones con el Consejo Superior de Emigración

¹⁶² El RD de 4 de marzo de 1922, sobre reorganización administrativa, cambió la denominación a Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, experimentando una nueva reorganización por Real Decreto de 24 de diciembre de 1926.

de conformidad con lo determinado en el Real Decreto de 6 de julio de 1923, y de 28 de agosto de 1923, dictando instrucciones para el funcionamiento de las agencias de despacho de pasajes de emigrantes, de conformidad con lo determinado en el artículo 2º del Real Decreto de 6 de julio de 1923.

En el Ministerio de Trabajo se ubica también la Inspección de Emigración, si bien, en el periodo republicano se traspasara al Ministerio de Estado dada la urgencia de atender a los españoles en el exterior.

- Materias reguladas

Las principales materias que ocupan en esta fase la atención del Gobierno y, en particular, del Consejo Superior de Emigración son las siguientes:

- Condiciones del transporte

La regulación de las condiciones del viaje, en particular, cuando, como consecuencia de los cambios en los modelos de transporte, con la generalización en la utilización de buques de vapor, la duración de los trayectos y las frecuencias tienden a estabilizarse, y se extiende a aspectos tales como la determinación de la cuantía de las indemnizaciones a que tienen derecho los emigrantes por retraso en la llegada de los buques que hayan de conducirlos; (RD de 2 de marzo de 1917) o sobre compensaciones por pérdida de equipajes en viajes de retorno (Acuerdos del Consejo de 20 de junio del 16 y 3 de noviembre de 1921);

Asimismo, se regulan aspectos relativos al alojamiento y manutención: Acuerdo de 21 de abril de 1921 de Consejo sobre ración de vino por día y emigrante. Acuerdos de 7 de enero de 1921 sobre colchonetas en buques de emigrantes y 8 de enero dictando reglas para cubicar los alojamientos de emigrantes; Acuerdos del Consejo de 11 de octubre de 1921 sobre precios en las cantinas, Real Decreto de 15 de julio de 1930, estableciendo la velocidad, condiciones de los alojamientos, comedores, superficie en cubierta y reconocimiento de los buques que se dediquen al transporte de emigrantes (Gaceta 20.7.1930) así como sobre prohibición de juegos a bordo de buques de emigrantes (Circular de 12 de enero de 1917).

Los aspectos higiénicos de los viajes son objeto de regulación a partir de 1925, cuando los vapores se destinan también al transporte de animales (Circulares de 11 y 16 de marzo y 17 de julio de 1925, sobre transporte de animales en buques de emigrantes).

Los aspectos sanitarios constituyen una preocupación recurrente, adoptándose, mediante decisiones del Gobierno medidas tan drásticas, coincidiendo con la pandemia de la “gripe española”, como la prohibición de emigración temporal (Real Orden del Ministerio de Fomento, de 7 de octubre de 1918,- que es atenuada y modificada en fechas posteriores por Reales Ordenes de Fomento de 29 de noviembre de 2018 y 10 de enero del 1919, seguida por un acuerdo del Consejo de 29 de enero de 1919, sobre suspensión de salda de buques culminando con la Reales Órdenes de 21 de enero que limitaba por razones sanitarias el embarque de emigrantes y la de 24 del mismo mes de 1920, ambas de Fomento, por la que se prohibía temporalmente la emigración por razones sanitarias.

- Protección del emigrante

El desarrollo de la legislación social en España no dejó de lado al colectivo emigrante, aunque es preciso reconocer que no formó parte del elenco fundamental de la agenda normativa. Además de la extensión del seguro en caso de muerte o invalidez, se trató de resolver la creciente situación de indigencia en que se hallan en algunos países.¹⁶³

Junto a la protección de carácter general se instrumentó una regulación específica en relación con determinados colectivos, así continuó siendo necesaria la autorización para el embarque de mujeres que trataban de emigrar a Cuba (Circular de 7 de diciembre de 1929), así como para la emigración de menores de edad¹⁶⁴, o la Circular de 20 de febrero de 1920, sobre repatriación de dementes por buques autorizados.

¹⁶³ Real Orden de 1 de agosto de 1923 sobre el fondo de repatriación de emigrantes

¹⁶⁴ Real Orden de 21 de enero de 1931, suspendiendo la aplicación de la de 5 de noviembre de 1929, Gaceta 28 de enero de.1931

b.2) 2ª Fase: 1923-1931: Del Golpe de Primo de Rivera a la proclamación de la República

- El texto refundido de la Ley de Emigración de 1924

La aprobación de la Ley y Reglamento de Emigración, texto refundido de 1924, por el Real Decreto de 20 de diciembre de 1924,¹⁶⁵ se instrumenta de acuerdo con la situación política en la que el Directorio Militar se arroga la facultad, disueltas las Cortes, de legislar mediante Decretos.

Consta de un único artículo, en el que se dispone: *“queda aprobado el texto redactado por la Dirección General de Emigración”*, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto de 16 de septiembre de 1923, con el objetivo de actualizar el cuerpo normativo básico en la materia , constituido por la Ley de 21 de diciembre de 1907, su reglamento de 30 de abril de 1908 y las disposiciones posteriores, siempre que no las contraríen y hayan de mantenerse en vigor así como las interpretaciones y aclaraciones de las mismas.

Su publicación fue seguida por dos disposiciones singulares: la Real Orden de 19 de enero de 1925, prohibiendo la publicación particular de la Ley de Emigración ¹⁶⁶y la Circular de 18 de febrero de 1925, sobre la fecha en que se aplicará la Ley y el Reglamento

A pesar de que, desde el punto de vista técnico-jurídico, la denominación no es correcta, pues no refunde distintas normas con rango de Ley ni consta el contenido de la delegación, el objetivo que se persigue es la unificación en un cuerpo normativo de la profusa producción legal registrada en los años precedentes.

Entre los objetivos del nuevo texto no figura la ruptura con el marco normativo anterior, del que puede considerarse claramente continuista, sino que las principales novedades del texto refundido se producen en el plano de la organización administrativa y en el de la gestión, lo que induce a pensar que existían serias reticencias ante la tarea desarrollada por el Consejo Superior de Emigración, optando

¹⁶⁵ Gaceta de Madrid, de 17 de enero de 1925

¹⁶⁶ Gaceta de 23 de enero de 1925

por retirarle las competencias ejecutivas que se residencian en un órgano estrictamente administrativo, creado “ad hoc”, la Dirección general de Emigración, relegando al órgano administrativo que sucede al Consejo Superior, la Junta Central de Emigración, a funciones meramente consultivas.

Otro aspecto destacado consiste en retirar las competencias migratorias al Ministerio de la Gobernación y residenciarlas en el Ministerio de Trabajo.

El artículo 1º reproduce fielmente el mismo de la Ley de 1907, incurriendo en la misma inexactitud de que *“las limitaciones y garantías que establece esta Ley son de carácter tutelar”*, ya que, como hemos visto, se restringe el derecho a emigrar a los individuos sujetos al servicio militar o a los sometidos a procedimiento penal o condena.

En cambio, en el artículo 2º se establece una definición más técnica del concepto emigrante: *“los españoles o sus familias que por causa del trabajo abandonen el territorio nacional para establecerse fuera de él, definitiva o temporalmente”*, si bien, a continuación, sin duda por tradición histórica, se vuelve a la presunción de considerar emigrante a quienes viajen con un pasaje de tercera clase o equivalente. La Ley de emigración de 1907 no exigía que la emigración fuese por causa de trabajo.

En el capítulo II *Régimen de la emigración*, que constituye el mayor novedoso de la Ley, se atribuye a la Dirección general de Emigración el ejercicio de la acción tutelar y fiscalizadora que corresponde al Estado, extendiendo su ámbito de actuación a *“todas las Autoridades, funcionarios o Centros nacionales, que, tanto en España como en el extranjero, se hallen o puedan hallarse relacionados con el ejercicio de dicha acción tutelar”*. Se trata de una competencia de enorme amplitud, probablemente la de mayor atribución a lo largo de la historia normativa española en la materia, si bien, al final del artículo 7º se establece la salvaguardia de que aquellos asuntos que sean competencia de otros Departamentos deberán ser sometidos al ministro de Trabajo.

La Dirección general de Emigración aprovechó el encargo que se le había encomendado para convertirse en el órgano directivo con mayor poder en la materia, a costa, esencialmente, del Consejo Superior de Emigración.

Asimismo, se constituyen las Juntas Locales, habilitadas en los puestos de embarque de los emigrantes, como órganos auxiliares de los Inspectores de Emigración y una Junta Consular en aquellos puertos de llegada en que se acuerde establecerla.

Los órganos ejecutivos son el director general de Emigración, los Inspectores de Emigración y los Cónsules de España, o, en su nombre, los agregados consulares afectos al servicio de emigración.

Esta última figura -agregados consulares especialmente afectos al servicio de Emigración- de nueva creación, seguramente no pertenecientes a la carrera diplomática, sirven de precedente a los jefes de las Oficinas Laborales, de la Ley de 17 de julio de 1956, por la que se crea el Instituto Español de Emigración.

A la Dirección general se le encomienda asimismo el estudio de las causas y efectos de la emigración, la formación de estadísticas, la publicación de datos que faciliten el conocimiento del fenómeno emigratorio y la redacción de una Memoria anual.

Además, la Ley introduce tres novedades importantes. En primer lugar, encomienda a la Dirección general de Emigración la promoción de una nueva clase de acuerdos internacionales. Además de los "Tratados especiales" con los países de destino para evitar la emigración clandestina y mejorar la suerte de los emigrantes, ya previstos en la Ley de 1907, deberán impulsarse los denominados, "Convenios o Pactos de hermandad o mutua ayuda" con países que tengan intereses emigratorios similares con objeto de que encuentren ayuda y protección por parte de funcionarios o autoridades tutelares de un país tercero, de forma análoga a lo establecido en la UE, casi cien años después.

En segundo lugar, encarga al Gobierno, a propuesta de la Dirección general de Emigración, la organización de un servicio de giro, depósito e inversión para los ahorros de los emigrantes, modificando lo dispuesto en el artículo 60 de la anterior Ley de Emigración que

establecía el depósito de los ahorros de los emigrantes en los Consulados y su remisión por medio del Cuerpo Consular.¹⁶⁷

Por último, La Ley establece que en cumplimiento del deber de tutela, la Dirección general de Emigración, previo acuerdo con la Dirección general de Primera enseñanza, propondrá un plan de estudios en clases nocturnas y cursos abreviados a impartir en las Escuelas públicas de las regiones de emigración, y que *“comprenderán conocimientos geográficos del país de destino, normas para la aclimatación, instrucciones para conservar la nacionalidad española, deberes que el patriotismo impone o aconseja, noticias de las Sociedades benéficas de connacionales establecidas en el país y otros conocimientos útiles para inmigrantes”*.¹⁶⁸

Un ámbito de actuación tan amplio de la Dirección general de Emigración nos conduce a la concepción de una función de tutela del emigrante de naturaleza holística, buscando abarcar todos sus aspectos, desde los documentales a los económicos, desde la ayuda material a la enseñanza, lo que irá creando en el colectivo una conciencia específica de “deuda histórica”, que ha de ser satisfecha por el resto de la sociedad por las penalidades sufridas, así como por su aportación a la misma. Conciencia que se reforzará en la emigración europea.

▪ Organización administrativa

Entre las primeras medidas que adopta el Directorio Militar, apenas dos días después de su constitución, fue la creación de la Dirección General de Emigración en el Ministerio de Trabajo, por Real Decreto de 16 de septiembre de 1924 como base para reorganizar los servicios migratorios con vistas a “lograr una mayor y positiva eficiencia en la tutela que, como primordial y obligada función, corresponde al Estado ejercer sobre los españoles que con el concepto de emigrantes se expatrien” y, sobre todo, con el encargo

¹⁶⁷ En 1924 se giraron a España desde América por los emigrantes 572 millones de pesetas; de ellos 441 millones desde Argentina y Uruguay; 31 desde Cuba; 30 desde USA; 11 desde México; 10 desde Chile, otros tantos desde Brasil, siendo menores los de otros países latinoamericanos. GONZALEZ ROTTVOOS, M. op. cit. p. 74

¹⁶⁸ Art. 65 de la Ley de Emigración de 1924

de elaborar un nuevo texto de la Ley de Emigración de 1907 y de su reglamento, encargo que lleva a cabo, como se ha explicado más arriba, mediante el Texto refundido de La Ley y Reglamento de Emigración, aprobado por Real Decreto de 20 de diciembre de 1924.¹⁶⁹

La existencia de la referida Dirección General fue efímera, ya por Real Decreto de 6 de septiembre de 1928, se suprime, creándose la de Acción Social y Emigración.

Poco después, por Real Decreto de 15 de noviembre de 1928, se organizan los servicios del Ministerio de Trabajo y Previsión, que, como se aprecia, ha cambiado de denominación con pérdida de competencias. El proceso de reorganización afecta asimismo a la Junta General de Emigración y a la propia Dirección General de Acción Social y Emigración,¹⁷⁰ con objeto de acomodar las facultades que corresponde a cada uno de los dos órganos.

Las repetidas variaciones en las denominaciones y competencias del Departamento en el que radicaban los servicios de emigración tuvieron una influencia menor en la situación migratoria, más afectada por las circunstancias económicas.

▪ Materias reguladas

Continuando la orientación seguida en la fase anterior, otras materias que son objeto de regulación en esta fase son las siguientes:

– Freno a la emigración

A pesar de que algunos informes de los representantes diplomáticos pretendían transmitir una imagen tranquilizadora de la situación,¹⁷¹ tanto la cifra de retornos como la información que facilitaban los propios emigrantes y los medios de comunicación llevaron al último Gobierno de la Monarquía a adoptar diversas medidas para tratar de controlar las salidas, evitando o

¹⁶⁹ Gaceta de Madrid, nº 17, de 17 de enero de 1925, págs.214 y sigs.

¹⁷⁰ RR. OO. de 26 de diciembre de 1928 y de 8 de abril de 1929, respectivamente

¹⁷¹ Informe del canciller de la Embajada de España al Ministro de Estado, fechado el 30 de diciembre de 1930. Citado por TABANERA GARCÍA, N. op.cit. p.87

desincentivando las de aquellas personas cuyo futuro tuviese garantías de éxito de permanencia y se vieses obligados a ser repatriados con cargo al erario público. Entre ellas merecen destacarse las siguientes: Real Orden de 3 de enero de 1930, relativa a la presentación de contrato de trabajo por los que con este fin marchen a puertos de África, y Real Orden de 11 de febrero de 1931 por la que establecía la exigencia de un depósito de 250 pts. para los emigrantes que se quisieran dirigirse a Cuba. Exigencia de la que con posterioridad resultarían exceptuados quienes tuviesen familiares o dispusiesen de billete de regreso.¹⁷²

- Seguros y protección del emigrante

De forma paulatina, se despliega la protección de los inmigrantes a través del sistema de seguros, que se inicia en 1924 y se completa con las Reales Ordenes de 2 de enero, 17 de febrero y 7 de noviembre de 1928.

La jurisprudencia del TS también contribuye a hacer efectiva la protección del emigrante frente a los navieros y sus representantes: SSTS de 27 de marzo y 5 de noviembre de 1929.

- Canon y patentes

De acuerdo con lo previsto en el artículo 23.1 del Texto refundido de la Ley de Emigración de 1924, el Tesoro del Emigrante se nutriría en primer lugar, *“Con el importe de las patentes de navieros, consignatarios y oficinas de información y de pasaje de los emigrantes”*, por ello se promulgan diversas normas que regulan su cuantía: Real Decreto de 15 de julio, de 1924, Resolución de 26 de junio de 1928, de la Dirección General de Renta Pública y Real Orden de 12 de febrero de 1931.

Además, la regla general establecida en la Ley de Emigración de 1907 (arts. 2º y 19º) y confirmada en la Ley de 1924, (arts. 2º y 20º), la Ley de 11 de mayo de 1926, del timbre del Estado, ratifica la exención del impuesto a los documentos de emigrantes.

¹⁷² Orden de 21 de marzo de 1931.

- Precio de los billetes

Otra modalidad de ejercer la tutela del Estado sobre los emigrantes consistía en fijar el precio máximo de los billetes, tal como se establece en la Real Orden de 8 de julio de 1925, dictando reglas para fijar el precio máximo de los pasajes de emigrantes durante el segundo semestre de 1925.

A partir de ese momento, y con la única salvedad del Real Decreto de 21 de diciembre de 1927 relativa a precios máximos de los pasajes de emigrantes en el primer semestre de 1928, se dictarán hasta 1930, sucesivas Órdenes Ministeriales, generalmente en junio - julio y diciembre, en las que se fijan los precios máximos de los billetes para el semestre siguiente. La última disposición de esta fase sobre la materia fue la Real Orden de 31 de diciembre de 1930, relativa a precios máximos, de los pasajes de emigrantes en el primer semestre de 1931.

- Servicio militar

La relativa laxitud que, de hecho, se practicaba durante los primeros años de vigencia de la Ley de Emigración, fue objeto de un mayor control en este periodo, en particular durante los años que coinciden con la mayor virulencia de la Guerra del RIF (1920-1927) y el gobierno del Directorio Militar.

Ya a principios de la década se había encargado a las autoridades gubernativas intensificar el control en las salidas.¹⁷³ El Directorio confía esta misión en el interior a la Guardia Civil, al encomendar, por Real Orden de 21 de enero de 1925, la comprobación de las circunstancias militares de los emigrantes por los comandantes del puesto de la Guardia Civil del lugar de su residencia, así como por la Real Orden de 4 de diciembre de 1926 sobre intervención de la Guardia Civil en la situación de los emigrantes.

En relación con los emigrantes que residían en el exterior, la Ley de Emigración de 1924 ordena en su artículo 18 la llevanza en los Consulados de un registro de todos los emigrados menores de 21 años, en el que deberán constar todos los datos necesarios para

¹⁷³ Real Orden de 19 de noviembre de 1921, dictando instrucciones a las autoridades gubernativas para evitar la salida de individuos sujetos al servicio militar

definir su situación militar. A pesar de que se establece un procedimiento, a través de la Dirección general de Emigración, para que se lleven a cabo los trámites necesarios para la prestación del servicio militar, no existe constancia de que esta vía fuese muy utilizada.

También fue objeto de regulación el servicio militar de los españoles residentes en países americanos de raza Íbera (sic) e Islas Filipinas.¹⁷⁴

- Oficinas de información

El artículo 134 del Reglamento, desarrollando el artículo 35 de la Ley de Emigración de 1924, establecía la prohibición de *“establecerse en territorio español de oficinas de información y despachos de billetes emigrantes, sino por los consignatarios, navieros y amadores autorizados, o por los representantes de estos últimos”*.

A pesar de que la regulación de éstas en el Reglamento es bastante detallada, fue necesario dictar normas específicas al respecto, tales como las Circulares de 24 de agosto de 1924, de la Dirección General de Emigración para el funcionamiento de las oficinas de información, la Real Orden de 5 de julio de 1926, de Trabajo, sobre patentes y canon de navieros consignatarios y oficinas de información, autorizadas en el artículo 36 de la Ley y 63 y siguientes del Reglamento y la Circular de 15 de julio de 1929, prohibiendo se fijen carteles anunciadores de salidas de buques en los edificios donde funcionan las juntas locales de información de emigrantes.

A pesar de la mayor rotundidad con que la Ley prohibía la existencia de las agencias de emigración, estableciendo responsabilidades y sanciones en el orden penal, continuó produciéndose abundante normativa en la materia, como la Real Orden de 26 de abril de 1926, sobre persecución de agentes clandestinos de emigración, la Real Orden Comunicada de 31 de

¹⁷⁴ Real Decreto Ley de 24 de marzo de 1926, Reglamento de aplicación, aprobado por Real Decreto de 17 de junio de 1926.

octubre de 1927, sobre billetes provisionales de las oficinas de información, peticiones de plazas y persecución de agentes clandestinos y la Resolución de 31 de octubre de 1927, para evitar la actuación de “ganchos” y hacer que se cumpla por los consignatarios el artículo 140 del Reglamento de Emigración.

Las sentencias dictadas por el TS de 12 de febrero de 1931 sobre agencias y recluta de emigrantes y de 11 de enero de 1927, sobre recluta de emigrantes, dejan constancia de su existencia y actuación.

b.3) 3ª fase: 1931-1936: la Segunda República

La situación económica y social de los emigrantes españoles en América latina ya había comenzado a deteriorarse gravemente en los años precedentes, pero la situación se agravó de forma extraordinaria en algunos países como Argentina,¹⁷⁵ por lo que el eje de la política migratoria de la República va a centrarse en intensificar el control sobre las condiciones de salida de los emigrantes hacia Ultramar y repatriar a los que se hallen en condiciones de indigencia.

El movimiento migratorio español a Iberoamérica registra durante entre 1931 y 1936 las cifras siguientes: salidas, 104.916 personas, frente a 170.662 retornos, lo que arroja un saldo positivo de más de 71.000 migrantes.¹⁷⁶

Esta situación se va a traducir un giro tanto en la organización administrativa como en el plano normativo.

▪ La Constitución de 1931

La Constitución de la Segunda República Española, de 9 de diciembre de 1931,¹⁷⁷ contiene algunas disposiciones específicas en materia de emigración. Entre ellas destacan las siguientes: la declaración de la competencia exclusiva del Estado de la legislación y ejecución

¹⁷⁵ En noviembre de 1932 cuatrocientos emigrantes españoles solicitaban a la Embajada de España en Buenos Aires su repatriación colectiva y en 1933 el número de parados españoles superaba los veintiocho mil efectivos, de los cuales las tres cuartas partes pertenecían a la provincia de Buenos Aires” PALAZÓN FERRANDO, S. op.cit. p. 263

¹⁷⁶ INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACION. Memoria Anual, 1987, p. 260

¹⁷⁷ Publicada en la Gaceta de Madrid, nº extraordinario de 9 de diciembre de 1931

directa en materia de “**policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería**” (art. 14º.16) así como el reconocimiento del derecho a emigrar o inmigrar, sin sujeción a ninguna otra limitación que las establecidas por la ley. (art.31 párrafo segundo).

En relación con la situación de los españoles residentes en el extranjero, su artículo 46 establece que “**La legislación social regulará las condiciones del obrero español en el extranjero**”, disposición de difícil ejecución.

- Organización administrativa

El Gobierno republicano considera prioritaria la atención de los emigrantes en el exterior, y cree que se ganará en eficacia si se ubican las competencias en la materia en el Departamento con capacidad y estructura para llevarlo a cabo, por lo que se dispone, mediante Decreto de 20 de octubre de 1931, que los servicios de emigración pasen a depender del Ministerio de Estado.

Durante este periodo, este Ministerio pasa a ejercer todas las competencias tradicionales en la materia, tanto en el plano normativo¹⁷⁸, como en el organizativo, creando la inspección de emigración de Madrid.

En su transcurso, se produce además la intervención de otros Ministerios. Tanto del Ministerio de la Gobernación¹⁷⁹ como del Ministerio de Marina en el que se había creado una Subsecretaría de Marina Civil,¹⁸⁰ a la que se le transfieren competencias tradicionales del Ministerio de Trabajo,¹⁸¹ siguiendo un modelo de atribución competencial transversal.

Esta situación se mantendrá hasta que, por Decreto de 26 de noviembre de 1935, las competencias migratorias vuelvan a residenciarse en el Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad.

¹⁷⁸ Órdenes de 6 de junio de 1932 y de 6 de febrero de 1933, sobre fijación del precio máximo semestral de los billetes de emigrantes

¹⁷⁹ Orden de 30 de agosto de 1933 sobre reconocimiento y documentación de los emigrantes por los Gobiernos civiles

¹⁸⁰ Ley de 12 de enero de 1932

¹⁸¹ Real Orden de 26 de enero de 1926, del Ministerio de Marina, dictando reglas sobre los buques que hayan de conducir emigrantes

La Segunda República no se planteó hacer tabla rasa de la legislación anterior, sino que optó en un primer momento por revisar la obra legislativa de la Dictadura (Decreto Ley de 15 de abril de 1931), posteriormente por reconocer su validez (Decreto de 10 de julio de 1931), y finalmente por reconocerlas como propias (Ley de 9 de septiembre de 1931), declarando leyes de la República los Decretos que se relacionan, correspondientes a otros de la Dictadura.

- Materias reguladas

En el ámbito normativo no se registran grandes innovaciones en materia migratoria, sino que la actividad se dirige a resolver los problemas más acuciantes que la situación económica planteaba.

Los temas recurrentes son los siguientes:

- Restricción de la emigración

Continuando una línea de actuación preexistente, la emigración hacia ciertos países de Centroamérica es objeto de regulación espacial: por Orden de 23 de agosto de 1934, se declara vigente la de 25 de septiembre de 1930, que condiciona la emigración a Cuba.

Asimismo, por Orden de 23 de julio de 1935, del Ministerio de Estado, en la que se dispone que a los trabajadores que pretendan emigrar a Panamá se les aplicarán las –restrictivas- disposiciones contenidas en el Decreto de 14 de septiembre de 1930. En este caso, al igual que ocurrió en otros países como Colombia o Chile, el Gobierno panameño prohibió temporalmente la admisión de inmigrantes.

También se publican dos disposiciones específicas en relación con la explotación de las mujeres (Circulares de 8 de noviembre de 1933 y de 20 de julio de 1934, sobre trata de blancas)

La limitación se extiende no sólo a los emigrantes que se dirigen a América sino también a quienes lo hacen a África. Ya el 18 de febrero de 1926, por Circular de la Presidencia del Consejo de Ministros se reguló la emigración a los territorios españoles de África Occidental, pero ahora se hace de forma más general al

establecer un servicio especial de emigración para la tutela y protección de los obreros que se dirigen a los países del norte y noroeste de África¹⁸² y la Circular de 3 de junio de 1933, sobre emigración a las colonias españolas del Golfo de Guinea.

La regulación de los flujos migratorios hacia el norte de África tiene continuidad mediante el Decreto de 9 de abril de 1935, disponiendo que se apliquen al tráfico migratorio con la zona francesa y española del protectorado de Marruecos e internacional de Tánger las disposiciones en el Decreto de 25 septiembre de 1931 así como la Orden de 8 de octubre de 1935, disponiendo que a la emigración que se dirige a Túnez se le apliquen las normas vigentes para Argelia. Incluso la emigración a Europa, en concreto a Francia fue objeto de regulación.¹⁸³

– Apoyo y control de la repatriación bonificada

La situación de los emigrantes españoles en América continuó agravándose en los primeros años de la década de los años 30 sin que ni los fondos públicos disponibles por la Administración en el exterior ni las ayudas de los centros y asociaciones de la colectividad alcanzasen a atender las demandas más urgentes, lo que dio lugar a protestas ante los Consulados españoles y el asalto de algunos de ellos como los de Buenos Aires y la Habana a finales de 1931.¹⁸⁴

Por otra parte, el texto refundido de la Ley y Reglamento de 1924 habían impuesto a las compañías navieras autorizadas para el transporte de emigrante determinadas obligaciones en materia de repatriación, como transportar a sus expensas a quienes fuesen rechazados por no cumplir los requisitos de admisión,¹⁸⁵ pero sobre todo, debían emitir billetes con una reducción del

¹⁸² Decreto de 25 de septiembre de 1931, completado por la Orden del 19 de octubre de 1931, sobre aplicación del Decreto de 25 de septiembre, en lo referente a la emigración a Argelia

¹⁸³ Circular de 9 de noviembre de 1929, dirigida a las Junta locales de información sobre documentación y requisitos que deben cumplir los que pretendan emigrar a Francia

¹⁸⁴ La dotación presupuestaria para este concepto reflejada en el programa presupuestario del Ministerio de Estado se cifraba en 1933 en 900.000 pts., frente a unas necesidades estimadas 10 millones de pts. en TABANERA GARCÍA, N. op.cit. p. 90

¹⁸⁵ Art. 47 de la Ley y 89 del Reglamento de 1924

precio en un 50 % en proporción al 20 % de los emigrantes transportados en el año anterior.¹⁸⁶

Entre los criterios establecidos reglamentariamente para la preferencia en la selección de los emigrantes a repatriar figuraban en tercer lugar los indigentes, sobre todo si formaban parte de una familia numerosa, seguidos por menores de edad y náufragos, y precedidos por los obligados a prestar el servicio militar y los inadmitidos en el desembarque.¹⁸⁷

Dado el incremento de los flujos de retorno hubo que intensificarse la regulación sobre repatriación de polizones e indigentes así como ayuda que debía prestárseles, llegando a condicionarse el ejercicio del derecho a emigrar de los españoles repatriados en estado de indigencia a que hubiesen reintegrado en su totalidad el importe del billete de repatriación,¹⁸⁸ normativa que se completa con las Circulares de 8 y 10 de noviembre de 1933, sobre repatriación bonificada y la Circular de 23 de mayo de 1935 sobre socorros a repatriados y billetes de ferrocarril, así como la Circular de 15 de abril de 1935, sobre obligaciones de la Compañía Trasmediterránea en lo que se refiere al transporte de indigentes.

– Normalización de la documentación: el pasaporte de emigrante

En las postrimerías de la fase anterior, la cartera de identidad fue sustituida por el pasaporte.¹⁸⁹ Esta regulación, que pone fin a la documentación específica de emigrantes, culmina con la publicación del Decreto de 4 de octubre de 1935, disponiendo que los extranjeros y españoles que pretendan entrar en territorio nacional o salir de él están obligados a llevar un pasaporte que acredite su personalidad y la Orden de 19 de octubre de 1935, que dispone que los emigrantes que utilizan vías aéreas deberán cumplir los requisitos impuestos por la legislación vigente.

¹⁸⁶ Art. 90 del Reglamento de 1924

¹⁸⁷ Art. 92 del Reglamento de 1924

¹⁸⁸ Decreto de 30 de septiembre de 1933, modificando el artículo tercero del RD de 9 de diciembre de 1927

¹⁸⁹ Real Decreto, de 24 de enero de 1930

- Regulación del precio de los pasajes

En relación con el control del viaje, el Gobierno de la República mantiene las líneas de actuación precedentes. Por una parte, se fijan los precios máximos de los billetes de pasaje de emigrantes, con frecuencia semestral, siendo el Ministerio de Estado quien determina su cuantía. Entre otras las de Orden de 6 de junio de 1932, del Ministerio de Estado, sobre precios máximos de pasajes de tercera y la Orden de 5 de julio de 1935, del Ministerio de Estado fijando como precios máximos durante el segundo semestre de 1935, para pasajes de 3ª clase de España a América, en buques autorizados para tráfico de emigración española los mismos del semestre anterior.

La emigración a Argelia fue objeto de regulación específica, aunque con los mismos criterios, como lo prueban entre otras disposiciones la Circular de 27 de octubre de 1931, sobre billetes de pasaje y repatriación de Argelia y la Orden de 21 de noviembre de 1931, fijando los precios máximos de pasaje para Argelia hasta final de año.

Por otra parte, la flota autorizada para el transporte de emigrantes es objeto de actualización y control periódicos.¹⁹⁰

- Régimen de nacionalidad

Con el paso de los años, una segunda generación de emigrantes no emigrados se hizo presente. Dado el sistema de “ius sanguinis” característico de la legislación española,¹⁹¹ se planteó la conveniencia de aplicar la normativa de emigración a los descendientes de padre o madre españoles, nacidos en el extranjero.

La cuestión se contempló en los Acuerdos de 18 y 27 de junio y de 11 de julio de 1932, de la Junta Superior de Emigración, sobre los hijos de españoles, nacidos en América, a los efectos del pago del canon de emigración aplicable en los viajes de repatriación,

¹⁹⁰ Circulares de 31 de diciembre de 1933 y 3 de enero de 1936, en las que se relaciona la flota autorizada para el tráfico migratorio durante los años 1934 y 1936, respectivamente.

¹⁹¹ Constitución de la República de 1931 art. 23. **Son españoles: 1º Los nacidos, dentro o fuera de España, de padre o madre españoles”.**

cuando el concepto de retorno resultaba inapropiado al no haberse producido un viaje previo de ida.

Sin embargo, la renuncia a la nacionalidad española se planteó como una decisión trascendente en aquellos países, como Cuba o México, en que era un requisito necesario para el mantenimiento del empleo o el desempeño de la actividad profesional.

La posibilidad de no perder la nacionalidad española, cuando se adquiriese de forma voluntaria la del país hispanoamericano de residencia, a pesar de constituir una excepción al principio general, tuvo una virtualidad muy limitada, al condicionarlo a la no prohibición por las respectivas legislaciones nacionales.¹⁹²

– Oficinas de información

La información que debían recibir los candidatos a emigrar era particularmente importante en las circunstancias de crisis, por lo que, a pesar de los exigentes requisitos establecidos en los Arts. 63 y sigs. del Reglamento de 1924, se reforzó su exigencia en la Circular de 3 de febrero de 1934, sobre el cumplimiento del artículo 64 del Reglamento, relativo a la información de emigrantes. Asimismo, se aprobó otra Circular, con fecha 3 de octubre de 1934, dirigida a las Juntas locales sobre información de emigrantes, detallando la función informativa reconocida en el art. 32. 2º del Reglamento.

I.A.3) Órganos colegiados de gestión, consulta y participación

Dentro del sistema migratorio que configura la Ley de Emigración de 1907 ocupan un lugar destacado los órganos participación institucional en materia migratoria, al configurarlos de una forma híbrida, tanto por su composición, público privada, como por sus funciones, ya que a las tareas de control y seguimiento del cumplimiento de la norma, se suman las

¹⁹² Constitución de la República de 1931 Art. 24. **La calidad de español se pierde: 2º Por adquirir voluntariamente naturaleza en país extranjero...En estos mismos países, si sus leyes no lo prohíben, aun cuando no reconozcan el derecho de reciprocidad, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen.**

regulatorias, resultado de su misión de registro, análisis y reflexión sobre la situación migratoria así como sobre sus causas y resultados.¹⁹³

a) Ley de Emigración de 1907 y su Reglamento

La Ley de 1907 configura los órganos de consulta y participación en un doble nivel: central y local.

a.1) Nivel central: el Consejo Superior de Emigración

Aunque el esquema inicial en el que se enmarca la Ley de Emigración de 1907 parece diferenciar entre el plano de la gestión, que se ubicaría en órganos administrativos, y el de la consulta o asesoramiento, en los que aún con predominio de representantes del Gobierno se daría entrada a miembros de los sectores económicos y sociales interesados, el bajo rango del órgano administrativo de gestión -un negociado en el Ministerio de la Gobernación, hace que el Consejo Superior de Emigración destaque por encima del resto de la estructura administrativa.

El protagonismo del Consejo, a pesar de lo indefinido de su estatus jurídico, ya que hasta 1923 no se le reconoció su personalidad jurídica,¹⁹⁴ se sustenta en dos aspectos: su actividad normativa y su capacidad de información y análisis sobre el hecho migratorio.

La posición del Consejo se manifiesta a través de la documentación que genera, y, en particular, en sus Memorias en las que se hace eco y se posiciona ante el debate presente en diversos sectores de la sociedad española desde finales del siglo XIX y que se acentúa durante el periodo de mayor volumen de los flujos migratorios, cuyo mejor exponente del estado de la cuestión está constituido por la Memoria, sobre “La emigración española transoceánica 1911-1915” publicada por el propio Consejo.

La Memoria recoge las posiciones más negativas no sólo respecto al hecho de la emigración en sí, sino también sobre los propios emigrantes, aquejados de una “*patología por emigrar*”, fruto tanto de

¹⁹³ CAÑABATE PÉREZ, J. op. cit. p..5

¹⁹⁴ Circular de la Dirección de lo Contencioso, de 17 de marzo de 1923, declarando al Consejo Superior de Emigración persona jurídica

su ignorancia y avidez por el dinero, sin estar dotados de las habilidades necesarias para salir adelante. Aunque, siguiendo una posición ya tradicional, quienes son merecedores de los mayores reproches son los reclutadores que se aprovechan de la falta de información y conocimientos de los candidatos, hasta el punto de constituir un factor decisivo en el desencadenamiento del proceso.

La Ley de Emigración de 1907 configura al Consejo Superior de Emigración,¹⁹⁵ como un órgano colegiado de carácter no solamente consultivo y asesor del ministro de la Gobernación sino con capacidad de propuesta y gestión en ámbitos tan variados como la creación de las Juntas, el nombramiento de los Inspectores de Emigración o la concesión y retirada de autorizaciones a navieros o armadores.¹⁹⁶

Estructurado en cuatro secciones: Inspección, Justicia, Información y Publicidad y Hacienda; las más relevantes por las funciones atribuidas son la primera y la tercera, ya que eran las encargadas, respectivamente, de analizar las causas y efectos de la emigración española, elaborar las estadísticas, así como la de documentar e informar a los potenciales emigrantes de las condiciones reales a que debían enfrentarse y evitar la actuación engañosa de reclutadores y “ganchos”.¹⁹⁷

A pesar del claro predominio de los representantes de la Administración, que cuadriplican a los ajenos a la misma, al estar integrado por 33 vocales, en su mayor parte en razón del cargo, entre ellos los subsecretarios de los Ministerios de Estado Gobernación, y directores generales de otros Ministerios y organismos públicos, entre ellos el propio Instituto de Reformas Sociales, no deja de ser significativo que formen parte del mismo cuatro representantes del “elemento obrero” (sic)¹⁹⁸ y otros tantos de navieros y armadores, autorizados para efectuar el transporte de emigrantes, así como de consignatarios.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Real Orden de 15 de enero de 1908, por la que se dispone la constitución provisional del Consejo Superior de Emigración, Gaceta de 19 de enero

¹⁹⁶ Art. 9 de la Ley de Emigración de 1907

¹⁹⁷ Art. 21 del Reglamento

¹⁹⁸ Art. 8 de la Ley de Emigración de 1907

¹⁹⁹ El procedimiento de elección de los representantes de los “agentes sociales” está regulado en el Cap. II, Título II. del Reglamento

La potestad concedida en el artículo 9 de la Ley al Ministerio de la Gobernación para designar libremente nueve Vocales, a propuesta, en terna, del Consejo Superior, representa un importante lastre para la representatividad social de este órgano.

a.2) Nivel local: las Juntas de Emigración

Esta fórmula de participación social limitada se traslada también a niveles inferiores, que, al respecto, son aquellos Ayuntamientos o Concejos que cuenten con puertos de salida de emigrantes, ya que el Consejo tiene la facultad de proponer al ministro de la Gobernación la creación de Juntas locales de Emigración en los puertos que aquel designe, de composición análoga a la del Consejo, si bien los representantes públicos nacionales son sustituidos por los de los entes locales. La ubicación y número de las Juntas, que operaban en los principales puertos de salida, fueron variando, en atención a las circunstancias, tanto en número como en ubicación.

a.3) Carencia de órganos de consulta en el exterior

A pesar de que el artículo 16 de la Ley de Emigración de 1907 encomienda a los Cónsules entre otras la misión de *“fomentar por cuantos medios estén a su alcance la constitución de Sociedades y Patronatos que tengan por objeto la defensa, tutela o ayuda mutua de los españoles”*, ni en ella ni en el Reglamento se establecen órganos de consulta o participación en el exterior, no siendo objeto de regulación hasta marzo de 1917 con el Reglamento para la organización y régimen de los patronatos de emigrados españoles en América y las Bases, propuestas por la Sección III, para organizar los patronatos de emigrados españoles en América, de 23 de mayo del mismo año.

La promoción de órganos propios de las colectividades de emigrantes representa un fenómeno característico de los flujos europeos hacia América, sin que los españoles constituyan una excepción. El asociacionismo se desarrolla sobre la base de la actividad profesional en sentido amplio y en un entorno urbano.

Dos son las causas que pueden señalarse como origen de este fenómeno: la conciencia de pertenencia a una misma colectividad, lo que llevará a la construcción de panteones propios, y la necesidad de ayuda recíproca, en particular en las situaciones de mayor gravedad - huérfanos y viudas-, espoleados por la conciencia de las dificultades que conlleva su situación y los riesgos a que se hallan expuestos tanto por lo reciente de su llegada, cuando aún no se cuenta con una red familiar de apoyo, como por las crisis económicas a las que son especialmente vulnerables.

Aunque no se dispone de datos fiables del número y distribución geográfica de las entidades asociativas españolas en esta primera época, la caracterización de las mismas no parece variar a lo largo del tiempo, siendo las formas más representativas las siguientes:

- I. **Sociedades de Socorros Mutuos**, nacidas dentro de la corriente mutualista, estaban orientadas a la protección de las contingencias más graves -enfermedad, vejez, muerte- antes del nacimiento de las primeras instituciones de la Seguridad Social. Aunque en su origen tenían una configuración gremial o profesional, pronto arraigaron entre los emigrantes, dada la fuerte conciencia de su común situación, por lo que proliferaron en su número aún a costa del número de asociados.²⁰⁰

Entre ellas merece mencionarse la Sociedad Española de Repatriación de Santos que, mediante el pago de una cuota mensual, garantizaba la repatriación del inmigrante o de su viuda e hijos menores hasta el pueblo de origen.²⁰¹

- II. **Sociedades Españolas de Beneficencia**, trasunto de las instituciones caritativas existentes en España, generalmente promovidas y dirigidas por emigrantes con una posición social desahogada. Existían tanto en la capital del país como en las ciudades con mayor implantación de emigrantes españoles. Una de las actividades característica de estas sociedades fue la creación de hospitales,

²⁰⁰ En 1910 existían en Argentina 179 Sociedades de Socorros Mutuos, si bien, según el censo argentino de 1914, solamente siete de las quince registradas en Buenos Aires superaban individualmente los 1.450 socios." LLORDÉN MIÑAMBRES M. op. cit.p..96

²⁰¹ QUIJADA, M. y TABANERA, N., Actitudes ante la Guerra Civil española en las sociedades receptoras. en Pedro Vives, Pepa Vega. y Jesús Oyamburu (Coords); *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, Madrid: Cedeal/Historia 16, 1992, Vol. I, pp.500-506.

gestionados en régimen mutualista, aunque atendían de forma gratuita a las personas carentes de recursos.

- III. **Sociedades recreativas y culturales (o de instrucción y recreo)**, su finalidad consistía en disponer de espacios en los que los emigrantes que habían alcanzado poder económico e influencia social, aunque no política, como consecuencia de su nacionalidad, pudieran tanto relacionarse entre sí como emular a los propios del país. En la medida en que fueron abriéndose a un número más amplio de emigrantes, fueron “democratizándose” y, en algunos casos, convirtiéndose o siendo sustituidos por los “centros regionales”, de los que si bien, catalanes y vascos fueron los pioneros, con posterioridad destacaron los gallegos, asturianos y canarios, originando en ocasiones una cierta confrontación entre el planteamiento nacional español y los regionalismos. Con todo, los centros regionales terminaron por generalizarse sobre todo en las grandes capitales, llegando a realizar también funciones asistenciales, en particular, médicas y farmacéuticas.
- IV. **Sociedades Comarcales**: resultado de una fragmentación aún mayor, ya que su objetivo es la promoción de los emigrantes procedentes de una comarca o incluso una localidad. Su actuación tiene como objetivo primordial el ayudar a sus paisanos antes de emigrar, tanto mediante la mejora de sus cualidades personales (formación general y profesional) como de la información sobre las circunstancias a que debían enfrentarse.²⁰²

Aunque con una finalidad distinta las Cámaras de Comercio, promovidas por emigrantes, dedicados a actividades relacionadas con la importación y exportación de productos, cuyo número continuó en aumento hasta sobrepasar la veintena en los años 20, también prestaron en las épocas de crisis ayuda a los emigrantes en situación de indigencia.

Finalmente hubo sociedades políticas, como trasunto de los partidos políticos existentes en España, tales como el Centro Republicano Español, la Liga Republicana Española, Sociedad Nacionalista, Comité

²⁰² Ejemplo paradigmático está constituido por la Unión Hispano-Americana Pro-Valle Miñor, creada en 1905, no fue reconocida por las autoridades argentinas y aprobados sus estatutos hasta 1919. En LLORDÉN MIÑAMBRES, M. op.cit. p.112

Alejandro Lerroux, Sociedad Galicia Nueva, cuyas actividades e influencia se incrementaron con la proclamación de la República.

A pesar de esta tupida y extensa red asociativa de la colectividad emigrante en los principales países de Iberoamérica no tuvieron en este periodo acceso al Consejo Superior de la Emigración.

b) Texto refundido de la Ley y Reglamento de 1924

El esquema implementado por la Ley y el Reglamento de Emigración, texto refundido de 1924, introduce varios cambios significativos. En primer lugar, separa las funciones ejecutivas, que residencia en la Administración: Dirección general de Emigración Consulados e Inspección de Emigración,²⁰³ de las consultivas y auxiliares, que se confieren a la Junta Central, a las Juntas Locales y a las Juntas Consulares.²⁰⁴

b.1) La Junta Central de Emigración

La composición de la Junta Central de Emigración es análoga a la del Consejo Superior de Emigración, su antecesor, en cuanto a la representación gubernamental. Por el contrario, en cuanto a la representación social, si bien se mantiene la presencia de sectores sociales y económicos ligados al proceso migratorio, articulada a través de los Consejos, Patronatos y Juntas constituidos en los diferentes sectores, se producen como novedades dignas de consideración las siguientes: “un Vocal femenino” (sic) en representación del Consejo de Trabajo y otro, en representación del Real Patronato para la represión de la trata de blancas, siendo la primera vez, en que se produce la presencia de mujeres, designadas por órganos dedicados específicamente a los problemas de la mujer, o, por utilizar la terminología actual, desde una perspectiva de género.

²⁰³ *Las funciones ejecutivas estarán desempeñadas por el Director general de Emigración, por los Inspectores y por los Cónsules de España o, en nombre de estos últimos, por los agregados consulares afectos al servicio de emigración* Art.9 de la Ley de Emigración (texto refundido)

²⁰⁴ *Para auxiliar a la Dirección General de Emigración funcionarán: una Junta Central en Madrid, una Junta Local en cada uno de los puertos habilitados para el embarque de emigrantes y una Junta Consular en cada uno de los puertos de inmigración en que se acuerde establecerla, según la importancia de la corriente emigratoria”. Ib. Art. 9*

Otra novedad significativa consiste en la participación de un vocal por cada país de América que la Dirección general designe, elegido por las Cámaras de Comercio y Sociedades españolas establecidas en el mismo, lo que, indudablemente representa tanto un signo de la consolidación de estructuras organizativas de las colectividades españolas en el exterior como de los intentos del nuevo régimen por explotar las posibilidades derivadas de su existencia.

De la designación de estas personas queda constancia en las disposiciones siguientes: Real Orden de 3 de septiembre de 1925, sobre delegados de los centros españoles en La Habana; Real Orden de 16 de diciembre de 1925, sobre delegados de los centros españoles, y, en particular, la Circular de 5 de mayo de 1934, a los cónsules de la nación sobre representantes de las sociedades españolas para vocales de la Junta Central.

Bajo el Gobierno de la República se mantiene dicha práctica, como lo prueban la Orden de 8 de enero de 1935, nombrando a los señores que se indican vocales de la Junta Central de Emigración, en representación de sociedades españolas domiciliadas en América y, aunque se establecen en marzo de 1935 unas bases para su designación, hay constancia de que se produjeron conflictos en algunos casos: Orden de 22 de octubre de 1935, anulando las elecciones de vocales celebradas en La Habana, y nombrando interinamente para representar a las sociedades españolas allí domiciliadas a D. XXX y Orden de 10 de diciembre de 1935, del Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad, disponiendo sea repuesto en el cargo de vocal de la Junta Central de Emigración el representante de la Asociación de Españoles en Ultramar.

A pesar de que la normativa de 1924 apuesta claramente por situar la gestión en un órgano administrativo, la Junta, cuyos puestos directivos son personas de confianza gubernamental, a pesar de no contar con facultad normativa, debía ser necesariamente oída,²⁰⁵ entre otras, sobre las cuestiones siguientes:

- Aprobación del presupuesto y cuentas de la Dirección general de Emigración,

²⁰⁵ Art. 11 del Texto refundido de 1924

- Disponer de los fondos del Tesoro del Emigrante,
- Aprobación de modificaciones de la legislación de emigración,
- Resolver recursos contra las resoluciones de los Inspectores y de las Juntas Locales, así como en las reclamaciones interpuestas ante la Dirección general
- Autorizar emigraciones colectivas al extranjero con fines de colonización,
- Prohibir la emigración hacia un determinado país por razones de orden público, sanidad o de riesgos excepcionales para los emigrantes.

La Junta se reunía de forma ordinaria cuatro veces al año, y de forma extraordinaria, a solicitud del Director general de Emigración.²⁰⁶

b.2) El tesoro del emigrante

Sin duda, la facultad más importante que se atribuye a la Junta Central de Emigración consiste en la constitución del Patronato del fondo denominado Tesoro del Emigrante, transformación de la Caja de emigración, creada por la Ley de 1907, y cuya gestión se traspasa ahora a la Dirección general de Emigración.

El Tesoro está destinado, como su antecesora, la Caja, a financiar los costes derivados de la aplicación de la Ley, con la peculiaridad de que se pretende que sea autosuficiente desde el punto de vista financiero, al eliminarse de entre sus fuentes de financiación, *“la asignación que se fije anualmente en el presupuesto del Estado”*, si bien se agrega *“el importe del canon sobre billetes de emigrantes y repatriados”* (²⁰⁷), por lo que las competencias atribuidas a la Dirección general de Migraciones la asimilan en la práctica a un organismo autónomo, al igual que, en su día, lo será el Instituto Español de Emigración.

Entre los gastos, además de los del personal, que es reclutado de forma específica, y de funcionamiento, conviene subrayar los siguientes:

²⁰⁶ En 1933, cambiará la denominación a Inspector general de Emigración por Decreto de 1 de diciembre de 1933.

²⁰⁷ Art. 23. 3º de la Ley de 1924

- Los seguros y socorros en favor de emigrantes, emigrados y repatriados,
- Las subvenciones a Sanatorios, Hospitales, Asociaciones o Mutualidades benéficas, Sociedades patrióticas, entidades de enseñanza o cualquier otra análoga Institución española que radique en el país donde se dirija la emigración.
- El auxilio en la forma y con las garantías que se determinen en cada caso a los fines de la colonización y repoblación interior de España.²⁰⁸

En los dos últimos supuestos se exigía, con carácter previo a la ordenación del pago, informe favorable de la Junta Central de Emigración, adoptado por mayoría de tres cuartos de sus miembros.

Merecen destacarse por su novedad respecto a la Ley de 1907, los siguientes destinos de las subvenciones del Tesoro: la financiación de seguros y socorros no sólo a emigrantes sino también a repatriados, a las entidades de enseñanza y el auxilio a los fines de colonización y repoblación.

b.3) Las Juntas locales

Las Juntas locales de Emigración se constituyen en aquellos puertos autorizados para el embarque de emigrantes y se conforman con una representación casi exclusiva de la Administración, civil, militar y judicial, de la zona, salvo un “obrero” (sic) designado por el Inspector de Trabajo de la demarcación.²⁰⁹ Su presidente es elegido por el Ministro de la terna que proponga la propia Junta.

Las Juntas dependen para su funcionamiento de la Inspección de Emigración, ya que debe facilitarles el local, así como los medios personales y materiales necesarios. Su función es de carácter consultivo, en particular sobre las reclamaciones y multas que deba resolver la Inspección.

²⁰⁸ La relación entre colonización y emigración no han sido sencilla, ni en su formulación dogmática, ni en su regulación y nos retrotrae a la discusión doctrinal decimonónica sobre la oposición entre ambas.

²⁰⁹ Art. 30 del Reglamento

Su creación por la Dirección general de Emigración se hacía en función de los puertos de embarque, si bien por Real Orden de 12 de abril de 1929, se crearon con carácter interino en todos los pueblos de España donde existían oficinas de información y despacho de pasajes de emigrantes, aunque posteriormente, mediante RD de 28 de marzo de 1930, se volvió a la situación anterior restableciéndose en los puertos habilitados para el embarque de emigrantes las Juntas locales de emigración.

b.4) Las Juntas consulares

El artículo 9 de la Ley de Emigración prevé la creación de Juntas consulares en los puertos de llegada de los emigrantes españoles, con amplias y genéricas funciones, aunque, al igual que ocurría con las Juntas locales, su número y ubicación queda pendiente de una decisión posterior de la Dirección general de Emigración, siendo el Reglamento el que establece con más precisión tanto su composición y régimen de funcionamiento.

Aunque su composición es discrecional,²¹⁰ si bien debía procurarse que formasen parte de las mismas representantes de las Cámaras de Comercio y de las Sociedades españolas, especialmente de las Patrióticas y Benéficas, para ello la propia Ley había dispuesto que los Cónsules españoles, o, en su nombre, los Agregados consulares especialmente afectos al servicio de Emigración debían *“fomentar por cuantos medios estén a su alcance la constitución de Sociedades y Patronatos que tengan por objeto la defensa, tutela o ayuda mutua de los españoles”*.²¹¹

De forma simultánea a creación de Juntas consulares dentro de los Consulados, y con subordinación al Cónsul, aparece la figura del “Agregado consular al servicio de la Emigración”, encargado la gestión de los asuntos relacionados con la emigración, tanto en sus relaciones con las autoridades del país de llegada, con los Inspectores de Emigración, representantes de las compañías navieras, y, en particular

²¹⁰ “La composición de dichas Juntas no debe obedecer a patrón alguno determinado: se organizarán a las distintas modalidades de cada localidad, con aprovechamiento de todos los elementos que se juzguen útiles y adecuados”
Art.34 del Reglamento de 1924

²¹¹ Art. 17 de la Ley

con los propios emigrantes, a quienes procurará atender a su llegada; recoger de los mismos las reclamaciones o quejas por el trato a que hayan estado sujetos a bordo; informarles de las condiciones de trabajo del país; cuidar del cumplimiento del contrato de trabajo, defenderlos ante los tribunales del país de inmigración y aplicarles los beneficios de la repatriación a mitad de precio.²¹²

Cada Junta Consular custodiaba y administraba su propio “Tesoro del Emigrante”,²¹³ formado tanto por aportaciones de Corporaciones o particulares como por subvenciones de la Junta Central de Emigración en proporción al canon de repatriación por los pasajes de retorno, destinado, una vez deducidos los gastos de funcionamiento, a ayudas a emigrantes necesitados y repatriación de indigentes.

La participación de las organizaciones colectivas de la inmigración en los órganos instituciones de consulta favoreció su incremento numérico y su influencia social, revalorizada durante la crisis por la ayuda que prestaron a los españoles en situación de necesidad.

Según el Censo de Entidades Españolas, levantado por el inspector J. Cabronero Uribe, había en Argentina 767 entidades españolas de diverso carácter.²¹⁴ Asimismo, según el Censo de Sociedades Españolas, realizado por el inspector A.L. Fernández Flórez, existían en Cuba 260 asociaciones españolas en Cuba.²¹⁵ En Brasil había 51 y en Estados Unidos, 88 asociaciones o centros.²¹⁶ Su número, al finalizar la década de los años veinte, supera ampliamente el millar, con el desglose que se recoge en el cuadro siguiente:

²¹² Art. 17 de la Ley.

²¹³ Art. 34 del Reglamento de la Ley de 1924

²¹⁴ Boletín de Emigración, Tomo I 1927 (Tercera Época), num.1, pp.285-303

²¹⁵ Boletín de Emigración, Tomo I 1927, nº 2, pp.579-581

²¹⁶ Boletín de Emigración, Tomo I 1927, num.3, pp.958-964 (Brasil) e Ibidem, pp.969-971 (Estados Unidos) en LLORDÉN MIÑAMBRES, M. op.cit. pág. 86.

Cuadro 3.- Asociaciones españolas de emigrantes en ultramar en 1929

Tipología	Cantidad
Asociaciones españolas de Socorros Mutuos	508
Sociedades españolas de recreo	438
Sociedades de promoción de obras en España	69
Sociedades españolas de carácter cultural	49
Asociaciones diversas: patronatos, políticas, confesionales, profesionales, etc	76
Total:	1.200

Fuente: Estudio Estadístico de F. Virgilio Sevillano, Junta Nacional de Comercio Español en Ultramar 1929, reproducido por Llordén Miñambres, M." Las asociaciones de inmigrantes españoles en América. Algunas respuestas a los desequilibrios y carencias de la emigración a ultramar". In: Exils et migrations ibériques au XXe siècle, n°5, 1998. Exils et migrations ibériques vers l'Amérique latine p. 85

Aunque no se ha llevado a cabo una investigación exhaustiva de la situación en todos los países iberoamericanos, la realizada en Buenos Aires concluye que la proclamación de la Segunda República tuvo impacto en los centros, sociedades e instituciones españolas, haciendo evidentes los diferentes colectivos sociales que las integraban, en ocasiones más por la posición económica y social de los socios, y, a partir de ese momento también ideológicas y políticas, alineándose con las posiciones políticas, no solamente derecha-izquierda, sino, en la medida, en que la Constitución de la República posibilitó la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, del País Vasco y Galicia, la dinámica centralismo versus regionalismo.²¹⁷

Los centros de origen regional, gallegos, catalanes y vascos, existentes en Argentina se mostraron en líneas generales favorables a las posiciones de la República, mientras que los grandes centros se mostraron más reticentes ante el cambio de un régimen con el que se sentían más identificados.²¹⁸

²¹⁷ VELASCO MARTÍNEZ, L. La emigración española en Latinoamérica ante la Guerra Civil y el fascismo español: el caso argentino. ACHSC, vol.38, núm.2, julio-septiembre 2011, p.39

²¹⁸ VELASCO MARTÍNEZ, L. Ib. p. 39

En México la proclamación de la República fue acogida por simpatía por la sociedad, en particular, por las corrientes izquierdistas por cuanto representaba la derrota del régimen monárquico, al que consideraban heredero de la conquista, pero entre los centros españoles había división a causa de su orientación ideológica y política.²¹⁹

En general, la denominación de la institución servía de pista a su orientación ideológica: ateneos²²⁰ o casas de España, como representaciones típicas de centros culturales, solían vincularse a la izquierda ilustrada mientras que los “centros o clubes españoles”, como arquetipo de las instituciones recreativas o deportivas, eran representativos de los sectores conservadores y económicamente más pudientes de la colectividad. En cuanto a la orientación de los centros regionales, ésta venía marcada por el perfil de las directivas.

Esta división se incrementará y profundizará con el estallido de la Guerra Civil, aunque no hasta el extremo de alcanzar a las instituciones asistenciales como hospitales y hogares de ancianos.

²¹⁹ MATEOS, A. Los republicanos españoles en el México cardenista *Los exilios en la España contemporánea* nº 47 2002 pp. 103-128

²²⁰ Un ejemplo sería el Ateneo de la ciudad de México y la excepción sería el de Argel

I. A) La guerra civil y el exilio. 1936-1945

En el transcurso tanto de la Guerra Civil, los registros oficiales señalan una práctica cesación de los flujos migratorios, tanto los de salida como los de retorno.

Las estadísticas oficiales sobre flujos migratorios de salida y retorno son tan incompletas y de tan baja calidad que se incluirán en el trabajo solamente a efectos de mantener la serie histórica.

Entre las causas que se han señalado para los años 1936-1939 figuran, además de la propia situación bélica, la prohibición para abandonar el territorio impuesta en los territorios dominados por el ejército sublevado, la dificultad para encontrar medios de transporte y, no en menor medida, las reticencias existentes en una buena parte de los países iberoamericanos para acoger a quienes huían de la guerra. Naturalmente la estadística oficial no recoge el éxodo bélico, que es el verdaderamente significativo, y que se analiza a continuación.

Con todo, resulta evidente que, durante este periodo, los desplazamientos más importantes de la población española, tanto por su volumen como por los colectivos a los que afecta, no obedecen a motivos económicos, sino políticos y en la mayor parte de los casos, estrictamente bélicos, es decir, vinculados al desarrollo de la guerra. Es el momento en que la emigración económica cede el protagonismo al exilio, produciéndose un cambio en su propia denominación, más que emigrantes “económicos” se califican a sí mismos como “trasterrados”.²²¹

Las acciones bélicas y las reacciones de represalia, por motivos políticos, religiosos e incluso personales, que se produjeron en el España desde el inicio de la Guerra Civil dieron origen a uno de los mayores éxodos ocurridos en el territorio a lo largo del siglo XX.

Los huidos del territorio que permaneció bajo el control de la República pudieron regresar a sus domicilios en la medida en que era tomado por las tropas del General Franco, calificadas como nacionales o rebeldes, mientras que los identificados o que habían colaborado con la Administración republicana hubieron de cambiar de domicilio siguiendo el repliegue de las tropas o abandonar el país.

El Gobierno de la República había creado en febrero de 1937²²² la Oficina Central de Evacuación y Asistencia a Refugiados, (OCEAR), entendiéndose por tales aquellas

²²¹ NUÑEZ SEIXAS, X.M y FARIAS, R. Trasterrados y emigrados. Una interpretación sociopolítica del exilio gallego de 1936. *ARBOR, Ciencia, Pensamiento y Cultura* Nº 735 enero-febrero 2009 pp. 113-127

²²² Orden del Ministerio de Sanidad. Gaceta de la República nº 49, de 18.2.1937,

personas que habían tenido que mudar de residencia por razones de guerra, que carecían medios inmediatos de subsistencia y no estaban acogidos por familiares o amigos. En enero de 1938, la OCEAR fue disuelta pasando sus competencias a la Dirección General de Evacuación y Refugiados del Ministerio de Trabajo y Asistencia Social.²²³

I.B.1) Emigración bélica

a) La huida de la guerra

Aunque el gran éxodo migratorio se produjo en los últimos meses de la Guerra Civil, hubo salidas constantes de carácter individual o familiar a países limítrofes como Portugal y Francia como escala temporal para posteriormente dirigirse a países de ultramar, se han señalado hasta seis éxodos numéricamente significativos durante su transcurso.²²⁴

El primero de ellos tuvo lugar tras la caída de Guipúzcoa, provocando la salida de más de 15.000 personas, en buena parte mujeres y niños, hacia Francia, de las que al menos 5.000 no retornaron de forma inmediata a sus lugares de origen.

El segundo se produjo durante los meses centrales de 1937 como consecuencia del progresivo desmoronamiento del “frente norte” - Asturias, Santander, Bilbao-, y provocó la salida de más de 125.000 personas, en su mayor parte población civil procedente del País Vasco, de las que no menos de 20.000 no retornaron.

No parece arriesgado aventurar que el bombardeo de Guernica, en abril de 1937, tuvo un profundo impacto en la región, ocasionando la evacuación de colectivos vulnerables como mujeres, ancianos y niños.

El tercer éxodo corresponde al de aquellas personas, en buena parte personalidades públicas, entre ellos, destacados intelectuales y artistas, en un número estimado de 40.000, que abandonaron durante el transcurso de la guerra el territorio controlado por el Gobierno de la República, en muchos casos con apoyo político o protección diplomática, bien para pasar a la zona denominada “nacional” o bien para salir al

²²³ Gaceta de la República nº 6, de 6.1.1938,

²²⁴ SANTOS, F., Exiliados y emigrados: 1939-1999, *Cuadernos de la Fundación Españoles en el Mundo*. Alicante. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2003

extranjero y solicitar refugio principalmente en Francia o en el Reino Unido.

La cuarta oleada correspondió a la caída del frente de Aragón, tras la batalla del Ebro, lo que supuso la huida a Francia de unas 25.000 personas, en su mayor parte combatientes, que volvieron a reintegrarse a la contienda a través de Cataluña.

Como consecuencia de los flujos anteriores se estima que a finales de 1938 la cifra de exiliados españoles en Francia se cifraba en no menos de 40.000 personas.²²⁵

El quinto éxodo, el mayor, conocido como “la retirada”, se produjo durante los dos primeros meses de 1939, como consecuencia de la huida en desbandada ante los ataques del ejército de Franco, durante la ofensiva que provocó la caída de Cataluña. Se estima que unas 450.000 personas, tanto civiles como milicianos, se vieron forzadas a abandonar el territorio nacional.²²⁶ Tras cruzar la frontera fueron internados en los denominados “centros de acogida”.²²⁷ Inicialmente fueron ubicados junto a la costa, por lo que se les denominaba “campos de arena”, como los de Argelès-sur-Mer (77.000 acogidos en mayo de 1939), Saint Cyprien,(90.000 acogidos), Le Barcarès,(23.000 acogidos) y Arles (44.000 acogidos), en los que se alojaron en condiciones muy penosas, siendo con frecuencia objeto de un trato vejatorio y cruel, durante el año 1939 más de 270.000 refugiados españoles.²²⁸

Algún tiempo después, las autoridades francesas organizaron otros recintos en el interior, como los de Bram (17.000 personas), Agde (24.000 personas) y Rivesaltes (15.000 acogidos)²²⁹ y Septfonds (29.000

²²⁵ SANTOS, F. Ib. p. 15

²²⁶ El informe Valière, dado a conocer por el Gobierno Francés el 9 de marzo de 1939 contabilizaba 440.000 refugiados españoles en Francia, de los cuales 170.000 eran mujeres, niños y ancianos; 220.000 eran soldados o milicianos; 40, hombres inválidos y 10.000, Guía de Exilio Español de la Guerra Civil. Archivos Estatales Ministerio de Cultura y Deporte

²²⁷ Por Decreto-ley de 12 de noviembre de 1938 el Gobierno francés disponía la creación de “centres d'accueil” para los fugitivos de la Guerra Civil, aunque la documentación administrativa los denominaba “campos de concentración”, calificación compartida por los españoles retenidos en ellos.

²²⁸ FORCADA, E. y TUBAN, G. Topografía dels camps de concentració de la Catalunya del nord en *L'èxil català del 1936-1939. Un balanç*. Enric Pujol (coord.), Cercle d'Estudis Històrics i Socials, Girona, 2003, p.65

²²⁹ Tras numerosos destinos, durante los que acogió a prisioneros o repatriados de las guerras de liberación de Argelia o Indochina, el campo se utilizó entre 1986 y 2007 como centro de retención de inmigrantes llegados a territorio francés de forma irregular. Portal de Archivos españoles

personas), en su mayor parte procedentes de los “campos de arena”, que se hallaban saturados.²³⁰

Algunas mujeres, ancianos y niños fueron alojados en albergues, y las personas enfermas en hospitales, diseminados por otros lugares de Francia o, de forma excepcional, acogidos por familias y asistidos por organizaciones caritativas.²³¹

El último éxodo colectivo de aproximadamente 15.000 personas se produjo desde el Levante. Aproximadamente 6.000 civiles embarcaron desde los puertos de Valencia, Alicante y Cartagena entre febrero y marzo de 1939 con destino al norte de África, y otras 4.091 personas, en su mayoría marinos, que formaban parte de la tripulación, más algunos familiares y civiles, que partieron de Cartagena el 5 de marzo y terminaron en el puerto tunecino de Bizerta. De ellos, aproximadamente la mitad, fueron repatriados al fin de la Guerra. Los que se quedaron pasaron a integrarse en las Compañías de Trabajadores Españoles y como el resto de los exiliados fueron retenidos en campos de concentración y de castigo hasta el desembarco de las tropas aliadas a las cuales muchos de ellos se unieron.²³²

Quienes no lograron embarcar fueron hechos prisioneros y encerrados en campos de concentración en espera de la decisión correspondiente a su clasificación.²³³

En cuanto a los aviadores de la República, si bien su número no fue muy elevado, además de exiliarse ellos mismos, transportaron durante el mes de marzo de 1939, a destacados líderes políticos, entre ellos al propio Negrín, presidente del Gobierno, altos mandos militares como el general Miaja o el coronel Cipriano Mera, y otras personalidades republicanas,

²³⁰ Las cifras están extraídas de PARES, PORTAL DE ARCHIVOS ESPAÑOLES pares.mcu.es/ParesBusqueda20/catalogo autoridad/15210

²³¹ PALFREEMAN, L. La ayuda cuáquera británica a los exiliados republicanos españoles en los campos de concentración del sur de Francia (1939-1940) *Dynamis* 2020; 40 (1): 23-47

²³² FERNÁNDEZ DÍAZ, V. *El exilio de los marinos republicanos*. Valencia. Universitat de València 2009

²³³ Los prisioneros republicanos eran clasificados dentro de los rangos siguientes:

- Criminales: criminales comunes, enviados a prisión; en caso de saturación, se les ponía en libertad condicional;
- Desafectos con responsabilidad: voluntarios republicanos políticos, militares superiores.
- Desafectos sin responsabilidad: voluntarios republicanos sin responsabilidades
- No hostiles al “Movimiento nacional”: obligados a luchar en el bando republicano

como Dolores Ibárruri, Rafael Alberti y María Teresa León. La mayor parte de los aviadores republicanos se incorporaron poco después a la aviación de la Unión Soviética.²³⁴

Resulta imposible una vez más determinar la cifra exacta de personas que tuvieron que abandonar el territorio nacional, ya que algunos lo hicieron más de una vez, pero las estimaciones lo cifran entre no menos de 500.000 y hasta un máximo de 684.000 personas.²³⁵ Al finalizar la Guerra Civil Española se hallaban en Francia alrededor de 500.000 españoles. La mayoría radicados en la zona del “midi”.

La normativa francesa de aplicación²³⁶ establecía determinadas restricciones de movimiento y prohibiciones de actividades en relación con los “acogidos”²³⁷ españoles para prevenir la presencia “*de los elementos peligrosos y claramente indeseables en los campos especiales*” y reflejaba no sólo la posición política del Gobierno sino el sentir de una gran parte de la población, sin que la actitud de la izquierda francesa pudiese contrarrestar la animadversión que la numerosa presencia de los refugiados provocaba en buena parte de la opinión pública francesa.²³⁸

La asistencia económica y social a un colectivo tan numeroso fue objeto de debate en la Asamblea Nacional francesa, al considerar que, por calcularse un coste diario de 750.000 francos franceses, podía resultar insoportable de mantenerse durante mucho tiempo, defendiéndose por algunos parlamentarios franceses recurrir para su financiación a la venta de los bienes que el Gobierno de la República había trasladado al extranjero.²³⁹

Esta posición, que vulneraba los acuerdos de Burgos (Convenio Jordana-Berard), al estipular una entrega incondicional de los bienes, no prosperó; por el contrario, el 16 de marzo de 1939 la Asamblea aprobó un proyecto

²³⁴ MARTÍNEZ LEAL, J.(dir.) *El exilio republicano en el Norte de África*. Universidad de Alicante.2020

²³⁵ RUBIO, J. *La emigración de la Guerra Civil de 1936-1939* Madrid Editorial San Martín 1977. Vol. I p..106

²³⁶ Decretos de 12 de noviembre de 1938, 5 y 14 de febrero de 1939

²³⁷ Se utiliza el término “acogidos”, porque los españoles desplazados a Francia a causa de la caída de Cataluña no disponían de un estatuto especial, ni su salida había sido voluntaria y planificada sino obligada para evitar los estragos de la guerra

²³⁸ BOCANEGRA BARBECHO, L. *El fin de la guerra civil española y el exilio republicano: visiones y prácticas de la sociedad argentina a través de la prensa. El caso de Mar del Plata*, Tesis Doctoral inédita D. Parte Tercera.

²³⁹ El gobierno republicano había trasladado al extranjero numerosos y valiosos bienes, entre ellos cuadros y otras obras artísticas del Museo del Prado, depósitos del Banco de España en oro y divisas extranjeras, así como bienes de particulares expropiados

de Ley que autorizaba al Gobierno a emplear 101,28 millones de francos franceses del Presupuesto del Ministerio del Interior para asistencia a los refugiados y abrió un crédito suplementario de 150 millones de francos franceses con el mismo fin.

La mayoría de los acogidos, en particular quienes carecían de implicaciones y relevancia política y no habían participado activamente en la contienda, se inclinaban por emprender lo antes posible su retorno a España.

Había, sin embargo, otro colectivo, que consideraba que su retorno a España no era viable por el momento, al menos de forma regular, por lo que se pusieron en marcha diversas medidas para favorecer su permanencia en Francia o su reemigración hacia otros países, en particular de América, cifrándose en unos 160.000 españoles los que se inclinaban por un exilio duradero.²⁴⁰

b) La decisión de volver como mal menor

Ante las perspectivas bélicas que se dibujaban en el horizonte, así como por la liberación del coste económico que implicaba su mantenimiento y control y por acallar las reacciones de rechazo social que provocaba su presencia, las autoridades francesas eran partidarias de la repatriación de todas aquellas personas que, al no reunir la condición de combatientes en la Guerra Civil, previsiblemente no serían objeto de procesamiento y condena en España.

El Ministerio del Interior de Francia, en una circular dirigida a los Prefectos anunciaba el 2 de agosto de 1939, la apertura de la frontera (española) “*a los refugiados que deseen regresar a su país de origen*”, advirtiendo que Francia estaba decidida a mantener como asilados a los refugiados que corriesen un peligro real y así lo solicitasen, pero que “*no estaba dispuesta a continuar manteniendo indefinidamente a los que pudiesen regresar a España sin mayor inconveniente*”.²⁴¹

²⁴⁰ PLA BRUGAT, D. Características del exilio en México en 1939 en Clara Eugenia LIDA (comp.) *Una inmigración privilegiada : comerciantes, empresarios y profesionales españoles en México en los siglos XIX y XX* 1994 p. 219

²⁴¹ RUBIO, J. op.cit.vol.3, pp... 882-884

Consciente del interés de Francia por aliviar la carga de la acogida de un colectivo tan numeroso, concentrado en una zona geográfica limitada, el Gobierno de Franco trató de rentabilizarlo políticamente antes incluso de la finalización de la guerra.

En las negociaciones celebradas en Burgos en febrero de 1939 entre el representante del gobierno francés, Léon Bèrard, y el representante de Franco, Francisco Gómez Jordana, sobre el reconocimiento del Régimen, hecho que se formaliza mediante el acuerdo firmado el día 25 de ese mes, de forma coordinada con el Reino Unido, el representante español rechaza financiar la asistencia que Francia prestaba a los españoles acogidos en sus territorios así como autorizar que se utilizasen los bienes depositados en Francia con dicha finalidad. Más aún, según refiere el Mariscal Pétain, en su condición de primer embajador de Francia ante el gobierno de Burgos, el colectivo de españoles acogidos en Francia se utilizaba por las autoridades españolas como una baza en la negociación con Francia, *“amenazando en ocasiones con no repatriarlos y en otras oponiendo resistencia pasiva a su entrada”* ²⁴²

Aunque de nuevo nos encontramos con cifras escasamente fiables, se estima que habrían retornado a España durante los cuatro primeros meses desde la finalización de la guerra alrededor de 250.000 personas, y al finalizar el año 1939, otras 100.000 más, ²⁴³ por lo que a mediados de 1940 permanecían en Francia, según diversas estimaciones, entre 130.000²⁴⁴ y 180.000 exiliados españoles.²⁴⁵

En la decisión de retornar pesaban dos razones. La primera era la expectativa de un retorno no traumático, basada en que, dada su condición de no haber tomado parte de forma activa en la contienda o de haberlo hecho por haber sido reclutados de forma obligatoria y haberse mantenido en los niveles rasos del ejército. Esta condición, así como la

²⁴² CANDELAS FUENTE de la, A. El mariscal Petain, primer embajador de Francia ante el gobierno de Burgos *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, nº 8. Madrid Ed. Univ. Complutense 1987, p..244

²⁴³ DREYFUS-ARMAND, G. *El exilio de los republicanos españoles en Francia : de la guerra civil a la muerte de Franco* ;Barcelona. Crítica 2000

²⁴⁴ DÁVILA VALDÉS, C. *Refugiados españoles en Francia y México. Un estudio comparativo (1939-1952)* México DF

EL Colegio de México 2012

²⁴⁵ DREYFUS-ARMAND, G. op. cit. pág. 79

falta de afiliación sindical o de significación política, les persuadía de que no serían objeto de sanciones o condenas tras su regreso.

En muchos casos, primaba el deseo de reunirse con familiares o conocidos, que habían permanecido en España, que podrían ayudarles a hacer frente a la nueva y previsible difícil situación.

Esta persuasión se vio reforzada por las promesas del régimen de Franco de *“poder volver sin riesgo los que no tuvieran las manos manchadas de sangre”* y la información distribuida en los campos de concentración y albergues de refugiados españoles por la Embajada de España en París invitando a los refugiados españoles *“que no tienen que reprocharse ningún crimen”* a la repatriación, lo que ha sido considerado como la primera medida oficial del Gobierno español explícitamente dirigida a fomentar el retorno de los expatriados.²⁴⁶

Con todo, el Gobierno de Burgos mantenía una posición equívoca sobre la forma de afrontar esta situación. Por una parte, el Régimen era consciente de que era necesario tratar de remediar la pérdida de recursos humanos que había supuesto la guerra y convenía favorecer la imagen de la *“patria”*, que acoge maternalmente a sus hijos, en particular a los niños, pero, por otra, recela de que entre los retornados figuren sujetos que, por razones ideológicas, puedan perjudicar al *“nuevo orden”* y a los valores instaurados. El resultado fue que, si bien no se impidió su entrada, tampoco se les dispensó una acogida favorable, sino que se les aplicó el mismo trato que al ejército republicano hecho prisionero o a la población residente en las zonas republicanas.

Al entrar en territorio español, los *“repatriados espontáneos”* son divididos en dos grupos, por una parte, los que han estado alistados en el ejército de la República, es decir, los considerados excombatientes, y, por otra, el personal civil.

Los primeros ingresan en los campos de concentración instalados cerca de la frontera. Allí se efectúa una primera depuración, en función de los antecedentes personales, pasando unos a disposición del Gobernador militar de la zona para ser objeto del correspondiente proceso militar, mientras que al resto se les envía a los campos de concentración o de

²⁴⁶ RUBIO, J. op.cit. pág. 670

trabajo, habilitados en otras zonas de España, en los que a finales de 1939 permanecían reclusas más de medio millón de personas.²⁴⁷

Pudo jugar a favor de los españoles que retornaron en los primeros meses el hecho de que en 1939, como consecuencia de los procesos penales celebrados en España durante la guerra civil, la población reclusa ascendía a más de 270.000, lo que llevó no sólo a adoptar medidas para no incrementar su número sino a promover otras alternativas, como la concesión de libertad condicional o la redención de penas por el trabajo, con vistas a reducir su número, con el resultado de que en 1940 había descendido su número a 233.000.

Con todo, los severos procedimientos de depuración hacen que algunos de los pertenecientes a los colectivos que están bajo mayor sospecha, como el artístico y el educativo, lamenten haber retornado y, en cuanto les resulte posible, intenten abandonar España con destino de nuevo a Francia o a América, a través de Portugal.

c) La decisión de no retornar

A finales de 1939, cuando cesan las repatriaciones espontáneas, se estima que quedaban en Francia alrededor de 140.000 exiliados españoles, a los que habría que sumar otros 20.000 residentes en otros países.²⁴⁸

A pesar de algunas posiciones favorables a la reconciliación,²⁴⁹ el propio General Franco en su discurso de Navidad de 1939 anunció de forma rotunda que no habría *“monstruosas y suicidas amnistías”* para los presos republicanos, *“sino de redención de la pena por el trabajo, con el arrepentimiento y con la penitencia, quien otra cosa piense o peca de inconsciencia o de traición”*.²⁵⁰

²⁴⁷ ARNABAT MATA, R. La represión: el ADN del franquismo español. Cuadernos de Historia nº 39, Santiago dic.2013, p.40

²⁴⁸ PLA BRUGAT, D. op. cit, pág.219

²⁴⁹ Carta pastoral del cardenal Isidro Gomá, primado de Toledo, titulada *“Lecciones de la guerra y deberes de la paz”*, de agosto de 1939, cuya difusión en la prensa fue prohibida por la censura en Anastasio GRANADOS, *El Cardenal Gomá, Primado de España*, Espasa-Calpe, Madrid 1969, p. 233.

²⁵⁰ Publicado en el diario ABC el 1 de enero de 1940, con el título *“Mensaje del Caudillo a los españoles”*, citado en Arnabat Mata, R. *La represión: el ADN del franquismo español*. Cuadernos de Historia nº 39, Santiago dic.2013, pág.39

Esta declaración influyó en que, durante los años siguientes, el número de retornos fuese más reducido, de forma que en el transcurso de la Guerra Mundial se estima en unos 20.000 el número de españoles que regresaron desde Francia.

La situación a que deben hacer frente los republicanos españoles recluidos en los campos de concentración franceses, que optan por no volver a España, va a experimentar profundas transformaciones, tanto políticas como de nuevo bélicas, y que llevará a tener que decantarse por la opción de permanecer en Francia o reemigrar hacia un tercer país, básicamente de América.

Por su parte, las autoridades francesas persisten inicialmente en su intención de que abandone su territorio el mayor número posible de refugiados españoles, bien en dirección a España, bien hacia otros países que puedan acogerlos, en particular, los países iberoamericanos. Esta situación va a sufrir una brusca transformación con la entrada de Francia en la Segunda Guerra Mundial.²⁵¹

En virtud de un Decreto Ley de abril de 1939, el Gobierno francés concede a los “acogidos” españoles un estatus análogo al de refugiados, con imposición de las mismas obligaciones que a los ciudadanos franceses, de forma que los extranjeros comprendidos entre los 20 y los 48 años debían prestar servicios militares o paramilitares -realización de fortificaciones y campos militares, trabajo en fábricas de armamento- por tiempo equivalente al cumplimiento del servicio militar de los ciudadanos franceses,²⁵² lo que lleva al cierre paulatino de los campos de concentración “de arena”, trasladando a algunos de quienes aún permanecían en ellos a los campos de concentración habilitados en los territorios norteafricanos de dominación francesa, en especial Argelia, donde coincidieron con quienes habían abandonado el territorio nacional desde los puertos mediterráneos.

Estos campos, caracterizados por la dureza climática y las penosas condiciones de habitabilidad, acogieron a unos 1.800 españoles y se mantuvieron bajo distintas modalidades hasta 1943, cuando fueron

²⁵¹ El 3 de septiembre de 1939 Francia declaró la guerra a Alemania.

²⁵² Los trabajadores extranjeros percibían una retribución de 0,50 francos/día; mantención y subsidios para los familiares.

clausurados por las Fuerzas Aliadas, permitiendo a los prisioneros españoles optar por emigrar a América o enrolarse en los ejércitos francés o inglés. La mayoría se decantó por la segunda opción.²⁵³

Se estima que algo más de 100.000 españoles optaron por permanecer en Francia de forma permanente. De ellos más de la mitad (alrededor de 55.000) se incorporaron las Compañías de Trabajadores Extranjeros (CTE), unos 40.000 fueron empleados en los sectores de industria y construcción en sustitución de los trabajadores franceses movilizados y unos 6.000 se alistaron en la Legión Extranjera.

La situación de los españoles que permanecieron en Francia se ve afectada por la evolución de la Guerra. La mayor parte reside en la zona controlada por el Gobierno de Vichy, por lo que cuando se produce la conquista total del territorio por los nazis los españoles van a ver modificada su situación.

Lo peor resultó ser para los que trabajaban en la construcción de fortificaciones así como para quienes se habían alistado en el ejército francés, unos doce mil, ya que al ser hechos prisioneros por los alemanes, y no contar con la protección francesa, al considerar que no formaban parte de su ejército, ni del Gobierno de Franco, las autoridades nazis les obligaron a realizar trabajos a su servicio o les condujeron a campos de concentración no militares, en los que murieron unos cinco mil.²⁵⁴

A pesar de que en los acuerdos Jordana-Bérard, de febrero de 1939, figuraba una declaración de buena vecindad, en la que el Gobierno francés se comprometía a *“tomar todas las medidas necesarias para vigilar toda actividad dirigida contra la tranquilidad y seguridad el país vecino y prohibir en las inmediaciones de la frontera toda actividad de grupos españoles”*, las autoridades francesas fueron tolerantes con la actuación de las Agrupaciones de Guerrilleros Españoles, que colaboraban con la *“resistencia”* y que llevaron a cabo algunas incursiones en territorio español hasta su disolución en 1945.

²⁵³ MARTÍNEZ LEAL, J. El destino de los refugiados: los campos de internamiento. En *El exilio republicano en el Norte de África* Universidad de Alicante, 2020

²⁵⁴ LLORENS, V. *La emigración republicana de 1939. El exilio español de 1939* Barcelona: Taurus. 1976.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, los españoles residentes en Francia que no habían optado o no habían podido reemigrar a otro país, y cuyos perfiles profesionales variaban desde braceros agrícolas a profesiones liberales, como médicos o abogados, y entre los que abundaban personas relacionadas con el ámbito de la educación y la cultura, permanecieron en territorio francés, sobre todo en París y Toulouse, con el apoyo de la colectividad española previamente asentada en el país.²⁵⁵

d) La opción del exilio

De los españoles que no retornaron a España, entre 25.000 y 30.000 re-emigraron desde Francia a otros países, la mayoría hacia países iberoamericanos, ya que en Europa solamente Bélgica acogió a trabajadores para sus industrias textil y minera, mientras que el Reino Unido o Suiza sólo autorizaron la residencia, a título individual, de destacadas personalidades, como Juan Negrín, Pablo de Azcárate, Julio Álvarez del Bayo, o el cardenal Francisco Vidal y Barraquer.²⁵⁶

El transcurso de la Guerra Civil española coincide con la situación cada vez más compleja en Europa, derivada de un número creciente de refugiados procedentes de Austria y Alemania. Para tratar de hacerla frente se reúne en julio de 1938 en Evian-les Bains (Francia) una conferencia internacional, promovida por el presidente norteamericano F.D. Roosevelt, centrada en las políticas de acogida y reasentamiento de los refugiados judíos discriminados y perseguidos por el régimen nazi, con la finalidad de conseguir el apoyo de los más de veinte países asistentes, sobre todo iberoamericanos, para organizar su traslado y asentamiento.

Pocos meses después se celebra en Lima VIII Conferencia Panamericana para tratar sobre la acogida de inmigrantes y refugiados europeos, cuyas conclusiones fueron radicalmente opuestas a las deseadas, ya que se imponen las posiciones contrarias a su aceptación, sobre la base de que su llegada causaría graves perturbaciones en el mercado laboral además

²⁵⁵ LLORENS, V. ib.p.118

²⁵⁶ LLORENS, V., lb. pp. 123 y sigs.

crear temor a la alteración del orden público por las ideas y el perfil político de algunos de los refugiados.²⁵⁷

Consecuente con esta situación, la respuesta de los países, con excepción de México, que acogió en una primera etapa a unos 15.000²⁵⁸; Chile, alrededor de 2.200, y la República Dominicana, unos 3.000, por motivos algo quiméricos, fue cauta. Venezuela se abrió a admitir a los vascos con aval nacionalista.

Se estima que otros 14.000 exiliados consiguieron desembarcar en diferentes países y destinos, en ocasiones, diferentes a los inicialmente fijados.

La posición de cada país venía determinada por la concurrencia de las circunstancias siguientes: la normativa sobre el acceso al mercado de trabajo, la coyuntura económica y el grado de afinidad política con la República, tanto por parte del Gobierno como de la sociedad.

Dado que uno de los objetivos de la tesis consiste en analizar las políticas gubernamentales y la participación social, podemos agrupar a los principales países americanos receptores de emigrantes en dos grupos:

- a) Los que mantuvieron una actitud proactiva en favor de los refugiados españoles - México y Chile - que podíamos calificar como “compromiso basado en principios ideológicos” y los que, como la República Dominicana, mostraron una disposición a la acogida, incluso por encima de sus posibilidades, en un “compromiso basado en motivos de rentabilidad política”
- b) Quienes mostraron una posición reactiva, variable y selectiva, combinando el respeto a las posiciones propias de su ideología con la defensa de los intereses nacionales: Venezuela, Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay.

Si bien es cierto que no hubo ningún país latinoamericano que no acogiese a exiliados españoles, incluidos algunos como Puerto Rico, EE.UU. o Canadá, en bastantes casos se trata de una reemigración de

²⁵⁷ FACAL SANTIAGO, S. Política inmigratoria de puertas cerradas. Uruguay frente a la llegada de refugiados republicanos y judíos alemanes. *Revista Complutense de Historia de América*, Vol.28 2002

²⁵⁸ Esta cifra se refiere al periodo comprendido entre 1938 y 1945.

segundo grado, ya que la situación en el primer país de acogida como Cuba y, en particular, la República Dominicana resultaba insostenible.

De manera no muy diferente a lo que les ocurría a los emigrantes económicos tradicionales, los emigrantes políticos o bélicos, que afrontaban el proceso de forma personal, debían hacer frente al reto de disponer de medios económicos para costear el pasaje y, en segundo lugar, superar las trabas administrativas y sociales para vencer las resistencias existentes.

Vencer estos obstáculos no resultaba fácil para la mayoría, a pesar de su cualificación profesional o artística, por lo que, dado el agravamiento de la situación, se pusieron en marcha diversas iniciativas, tanto públicas como privadas, para organizar y financiar el traslado y facilitar su acomodo en el país de acogida.²⁵⁹

En una gran parte de los casos, su llegada provocaba suspicacias tanto ideológicas como profesionales en las sociedades de acogida. Los exiliados de la Guerra Civil, a pesar de una acogida favorable por los sectores más progresistas e ilustrados de los países iberoamericanos, y por contar entre los mismos de destacadas figuras de la ciencia y la cultura española, suscitaron el recelo en otros sectores tanto por razones ideológicas como profesionales, y condujo a que en numerosos casos se produjese una reemigración entre países hasta su acomodación definitiva

Puede ilustrar esta situación la emigración política española a Colombia, reducida en cuanto a su número, -se estima entre 500 y 700 personas-, pero con una gran influencia social, al ocupar puestos relevantes tanto en la Administración Pública como en las instituciones académicas, lo que suscitó una firme oposición de por parte de los sectores profesionales, que sintieron amenazada su posición, además de asociar su condición de españoles con el pasado colonial -invasión y conquista, lo que terminó por provocar su reemigración a otros países, en particular Puerto Rico.²⁶⁰

²⁵⁹ OSORIO ALONSO, E. El exilio republicano español: organizaciones de ayuda a los refugiados (1939-1945) *Spagna Contemporánea* 2010, nº 38 pp,109-130

²⁶⁰ MARTÍNEZ GORROÑO, M.ª E., HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.L. El impulso educativo, cultural, científico, deportivo y socioeconómico que significó el exilio español republicano en Colombia. Una significativa aportación al progreso. *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*. 739 septiembre-octubre 2009 pp. 1045-1062.

Como una de las vertientes del trabajo se centra en analizar la influencia que ejercen los Poderes Públicos y sus actuaciones sobre los flujos migratorios, el análisis se llevará a cabo de forma específica en los casos más representativos de emigración organizada, como son los de México, Chile, la República Dominicana y Venezuela, mientras que en el resto se detallarán las medidas de carácter normativo y su impacto en las respectivas sociedades.

d.1) Principales países americanos receptores de emigrantes

- MÉXICO

- Actuación de los poderes públicos

La normativa migratoria mexicana había experimentado una drástica transformación desde la Ley de Emigración de 1908, cuyo objetivo era favorecer la llegada de colonos, a la Ley de Migración de 1923, cuya finalidad era llevar a cabo una preselección dirigida de los inmigrantes, impidiendo la entrada de “quienes sean elementos indeseables o constituyan un peligro...de disolución de nuestras instituciones políticas”.

La crisis del 29 impactó de lleno en la economía mexicana, provocando un aumento del desempleo, lo que llevó a establecer por Ley una reserva del 80 por ciento de los puestos de trabajo en las empresas para nacionales mexicanos, así como prohibir temporalmente la llegada de nuevos inmigrantes.

Para hacer frente a la situación se publica en agosto de 1930, una nueva Ley de Migración que pretende incrementar al control de las entradas al tiempo que establece criterios de selección de carácter étnico (beneficio para la especie o raza), sociológicos (asimilación al medio) y económicos (adaptación a las necesidades productivas del país). La inmigración se pone al servicio de una orientación política que propugna el mestizaje como medida para mejorar la situación de la población autóctona, estableciendo la obligación de realizar un depósito para hacer frente a la

repatriación forzosa de aquellos inmigrantes cuya “asimilación perfecta” resultase imposible.²⁶¹

Al iniciarse la Guerra Civil, la política migratoria mexicana era fuertemente restrictiva, y aunque España era uno de los pocos países no latinoamericanos exentos de contingentación numérica, el resto de los requisitos, como la exigencia de un determinado perfil personal y profesional y la determinación del lugar de asentamiento, influyeron en que la llegada de inmigrantes no llegase a dos mil inmigrantes al año.²⁶²

El impulso a la corriente de exiliados republicanos a México se lleva a cabo por empeño personal y compromiso ideológico del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), que defendió la acogida de los republicanos españoles como un acto humanitario y de solidaridad con quienes no podían retornar a España, ponderando el beneficio para la sociedad mexicana del capital intelectual y creativo que aportaban, aunque estableciendo ciertas condiciones para su asentamiento: debía realizarse fuera de los grandes núcleos urbanos y no inmiscuirse en los asuntos políticos del país bajo riesgo de expulsión.²⁶³

En 1938 tuvo lugar la primera llegada de exiliados españoles, intelectuales y científicos, entre otros José Gaos²⁶⁴, exiliados en París y que recalaron en la Casa de España con el objetivo de que algunos de los intelectuales españoles más ilustres pasasen a formar parte de instituciones académicas mexicanas.

Finalizada la Guerra Civil se organizan diversas expediciones que trasladan desde puertos franceses, tanto mediterráneos como atlánticos, a unas cinco mil personas.²⁶⁵

²⁶¹ CUNIN, E. *Administrar los extranjeros: raza, mestizaje, nación: Migraciones afrobeliceñas en el territorio de Quintana Roo, 1902-1940* Mérida. Yucatán. Edit. Ciesas 2013

²⁶² PALAZÓN FERRANDO, S. op. cit.p.270

²⁶³ LIDA, C.E. *Inmigración y exilio: reflexiones sobre el caso español*. Madrid Siglo XXI Edit. 1997 pág. 15

²⁶⁴ José Gaos, rector de la Universidad de Madrid, fue el creador del término “transterrado” por oposición al calificativo de “exiliados”

²⁶⁵ Los principales buques fueron: Flandre, 1 de junio, con 312 pasajeros; -Sinaia, 13 de junio, 1.559 refugiados; Ipanema, 17 de julio, 994 pasajeros, llega el 17 de julio y Mexique, 27 de julio, con 2065 personas.

El estallido de la Segunda Guerra mundial y la ocupación de Francia por los alemanes influye en el desarrollo de la operación, tanto por la seguridad de los buques como por ser necesario contar con una cobertura formal ante las autoridades francesas y alemanas.

En junio de 1940, la Embajada de México en Berlín traslada al Gobierno alemán su deseo de acoger a los refugiados españoles en Francia, alegando la carga económica que representaban. Traslada esta petición al Gobierno de Madrid, se responde que no existe inconveniente en que puedan abandonar territorio francés con excepción de los dirigentes políticos, unos 800- con graves responsabilidades.²⁶⁶

El operativo para el traslado colectivo de los exiliados republicanos se coordina desde la embajada y el consulado general de México en París (Narciso Bassols, y Gilberto Bosques (1939-1947), en colaboración con los principales organismos de ayuda a los republicanos el Servicio de Evacuación de Republicanos Españoles (SERE)²⁶⁷ y la Junta de Auxilio a los Republicanos Españoles (JARE),²⁶⁸ y se formaliza mediante el acuerdo de 22 de agosto de 1940 entre el Gobierno mexicano y el Gobierno de Vichy, por el Gobierno francés reconocía el derecho de asilo a los refugiados y les garantizaba su libertad, salvo quienes hubiesen cometido delitos o formasen parte de la relación de dirigentes republicanos reclamados por el Gobierno de Franco.

México, en virtud de lo estipulado en el acuerdo, se compromete a recibir a **“todos”** los refugiados españoles que se hallen en

²⁶⁶ La relación figura en las “notas verbales” de 22 de octubre de 1940 y 8 de enero de 1941 remitida a la Embajada alemana en Madrid. Javier Rubio *La emigración de la guerra Civil 1936-1939*, vol.2 p..452

²⁶⁷ El SERE (Servicio de Evacuación o de Emigración de Refugiados Españoles), se constituyó en París en febrero de 1939 por el Gobierno de Negrín, aunque se han señalado como precedentes intervenciones análogas en las salidas por mar desde la cornisa cantábrica y en la “retirada”. En los documentos del SERE pueden encontrarse, impresas o en sello, las siguientes denominaciones: “Servicio de Evacuación de Refugiados Españoles”; “Servicio de Evacuaciones de Republicanos Españoles” y “Servicio de Emigración de Republicanos Españoles”, en Javier RUBIO “la emigración de la guerra civil de 1936-1939” t.1, p..131

²⁶⁸ La JARE fue creada el 31 de julio de 1939 por la Diputación Permanente de las Cortes en el exilio.

Francia y posesiones francesas,²⁶⁹ con la única condición de que expresasen su voluntad de abandonar Francia, encargándose sus servicios consulares de las gestiones de mediación ante las autoridades francesas, ayuda de subsistencia en caso de carencia de recursos y garantía de acogimiento en destino, así como, si fuese necesario, de proveerles de documentación mexicana.

Aunque formalmente era México quien se hacía cargo del coste del pasaje, y del primer establecimiento, así como de las ayudas en Francia para quienes careciesen de ingresos, fueron principalmente las organizaciones del Gobierno republicano quienes corrían con los gastos, a través de los fondos gestionados por la JARE y el SERE.

En 1941 el consulado mejicano alquiló dos castillos, cerca de Marsella, para alojar a españoles procedentes de los campos de concentración del sur de Francia mientras se organizaba su salida hacia Méjico, oponiéndose tanto a los intentos de las autoridades nazis por evitar la salida de personas en edad militar – entre 18 y 40 años- por sospechar que algunos se habían alistado en las fuerzas de los generales franceses Leclerc y De Gaulle, como a las reclamaciones del Gobierno de Franco.

Frente a un planteamiento ideológico, no exento de fines propagandísticos, en la práctica se pensaba en canalizar un flujo de entre 10.000 y 15.000 personas, lo que representaba una décima parte de la población que se hacía constar en el acuerdo, un número que la JARE se creía en condiciones de gestionar y financiar.

En la selección de los candidatos al embarque se tenían en cuenta diversos factores, entre ellos, el nivel de exposición al riesgo de ser detenido por las fuerzas alemanas de ocupación y la mayor “utilidad” del perfil profesional a la sociedad mexicana, aunque también la proximidad ideológica con la tendencia política de la organización política que financiaba el viaje.²⁷⁰

²⁶⁹ Los representantes mexicanos estimaban en más de cien mil el número de refugiados españoles residentes en Francia.

²⁷⁰ A través de la embajada mexicana en París y en colaboración con el SERE en junio de 1939 se acordó el siguiente reparto de colectivos para emigrar: marxistas, 38 por 100; republicanos, 33 por 100 confederados (CNT-FAI), 24, por

Entre el final de la Guerra Civil española y el de la Segunda Guerra Mundial llegaron a México en más de dos centenares de expediciones²⁷¹ unos 16.000 refugiados, de ellos la mitad hombres, un tercio mujeres y el resto menores. En los años siguientes llegarían otros 5.000, lo que hace un número próximo a los 22.000, aunque algunos de ellos procediesen no de Francia sino de otros países latinoamericanos, como Cuba o la República Dominicana o desde el Norte de África.²⁷²

Como uno de los objetivos era contribuir a la repoblación y desarrollo de las zonas rurales, las autoridades mexicanas crearon el Comité Técnico de Ayuda a los Republicanos Españoles (CTARE) que, en colaboración con la Delegación del SERE en México, con la finalidad recibir, alojar y distribuir a los exiliados, poniendo en marcha diversos proyectos agrícolas, entre otros, la Hacienda Santa Clara en Pachuca, con la pretensión de que sirviera de ejemplo.²⁷³

Son varias las razones que contribuyeron a que la mayor parte de las previsiones fallaran. En el ámbito político, el impulso inicial de las autoridades mexicanas, espoleadas por la actitud del presidente Cárdenas, fue decreciendo a medida que se atenuó el impacto emocional derivado del final de la Guerra Civil. Su sucesor, el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), con un enfoque más realista, hubo de afrontar las dificultades que la situación de los exiliados españoles planteaba.

Por parte de los políticos republicanos españoles, las disputas entre el Sere (Negrín) y la Jare (Prieto) tanto por el control del “tesoro del Vita” , que trasladaba a México bienes y valores económicos incautados por la República,²⁷⁴ como por las

100; independientes, 5 por 100 en SCHARZSTEIN, D. *Entre franco y Perón. Memoria del exilio republicano español en Argentina* Barcelona: Ediciones Crítica, 2001, págs.33-34

²⁷¹ Aunque antes habían arribado a México seis embarcaciones con exiliados españoles a bordo, la llegada del Sinaia el 13 de junio de 1939 al puerto de Veracruz, con más de trescientas familias a bordo, y la acogida de que fue objeto representó uno de los momentos culminantes de la operación de acogida.

²⁷² RUBIO, op. cit. Vol. I pág. 180

²⁷³ ORDOÑEZ ALONSO, M. Españoles en México el caso de los refugiados en Pachuca. *HGO. Clío* nº 28 INAH (México), 2002, sin paginar

²⁷⁴ El 28 de febrero de 1939 el Yate “Vita” embarcó en el puerto francés de El Havre 120 maletas que contenían objetos incautados por la Caja General de Reparaciones durante la Guerra Civil Española y otros de diversa

prioridades en su asignación: ayuda a los exiliados o apoyo al mantenimiento de las estructuras políticas de la República en el exilio en la perspectiva de una pronta restauración,²⁷⁵ dieron lugar a enfrentamientos y acusaciones de mal uso de los mismos que llegaron a la opinión pública y forzaron a que las autoridades mexicanas tomaran en 1941 el control de la JARE, sustituyéndola por la Comisión Administradora del Fondo de Auxilio a los Refugiados Españoles (CAFARE) hasta su desaparición en 1948, al agotarse sus recursos.

A pesar de que CAFARE como organismo mexicano, no tuvo entre sus prioridades facilitar la acogida de los españoles radicados en los territorios franceses del Norte de África, sino que centró sus actuaciones en los españoles ya radicados en México, continuaron produciéndose nuevas llegadas de refugiados, que aumentaron al finalizar la Guerra Mundial.

Aunque las principales razones del fracaso de los proyectos de inserción laboral, previstos por las autoridades mexicanas y las organizaciones de apoyo, fue la falta de adecuación entre el perfil profesional y humano de los exiliados con los requerimientos laborales exigidos. Menos del 14 por 100 de ellos tenían experiencia o conocimientos de las tareas agrícolas; el resto, mecánicos, oficinistas, albañiles, obreros textiles, mineros, caldereros- pertenecían a los sectores industrial o de servicios, lo que fue causa de su inadaptación y abandono de los proyectos.²⁷⁶

Las ayudas económicas que recibían eran consideradas insuficientes y sus peticiones eran con frecuencia desatendidas por el CTARE mientras que los trabajadores mexicanos consideraban que eran superiores a sus salarios, lo que provocaba un tenso clima social.

La política del Gobierno mexicano de favorecer la nacionalización de los exiliados españoles, dio como resultado que desapareciese

procedencia, un cargamento indeterminado de joyas, metales preciosos y objetos de valor, valorados por unos 40 millones de dólares, aunque en su venta apenas si se obtuvo una cuarta parte. (Fuente: Wikipedia: Vita: Barco)

²⁷⁵ MATEOS LÓPEZ, A. Espejismos de la derrota. La ayuda republicana a los refugiados de la Guerra Civil *AHC Ayer* Nº 65 2007, pág. 216

²⁷⁶ ORSÓÑEZ ALONSO, M. op.cit.

la obligación de permanencia en las zonas asignadas, por lo que al cabo de pocos meses más del 75 por 100 se hubiesen asentado en un entorno urbano, en particular, las ciudades de México, Guadalajara, Puebla o Veracruz, que se adecuaban a su pasado urbano en España.²⁷⁷

■ Actitudes sociales

La posición del presidente Cárdenas no era compartida por los sectores conservadores mexicanos poco proclives a la acogida de inmigrantes, como consecuencia de los coletazos de la crisis económica del 29 y la repatriación forzosa desde los Estados Unidos de América de trabajadores mexicanos tras los enfrentamientos por la política de nacionalizaciones, llevada a cabo por el gobierno revolucionario mexicano.

A ello se sumaba un cierto rechazo por parte del nacionalismo e indigenismo mexicanos ante lo español en su vertiente tradicional y monárquica, aunque atenuada en los sectores más ilustrados y progresistas por la simpatía con la Segunda República Española y los gobiernos de izquierdas.

La colectividad española tradicional residente en México, de mentalidad conservadora y situación económica desahogada, no ocultaba su rechazo al trato dado a los exiliados republicanos, especialmente a los exiliados de élite, de forma que se creó una división entre ambas colectividades, con instituciones sociales, educativas y culturales separadas.

■ CHILE

Chile fue otro país americano que mostró una disposición favorable para acoger a los exiliados republicanos españoles. En esta ocasión el catalizador de la operación fue Pablo Neruda, que hubo de enfrentarse a las dificultades de gestión, a pesar de ser nombrado cónsul chileno en París, delegado para organizar la inmigración española a Chile con respaldo económico del SERE, que en julio de

²⁷⁷ Ordóñez Alonso, M. Ib.

1939 depositaba tres millones de francos para financiar la operación.

²⁷⁸

A pesar de que la crisis del 29 afectó de forma importante a la economía chilena, al reducirse sus exportaciones, el Gobierno no adoptó hasta 1939 medidas restrictivas en materia migratoria, si bien la situación económica interna no sólo no favorecía la llegada de nuevo flujos, al autorizarse exclusivamente la entrada de los parientes de primer grado de los extranjeros ya radicados en el país, sino que se incentivaban los retornos.

La situación de los republicanos españoles prisioneros en los campos de internamiento franceses, conmovió la sensibilidad de los partidos políticos de la izquierda chilena, los cuales, con la aquiescencia del presidente Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), líder del Frente Popular y simpatizante de la Segunda República Española, se movilizaron y organizaron campañas para la liberación y traslado a Chile.²⁷⁹

Los criterios de selección de los pasajeros, bastante rigurosos, estaban influidos tanto por la “utilidad económica”, exigida por el Gobierno chileno, como por las afinidades políticas. Se fijó un máximo de 3.000 personas, de las cuales casi la mitad habrían de ser varones adultos, preferentemente vascos y catalanes y con experiencia en actividades industriales y pesqueras. Se descartaba la organización de colonias de menores y tanto los gastos de transporte como de primera instalación correrían por cuenta de los organismos de apoyo o de los propios emigrantes.²⁸⁰

La operación se llevó a cabo mediante el carguero Winnipeg, que en el verano de 1939 trasladó desde el puerto del noroeste francés de Pauillac hasta el de Valparaíso a unos 2.200 pasajeros, la mitad de los cuales eran mujeres y niños.²⁸¹

²⁷⁸ *Los refugiados españoles en Chile (1939)* Memoria Chilena, Biblioteca Nacional Digital.

²⁷⁹ BOCANEGRA BARBECHO, L. Argentina y el exilio republicano de 1939: las fronteras y el movimiento de solidaridad. *Bulletin of Spanish Studies: Hispanic Studies and Reseaches on Spain, Portugal and Latin América*, 91:1-2, 25-41 p.7

²⁸⁰ RUBIO, J., op. cit. I, pp.183-184

²⁸¹ MARTÍN CABRERO, F. Memoria del Winnipeg: luces y sobras del exilio republicano español en Chile. *Revista de Prensa. Santiago. Ideas, crítica debate* El Mundo 25 de febrero de 2020

El Comité Chileno de Ayuda a los Refugiados Españoles contribuyó económicamente a los gastos de instalación e integración de los exiliados españoles, que pudieron desarrollar su actividad tanto en los sectores industriales como en los profesionales y artísticos, sin imposición de limitaciones geográficas.

La oposición de sectores políticos y sociales de tendencia conservadora, que recelaban de la llegada de “rojos” así como la concentración de los exiliados en el sector de servicios, llevó a las autoridades a desistir de organizar nuevas operaciones, a pesar de lo cual durante los años siguientes se siguieron registrando algunas llegadas, hasta alcanzar la cifra de unos 3.500 exiliados, siendo la forma de entrada más habitual, la vía terrestre desde Argentina.

Como resultado de los criterios de selección y la inadecuación a la situación que se les ofrecía, se registraron casos de reemigración hacia otros países, de forma que el número de residentes españoles no experimentó variaciones significativas durante el periodo.

■ REPÚBLICA DOMINICANA

La República Dominicana no había sido uno de los destinos tradicionales de la emigración económica española, hasta el punto de que se estimaba que en 1935 no llegaban al centenar los residentes españoles y con tendencia decreciente, por lo que, al contrario de lo que ocurría en otros países, como Argentina o Cuba, los exiliados republicanos no contaban con redes familiares o locales, que les sirviesen de acogida y apoyo.

La normativa del país tampoco era favorable a la inmigración: un Decreto de 1933 del Gobierno dominicano establecía que no menos del 70 por ciento de la mano de obra de toda empresa debía ser nacional.

Tampoco la situación política existente, un régimen militar surgido del golpe de Estado de febrero de 1930, liderado por el dictador

Rafael Leónidas Trujillo, difícilmente sería proclive a la acogida de refugiados políticos de ideología izquierdista.

Sin embargo, en la Conferencia Internacional, celebrada en julio de 1938 en Évian-les Bains, centrada en las políticas de acogida y reasentamiento de los refugiados centroeuropeos que escapaban del régimen nazi, la posición del embajador de la República Dominicana en Francia, Virgilio Trujillo, hermano del dictador, sorprendió a todos los países asistentes con una propuesta imprevista.²⁸²

Frente a la posición dominante de los países de América Latina, con excepción de México y Venezuela que se ofrecieron a acoger pequeños contingentes, el resto se mostró contrario a acogerlos, alegando su mala situación económica, la República Dominicana anunció su disposición a recibir entre 50.000 y 100.000 refugiados.

El anuncio tenía una finalidad claramente propagandística y perseguía varios objetivos: por una parte, servía para el lavado internacional de la imagen del Régimen de Trujillo, lastrado por la matanza de unos 15.000 haitianos ocurrida en 1937, obtener el favor de los Estados Unidos de América, principal impulsor de la acogida de refugiados del nazismo, y por último, reforzar el “blanqueamiento” de la población y la repoblación de nuevas zonas agrícolas.²⁸³

La Ley dominicana de Colonización de 1934 permitía la admisión de extranjeros, ya que lo identificaba con progreso económico y social siempre que los inmigrantes “*fuera de raza blanca y aptos para el trabajo agrícola*”.²⁸⁴ Además formaba parte de la política de “contención frente a la inmigración haitiana, creando un “cordón

²⁸² NARANJO OROVIO, C. PUIG SAMPER, M.A. De isla en isla: los españoles exiliados en la República Dominicana, Puerto Rico y Cuba. *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura* nº 735 2009 pp..87-88.

²⁸³ ALFONSECA GINER DE LOS RÍOS, B. El incidente del vapor Cuba o los oscuros móviles de una política de inmigración en la Era de Trujillo en Reina C. ROSARIO FERNÁNDEZ (Coord.) *El exilio republicano español en la sociedad dominicana*. Seminario Internacional, marzo 2010, pp.31-66

²⁸³ GÓMEZ TEJERA, N. *Exiliados españoles en República Dominicana 1939-1943. Descripción y análisis socioeconómico y demográfico*. Academia Dominicana de la Historia 2012

²⁸⁴ NARANJO OROVIO, C, Transterrados españoles en las Antillas: un acercamiento a su vida cotidiana, *Anuario de Estudios Americanos*, vol. XLIV, EEHA, Sevilla, 1987, pp. 521-524.

humano de grupos hispanos”, que serviría de muro de contención a la penetración de la población del país vecino.²⁸⁵

En un contexto de fuertes contradicciones, el gobierno del presidente Rafael Leónidas Trujillo permitió la entrada de unos 3.500 exiliados españoles entre noviembre de 1939 y mayo de 1940²⁸⁶ y de unos 1.200 refugiados de origen judío, a quienes dispuso un trato más favorable que a los republicanos españoles.²⁸⁷

La contradicción ideológica se había trasladado también al plano político, ya que por una parte se mantenía el reconocimiento de la República española, aunque se perseguían a las corrientes izquierdistas locales y se había autorizado la constitución local de Falange Española.

Tantas contradicciones condujeron a una llegada escalonada y salpicada de incidentes y que finalmente abocó a que la mayor parte de los exiliados republicanos optasen por reemigrar a terceros países, de forma que a los tres años de su llegada el colectivo de exiliados se había reducido a la tercera parte y al finalizar la década de los 40, la mayoría se había dirigido a México, a Venezuela, quedando en la isla poco más de unos centenares de personas.²⁸⁸

En 1939, el SERE y el gobierno dominicano firmaron un acuerdo para el traslado de refugiados. Por este acuerdo, el SERE se hacía cargo de los gastos del transporte y de una pequeña cantidad individual de bolsillo para facilitar su sostenimiento²⁸⁹

Por su parte los consulados dominicanos de París y Burdeos estaban autorizados a exonerar del pago de derechos de inmigración, exigiendo un depósito inicial de cincuenta dólares por persona, cuya cuantía posteriormente se duplicó, para sufragar gastos de

²⁸⁵ VEGA, B. *La migración española de 1939 y los inicios del marxismo-leninismo en la República Dominicana*, Santo Domingo: Fundación Cultural Dominicana, 1984, p. 45.

²⁸⁶ HERRERIN LÓPEZ, A. La ayuda a los republicanos españoles exiliados en Santo Domingo *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales* nº 63, septiembre-diciembre 2005, pp.155-156

²⁸⁷ La colaboración de las organizaciones cuáqueras norteamericanas (AFSC American Friends Service Committee) facilitó la acogida de unas 1.200 personas

²⁸⁸ SANZ ROZALÉN, V. El Fugaz Exilio Republicano Español en La República Dominicana (1939-1945) *Revista de estudios sobre los exilios culturales españoles*. Universitat Jaume I. 2017 p. 73

²⁸⁹ PALAZÓN FERRANDO, S. op.cit. p. 277

instalación en el país. Este depósito sería devuelto a través de la Junta Pro-Refugiados Españoles (JPE) a su llegada.²⁹⁰

Mientras mantuvo su capacidad operativa, el SERE gestionó la selección de candidatos a emigrar con participación de las autoridades dominicanas, sin que haya podido documentarse los criterios de selección, aunque parece claro que la intervención de estas fue menor que las de México o Chile, hasta el punto de muchos de los embarcados no figuraban en las relaciones elaboradas por los consulados.

El Gobierno dominicano por su parte se comprometió a financiar las infraestructuras en las colonias agrícolas: vivienda y aperos, dentro de un Plan de colonización previsto para 5.000 personas.²⁹¹

La primera llegada colectiva organizada se produce a principios de noviembre de 1939 con la llegada del buque Flandre con 279 pasajeros a bordo, seguido ese mismo año de otros dos barcos con un total de más de 800 personas.

A pesar de la buena acogida inicial, que llevó a la República Dominicana a ser en los años 1939-1940 el segundo país en cuanto al número de exiliados españoles que recibe y el primero en relación con el volumen de población, no tardó mucho en producirse una situación de frustración y rechazo de los españoles a incorporarse a los proyectos agrícolas y de abandono de las explotaciones, registrándose una presencia creciente de los exiliados en la ciudad de Santo Domingo, ya que al cabo de doce meses más de la mitad habían abandonado el campo, con lo que tanto la opinión pública como la posición de las autoridades dominicanas hicieron pública su contrariedad por el proceder de los exiliados.

La llegada de nuevas expediciones de refugiados – entre enero y junio de 1940, llegaron otras cuatro con un total de 1820 pasajeros- contribuyó a agravar la situación, de forma que al desembarco se les

²⁹⁰ ALFONSECA GINER DE LOS RIÓS, B. op. cit. p..49

²⁹¹ GÓMEZ TEJERA, N. op. cit. pp..165-166

condujo directamente a las zonas rurales donde estaba previsto que se desarrollasen los proyectos.

Con todo, la situación más crítica se produce con la llegada en julio de 1940 del buque Cuba con 600 exiliados a bordo, a quienes no les autoriza el desembarco, alegando problemas tanto de documentación como de impago del depósito.²⁹²

La situación de enfrentamiento entre los representantes del SERE y de la JARE en Santo Domingo, contribuyó aún más al agravamiento de la crisis al persistir la negativa al desembarco, lo que derivó en una situación peligrosa para algunos miembros del pasaje, ya que, entre ellos, figuraban personalidades políticas y sindicales destacadas de la República, que si continuaban hasta Martinica, destino final del buque, podían ser entregadas a las autoridades francesas y, a través de estas, a las alemanas o a las del Régimen franquista, lo que podía acarrearles severas penas de prisión o, incluso, de muerte. La intervención de la JARE permitió reconducir la situación y efectuar el desembarco en México.²⁹³

Este incidente puso de relieve las inconsistencias del programa dominicana de acogida, así como que el Plan de colonización para los exiliados carecía de una base firme, estableciéndose que desde ese momento todas las llegadas de exiliados republicanos debían canalizarse a través de la Asociación para el Establecimiento de Colonos Europeos en la República Dominicana, con sede en Nueva York, (DORSA).

Ni los funcionarios dominicanos ni el SERE verificaron que los seleccionados fuesen agricultores, -solo lo eran el 4 por 100-, siendo la mayoría profesionales de nivel medio-alto de capacitación, intelectuales y técnicos. Dos de cada tres de los exiliados republicanos eran abogados, ingenieros, comerciantes, enfermeras, maestras, modistas, periodistas, es decir una inmigración mayoritariamente culta, con sólo un 1,5 de analfabetos frente a casi un tercio de la población española de la época, con lo que resultaba evidente que el perfil profesional dominante era incompatible con la

²⁹² ALFONSECA GINER DE LOS RIÓS, B. pp.31-66

²⁹³ GÓMEZ TEJERA, N. op. cit. p.186

realización de las tareas agrícolas además de que pronto comenzaron a resultar aquejados por las enfermedades típicas del trópico como paludismo y malaria.²⁹⁴

En estas circunstancias, la situación de la mayoría de las colonias agrícolas llegó en poco tiempo al colapso de forma que, salvo algunas decenas de personas, el resto terminaron por abandonarlas y refugiarse en las ciudades, de forma que en 1944 sólo quedaban 40 refugiados y en 1945, 26. Aunque tampoco en estas la situación les resultaba muy boyante, ya que, de 2.477 refugiados censados, sólo 485 contaban con un trabajo que les permitía subsistir.²⁹⁵

Por otra parte, la desaparición del SERE provocó primero la escasez y luego la ausencia de fondos, lo que motivó una nueva intervención de la Jare orientada, de acuerdo con las autoridades dominicanas, a la reemigración con destino a México, Venezuela, Cuba, Puerto Rico.

Un último factor era el clima político existente en la República Dominicana, los republicanos españoles eran reacios a aceptar nuevas restricciones de su libertad, después de la experiencia bélica y de los campos de concentración franceses, lo que contribuyó a un cambio de actitud del Gobierno dominicano que llega a ver cada vez más a los exiliados republicanos como aliados de la oposición interna.²⁹⁶

Durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, la situación de los exiliados republicanos en la República Dominicana resultaba esperpéntica. El dictador Trujillo toleraba dentro de ciertos límites, las actividades políticas de orientación antifascista (socialista o comunistas) incluidas la creación de centros y la publicación de periódicos y revistas de los republicanos españoles, que estaban prohibidas y por las que eran perseguidos los propios nacionales dominicanos.²⁹⁷

²⁹⁴ ALFONSECA GINER DE LOS RIÓS, B. op.cit. p. 64

²⁹⁵ ALFONSECA GINER DE LOS RIÓS, B. Ibid. p. 44

²⁹⁶ GÓMEZ TEJERA, N. op. cit. p. 99

²⁹⁷ Algunas de las escasas colonia rurales que se mantuvieron, como la de Pedro Sánchez, se convirtió en un centro de organización productiva comunista, en el que los exiliados trataban de poner en práctica las ideas que la Guerra Civil había frustrado

La situación de “guerra fría”, finalizada la Segunda Guerra Mundial, tuvo un impacto radical en la situación de la colectividad española, en particular en aquellos sectores que habían disfrutado de un mejor estatus, hasta el punto de ser acogidos en las instituciones educativas y culturales dominicanas, ya que el antifascismo se transformó en anticomunismo, lo que se tradujo no solo en la prohibición y represión de las actividades políticas, expulsiones de personas sospechosas de ideología comunista y despido de las instituciones de enseñanza.²⁹⁸

▪ VENEZUELA

La llegada de exiliados españoles a Venezuela revistió determinadas peculiaridades en relación con la de otros países de su entorno, como Cuba o México, aunque presenta algunas analogías en relación con la de este último país e incluso con la de la República Dominicana.

El Plan o Programa de Febrero, anunciado por el General López Contreras en 1936, representa el punto de partida para la estabilidad política, económica y social en el país.

Entre los distintos objetivos del plan figura uno relativo a inmigración y colonización, en el que se proponía de forma general incentivar la inmigración, en tres sectores particulares: profesionales cualificados para cubrir las carencias del sector público en materias como hacienda, fomento industrial, desarrollo agrícola, planificación urbana, vivienda obrera, y sanidad. En segundo lugar, se proyectaba crear colonias agrícolas con emigrantes con experiencia e interés por el cultivo del campo. Finalmente se pretendía, al igual que ocurría en la República Dominicana, “blanquear la raza”, por lo que los emigrantes de origen europeos eran los preferidos.²⁹⁹

²⁹⁸ PLA BRUGAT, D. “Introducción”, en Dolores PLA BRUGAT (coord.), Pan, trabajo y hogar. El exilio republicano español en América Latina, *SEGOB-Instituto Nacional de Migración-Centro de Estudios Migratorios/Instituto Nacional de Antropología e Historia/DGE Ediciones SA de CV*, México, 2007, pp.19-30

²⁹⁹ BANKO, C. La inmigración española en Venezuela: una experiencia de esfuerzo y trabajo productivo *Espacio abierto*, vol.28, núm. 1, 2019 pp. 123-137,

Estos propósitos se plasmaron en la Ley de Inmigración y Colonización, aprobada por el Congreso Nacional el 22 de julio de 1936 que, con el objetivo de llevar a cabo una verdadera reforma agraria, establecía una serie de ventajas para los inmigrantes, tales como: “*carta de naturaleza nada más llegar al país, exención del servicio militar y del pago de rentas durante diez años, entrega en propiedad de las tierras baldías que pida y pueda cultivar*” el inmigrante.³⁰⁰

Poco después, en agosto de 1938 se creaba en Caracas el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización (ITIC), como organismo destinado a acoger a los exiliados y a orientarlos hacia las zonas y sectores prioritarios, creándose centros de recepción de inmigrantes en Caracas y Carabobo.

Fruto de este planteamiento se pusieron en marcha diversas experiencias de colonización en las que se implicaba a colonos de distintos países, no solamente los republicanos españoles.

En 1938 se proyectó una colonia modelo en una finca de 2.800 hectáreas en Carabobo, dotada con instalaciones para acoger a 75 familias suizas y danesas, aunque al final solamente se instalaron 48 familias danesas, que apenas si resistieron un año, debiendo ser repatriada la mayoría. Fueron sustituidas por familias españolas, venezolanas y portuguesas.³⁰¹

Los proyectos no se vieron correspondidos por la realidad, ya que el número de inmigrantes llegados bajo control del ITIC entre 1939 y 1945 apenas superó los 3.500, y además su destino fue mayoritariamente urbano.³⁰²

El clima parecía propicio para acoger a los españoles refugiados en Francia, pero las reservas ideológicas sobre las personas vinculadas al bando republicano hicieron que no se organizaran expediciones a

³⁰⁰ MARTÍN FRECHILLA J. J. Sin solución de continuidad: exiliados e inmigrantes españoles en la construcción de Caracas: 1936 -1958. *Exils et migrations ibériques au XXe siècle*, n°5, 1998. p. 218

³⁰¹ BANKO, C. op. cit. p. 128

³⁰² Número de inmigrantes controlados por el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización en 1939, 1.583 inmigrantes; en 1940, 1.333; en 1941, 0; en 1942, 117; en 1943, 107; y en 1944, 409, en Clemente TRAVIESO. *Inmigración, sí, demagogia, no* El Nacional, 13.05.1949

Venezuela con la excepción de los exiliados originarios del País Vasco, por su perfil de conservadores, católicos y anticomunistas, que contaron con apoyo tanto del Gobierno vasco en el exilio como de las ricas colectividades vascas radicadas en América.³⁰³

El acuerdo para acoger inmigrantes vascos fue firmado en 1939, antes de finalizar la Guerra civil, entre el Gobierno de Euzkadi, exiliado en Francia, representado por el PNV, y el Gobierno venezolano por intermedio del ITIC, y en el que no se incluían restricciones profesionales; por el contrario se establecía que los inmigrantes vascos no serían destinados a las colonias agrícolas, que viajarían con contrato de trabajo y que el Gobierno venezolano anticpararía los gastos para el pasaje y la instalación.³⁰⁴

El Gobierno Vasco dispuso en territorio francés de una infraestructura de soporte: una delegación del Gobierno Vasco y un consulado en Bayona y el Hospital de la Roseraie en Bayona.³⁰⁵

Fruto de esta colaboración fue la llegada en el verano de 1939 de un total de trescientas familias vascas, a bordo de los siguientes vapores: Cuba, 66 familias; Le Havre, 82 familias, y Flandre, 102 familias, los tres durante el mes de julio y Bretagne, 53 familias, el 26 de agosto.

Una prueba del intento por intensificar las relaciones económicas y comerciales del Gobierno Vasco con las autoridades venezolanas está representada por la constitución de la sociedad “Pesquerías Vascas del Caribe”, constituida a raíz de la llegada en septiembre de 1939 de los pesqueros Bigarrena y Donibane, de seis toneladas, con una tripulación de 8 hombres por barco, como adelantados de un proyecto que incluía el traslado de 200 marineros.

Como ocurrió en la selección de refugiados a México, también aquí primó la cercanía ideológica con el nacionalismo vasco,

³⁰³ MARTÍN FRECHILLA, J.J. *Diálogos reconstruidos para una historia de la Caracas Moderna*. Caracas Universidad Central de Venezuela. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico. 2004 p..251

³⁰⁴ MARTÍN FRECHILLA, J.J.Ib.p.252

³⁰⁵ En Caracas las figuras clave fueron el jesuita Aguirre Ceceaga y Policarpo Larrañaga, antiguo párroco de Éibar, así como Ignacio de Rotaeché, expresidente del Euzkadi Buru Batzar y Manuel Chalbaud y Errazquin, antiguo Rector de la Universidad de Deusto. MARTÍN FRECHILLA, J.J. Ib.p. 252

confundiéndose la actuación del Gobierno vasco con la del PNV, de forma que, cuando la empresa pesquera fracasó, el Gobierno Vasco resultó salpicado, al considerar que se habían utilizado fondos públicos para financiar proyectos partidistas.

El reconocimiento del Gobierno de la República Española en el Exilio por parte de la Junta Revolucionaria de Gobierno de Venezuela en 1945 no supuso un gran incremento en la llegada de exiliados españoles, sino que se siguieron admitiendo solicitudes de admisión de refugiados españoles, en buena parte procedentes de la República Dominicana, de forma que al final de este periodo habían sido admitidas en Venezuela alrededor de cinco mil exiliados españoles.

▪ ARGENTINA

A partir de 1930 se había producido la práctica cesación de la emigración económica a Argentina. El Gobierno implantó un arancel por la expedición del visado de ingreso, con la única excepción de los que se dirigiesen al sector agrario; pero dos años después se adoptaron nuevas medidas restrictivas, tales como la exigencia de contrato de trabajo, fondos de inversión suficientes o familiares que asegurasen medios de subsistencia, lo que se tradujo en una importante reducción de las entradas y en un incremento de los retornos, dada la difícil situación que se vivía en las ciudades.

En 1938 se aprueba por Decreto de 28 de julio se una regulación selectiva guiada por criterios productivos y no competencia con la mano de obra nacional, a la que se reserva al menos el 60 por ciento de los puestos de trabajo en el sector de obras públicas.

Esta situación de cierre de fronteras se aplicó e incluso se acentuó en relación con la emigración política, no organizándose ninguna expedición de acogida e incluso prohibiendo la acogida de exiliados republicanos españoles, con excepción de los de origen vasco, en virtud del Decreto Presidencial de 20 de enero de 1940 por

influencia del Comité Pro-Inmigración Vasca, que propició la llegada de unos 1.500 exiliados.³⁰⁶

Argentina acogió un número indeterminado de exiliados republicanos, que oscila entre los tres mil y los diez mil, en función del periodo de tiempo que se considere; un número mucho menor al que correspondería en relación al flujo migratorio tradicional y de lo que cabría esperar de un país donde existía una amplia colectividad española muy asentada.³⁰⁷

La cifra no debe interpretarse como desinterés por parte de la sociedad argentina ante la situación española. Antes bien, tanto la sociedad argentina como la colectividad emigrante española radicada en el país no habían permanecido indiferentes ante la proclamación y posterior evolución de la Segunda República Española ni, mucho menos, ante la Guerra Civil, que provocó una profunda división entre las fuerzas políticas argentinas.³⁰⁸

La posición del gobierno del General Agustín P. Justo fue contraria a la acogida de refugiados españoles, estableciendo controles muy severos para evitar su ingreso, tanto mediante la negativa a concesión de visados en los consulados argentinos en Europa, especialmente en Francia, como prohibiendo el desembarco de personas que calificaban de indeseables por su consideración de “rojos”.³⁰⁹

Tampoco prosperaron los proyectos presentados para acoger a menores durante el transcurso de la guerra ni a un millar de familias recluidas en los campos de concentración franceses, a pesar de que

³⁰⁶ BOCANEGRA BARBECHO, L. Argentina y el exilio republicano de 1939: las fronteras y el movimiento de solidaridad, *Bulletin of Spanish Studies: Hispanic Studies and Researches on Spain, Portugal and Latin America*, 91:1-2, pág. 3

³⁰⁷ BOCANEGRA BARBECHO, L., cifra el 5.772 el número de inmigrantes españoles durante 1939. ib. p. 16

³⁰⁸ SCHARWZSTEIN, D. La llegada de los republicanos españoles a la Argentina. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 37, CEMLA, 1997, pp. 423-447:

³⁰⁹ DEVOTO, F, J. El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en Argentina (1919-1949) *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*, 41: 162 2001, pp. 287-288, citado por Lidia BOCANEGRA BARBECHO *Argentina y el exilio republicano de 1939: las fronteras y el movimiento de solidaridad* "Bulletin of Spanish Studies: Hispanic Studies and Reseaches on Spain, Portugal and Latin América, 91:1-2, pág.7

los gastos del traslado y la manutención inicial iban a correr por cuenta del Gobierno de la República.³¹⁰

Por ello, la modalidad predominante durante el desarrollo de la Guerra Civil fue la del ingreso individual o en pequeños grupos familiares, en base a relaciones personales y con frecuencia en forma de reemigración con un itinerario que partía predominantemente desde la propia Península a través de Portugal y, a partir de 1940, desde Francia.

Un suceso paradigmático de esta situación está representado por la llegada a principios del mes de noviembre de 1939 al puerto de Buenos Aires del vapor francés “Massilia”, en el que viajaban 147 exiliados republicanos españoles, procedentes de Francia, en situación de tránsito hacia otros países iberoamericanos: 132 a Chile, 6 a Paraguay y 9, a Bolivia.

La actitud de las autoridades argentinas de emigración era tan estricta que *“no les estaba permitido ni asomarse a los ojos de buque”* del buque, según informaba un diario de la capital. Una intensa campaña de prensa, lamentando que el trato dado a los intelectuales era de un rigorismo aplicable a los *“peligrosos confinados”* y organizando una campaña de recogida de fondos para costear su instalación, llevaron al Gobierno argentino a autorizar la estancia de 50 pasajeros.

La colectividad española contaba con un extenso y arraigado entramado asociativo, en el que confluían, junto a las tradicionales asociaciones benéficas y de socorros mutuos, otros centros con clara significación política y los centros regionalistas, en ocasiones, denominados “étnicos”, en particular, catalanes y vascos y, en cierta medida gallegos, que habían acentuado su singularidad e identidad “nacionalista” durante el periodo republicano. Entre ellos destaca del Centro Republicano Español de Buenos Aires, como representante de la corriente liberal y republicana.

La división entre las entidades colectivas españolas perduró durante toda la posguerra, a pesar de que las relaciones entre los regímenes de Perón y de Franco favorecieron la posición de las entidades

³¹⁰ BOCANEGRA BARBECHO, L. op.cit. pág.

conservadoras, tales como el Club Español o Asociación Patriótica, mayoritariamente dominadas por la emigración económica acomodada.

Hasta la transición democrática, algunos centros de orientación izquierdista, como el Centro Republicano Español de Buenos Aires o regionales de inspiración nacionalista, se mantuvieron fieles a sus convicciones republicanas y se negaron a solicitar ayudas e incluso mantener relaciones con representantes del Gobierno de Franco.

▪ BRASIL

Analizando la serie histórica de entradas anuales de españoles en Brasil puede observarse que durante la década 1936-1946 se registran los menores índices migratorios de toda la serie histórica, de lo que se deduce que fueron muy pocos los españoles que entraron en país por motivos políticos.³¹¹

La inexistencia de organizaciones que facilitasen y apoyasen el traslado de los refugiados españoles de Francia a Brasil, ya que la embajada y consulados brasileños en Francia sólo se ocuparon de la repatriación de sus nacionales, hizo que la llegada de exiliados republicanos pueda ser calificada de poco significativa.

En Brasil gobernaba Getulio Vargas cuya revolución de octubre de 1930 había derivado hacia un régimen conservador, nacionalista y autoritario, inspirado en los fascismos europeos, que se expresó en el Estado Novo de 1937, identificando a la ideología comunista como el gran enemigo y en el chivo expiatorio de todos los problemas del país. Esta orientación ideológica del Gobierno brasileño y su aparente neutralidad, basada en un doble juego que toleraba la existencia de una doble representación diplomática y consular, constituían un freno para optar por este destino por parte de los exiliados españoles, ya que a pesar de que Brasil mantenía con la República relaciones diplomáticas las entidades que la apoyaron fueron objeto de censura e incluso del cierre.

³¹¹ Datos sociológicos de la ciudadanía española. Ministerio de Empleo y Economía Social. Consejería de Brasil

Tampoco contribuyó a ello el trágico suceso ocurrido en 1937 cuando algunos inmigrantes españoles, entre ellos Márquez Sánchez, expulsados de Brasil bajo la acusación de pertenecer a organizaciones subversivas, en lo que se consideró un error consular, fueron desembarcados en el puerto de Vigo, entregados a las tropas de Franco y fusilados.³¹²

La ambigüedad de la posición del Gobierno influyó en la toma de posición que adoptaron las instituciones españolas en Brasil. Como norma general, los estatutos de la mayoría de las entidades colectivas prohibían, bajo la sanción de baja como asociado, la realización de actividades de carácter político, incluidos los debates. Sin embargo, con la proclamación de la Segunda República y, sobre todo, con el estallido de la Guerra Civil, se produjo una fractura y un alineamiento no sólo ideológico sino político.³¹³

La Sociedad Española de Socorros Mutuos de Río de Janeiro, manifestó un tímido apoyo a la República durante el inicio de la guerra, pero en su transcurso evolucionó hacia una actitud de no compromiso. En mayo de 1940, se presentó ante la Junta una comisión integrada por los presidentes del Centro Gallego y del Centro Republicano Español de Sao Paulo, solicitando que la Sociedad se uniera al resto de las entidades españolas en una petición conjunta al presidente del país, rogándole que autorizase la entrada de exiliados españoles hasta entonces refugiados en Francia. A pesar de valorar el carácter humanitario de la propuesta, se rechazó por “*ser considerada con cierto carácter político*”. Desde entonces siguió una orientación favorable al régimen de Franco, solicitando y recibiendo subvenciones, que la situó en buena posición para la acogida de nuevos inmigrantes económicos.³¹⁴

Una trayectoria similar siguió la Sociedad Española de Beneficencia de Río de Janeiro, con 4.000 socios, cuya actividad principal era el mantenimiento de un hospital para la colectividad, evolucionando

³¹² Gaceta Hispana de 2 de octubre de 1937, en VENTURINI OLIVEIRA, E. *Republicanos y rebeldes más allá de las fronteras: Brasil y la guerra civil española*. Tesis doctoral en acceso abierto Universidad de Valencia 2016, pp.156 y 161

³¹³ GAMBI GIMENEZ, E. *Republicanos y franquistas en Brasil (1936-1939) Centro de Estudios Brasileños*. Universidad de Salamanca 2006, págs..134-135

³¹⁴ GAMBI GIMENEZ, E. *Ib.* pp. 135-36

desde posiciones favorables a la República hasta inclinarse a partir de 1938 por el régimen de Franco.

En Santos, donde residían alrededor de 8.000 españoles, la dos principales entidades, el Centro Español y la *Sociedad Española de Repatriación*, con una larga tradición monárquica y conservadora no sólo se mostraron contrarios a la República, sino que tomaron claramente partido por el bando franquista durante la Guerra Civil.³¹⁵

Con distinta orientación existían otras entidades, como el Centro Republicano de Sao Paulo, creado en 1918, y los centros republicanos, creados a raíz de la proclamación de la Segunda República, de Santos, Río de Janeiro y Porto Alegre, que fueron clausurados en 1937 por considerarlos el Gobierno brasileño centros de orientación comunista.

Prueba de la división existente entre la colectividad española se refleja en las posiciones de la Cámaras Españolas de Industria y Comercio, ya que mientras la de Río se mantuvo fiel a la República, la de Sao Paulo no solamente apoyó al franquismo, sino que prestó su sede a la representación del gobierno de Burgos.³¹⁶

Esta situación se tradujo en una significativa reducción en el número de españoles censados en Brasil, que en 1940 alcanzaba la cifra de 160.557 personas, lo que representaba una disminución del veinticinco por ciento respecto a los registrados veinte años antes.
317

▪ REPÚBLICA DE CUBA

Cuba tenía una antigua tradición para el exilio español. En el siglo XIX militares y obispos carlistas fueron desterrados a Cuba, asimismo a

³¹⁵ GAMBI GIMENEZ, E. Ib. pp.138-140

³¹⁶ QUIJADA, M. y TABANERA, N. Actitudes ante la Guerra Civil española en las sociedades receptoras. En Pedro VIVES, Pepa VEGA y Jesús OYAMBURU, (Coords.); *Historia general de la emigración española a Iberoamérica, Madrid: Cedeal/Historia 16, 1992, Vol.I, pp.500-506.*

³¹⁷ PALAZÓN FERRANDO, S. op. cit. p. 268

principios del siglo XX, durante la dictadura de Primo de Rivera, se exiliaron en aquel país políticos de izquierda.

El Gobierno cubano promulgó en noviembre de 1933 la Ley de Nacionalización del Trabajo en la que se disponía que reservaba para nacionales cubanos el 50 por ciento de los puestos de trabajo, así como la totalidad de las nuevas plazas o vacantes, así como la preferencia para permanecer en la empresa en caso de despido, lo que junto a la situación económica llevó al Gobierno de la República a suspender temporalmente la emigración a Cuba.

La izquierda cubana se posicionó de forma decidida a favor de la República durante la Guerra Civil, lo que se tradujo en una nutrida aportación de efectivos militares, se estima que 850 cubanos se alistaron y lucharon en España a favor de la República. Para estos sectores de la sociedad cubana, la España franquista era la continuadora de la tradición monárquica retrógrada de la que habían logrado independizarse, mientras que la República representaba la verdadera España, tolerante y amante de libertad frente al fascismo.³¹⁸

Sin embargo, en 1937 el Gobierno cubano impone la obligación de un depósito a la entrada de 500 pesos como garantía para la repatriación, llegando en 1939 a prohibir la entrada en aquel país de todas aquellas personas que puedan constituir una carga pública.

Las autoridades cubanas no se sumaron a la organización de operaciones colectivas, sino que las entradas se produjeron de forma individual, bajo una doble modalidad, aceptación personal de destacados intelectuales y artistas y colectivos procedentes de otros países, en concreto de la República Dominicana.

Incluso los intelectuales españoles fueron objeto de un trato desconcertante, pues al tiempo que eran recibidos como “una transfusión de sangre”, se formaba en la Universidad de la Habana el Frente Cubano, que promovía la expulsión de todos los extranjeros, especialmente de los republicanos españoles.³¹⁹

³¹⁸ SERRA, A. La extraña familia: intelectuales españoles exiliados en Cuba 1936-1943, en Damaris PUÑALEZ - ALPIZAR, D. (ed.) *El Atlántico como frontera. Mediaciones culturales entre Cuba y España* Ed. Verbum 2014 p. 56

³¹⁹ CUADRIELLO, J.D. *El exilio republicano español en Cuba*. Salamanca: Siglo XXI Edit. 2009, pp. 38-39

En conjunto se estima que fueron unos tres mil los exiliados republicanos que llegaron a Cuba, y, al carecer de apoyo tanto del Gobierno como de las organizaciones políticas, una gran parte de ellos terminaron por abandonar el país, con el resultado de que el número de residentes españoles en la isla se cifrase en 1943 en algo más de 150.000 personas, 100.000 menos de las que residían en 1930.³²⁰

▪ URUGUAY

Uruguay no constituyó un destino significativo para los exiliados españoles desde el punto de vista cuantitativo, lo que ha llevado a algunos autores a definir la actuación de las autoridades uruguayas como “política inmigratoria de puertas cerradas.”³²¹

Las dispares actitudes de las fuerzas políticas y sociales y la existencia de una asentada colectividad emigrante hicieron que ingresase en Uruguay un número significativo de exiliados españoles, de difícil cuantificación, ya que bastantes de las entradas no constan en los registros oficiales. La inexistencia de un organismo que organizase y financiase el traslado, como ocurrió en el caso de México, hace que el número sea menor y la falta de información mayor.

La elección de Uruguay, por parte de exiliados republicanos españoles, obedece a razones relacionadas con la existencia de lazos familiares o de paisanaje con flujos anteriores. La referencia identitaria es especialmente fuerte en el caso de catalanes, vascos y gallegos.

En otros casos, organizaciones políticas, sindicales o del ámbito cultural y académico intervinieron para facilitar la salida de España y la acogida en Uruguay. Esporádicamente surgió de forma imprevista la oportunidad de desembarcar en un puerto uruguayo, no previsto como destino, al mostrar las autoridades una actitud menos hostil ante su presencia. Por último, las fronteras uruguayas con Brasil o

³²⁰ CUADRIELLO, J.D Ib. p. 24

³²¹ FACAL SANTIAGO, S. Política inmigratoria de puertas cerradas. Uruguay frente a la llegada de refugiados republicanos y judíos alemanes. *Revista Complutense de Historia de América*, Vol.28 2002 pp. 169-193

Argentina resultaban bastante permeables y los funcionarios encargados de la documentación y control facilitaban en algunas ocasiones los trámites por convicción o por dinero.³²²

En todo caso, si se toman en cuenta los registros de emigrantes españoles llegados al puerto de Montevideo apenas si superan los dos centenares desde el comienzo de la Guerra Civil hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, aunque las cifras comienzan a ser significativas en la década de los años cincuenta, en que se alcanza una media de tres mil emigrantes año.³²³

La posición del Gobierno uruguayo (bajo la presidencia de Gabriel Terra, del partido colorado) fue durante la década de los años treinta contraria a la acogida de inmigrantes, dado que la crisis del 29 había tenido un fuerte impacto en una economía básicamente agropecuaria, dependiente de las exportaciones.

Desde la ley 8868 de 19 de julio de 1932 se suceden las normas que endurecen el régimen de los extranjeros, estableciendo tanto causas de inadmisión, entre ellas la carencia de recursos de subsistencia durante un año, como de expulsión, incluso para quienes poseían “carta de ciudadanía nacional”³²⁴

A pesar de que la Constitución Uruguaya de 1934 establece en su artículo 36: “Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros. La inmigración deberá ser reglamentada por la Ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad”.

El partido colorado, con apoyo sectores conservadores y oligárquicos, accede al poder en 1933 mediante un golpe de estado,

³²² CORAZA DE LOS SANTOS, E. Un destino casi invisible y una memoria viva, la del exilio republicano español en Uruguay, *Migraciones y exilios Cuadernos de la Asociación para el Estudio de los Exilios y Migraciones Ibéricas Contemporáneas*. AEMIC 2011 p.65

³²³ CORAZA DE LOS SANTOS, E. Ib. pág.68

³²⁴ El artículo 1º del Decreto de 6 de septiembre de 1932 establece “Hasta el 30 de agosto de 1933 prohíbe se la entrada al país de extranjeros que carezcan de recursos para subsistir por el término de un año” (600 pesos) que debían ser depositados en el Banco de la República a nombre del inmigrante y que no podían ser retirados sino a razón de 50 pesos mensuales)

endureciendo la política inmigratoria mediante la aprobación de una nueva Ley de inmigración, Ley 9604, de 13 de octubre de 1936, que añade nuevos motivos para denegar la entrada de extranjeros como los “*factores políticos*” o la necesidad de un certificado consular en el que se hiciese constar la no vinculación con organismos sociales o políticos vinculados a la violencia.

A pesar de que los partidos políticos uruguayos de izquierda, las alas más progresistas de los partidos tradicionales, buena parte del mundo cultural y de la colectividad española apoyaba a la República y se oponía al fascismo no lograron modificar la posición gubernamental ni organizar ninguna actuación colectiva en favor de los españoles refugiados en Francia, sino que la mayor parte de estos procedían de los territorios ocupados por las tropas franquistas, y su ingreso en el país se hizo de forma individual.

e) El exilio de los líderes políticos

La mayor parte de los exiliados de la guerra civil volvieron a España, la mayoría apenas finalizada la Guerra Civil. Quienes rechazaron el futuro que les aguardaba en España, bien por las responsabilidades que pudieran exigírseles o por incompatibilidad con la dictadura de Franco, optaron por permanecer en Francia o emigrar a América.

Pero existía el grupo de dirigentes políticos de los partidos republicanos, cuyos nombres figuraban en la relación que el Gobierno de Franco había confeccionado, con objeto de que no se les permitiese la salida hacia América, y cuya detención y entrega podía significarles la condena a muerte.

Los dirigentes políticos y militantes del Partido Comunista de España (PCE) y combatientes destacados durante la Guerra Civil, (alrededor de 2.900) zarparon desde el puerto de Le Havre en buques soviéticos con destino al territorio de la URSS. Quienes poseían formación militar, en particular marinos y aviadores, fueron instruidos para unirse al ejército soviético; los líderes políticos mantuvieron su actividad y el resto se integraron en la sociedad soviética como trabajadores.

Por el contrario, los dirigentes del PSOE y de la UGT o bien permanecieron en Francia (en París y Toulouse, principalmente) o embarcaron rumbo a algún país iberoamericano, sobre todo a México, donde contaban con el apoyo tanto el Comité Técnico de Ayuda a los Refugiados Españoles (CTARE) como la Junta de Auxilio a los Republicanos Españoles (JARE). En cuya capital se fijó la sede del gobierno de la República en el exilio hasta su traslado a París en 1946, una vez finalizada la Guerra Mundial.

f) El exilio de los “niños no acompañados”

De entre todos los colectivos afectados por la Guerra, el colectivo de los niños, con la terminología actual, los “menores”, merece una consideración especial. Los menores de edad, acompañados o no, son uno de los colectivos más vulnerables en todo proceso migratorio, y, con frecuencia, se utilizan como símbolos y objetivos de la actuación política.

Desde el comienzo de las hostilidades, la población infantil sufrió sus peores consecuencias: desarraigo, al tener que abandonar el entorno familiar; abandono de familiares que fueron reclutados o encarcelados, y penuria por falta de alimentos y cobertura de necesidades básicas.³²⁵

Por otra parte, los niños se hallaban más expuestos a las secuelas de la guerra, no solamente en el plano psicológico y en el formativo, sino incluso en la posibilidad de perder la vida en su transcurso.³²⁶

Por todo ello hubo un interés, no sólo con fines propagandísticos, sino humanitario por evitar a los niños los horrores de la guerra trasladándolos de forma temporal fuera del escenario bélico. Con ello se puso en marcha un proceso migratorio específico, aunque con algunos rasgos comunes a todo proceso migratorio, como su presunción de temporalidad, que en algunos casos no se cumplió.

Aunque hubo varios intentos por proteger a los niños, algunos en España como la “casita uruguaya”, instalada en Torrent (Valencia) para los menores desplazados por la guerra., y otros desde Francia, como la

³²⁵ ALTED VIGIL, A. Las consecuencias de la Guerra Civil española en los niños de la República: de la dispersión al exilio *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, H.^ª Contemporánea, t. 9, 1996 p. 208

³²⁶ SALAS LARRAZABAL, R. estima que fallecieron durante la guerra unos 138.000 niños más que en tiempo de paz, frente a unos 275.000 adultos que fallecieron de muerte violenta, en Alicia ALTED VIGIL, Ib. p. 211

propuesta del Comité Argentino de Mujeres pro Huérfanos Españoles, que a finales de 1939 , dentro de una campaña de ayuda a los niños republicanos que se hallaban en los campos de concentración de Francia, pretendía trasladar a 200 menores a Argentina, proyecto frustrado por la oposición del Gobierno argentino y del parlamento argentino.³²⁷

Tres son, sin embargo, las experiencias relativas a menores que merecen un examen particular:

- los menores enviados a Europa en el transcurso de la Guerra Civil y que fueron repatriados a la finalización de la misma (1936-1945), conocidos como “niños de la Guerra”.
- los conocidos como “Niños de Rusia” o de “Moscú”, cerca de 3.000 y
- los “Niños de Morelia”, acogidos en México. 455 menores.

f.1) Los “niños de la guerra”

En el transcurso de la contienda y cuando la intensidad del riesgo aumentaba, las autoridades públicas, tanto la Delegación del Gobierno de la República como del Gobierno Vasco, decidieron evacuar a los menores de las zonas republicanas del frente norte. Acompañados por sus educadores o maestros, con objeto de continuar en la medida de lo posible los programas escolares y mantener los vínculos personales.

Contaron con el apoyo de gobiernos extranjeros de países, como Francia, Suiza o Gran Bretaña, y la colaboración de organizaciones humanitarias como la Comisión Internacional para la Ayuda a los Refugiados Infantiles de España, el Comité d'Accueil aux enfants d'Espagne, o “Basque Children's Committee”, así como el Alto Comisariado para los Refugiados de la Naciones Unidas y Comité Internacional de la Cruz Roja.³²⁸

El número de menores, agrupados en distintos programas puestos en marcha en su ayuda como “niños de la guerra” o “refugiados infantiles

³²⁷ BOCANAGRA BARBECHO, L. Argentina y el exilio republicano de 1939: las fronteras y el movimiento de solidaridad *Bulletin of Spanish Studies: Hispanic Studies and Reseaches on Spain, Portugal and Latin América*, 91:1-2, p.10

³²⁸ Ministerio de Cultura y Deporte. Centro de Información y Documentación (CIDA) *El exilio infantil. Los niños de la Guerra*.

de España”, ha sido estimado en algo más de 32.000, de los que fueron repatriados poco más de 20.200.³²⁹

Dentro de Europa, Francia fue el país que más niños españoles acogió con cerca de 20.000 menores; en torno a 5.000 niños llegaron a Bélgica; alrededor de 4.000 se dirigieron a Inglaterra; Suiza acogió unos 800 niños y Dinamarca, unos 100.³³⁰

Estas estimaciones se ven confirmadas en un informe de la Delegación de Repatriación de Menores elaborado en 1949, que cifraba en 32.037 el total de niñas y niños españoles evacuados al extranjero durante la guerra. con la siguiente distribución por países: Francia, 17.489; Bélgica, 5.130; Gran Bretaña: 4.430; URSS, 3.291, Suiza: 807, México, 430, otros países, 455.³³¹

Finalizada la guerra, el Régimen de Franco incluyó entre sus objetivos prioritarios conseguir la repatriación de los menores a través de la Delegación Extraordinaria de Repatriación de Menores (DERM), dotando a la misión de una fuerte carga ideológica: la expatriación se presentaba como forzosa y la repatriación como un regreso a los brazos de la “madre patria”.

La repatriación debía hacerse con premura por dos motivos: evitar la “perversión ideológica” de que podían ser objeto en los países de destino, especialmente en el caso de países socialistas y, en el terreno práctico, minorar la sangría demográfica originada por la guerra.

Por ello, al finalizar la contienda, se persigue, en el marco de una operación de propaganda, que todos los niños que habían sido evacuados durante la guerra y entregados en acogida a familias europeas que apoyaban la causa republicana, sean repatriados, encomendándose la misión de su localización y repatriación al Servicio Exterior de Falange.

La misión no resultaba fácil de conseguir, tanto por la situación bélica que se vivía en Europa, como por la situación legal de los menores, algunos de los cuales habían sido acogidos por familias en los países de

³²⁹ ALTED VIGIL, A. op. cit. p..12

³³⁰ En el Reino Unido el Basque Children's Committee fletó el vapor Habana para evacuar niños del País Vasco después del bombardeo de Guernica en mayo de 1937

³³¹ BLANCO POLO, A. *Gobierno de las poblaciones en el primer franquismo (1939-1945)* Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz, 2006 pp. 97-98)

residencia, las cuales, al haber establecido profundos lazos afectivos con los menores, mostraron su oposición a ceder su custodia, lo que provocó que en ocasiones se recurriera a métodos poco ortodoxos para conseguirlo.³³²

Estas prácticas fueron objeto en 2006 de la condena a España por parte del Consejo de Europa que señala que “*Niños refugiados fueron también secuestrados en Francia por el servicio exterior de “repatriación” del régimen y situados posteriormente en instituciones franquistas del Estado.*”³³³

Con todo, como la expatriación se había planteado como de carácter temporal, la mayor parte de los Gobiernos facilitaron la repatriación, con las excepciones de Méjico y la URSS, de forma que, en 1949, habían sido repatriados a España 20.266 menores, entre ellos, 12.831 desde Francia y 3.798 de Bélgica.³³⁴

Para revertir la “perversión ideológica” a la que habían estado expuestos, se opta por ingresar a los menores en instituciones públicas o darlos en adopción a familias que el Régimen consideraba adecuadas por su “reconocida moralidad y solvencia”³³⁵

En su instrumentación fueron adoptadas diversas disposiciones, siendo las más destacadas las siguientes:

- El 17 de mayo de 1940 se crea por Decreto de la Jefatura del Estado el Auxilio Social, dependiente del Ministerio del Interior, el Departamento de Protección a la Madre y al Niño, con una sección específica para los niños huérfanos o abandonados, y que se hace cargo de los niños repatriados en función de las competencias que le atribuye el art. Segundo c) “*Fundar establecimientos donde se atiende a la subsistencia y formación educativa de los huérfanos*”

³³² A partir de 1941 la Delegación Extraordinaria de Repatriación pasó a depender directamente de la Falange Exterior, por lo que el personal de esta última fue el que desempeñó la tarea de localizar y repatriar a los niños evacuados, llevando a cabo incluso operaciones clandestinas. Wikipedia Servicio Exterior de Falange, citando a SIERRA BLAS, V. *Palabras huérfanas: Los niños y la guerra civil*. Taurus 2009 pp. 70-71.

³³³ Resolución del Consejo de Europa de 17 de marzo de 2006, p. 74.

³³⁴ MARTIALAY, F., El fútbol en la guerra Vol.III, Federaciones guipuzcoana, navarra y vizcaína, *Cuadernos de Fútbol CIHEFE* 2017 p. 473,

³³⁵ LONGOBARDI, S. De los años del franquismo a la Ley de adopción de 1987: el léxico de las adopciones como ejemplo de retraducción social. *Cuadernos Aspi* 12.2018 p. 95

*pobres, de ambos sexos, y de edad inferior a la de dieciochos años, debiendo cuidar preferentemente de los que deban su orfandad a causa derivada de la Revolución y de la Guerra”.*³³⁶

- Estos establecimientos fueron el destino de muchos de los niños repatriados, en particular, los huérfanos o cuyas familias no estaban en disposición de reclamarlos o incluso cuando Auxilio Social consideraba que la familia no ofrecía garantías sobre su formación.
- El Decreto de 23 de noviembre de 1940 del Ministerio de la Gobernación, sobre protección del Estado a los huérfanos de la Revolución Nacional y de la Guerra.³³⁷
- La Ley de 4 de diciembre de 1941 sobre inscripción de niños repatriados y abandonados,³³⁸ que permite cambiar los apellidos a los menores acogidos en casa de expósitos y otros establecimientos de beneficencia, bajo excusa de facilitar la identificación de los niños repatriados o perdidos en el transcurso de la Guerra, aunque, en la práctica, complicaba su localización por sus familiares y posibilitaba adopciones irregulares.

Entre los niños que no regresaron a la conclusión de la guerra hay dos colectivos que tienen una relevancia especial: son los niños que fueron enviados a México, conocidos como “niños de Morelia” y los que fueron enviados a la Unión Soviética, conocidos como “Niños de Rusia”.

La expatriación de menores a la URSS y a México revistieron características especiales tanto por la forma en que se produjo su salida como por la duración de su permanencia.

f.2) Los “niños de Rusia”

Entre todos los niños en el extranjero, el régimen franquista mostró particular interés por los que habían sido trasladados a la Unión Soviética. Dos eran las razones de esta prioridad: una de naturaleza política -demostrar la supremacía ideológica y moral sobre el sistema comunista-, y otra, la urgencia por recuperarlos de los riesgos morales que les habría producido el contacto con la ideología comunista.

³³⁶ BOE del 29.

³³⁷ BOE del 3 diciembre

³³⁸ BOE del 16

Cruz Roja Rusa registra la llegada de casi 2.900 niños, procedentes en su mayor parte de Cantabria, el País Vasco y Asturias, en cuatro expediciones durante los años 1937 y 1938, coincidiendo con las batallas del frente del Norte. La edad oscilaba entre los tres y los catorce años y fueron acompañados por maestros y personal para la realización de tareas de apoyo.

Entre los niños seleccionados para la evacuación, pertenecientes a familias republicanas, predominaba su condición de huérfanos, hijos de militantes políticos o de obreros, aunque en las últimas expediciones se agregaron los hijos de militares y de aviadores.³³⁹

Su acogida inicial fue muy favorable por parte de las autoridades soviéticas, al convertirlos en un símbolo de apoyo y solidaridad en la lucha contra el fascismo y un futuro núcleo de apoyo para la implantación de una futura república socialista española, siendo distribuidos en grupos y aposentados en dieciséis “Casas de Niños”, acondicionadas para que el colectivo, agrupados por vínculos familiares o relación previa, pudiera vivir y desarrollar actividades educativas y deportivas.³⁴⁰

Las “casas de niños” eran instalaciones ideadas para lograr una educación integral de las personas, capaces de desarrollar las capacidades intelectuales y artísticas como los valores morales y políticos, con vistas a educar al nuevo ciudadano soviético. Esta orientación provocó el rechazo de algunos de los profesores disconformes con una orientación educativa demasiado rígida e ideologizada.

El desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, dado que la mayor parte de las “casas” se hallaban en la zona occidental de Rusia y en la actual Ucrania, forzó su traslado hacia zonas interiores y empeoró de forma dramática su situación, al escasear víveres y medicinas poniendo en riesgo no solo la seguridad sino la salud de los niños.

Como se descartó la posibilidad de su adopción, ya que formalmente estaban la protección del Partido Comunista de España y de la Cruz

³³⁹ CASTILLO RODRÍGUEZ, S. *MEMORIA, EDUCACIÓN E HISTORIA: el caso de los niños españoles evacuados a la Unión Soviética durante la Guerra Civil Española* Madrid, 1999 UCM Tesis doctoral no publicada 2000 p. 43

³⁴⁰ CASTILLO RODRÍGUEZ, S. *Ib.* p. 103

Roja, el desarrollo personal y profesional de los “niños”, discurrió por recorridos muy diferentes. Desde quienes se incorporaron al ejército rojo, e hicieron carrera en él, o los que se incorporaron al sistema productivo soviético a los que mostraron su disconformidad con decisiones de las autoridades fueron desterrados a regiones alejadas e inhóspitas, con grave quebranto de su salud e incluso de su vida.³⁴¹

El acuerdo, con la mediación de Cruz Roja, entre las autoridades franquistas y las soviéticas para la repatriación de españoles residentes en la Unión Soviética, alrededor de cinco mil, sin contabilizar a los expedicionarios de la División Azul, no se produce hasta 1956. En aplicación del mismo se produce el retorno de un total de 2.400 personas, en su mayoría “niños de Rusia”, convertidos en personas adultas de difícil adaptación al contexto político y social español, por lo que algunos optaron por regresar a la Unión Soviética, donde contaban con mayor vinculación afectiva e ideológica.³⁴²

Otros optaron por trasladarse por motivos familiares a México o a Cuba, para realizar funciones técnicas o educativas y donde fueron calificados de “hispano-soviéticos”.

Por Orden comunicada de 22 de marzo de 1957 de la Subsecretaria del Ministerio de la Gobernación se crea la Comisión Coordinadora de Repatriados con la finalidad de resolver la problemática legal, política y económica que planteaban los repatriados en los años 1956 y 1957 desde la Unión Soviética, así como ayudarles en materia de vivienda y trabajo, aunque el mismo tiempo fueron objeto de vigilancia policial ante la sospecha sobre su conducta, dado el lugar de su procedencia.

Un colectivo numeroso, plenamente integrado en la sociedad soviética, mantuvo la conciencia de grupo a través del Centro Español o Casa de España de Moscú, de donde procede el calificativo de “niños de Moscú”, que aglutinó a quienes se sentían más identificados con su pasado, y que no iniciaron los contactos con la Administración española hasta la finalización de la Dictadura franquista.

³⁴¹ Un artículo periodístico, firmado por César, publicado en La Vanguardia, el domingo 14 de junio de 1998, bajo el título “Los juguetes rotos de Stalin” indica, aunque sin citar las fuentes, que en 1943 cerca de un 40 por 100 de los niños españoles había muerto.

³⁴² YOUNG, G., *¿Sujetos peligrosos? Repatriados españoles desde la URSS en la Provincia de Vizcaya, 1956-1963* Cuadernos de Historia Contemporánea 38, 2016 p.104: 103-127

A partir de la transición, el Instituto Español de Emigración (IEE) primero, y la Dirección General de Emigración después, incluyeron al Centro en los programas de subvenciones, tanto para el mantenimiento y reforma de las instalaciones como para sus actividades. Con posterioridad, se contempló su situación específica tanto en la normativa sobre prestaciones asistenciales y sanitarias como en materia de nacionalidad,³⁴³ culminando con la aprobación de Ley 3/2005, 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español, desplazados al extranjero durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.³⁴⁴

f.3) Los niños de Morelia

El general Lázaro Cárdenas, presidente de México, se ofreció para acoger de forma temporal, con el objetivo de evitar las penurias y hacerles olvidar los traumas de la Guerra Civil a un grupo de hasta 500 niños y niñas de entre tres y quince años, organizando y financiando un alejamiento concebido como estancia temporal o colonias de vacaciones durante unas semanas o unos meses.³⁴⁵

Un total de 456 niños, hijos de familias republicanas modestas, en su mayor parte procedentes de Cataluña, Madrid, Valencia y Andalucía, acompañados de algunos maestros y personal médico, embarcaron en el puerto francés de Burdeos el 27 de mayo de 1937 y arribaron el 7 de junio al puerto mexicano de Veracruz a bordo del vapor, de bandera francesa, Mexique.³⁴⁶

³⁴³ Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad, BOE del 18

³⁴⁴ El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 1 de junio de 2004 la siguiente proposición no de ley: *“En el primer trimestre de 2005, el Gobierno presentará a las Cortes Generales un proyecto de ley reguladora de un régimen de indemnizaciones y/o pensiones a favor de las personas de origen español, que, siendo menores de edad, fueron desplazados al territorio de la extinguida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como consecuencia de la Guerra Civil Española 1936-1939 y desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio español”*

³⁴⁵ RELEA, F. *Aquellos niños, aquellos recuerdos*”. Declaraciones de Joaquín García. Diario El País, domingo 22 de julio de 2007.

³⁴⁶ La cifra de 456 procede del listado de embarque AGA Listado de los Niños de Morelia, Caja 12, 02908 Portal de Archivos Españoles (PARES)

La expedición fue organizada por el Comité de Ayuda a los Niños del Pueblo Español, del que formaba parte Amalia Solórzano Bravo, esposa del presidente Cárdenas, siendo residenciados en la localidad de Morelia, denominación con que se les identificó a partir de entonces.

Recibidos con entusiasmo por la sociedad mexicana, fueron alojados en dos edificios pertenecientes a la escuela industrial España-México de Morelia. Al tomar conciencia de que la estancia iba a prolongarse más de lo inicialmente previsto, los maestros que acompañaron a los menores planificaron una formación adaptada a su situación, aunque la supervisión de la educación correspondió al mexicano José Lamberto, que decidió incorporar al mismo un grupo de alumnos mexicanos, tratando de facilitar el conocimiento y la convivencia mutuos.³⁴⁷

A pesar de ello la adaptación social y formativa de los niños no resultó fácil, ya que el clima educativo pecaba en ocasiones de rigorista y fuertemente ideologizado, lo que dio lugar a incidentes y abandonos por parte de algunos alumnos de mayor edad.³⁴⁸

Tras el final de la Guerra Civil española, la mayoría de los niños se quedaron varados definitivamente en México, como consecuencia de la oposición del presidente Cárdenas a proceder a una devolución colectiva de los menores, como había ocurrido en la mayoría de los países europeos, ni ser proclive a su adopción. Aunque algunas familias españolas se desplazaron hasta México para hacerse cargo de ellos, la mayor parte de las familias no estaban en condiciones de acogerlos en España.

De forma paulatina, con la finalización del mandato de Cárdenas (1940), y a pesar de sus intentos por impulsar proyectos de colonización en Baja California para los menores en edad de trabajar, la situación se deterioró de forma progresiva. A finales de 1939, 167

³⁴⁷ El proyecto contaba con el apoyo pedagógico del Patronato Pro Niños Españoles”, promovido por la Federación de Organismos de Ayuda a los Republicanos Españoles” (FOARE)

³⁴⁸ SÁNCHEZ RÓDENAS, A. Los “niños de Morelia” y su tratamiento por la prensa mexicana durante el año 1937. *Anales de documentación: Revista de biblioteconomía y documentación*, nº 13, 2010 p. 251

menores habían abandonado la Escuela Industrial.³⁴⁹ En particular preocupaba la situación de las menores ante el riesgo de caer en la prostitución por lo que 29 niñas fueron alojadas en familias y otras fueron ingresadas en dos instituciones religiosas: el Orfanato Divino Pastor, en Mixcoac, y el convento de las Madres Trinitarias, en Puebla.³⁵⁰

En los años siguientes, muchos de los residentes abandonaron Morelia, mientras que los más pequeños continuaron su formación en centros educativos ordinarios, hasta que en diciembre de 1943 se clausuró la Escuela Industrial España-México y los niños y niñas que aún quedaban en ella fueron trasladados y repartidos en seis casas-hogar de la Ciudad de México, cuatro para niños y dos para niñas, en las que se alojaban alrededor de 150 menores, como resultado del acuerdo de la Jare con las autoridades mexicanas. Las casas tenían un régimen abierto, estaban dirigidas por refugiados españoles, y permitían a los menores compatibilizar su formación con el trabajo.

De las diversas iniciativas emprendidas en favor de los “niños de Morelia” las casas-hogar resultaron las de mayor utilidad, no solamente por su buen funcionamiento y aceptación por los “niños” sino por su contribución a su educación, que tuvo continuidad en el Colegio Madrid o en el Instituto Luis Vives, sino porque les permitió contactar tanto con el colectivo de exiliados políticos españoles, con lo que se sentían más cercanos que con la emigración española tradicional que se había mostrado distante con el proyecto así como con el tratamiento que habían recibido.

Finalmente, en 1948, como consecuencia de la falta de fondos, se clausuró la última de las seis casas hogar en la que habían sido alojados. Con su cierre, los niños aún acogidos perdieron su protección, y se les privó del trato especial de que habían disfrutado, lo que forzó su integración laboral, de forma individual en la sociedad mexicana.

El no reconocimiento por parte del Gobierno de México del Régimen de Franco tuvo como consecuencia que solamente algunas decenas

³⁴⁹ VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ, A. El proyecto de casas-hogar para los niños de Morelia (1943-1948) Tzintzun. Revista de estudios históricos nº.59 ene./jun. 2014 pp.139-173

³⁵⁰ SÁNCHEZ RÓDENAS, A op.cit. p.258

retornasen a España antes del inicio de la transición democrática. Incluso en México existió durante todo el periodo una división entre emigrantes económicos y refugiados con escaso trato cuando no animadversión recíproca. Celosos de su condición, no se integraron en los centros y asociaciones de la emigración económica tradicional, manteniendo de forma permanente su identificación colectiva como “los niños de Morelia”.

Los “niños de Morelia” han recibido a partir de la transición un tratamiento jurídico y asistencial análogo al indicado arriba para los “niños de Rusia”.

Todos los casos, pero en particular, los dos últimos constituyen un ejemplo de la dificultad de integrar socialmente a menores no acompañados.

I.B.2) La emigración tradicional durante la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial

Aunque formalmente, ni durante el desarrollo de la guerra ni a su finalización, la emigración legalmente estaba prohibida, la situación bélica frenó en seco la dinámica emigratoria espontánea hacia Iberoamérica y obstaculizó la emigración “política” hacia Francia”.³⁵¹

La posición del Gobierno de Franco era también contraria a favorecer la emigración ya que, como consecuencia de la sangría de la Guerra Civil, se reivindicaba la necesidad de contar con toda la fuerza de trabajo disponible para “levantar el país”.³⁵²

³⁵¹ DREYFUS-ARMAND, G. *El exilio de los republicanos españoles en Francia. De la guerra civil a la muerte de Franco*. Barcelona. Crítica.2000 cita el D de 6 de abril de 1943 que fijaba la cuantía del depósito a efectuar en la Intendencia militar por los jóvenes menores de 20 años que abandonasen el país.

³⁵² La OIT estimó en su segunda reunión de su Comisión Permanente de Migración (Ginebra 1948) que en 1946 la sociedad española había sufrido una pérdida de alrededor de 200.000 personas por haber salido al extranjero y no haber regresado a España a las que habría que sumar el millón de personas, víctimas de la Guerra Civil. En Mariano GONZÁLEZ ROTHVOSS. Ib. p.85

a) Volumen de los flujos

Cuadro 4.- Movimiento migratorio español 1936-1945

Años	América		África		Europa		Resto del Mundo		Total		
	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Saldo
1936	13.240	11.607	7.856	12.755	2.460	1.788	106	150	23.662	26.300	-2.638
1937	265	17	242	158	1.072	1.850	....	.....	1.579	2.025	-446
1938	44	64	55	139	778	679	.....	.....	877	882	-5
1939	891	1.979	145	471	567	2.400	8	18	1.611	4.876	-3.265
1940	4.076	2.578	940	1.030	333	686	21	15	5.370	4.300	1.070
1941	5.941	1.804	5.254	6.239	4	23	-----	-----	11.199	8.066	3.133
1942	2.359	698	7.466	7.912	6	32	.....	.....	9.831	8.642	1.189
1943	1.961	1.146	11.115	22.851	----	8	-----	-----	13.076	24.005	-10.929
1944	2.401	1.854	9.069	9.360	632	26	----	-----	12.102	11.240	862
1945	3.378	2.537	16.638	8.803	18	22	1	33	20.035	11.395	8.640

Fuentes. Instituto Geográfico. INE. y Ministerio de Trabajo. Elaborado por el Servicio de Estudios y Planificación el IEE

El cuadro resulta probablemente más significativo por las lagunas que presenta que por los datos que ofrece y es, con total seguridad, el momento en que las estadísticas oficiales se alejan más de la realidad. Con todo, pueden extraerse algunas conclusiones: África pasa a ocupar el primer lugar, desplazando a América, y está especialmente infrarrepresentada la emigración a Europa, a pesar de que, como veremos, durante el periodo de posguerra se produce un número importante de salidas y, aunque en menor medida, de retornos, si bien mayoritariamente en forma clandestina, sin reflejo en los registros oficiales.

Además de la propia situación bélica y las reticencias de los países a acoger a los fugitivos, se añadía la carencia de medios de transporte, ya que durante la Guerra Mundial sólo cinco barcos de navieras españolas operaban con América del Sur.³⁵³

Al final del periodo, se registran los primeros signos de la reactivación de la corriente emigratoria hacia América, que se intensificará en los años siguientes.

Los flujos de salida y retorno que refleja la estadística oficial, a pesar de sus evidentes inexactitudes y carencias, son reveladores de la práctica paralización de los movimientos migratorios tradicionales, a los que se pretende diferenciar de la situación de *“aquellos trabajadores que durante la pasada conflagración mundial fueron contratados para*

³⁵³ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. Ib. pp... 32-32

*trabajar en determinados países mediante organizaciones estatales de muy diferente concepción y finalidades a las que han de presidir las que en el futuro deban establecerse para la emigración contratada”.*³⁵⁴

Afirmación que representa un reconocimiento implícito de que muchos de los refugiados de la Guerra Civil se vieron sujetos en muchos de los países de acogida, particularmente en Francia, a condiciones de empleo no muy distintas a las de los tradicionales emigrantes económicos.

Aunque resulta imposible documentar la cifra de españoles que abandonaron el territorio nacional de forma no regular durante este periodo, hay un país que merecen una consideración especial, tanto por el número de españoles residentes, como por lo característico de la situación a la que deben enfrentarse. Se trata de Francia, y merece una consideración especial.

I.B.3) Situación de los españoles en Francia durante la posguerra

Los españoles que permanecieron en Francia, al finalizar la Guerra Civil, al no resultarles factible ni regresar a España ni exiliarse a América, se hallaban en situación de desprotección jurídica, a diferencia de lo que ocurría con otros emigrados políticos que residían en aquel país.

La Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados, firmado en Ginebra el 28 de octubre de 1933, y ratificado por el Gobierno francés el 3 de noviembre de 1936, sólo resultaba, en principio, de aplicación a los refugiados armenios, rusos y asimilados, por lo que no cubría a los españoles, ya que uno de los fines esenciales de la Convención era dotar de documentación para el viaje -pasaporte Nansen- a los refugiados que se habían visto privados de nacionalidad o tenían la consideración de apátridas.

Como resultado de esta situación se produce un número significativo de repatriaciones durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, estimado en unas 20.000 personas,³⁵⁵ que se concentran básicamente entre mediados de 1941 y finales de 1942, es decir, la época en que está en funcionamiento el Gobierno de Vichy, ya que desaparece el interés de las

³⁵⁴ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. op. cit. p. 35

³⁵⁵ RUBIO, J., op. cit. p. 668

autoridades francesas por retenerlos y aumenta entre ellos el temor a ser hechos prisioneros por los nazis, que necesitaban mano de obra para reemplazar a los trabajadores movilizadas.³⁵⁶

Cuando la segunda guerra mundial se dirige a su conclusión, la situación de los españoles residentes en Francia va a experimentar una profunda transformación. El Gobierno francés, al amparo de lo previsto en el artículo 1º de la Convención de Ginebra promulgó el 15 de marzo de 1945 un decreto por el que incluye a los refugiados españoles en el campo de aplicación de dicha Convención y crea en París una oficina central para documentar a los refugiados españoles, lo que, de facto, permite llevar a cabo una verdadera operación de regularización de su situación.

A pesar de que, en el documento de adhesión de la Convención, Francia había formulado una reserva sobre la regla establecida en el artículo 7º a), para salvaguardar la vigencia de la proporción de trabajadores extranjeros que podían ser contratados en las empresas francesas, exceptuaba al colectivo de refugiados de las medidas adoptadas para proteger el mercado nacional de trabajo siempre que llevasen al menos tres años residiendo en el país, lo que abría las puertas a la totalidad de los refugiados (emigrantes políticos) españoles.

Esta situación, complementada con la inclusión en el campo de aplicación de la Seguridad Social, hizo que de forma unilateral el Gobierno francés otorgase a los emigrados políticos españoles un trato claramente privilegiado y mucho más favorable en relación con los antiguos inmigrantes económicos, sin mediar convenio bilateral, como ocurrió con Italia, y que no se equilibró hasta que en junio de 1957 se firmó el convenio general hispano-francés sobre Seguridad Social.

La nueva situación provocó las reticencias de la Administración española que consideraba que las autoridades francesas interferían y suplantaban la protección consular a los españoles residentes en Francia, que, aunque de forma mayoritaria conservaban la nacionalidad española, sólo en proporción muy escasa se habían registrado en los consulados españoles,

³⁵⁶ Gerardo Salvador Merino, uno de los primeros jefes de la Organización Sindical, suscribió en agosto de 1941 con Robert Ley, líder del Frente Alemán del Trabajo, un pacto para enviar a 100.000 trabajadores españoles a Alemania. Tras su cese el acuerdo sería renegociado y los trabajadores reducidos a 15.000, en SUAREZ FERNÁNDEZ, L. *La época de Franco*. Historia General de España y América. Tomo XIX.1 Madrid Ed. Rialp 2011, p..205

principalmente para eludir las medidas de enrolamiento en el servicio de trabajo obligatorio durante la ocupación alemana del territorio francés.³⁵⁷

Otro efecto fue el cese por completo del flujo de repatriación hacia España, ya que tanto por razones políticas como sobre todo laborales la situación que “disfrutaban” en Francia era mucho más favorable que la se iban a encontrar en España al retornar, a pesar de los esfuerzos del Gobierno español por impulsar una política activa de fomento de las repatriaciones plasmado en la Orden Circular del Ministerio de Asuntos Exteriores de 28 de noviembre de 1944 y en particular, la Orden del Ministerio de la Gobernación de 4 de mayo de 1945, que suponían tanto un cambio en el procedimiento: la solicitud, que se cursaba a través del Consulado se remitía a España y la respuesta tenía carácter vinculante, de forma que una vez producida la repatriación, si se descubrían nuevos hechos que modificaban el estatus que constaba en la repuesta, el repatriado podía regresar al país de procedencia.

También se modificó el procedimiento de acogida, al no procederse a su detención al cruzar la frontera, sino que se le documentaba para que pudiese continuar viaje hasta su lugar de destino, sin perjuicio de estar sujeto a controles periódicos, pudiendo incorporarse al mercado de trabajo, si existían posibilidades de hacerlo.

Esta forma de proceder se ve confirmada en el Decreto de 17 de enero de 1947, en el que se establece la comunicación oficial al domicilio en el extranjero sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades penales.

Con todo el hecho más significativo consiste en la concesión de indulto total a los delitos de rebelión militar y otros cometidos hasta el 1º de abril de 1939, aprobado por Decreto de 9 de octubre de 1945,³⁵⁸ de aplicación también a “los que se encuentren fuera de España y regresen en el plazo de seis meses desde la publicación” del Decreto, prorrogándose durante otros seis meses para quienes justificasen ante los Consulados la imposibilidad de regresar dentro del plazo indicado. En la exposición de motivos del Decreto se justifica la medida en el hecho de que “*en virtud de las disposiciones de libertad condicional y redención de penas por el trabajo el noventa por ciento*

³⁵⁷ El Consulado General de España en París comunicaba al Ministerio francés de Asuntos Exteriores en octubre de 1944 que desde el mes de enero de ese año había registrado a más de 14.000 refugiados españoles. Nota nº 10.339de 31/10/14, MAE, 2223,9) Citado por RUBIO, J. p.660

³⁵⁸ BOE del 20

de los que fueron condenados por su actuación en la Revolución comunista, y encontrándose en el extranjero fugitivos muchos españoles incursos tal vez en menores responsabilidades que los presos ya liberados”, lo que justificaría reparar lo injusto de su situación, equiparando el trato aplicable a ambos colectivos.

Sin embargo, estas medidas no produjeron el efecto deseado, ni en el colectivo residente en Francia ni entre los que se habían asentado en países americanos o en el Norte de África. El transcurso del tiempo había hecho que surgiesen nuevos vínculos y se mantuviese, aunque con fuerza decreciente, el impulso inicial de retornar para restaurar la República una vez derrotadas las fuerzas fascistas, si bien el Régimen de Franco comenzaba a beneficiarse de una nueva situación, dominada por clima de guerra fría.

Así pues, según informe de las autoridades francesas y de la Agencia de refugiados de la ONU (OIR) a finales de 1939 vivían en Francia, alrededor de 140.000 refugiados españoles. Al entreabrirse la frontera en 1941 se inicia un retorno paulatino de quienes aún permanecían en los “campos de arena” del sur de Francia, sobre todo mujeres y niños de forma que a finales de 1945 el número había descendido a unos 110.000.

a) Actuación de los poderes públicos

No menos alejado de la realidad, que los datos estadísticos, se halla el planteamiento teórico de la política migratoria del Régimen, al pretender adaptar a la nueva situación las ideas y estructuras administrativas creadas a principios del siglo, reforzadas por una sensibilidad autoritaria que se sentía capaz de controlar y planificar los flujos para tratar de minimizar las pérdidas de capital humano, favoreciendo la partida solamente de personas sin empleo.

El Régimen comienza a adoptar en plena Guerra Civil iniciativas de carácter normativo y organizativo, en las que se aprecia una disfunción entre los ámbitos político y administrativo, ya que por un lado se subraya la continuidad en el planteamiento tradicional de la emigración, al no proceder a revisar la normativa básica, tanto de la Ley de Emigración

como la normativa de desarrollo,³⁵⁹ aprobada en tiempos de la Dictadura de Primo de Rivera, y que se mantenía vigente al haber sido ratificada por la República, pero por otra se dejan sentir las bases ideológicas del Nuevo Régimen.

Las modificaciones iniciales se producen en el ámbito de la estructuración del Gobierno, resultado tanto de las tensiones por la conformación del Estado como de la relación de poder e influencia entre los distintos sectores integrados en el Movimiento.

La Ley de 30 de enero de 1938 crea, “sin prejuzgar una definitiva forma del Estado”, los diferentes Departamentos Ministeriales, en sustitución de las Comisiones de la Junta Técnica establecidas en la Ley de 1 de octubre de 1936, entre los que figura -art. 15- con una denominación muy significativa del enfoque que va a determinar su orientación política, el Ministerio de Organización y Acción Social, que comprendía los siguientes Servicios Nacionales:

- Sindicatos,
- Jurisdicción y armonía del trabajo,
- Previsión social,
- Emigración,
- Estadística

A pesar de lo tosco de la organización y del retroceso que supone respecto a la situación existente en la República, la desaparición, al menos nominal, del Ministerio de Trabajo, que contaba ya con casi veinte años de existencia, puede destacarse no solo que figure la emigración como una de las materias que merecen el rango de Servicio, que, según señala la norma, se corresponde con las antiguas Direcciones Generales, denominación que se recupera por el artículo 8 de la Ley de 8 de agosto de 1939, sino que se ubique en un departamento en el que se incardinan la organización sindical, la jurisdicción social y los antecedentes del sistema de la Seguridad Social.

³⁵⁹ Compilación de las disposiciones dictadas sobre Emigración. Cuatro tomos Madrid, 1933, 1934, 1935 y 1936. Contienen no menos de 1.163 disposiciones sobre emigración dictadas entre 1907 y 1935) en GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. op. cit. p. 32

En desarrollo de la Ley de 30 de enero de 1938, el Decreto de 24 de marzo de 1938 enumera en su art. 6º las competencias del Servicio Nacional de Emigración.³⁶⁰

En el desarrollo de esta norma³⁶¹ se encuentran los rasgos característicos de la normativa migratoria laboral española, y que son, la consideración unificada de todos los movimientos migratorios -emigración, inmigración y migraciones interiores-, su intensa vinculación y dependencia con los servicios de colocación y la vinculación de la Inspección de Migración con la de Trabajo.

Uno de los principales ideólogos y defensores del mantenimiento y desarrollo del planteamiento doctrinal y administrativo dimanante de la legislación emigratoria de la dictadura primorriverista, es Mariano González Rothvoss y Gil, director de la Sección de Inmigración del Ministerio de Trabajo, que hará una encendida y documentada defensa de las medidas administrativas adoptadas, en particular la atribución competencial porque *“tienen que ser funcionarios de Trabajo o Emigración y no de Policía quienes se ocupen de los temas migratorios,”* mostrando su indignada oposición a lo que, en virtud de lo dispuesto en el Decreto de 24 de noviembre de 1938, a los inspectores de emigración se les clasifique como “Comisarios”, “Inspectores” y “Agentes”, denominación propias del Cuerpo General de Policía.³⁶²

Un paso más en el proceso de reorganización y normalización administrativa en esta materia se produce con la Ley de 8 de agosto de 1939, en la que reaparece el Ministerio de Trabajo, del que se desgajan las funciones relacionadas con la actividad sindical que se radican en la Organización Sindical, dentro de la línea jerárquica del Movimiento.

Con el nombramiento de Girón de Velasco, como ministro de Trabajo (9 de agosto de 1939-25 de febrero de 1957), el peso político del Departamento será mayor, si bien la atención a la emigración, en sentido tradicional, no constituye una de sus prioridades, ya que, como se señala en el preámbulo del Decreto de la Presidencia del Gobierno de 1 de

³⁶⁰ “Al Servicio Nacional de Emigración corresponderá cuanto se refiera a la emigración, protección del emigrante en el extranjero y su repatriación; inmigración de extranjeros y régimen de su trabajo en España; movimientos migratorios interiores y cuanto afecta a la distribución de trabajo y colocación.”

³⁶¹ Decreto de 24 de marzo de 1938

³⁶² GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. op. cit. pp. 122-123

agosto de 1941 la preocupación del Estado no es hoy *“regular las corrientes de emigración, sino más bien arbitrar fórmulas para la reintegración a la Patria”*.³⁶³

A pesar de todo, y como consecuencia de la dinámica administrativa interna, el protagonismo del Ministerio de Trabajo en la materia pugna por hacerse evidente a través de la acción normativa que despliega, de la que es una muestra la Orden de 15 de noviembre de 1939, relativa a la estadística de emigrantes y extranjeros.

Un paso importante, con una medida, que marcará una condición única en Europa y característica del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social español, y que se mantiene en la actualidad, lo constituye la Ley de 15 de diciembre de 1939, que crea y organiza el Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo, al que encomienda entre otras competencias, **“la inspección de las Leyes reguladoras de la Migración”**, disolviendo e integrando los Cuerpos de funcionarios encargados de la inspección de la Leyes del Trabajo, Seguros Sociales y Emigración.³⁶⁴

Medida que se refuerza con la aprobación del Reglamento de la Delegaciones de Trabajo, aprobado por Decreto de 21 de diciembre de 1943, en el que se incluyen las normas sobre la inspección de emigración y sanción a los infractores, disponiendo que la vigilancia del tráfico emigratorio se realice por la Inspección de Trabajo

En estas circunstancias parece reafirmarse si no la exclusividad competencial del Ministerio de Trabajo en materia migratoria, al menos su preeminencia, como puede deducirse del Decreto de 18 de agosto de 1939, que le considera el departamento competente para definir la existencia de migraciones o la Orden de 6 de noviembre de 1942, que actualiza la definición de emigrante como *“todo aquel que haya marchado a Ultramar o traspuesto las fronteras nacionales para residir y trabajar en cualquier país extranjero”*.

Una demostración un tanto excéntrica de la competencia decisoria del Ministerio de Trabajo sobre materias clásicas tan específicas como el

³⁶³ BOE del 31

³⁶⁴ BOE del 31. El Reglamento de la Ley es de 13 de julio de 1940. BOE del 20

Tesoro del Emigrante se refleja en un Decreto de 13 de julio de 1940³⁶⁵, por el que se autoriza al titular del Departamento a destinar cuatro millones de pesetas de los fondos del Tesoro del Emigrante a repoblaciones forestales.³⁶⁶

El impulso administrativo organicista continúa con la Orden de 5 de febrero de 1942,³⁶⁷ que reconoce a la Sección de Emigración de la Dirección General de Trabajo la regulación del movimiento emigratorio y culmina con la de 31 de julio de 1945, que separa las materias de emigración y extranjeros (inmigración), creando una Sección para cada una de estas materias (Sección de Emigración y Sección de Extranjeros), encomendando a la primera la protección de los españoles no solamente en cuanto a la emigración sino a repatriaciones.

Para concluir esta relación conviene recoger la Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de marzo de 1946, por la que se restablece la vigencia de ciertos preceptos de la Ley y el Reglamento de 1924 sin que se derogue el resto de la normativa básica.³⁶⁸

La actuación administrativa, desplegada desde el Ministerio de Trabajo, se concentra en los aspectos tradicionales: la documentación y vigilancia de las condiciones de reclutamiento y embarque de los emigrantes, para lo que cuenta con la estructura y competencias de los inspectores, y la ayuda a los emigrantes en el extranjero, gestionando la repatriación en aquellos casos en que sea necesario.

La persistencia de ganchos o facilitadores del embarque provoca la reacción de la Fiscalía del Tribunal Supremo, que dicta una Circular para perseguir los delitos típicos del tráfico de reclutadores y agencias ilegales.³⁶⁹

Dentro de esta tendencia a la rutina administrativa vuelven a regularse materias tradicionales, como se había hecho durante los regímenes monárquico y republicano:

a.1) **Precio de los billetes de embarque**, a pesar de que en ese momento prácticamente no existen barcos disponibles para el transporte

³⁶⁵ BOE del 29

³⁶⁶ La medida se justifica por estar destinada a evitar la emigración.

³⁶⁷ BOE del 9

³⁶⁸ BOE del 9 de abril

³⁶⁹ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. op. cit. p.142

de emigrantes, ni, de hecho, existe demanda para viajar, por Orden de 27 de julio de 1939 se fijan para el segundo semestre de este año los precios máximos del pasaje existentes el 18 de julio de 1936.³⁷⁰

Asimismo, por Orden de 28 de marzo de 1941, se fija en mil pesetas el precio máximo del pasaje en tercera durante el año 1941 en buques españoles para el viaje de España a América, que en 1942 se fijará en 2.500 pesetas a Centroamérica y 3.000 pesetas a América del Sur.

a.2) **Bonos de repatriación:** El Decreto de 1 de agosto de 1941³⁷¹ regula la gestión de bonos de repatriación, que las compañías navieras deberán financiar con cargo del 10 por 100 del importe de los pasajes del viaje de ida de los emigrantes. En su gestión intervienen las Inspecciones de Trabajo y los Consulados, y se destinará a financiar de forma total o parcial el importe de los viajes de repatriación de los emigrantes carentes de recursos.

El orden en la concesión muestra las prioridades del Régimen:

- a) Obligados a regresar para cumplir las obligaciones militares,
- b) Náufragos,
- c) Indigentes, prefiriendo a las familias numerosas,
- d) Menores de edad.

La validez inicial de los bonos era de dos años, aunque con posterioridad se regulará el reintegro de los no utilizados o se prorrogará su validez.³⁷²

a.3) **Acción social del Estado en el exterior:** con cargo al 2 por 100 del precio del billete que los pasajeros extranjeros que embarque en los puertos españoles y que se debe abonar en divisas extranjeras, la Dirección General de Trabajo distribuirá entre los Consulados su importe con el destino siguiente:

- a. repatriación de emigrantes necesitados
- b. seguros y socorros en favor de emigrantes y repatriados
- c. tutela en el extranjero de los emigrados
- d. subvención de sanatorios, hospitales, asociaciones o mutualidades benéficas, sociedades patrióticas, entidades de enseñanza, organismos y servicios sociales y otras entidades análogas que existan

³⁷⁰ BOE de 3 de agosto

³⁷¹ BOE del 31

³⁷² Decreto de 11 de enero de 1946 BOE del 30

en países donde existen núcleos de emigrados españoles “*siempre que su finalidad contribuya a demostrar la preocupación de la Patria por sus hijos ausentes*”

Esta forma de financiación se va a mantener a lo largo de toda la Dictadura franquista, constituyendo una práctica de difícil erradicación, así como la situación de que los organismos de carácter social dispongan de más fondos que las representaciones diplomáticas y consulares, lo que se convertirá en un elemento de tensión y agravio entre ambas representaciones.

a.4) **Seguro del emigrante**, destinado a cubrir la falta de adaptación a las condiciones del lugar o puesto de trabajo de destino garantizándole el pago del viaje de regreso, aunque solamente durante los dos primeros meses de estancia. Superado este plazo, el emigrante que carezca de recursos deberá acogerse al servicio de repatriación calificada como gratuita si bien no puede volver a emigrar hasta que no haya saldado la deuda contraída con el Estado por el importe de su repatriación.

Junto a este ámbito competencial específico, existen otros en los que el Ministerio de Trabajo debe coordinarse con la Delegación Nacional de Sindicatos, como sucede con la Ley de 10 febrero de 1943, sobre colocación de trabajadores, por depender de dicha Delegación los Servicios y Oficinas de Colocación. La Ley incluye, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 16, la previsión de que “*los movimientos migratorios que revistan importancia deberán ser previamente autorizados por el Ministerio de Trabajo*”, haciéndose eco de lo previsto en la legislación de colonización.

En las materias que son competencia de otros Departamentos Ministeriales, tales como la normativa sanitaria, la situación de los migrantes se contempla dentro de la normativa general.³⁷³ Lo mismo sucede en materia militar, cuya legislación regula la situación de los emigrantes.³⁷⁴

A pesar del bajo nivel de los flujos migratorios regulares, las tensiones competenciales tradicionales entre los Ministerios de Trabajo, Asuntos

³⁷³ La base 5ª de la ley de bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944, se refiere a la vigilancia sanitaria de emigración e inmigración. BOE del 26.

³⁷⁴ Decreto de 6 de abril de 1943, Reglamento de Reclutamiento del ejército, arts. 375 a 379.

Exteriores e Interior no desaparecieron. Por el contrario, se añade un nuevo agente, la Falange, que a través de su rama exterior ya durante la República y después durante la Guerra Civil había ejercido un papel destacado entre las colectividades españolas expatriadas. La ideología del nuevo Régimen considera que corresponde a la Falange la competencia sobre la organización sindical, inspirando su concepción de los sindicatos como encargados de la defensa orgánica de los intereses económicos y sociales de empresarios y trabajadores, entre los que se encuentran los trabajadores migrantes.

Esta concepción resulta extraña y crea roces con la postura tradicional, representada por la estructura del Ministerio de Trabajo, que defiende que la competencia migratoria se halla residenciada en la Sección de Migración de la Dirección General de Trabajo.

b) Órganos de consulta

b.1) El Consejo Central de Emigración

A pesar de que la participación institucional existente desde 1924-Junta Central de Emigración- tiene difícil encaje en el nuevo régimen político, no se suprime formalmente, aunque cambia la denominación, pasando a denominarse Consejo Central de Emigración, y siendo objeto de una profunda transformación tanto en su composición como en su ubicación ministerial.

El Consejo Central de Emigración ha perdido por completo su carácter de representación y participación social, al estar compuesto exclusivamente por representantes de los Distintos Departamentos Ministeriales. Lo preside el Subsecretario de Asuntos Exteriores, siendo vicepresidente el Director General de Trabajo y secretario el Jefe de Servicio de Migración del Ministerio de Trabajo. Lo integran otros siete miembros, todos representantes de Ministerios y Organismos Oficiales, entre ellos el Consejo de la Hispanidad y de Falange Exterior, aunque ninguno de empresarios y trabajadores, salvo que se atribuya dicha condición a la Delegación Nacional de Sindicatos.

Su función se limita a la necesidad de ser oído sobre la normativa migratoria, sobre la aplicación de los fondos del Tesoro del Emigrante, así

como sobre emigraciones colectivas, repatriaciones extraordinarias o prohibición de emigrar a determinados países.

b.2) Los patronatos de emigrados españoles

El Real Decreto de 29 de agosto de 1929 había dispuesto la creación en todos los países donde residiese un número importante de españoles de las Juntas de Patronato de Españoles Emigrados en sustitución de las Juntas Consulares de Emigración.

Por Orden de 21 de julio de 1939 se dispone que se constituyan en los países Iberoamericanos y Argelia los Patronatos de Emigrados españoles en la forma establecida en el Real Decreto de su creación.³⁷⁵

La norma no precisa el número de Patronatos ya constituidos, pero establece un plazo de tres meses para proceder a notificar su constitución, así como que su funcionamiento habrá de acomodarse a las normas que dicte el Servicio Nacional de Emigración, y ofrece la peculiaridad de que entre los vocales del Patronato habrá de figurar el jefe de la Falange en el respectivo país.

I. B) Dictadura y autarquía: la política migratoria durante la autarquía

Al analizar la situación migratoria del Régimen de Franco, una vez finalizado el doble conflicto bélico, pueden distinguirse con claridad dos grandes etapas: la primera, entre 1946 y 1960 en que, dada la situación de aislamiento del Régimen, los flujos migratorios vuelven a discurrir por los cauces tradicionales, ante la pasividad y tolerancia de las autoridades, por eso se ha optado por calificarla como **“la emigración consentida”**, y la segunda fase, desde 1960 hasta el fin del Régimen, que forma parte del ciclo europeo, en que se adopta una política activa de emigración, estableciendo medidas e instrumentos nuevos para su impulso. Por utilizar la terminología consagrada, se calificará como **“la emigración asistida”**.

Siguiendo el planteamiento del trabajo, no se pondrá el énfasis en el volumen y el destino de los flujos, salvo en dos supuestos concretos muy ilustrativos, sino en

³⁷⁵ BOE del 24

aquellos otros elementos esenciales en la determinación del fenómeno migratorio, como son las decisiones que en los planos normativo y administrativo adoptan los poderes públicos, así como en la coyuntura internacional en que se producen y que puede describirse como “**política migratoria**” con su impacto en los ámbitos políticos y económicos.

I.C.1) La emigración consentida: 1946 -1959

Para el bando vencedor de la Guerra Civil la emigración, si se exceptúa la influencia de los exiliados políticos, no formaba parte de las urgencias políticas del momento, hasta el punto de que llegó a difundirse la opinión de que *“ni nuestro país tiene emigración ni quienes salen al extranjero pueden considerarse emigrantes ya que son simples viajeros”*.³⁷⁶

Abona la opinión de que la cuestión migratoria pertenece al pasado el hecho de que desde comienzos de los años 30 los flujos migratorios han disminuido drásticamente y la posición de los países tradicionales de acogida es reacia a la admisión de nuevos inmigrantes. Pronto se verá también que el creciente aislamiento exterior del Régimen dificultará aún más la posibilidad de concertar acuerdos migratorios con la mayoría los países.

Sin embargo, no parece corresponderse con la realidad la tesis de que la cuestión migratoria fuese a ser desatendida. Puede considerarse que son tres los planteamientos que surgen y se entrecruzan en estos momentos.

En primer lugar, el punto de vista del Régimen, centrado en neutralizar la capacidad de influencia y condicionamiento que tiene en el ámbito internacional la numerosa colectividad, tan relevante desde el punto de vista político e intelectual, de refugiados de la Guerra Civil, principalmente en Francia, aunque también en otros países como México o el Reino Unido, así como en los intentos por tratar de revertir las diversas iniciativas que los exiliados promueven para evitar el reconocimiento y la consolidación del Régimen en el plano internacional.³⁷⁷

La condena del Régimen de Franco en la Conferencia de San Francisco de 20 de junio de 1945, con amplia representación del Gobierno Republicano en el

³⁷⁶ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. op.cit. p..29

³⁷⁷ En marzo de 1946 el Gobierno republicano se traslada a París. El Gobierno vasco en el exilio había residido en Washington, y en 1946 se traslada al país vascofrancés (Bayona)

exilio, el acuerdo de 11 de diciembre de 1946, adoptado por la Asamblea General de la ONU recomendando la retirada de embajadores de Madrid, la no participación de España en sus conferencias y organizaciones, y la exclusión de España del Plan Marshall, que agravará el aislamiento y la autarquía económica, representan el punto culminante en el aislamiento internacional del Régimen

Esta situación se irá suavizando de forma paulatina, con el nombramiento de embajador argentino en Madrid (1947), el reconocimiento del Régimen por la Junta militar venezolana (1948), la apertura de la frontera francesa (1950), la admisión de España en la UNESCO (1952), las firmas del Concordato y del Acuerdo con los EE.UU. (1953) y el ingreso en la ONU en diciembre de 1955.

El segundo de los enfoques es básicamente ideológico, y responde a la posición doctrinal y capacidad de influencia de las diversas fuerzas políticas, que se habían integrado en el Movimiento, en particular la Falange.

El principal reflejo de esta orientación se halla en la declaración XVI del Fuero del Trabajo, formulado por el Consejo Nacional de Falange Española Tradicionalista (FET) y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (JONS), y aprobado por Decreto de 9 de marzo de 1938,³⁷⁸ en la que se establece: “*El Estado dictará las oportunas medidas de protección del trabajo nacional en nuestro territorio, y mediante Tratados de trabajo con otras Potencias, cuidará de **amparar la situación profesional de los trabajadores españoles residentes en el extranjero***”

Este enfoque, que se perfeccionará y hará más complejo en el futuro, marca una tendencia que se mantendrá a lo largo de la Dictadura y señala la orientación ideológica con que se aborda la problemática emigratoria, así como su vinculación con la concepción de sindicato orgánico y vertical.

El tercer ámbito es estrictamente administrativo, donde vuelven a reproducirse las tensiones interdepartamentales y la defensa competencial de los organismos y cuerpos intervinientes.

Es en el ámbito de la organización administrativa donde se producen los primeros, aunque poco significativos avances, ya que se mantiene, aunque con los retoques introducidos por el Reglamento de 1924, la estructura surgida a raíz de la Ley de Emigración de 1907 y los cuerpos de funcionarios,

³⁷⁸ BOE del 10 de marzo

en particular, los Inspectores de Emigración, que se dejarán oír en defensa de sus competencias.

Ejemplos de estas tensiones están representados por la ubicación en el Ministerio de Asuntos Exteriores del Consejo General de la Emigración y la polémica provocada por la atribución a la Dirección General de Seguridad del Ministerio de Interior de la competencia para expedir los pasaportes de los emigrantes en base al Decreto de 4 de octubre de 1935, Sobre Pasaportes, Extranjeros y Pases de Fronteras.

Esta decisión provoca un choque entre los órganos del Ministerio de Trabajo, en particular la Inspección, con la Dirección General de Seguridad. Los primeros consideran que se trata de una mera cesión instrumental y temporal, sin que suponga una renuncia a sus competencias al ser necesario un informe previo, preceptivo y vinculante de la Inspección de Trabajo (antes de Emigración), al alegar la tradición normativa española de limitar la intervención del Ministerio del Interior en la gestión migratoria, pero que, en realidad, representa la imposición de la necesidad de intensificar control sobre entradas y salidas del territorio nacional.³⁷⁹

Desde 1948 la Dirección General de Seguridad exigirá como único requisito para la expedición del pasaporte, cuyo uso se había generalizado desde 1930 como único documento de viaje, la presentación de una “carta de llamada” o de un contrato de trabajo visado por un consulado español, decisión, que va en contra de la posición de la legislación de emigración de 1924,³⁸⁰ que prohibía la intervención de las autoridades gubernativas en la gestión de la emigración, y contraría de forma evidente a los funcionarios del Ministerio de Trabajo, que habían venido ocupándose de la materia, que no se limitan a subrayar el carácter transitorio de la misma, sino que consideran que es claramente ilegal además de suponer un perjuicio desde el punto de vista práctico y económico para los emigrantes.³⁸¹

El enfrentamiento sobre la competencia para expedir pasaportes no refleja solamente la clásica pugna administrativa por retener o recuperar una

³⁷⁹ FERNÁNDEZ VICENTE, M^a J. De calamidad nacional a baza del desarrollo. Las políticas migratorias del Régimen Franquista (1939-1975) *Migraciones y Exilios*, 6-2005, pág.84

³⁸⁰ La Ley de 1924 encomendó a los inspectores de emigración del Ministerio de Trabajo, y no a los servicios de seguridad del Estado, la competencia para la expedición del pasaporte de los emigrantes en un intento por afianzar su carácter “tutelar” y no policial, así como por el precedente de las carteras de identidad.

³⁸¹ BORREGÓN VIVES, V. La emigración española a América. Vigo: *Edit. Patronato Fundación Marvá*. 1952, pp.86-90

competencia, sino el enfrentamiento entre dos concepciones sobre el enfoque con que deben tratarse los flujos migratorios. Para la Sección de Migraciones del Ministerio de Trabajo la concesión del pasaporte es un instrumento esencial para controlar y dirigir los flujos, tanto en cuanto a las personas como en cuanto a los destinos y de esta forma defender los intereses nacionales frente a los de los países de acogida e incluso respecto a los propios candidatos a emigrar.³⁸²

Para la Dirección General de Seguridad era un instrumento clave para controlar las salidas de España, ya que no se habían desvanecido las sospechas sobre el grado de afección al Movimiento y la obsesión por un estricto control de la población. En un régimen autoritario, como el de Franco, era lógico que terminase por imponerse esta última posición, con independencia de su contravención de la normativa vigente, ya que constituía una anomalía respecto a la práctica internacional.

Sin embargo, y a pesar de todos los agravios que para los responsables de emigración del Ministerio de Trabajo representa la medida, se irá afianzando de forma progresiva hasta su consolidación total, a pesar de que todavía en el art. 20 del Decreto de 20 de junio de 1958 se establezca: “los pasaportes a emigrantes se expedirán con arreglo a las normas actualmente en vigor o que puedan acordarse”.³⁸³

Tampoco tiene éxito el Ministerio de Trabajo en la defensa de su preeminencia sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que el Decreto de 1 de agosto de 1941 de Presidencia del Gobierno, sobre repatriación de emigrados españoles y acción social del Estado en el extranjero reconoce la competencia de ambos Departamentos en la materia, y residencia en el Ministerio de Asuntos Exteriores el Consejo Central de Emigración, sucesor del Consejo General de Emigración, una de las instituciones claves de la vieja Ley de Emigración de 1907.³⁸⁴ Tanto su radicación como su composición resultan esclarecedoras de la correlación de fuerzas existente entre los Ministerios de Trabajo y Asuntos Exteriores. No será esta la última pugna entre ambos departamentos.

³⁸² GONZÁLEZ ROTHVOSS., M. op. cit. p.122

³⁸³ BOE de 14 de julio

³⁸⁴ Art. 16º del Decreto de 1 de agosto de 1941.1 BOE del 31

a) Volumen de los flujos

La drástica reducción de los flujos de salida como consecuencia de la Guerra Civil primero y de la Segunda Guerra Mundial después, los retornos y las causas vegetativas derivadas del transcurso de los años motivaron que, a pesar de la llegada de exiliados republicanos, el número de españoles residentes en Latinoamérica se redujese en más de cuatrocientas mil personas, pasando de un millón y medio a principios de la década de los treinta a un millón ciento veinticinco mil a finales de los cuarenta.³⁸⁵

Esta situación va a experimentar un nuevo giro tras la finalización de las guerras, de forma leve en tanto dura el periodo de aislamiento internacional al Régimen de Franco y de forma mucho más acelerada a partir de 1950.

Cuadro 5.- Movimiento migratorio español 1946-1959

Años	América		África		Europa		Resto Mundo		Total		
	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Saldo
1946-1950	13.240	11.607	7.856	12.755	2.460	1.788	106	150	23.662	26.300	-2.638
1951-1955	272.782	67.701	99.216	70.931	6.894	6.085	197	160	379.089	144.810	234.279
1956-1959	192.809	75.464	7.144	8.882	10.522	8.912	928	270	211.403	93.528	117.875

Fuentes. INE. y Ministerio de Trabajo. Elaborado por el Servicio de Estudios y Planificación el IEE.

Mientras el terreno administrativo parece moverse y actuar dentro de una aparente normalidad, en el que las discrepancias interdepartamentales apenas si tienen otro significado que el de hacerse eco de los intentos corporativos por mantener o conseguir cuotas de poder, la realidad emigratoria en España transcurre más que nunca al margen de los cauces oficiales.

Aunque formalmente no estaba prohibida la emigración, desde el punto de vista laboral se consideraba que, a pesar de la alta tasa de desempleo

³⁸⁵ PALAZON FERRANDO, S. op.cit. p.283

existente,³⁸⁶ el mercado de trabajo español era deficitario de mano de obra,³⁸⁷ por lo que se establecieron requisitos administrativos que eran difícilmente superables. Había muy pocos países dispuestos a acoger a emigrantes españoles y tampoco había muchos candidatos que dispusiesen de los recursos económicos necesarios para llevarlo a cabo de forma regular. Por todo ello, durante el periodo que va desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de los sesenta, una gran parte de los flujos migratorios discurrirán por cauces irregulares.

Por su especial relevancia y testimonio de futuro se presta especial atención a las dos corrientes principales, de análoga motivación, aunque de formas muy distintas: la emigración a Francia aduciendo falsos motivos y la emigración canaria a Venezuela mediante “barcos fantasmas”. El Régimen no favorece estos flujos, aunque tampoco muestra un excesivo empeño por impedirlos, por lo que se ha optado por calificar los flujos de este periodo como “**la emigración consentida**”. Con el reconocimiento internacional del Régimen se volverá a reproducir los flujos de salida, en particular hacia determinados países de América sobre nuevos planteamientos políticos.

a.1) La emigración a Francia

Finalizada la Guerra Mundial, con la situación política y social normalizada en Francia, el atractivo por emigrar a este país, tanto por razones económicas como políticas, dadas las dificultades para insertarse en el deprimido mercado laboral nacional, como la represión y estigma social que padecían quienes salían de la cárcel o de los campos de trabajo, era muy intenso.

Esta situación pone una vez más de manifiesto los difusos contornos entre emigración económica y política, ya que su determinación no sólo depende de las motivaciones personales, muchas de ellas con gran

³⁸⁶ La tasa del desempleo registrado en las Oficinas de Colocación alcanzaba la cifra de casi medio millón en 1940 y solamente al final de la década se registra una disminución significativa, en lo que influye la realización de obras municipales subvencionadas por la Junta Interministerial de Paro. GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. op. cit. p.80

³⁸⁷ La alta tasa de desempleo no era consecuencia de un exceso de mano de obra, ya que, según estimaciones de la OIT en 1946, era necesario reemplazar los 212.000 puestos de trabajo que dejaron vacantes las personas que optaron por el exilio, a los que habría que agregar los ocupados por los fallecidos durante la guerra civil y la posguerra Segunda Reunión de la Comisión Permanente de Migración, Ginebra, 1948, p.166

carga subjetiva, que el solicitante alega sino de la actitud que el país receptor adopta. La distinción entre emigrantes económicos (de acuerdo con la concepción tradicional) o refugiados por razones políticas (solicitantes de asilo en aplicación de la denominación de las convenciones internacionales) resulta en esta coyuntura bastante difusa, ya que la mayor parte de los que cruzaban la frontera pertenecen a colectivos identificados con la ideología republicana, incluidas familias de refugiados republicanos residentes en Francia, y que, al no haber podido abandonar el territorio en su momento, lo hacen ahora tanto por disconformidad con el régimen imperante en España como por la frustración personal y profesional y la discriminación de que son objeto, como consecuencia de las separaciones del servicio de funcionarios que sirvieron bajo la República o habiendo sido objeto de expediente ante los Tribunales Regionales o Provinciales de Responsabilidades Políticas, o por decepción ante el horizonte económico social que se les ofrece.³⁸⁸

Contaban además en algunos casos con soporte familiar o ideológico que les facilitan su asentamiento en la sociedad francesa y la posibilidad de alcanzar disfrutar del estatuto de refugiados, en particular aquellos que podían acreditar su persecución por el Régimen o su evasión de las prisiones o campos de trabajo.³⁸⁹

Francia, concluida la guerra, estimaba unas necesidades de mano de obra ingentes, ya que en el Primer Plan de Modernización y Equipamiento 1946- 47 del Gobierno francés se contemplaban unas necesidades de más de 300.000 trabajadores extranjeros, imposibles de cubrir con los exiliados españoles que habían optado por permanecer tras la Guerra Civil. Esta carencia se intensificó cuando los prisioneros alemanes de la Segunda Guerra Mundial, utilizados en tareas de reconstrucción, fueron devueltos a Alemania partir de 1947. El recurso a mano de obra extranjera procedente de países, como Polonia o Bélgica, históricos suministradores de mano de obra a Francia, tampoco resultaba viable ya que estos países padecían

³⁸⁸ ORTUÑO MARTÍNEZ. B. Redefiniendo categorías. Emigrantes y exiliados en los flujos de posguerra desde España hacia Argentina (1946-1956) *Signos históricos*. Vol.18.nº 35. 2016 p..68

³⁸⁹ RUBIO, J. op. cit. p..665 presenta los siguientes datos, obtenidos de la memoria de la OIR, de los 2.155 españoles que cruzaron el paso fronterizo de Bajos Pirineos, alegaron los motivos siguientes: 1.866 (90%) refugiados políticos; 184, emigrantes económicos; 62, desertores y 43, prófugos.

asimismo, como consecuencia de la guerra, insuficiencia de recursos humanos para atender sus propias necesidades. Y, en el caso de Polonia, existían demás motivos ideológicos al alinearse con las posiciones de la URSS.

Por el contrario, los residentes españoles en Francia, junto a la mejora de su situación jurídica, gozaban de grandes oportunidades laborales, al reconocer el Gobierno francés a los españoles residentes un estatus que les permitía acceder al mercado de trabajo.

Esta iniciativa puede ser calificada de pionera en política migratoria, al combinar una operación de “regularización”, con la articulación de un procedimiento de cuantificación de las necesidades de mano de obra, que, posteriormente se denominará “**cupo**” o “**contingente**” y será aplicada en los supuestos de Argentina con España e Italia.

Las autoridades francesas dirigieron su vista a dos países vecinos, con los que existía una tradición migratoria: Italia y España. Con Italia se firma en 1946 un convenio de Emigración que favorece la llegada de trabajadores italianos, convirtiéndose en la colectividad extranjera mayoritaria, a pesar de lo cual resulta insuficiente.

Con España, la situación es distinta. A pesar de algunos intentos del Gobierno francés por no romper todos los puentes con España, las relaciones políticas con el Régimen de Franco no eran amistosas,³⁹⁰ y la firma de un convenio resultaba inviable por lo que la posición que se adopta es no impermeabilizar la frontera, a pesar de que formalmente permaneció cerrada entre el 1 de marzo de 1946 y 10 de febrero de 1948, y conceder el estatus de refugiado político a cuantos españoles lo solicitasen.

Como consecuencia de las circunstancias descritas resultó que no solamente no se produjesen retornos a España durante este periodo, sino que a pesar del cierre de la frontera franco española entre febrero de 1946 y finales de 1948 se produjo un aumento de la emigración de España en dirección a Francia bajo el paraguas de emigración política, aunque en realidad en la mayoría de los casos obedecía principalmente a motivos económicos

³⁹⁰ Francia fue uno de los países que presionó para que España fuese excluida del Plan Marshall.

Las autoridades francesas cambian de actitud a partir de 1949. El cambio obedece a varias causas. En primer lugar, la coyuntura económica que se traduce en la multiplicación de conflictos laborales, promovidos por el partido comunista, lo que les reviste de significación política, al sospechar que están instigados por la URSS, lo que afecta a la consideración los emigrantes españoles, solicitantes de asilo por motivos ideológicos, que se consideran sospechosos y sus solicitudes mayoritariamente rechazadas.³⁹¹

En el plano administrativo, se produce la creación del Office National d'Immigration (ONI), como organismo especializado para gestionar la migración laboral, y que con posterioridad será interlocutor privilegiado con el IEE para la gestionar las migraciones, en particular las de campaña y temporada a Francia

Se puede hacer un resumen cuantitativo de la situación de los españoles en Francia durante este periodo de la forma siguiente: se cifran en unos 140.000 los españoles residentes en Francia en 1939, es decir, a comienzos de la Segunda Guerra Mundial. Entre 1940 y 1945 el número de residentes españoles que optan por la repatriación se estima en 20.000, reducción que se ve ampliamente compensada por los 25.000 españoles que salen de España de forma clandestina, con lo que a finales de la década se alcanzaría una cifra de alrededor de 135.000 refugiados españoles en Francia.

a.2) De Canarias a Venezuela: “barcos fantasma”

Uno de los movimientos migratorios más significativos, condicionados por la Guerra Civil y la situación de postguerra, es el que se produce entre las Islas Canarias y Venezuela durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado.

La tradición migratoria desde el Archipiélago canario hacia América goza de una larga tradición. Por ceñirnos al periodo estudiado en este trabajo, Cuba durante el primer tercio del siglo XX y Venezuela durante el periodo comprendido entre 1940 y 1965, representaron los principales destinos americanos de los emigrantes canarios., hasta el

³⁹¹ En 1949 son rechazadas una quinta parte de las 11.000 solicitudes de refugio presentadas en RUBIO, J. op. cit. p.667

punto que se estima que más 130.000 personas emigraron desde Canarias a Venezuela entre 1945 y 1982.³⁹²

Desde 1936 el Gobierno venezolano del General López Contreras facilitaba la llegada de nuevos inmigrantes como un factor para completar y diversificar el desarrollo del país. El desarrollo económico que experimentaba Venezuela, centrado en la explotación del petróleo, provocaba una concentración de la población en los núcleos urbanos, al tiempo que aumentaba la demanda de nueva mano de obra para colonizar las tierras del interior, -“sembrar petróleo”- ya que todos los esfuerzos realizados por el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización (ITIC), creado en agosto de 1938, dirigido temporalmente por Uslar Prieti, no habían resultado suficientes y, todo caso, se habían orientado hacia otros colectivos, como los refugiados republicanos, en particular los vascos, que residentes en Francia, mientras que los represaliados canarios y los emigrantes económicos del Archipiélago no fueron objeto de consideración y apoyo especiales.³⁹³

A pesar de todo, Venezuela reunía unas condiciones excepcionales para acoger a los españoles opositos o descontentos con el Régimen de Franco, al que el Gobierno venezolano seguía sin reconocer, por lo que existía una amplia simpatía social hacia los republicanos españoles.³⁹⁴

Esta situación se mantuvo durante el mandato del presidente Rómulo Gallegos, cuando los emigrantes contaban no sólo con el apoyo de representantes consulares republicanos sino con el de las autoridades de emigración venezolana que acogían, documentaban y ponían en libertad a todos los emigrantes españoles que arribaban de forma irregular a sus costas.

³⁹² GONZALEZ ANTÓN, J. Fuentes Hemerográficas para la emigración clandestina en velero de Canarias a Venezuela. *Anuario Americanista Europeo*. Nº 3, 2005, p. 299.

³⁹³ En marzo de 1940 un comisionado del Gobierno venezolano negociaba en Francia la partida de 1.812 inmigrantes de origen vasco a quienes se les había documentado en los consulados de Burdeos y Marsella, en BANKO, C. *op.cit.* p.130.

³⁹⁴ Los cincuenta y cinco pasajeros del Emilio, un pequero de motor a vapor y vela, que zarpó de Santa Cruz de Tenerife en enero de 1948 y llegó...a La Guaira, fueron recibidos con vivas a la República española, mientras desde el barco se gritaban vivas a Venezuela y mueras a Franco” en RODRÍGUEZ MARÍN, N. La emigración clandestina de Canarias a Venezuela en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX *Dialnet* p.137.

En la inmigración de ciudadanos canarios hacia Venezuela pueden distinguirse dos etapas: la primera en que predomina la inmigración clandestina o irregular, y la segunda que se realiza a través de cauces regulares, tanto en cuanto a la documentación como el transporte.

La primera, que se desarrolla entre 1939 y 1952, tiene una especificidad y peculiaridades que representan, por así decirlo, el anverso de la situación que se vive en los momentos en que se escribe esta tesis -años 2019-2021- en las islas, en relación con inmigrantes originarios de países africanos, en que los puertos de partida constituyen los de llegada y las escalas en el trayecto son en ocasiones coincidentes. También las dificultades para conseguir embarcar, las penalidades durante el viaje, incluido el naufragio, son idénticas y no se diferencian demasiado los problemas que les esperan a su llegada.

Las primeras salidas en orden cronológico obedecen estrictamente a razones políticas y se producen en el transcurso de la Guerra Civil, revistiendo diversas modalidades; la primera, siguiendo una práctica anterior, personas que, por temor a ser objeto de represalias o penas, se embarcan como polizones en los barcos que hacían escala en el archipiélago en su travesía entre Europa y América del Sur. En otros casos utilizan buques de cabotaje o pesqueros para huir a la cercana costa africana y, finalmente, aunque de forma casi anecdótica, llegando incluso a apropiarse de embarcaciones ajenas. Tal es el caso de “El Paulino”, una falúa de catorce metros de eslora que se dirigió a Dakar para avituallarse y que, al zapar para América, resultó interceptado por un buque de la armada franquista y conducido al puerto de Tenerife.³⁹⁵

La situación no mejora con el final de la guerra, sino que la crisis económica y social del Archipiélago es considerablemente más aguda que en la Península, al producirse de forma simultánea una fuerte subida del coste de la vida y del nivel de desempleo.

Desde 1946 se permitió emigrar legalmente si bien con sujeción a un procedimiento muy estricto. Entre la amplia y compleja documentación que se exigía en las islas figuraba desde el contrato de trabajo o carta de llamada, visados por el consulado del país de destino

³⁹⁵ En RODRÍGUEZ MARÍN, N. Ib. p. 124

y por las autoridades españolas, hasta certificados de buena conducta, del estado sanitario e incluso partidas de nacimiento, bautismo o matrimonio. Todos estos trámites, además de lentos, eran costosos, ya que solían significar que se duplicase el precio del pasaje, que rondaba las seis mil pesetas, lo que, en muchos casos, obligaba a endeudarse con préstamos de intereses leoninos u obtener avales con la garantía de las propiedades familiares.

La firma del contrato de trabajo era vista con recelo, dados los antecedentes de situaciones de explotación en Cuba por parte de los empresarios agrícolas que no respetaban en su ejecución los términos establecidos. Tampoco abundaban las "cartas de llamada", pues la emigración canaria se había dirigido en las décadas anteriores de forma mayoritaria hacia Cuba, país que a partir de 1930 se hallaba cerrado a la inmigración, por lo que no había existido hasta el momento gran tradición migratoria desde Canarias a Venezuela, siendo pocos de los candidatos a emigrar que contasen con familiares que pudiesen reclamarlos.

En estas circunstancias, dado que no existían cauces adecuados para abandonar las islas de forma regular, la inmigración canaria sigue una vía, novedosa y peculiar, utilizando pequeñas embarcaciones, concebidas para otros fines, tales como pesca, cabotaje o incluso recreo, para cruzar el Atlántico, aprovechando la situación geográfica de las islas, sirviéndose de la corriente marina norecuatorial y de los vientos alisios, que algunos de ellos conocían por su experiencia pesquera.

Las salidas, así como las operaciones de preparación de cada expedición, se llevaban a cabo con el mayor sigilo posible, de ahí la denominación de "barcos fantasma", aunque existen otras calificaciones más positivas como "barcos de la libertad".

Existen algunas peculiaridades de este movimiento que lo diferencian de los tradicionales. Merecen señalarse los siguientes:

En primer lugar, la inexistencia de ganchos o reclutadores. Los emigrantes lo hacen siguiendo un impulso autónomo al que se asociaban personas que por razones políticas y económicas se organizaban para escapar de una situación que les resultaba

insuportable, corriendo a su cargo las gestiones para conseguir la embarcación, (ocasiones se alegó que había sido substraída, aunque con frecuencia se trataba de un pretexto del propietario para eludir responsabilidades), lograr el avituallamiento para la travesía y conseguir personal experto para patronear el trayecto, que, en las expediciones organizadas por los disidentes políticos podían contar con personas de un cierta cualificación que habían servido en la Armada.

En segundo lugar, los flujos de salida afectan a la totalidad de las islas, y no solamente a las mayores o las más occidentales.

En tercer lugar, se solapa la emigración política con la económica, ya que, aunque, la motivación política es más fuerte en los primeros años poco a poco va siendo sustituida a partir de 1948, por la económica, que duplica a la anterior.³⁹⁶

Un ejemplo más de la frágil y difusa frontera entre emigrantes económicos y emigrantes políticos, no sólo porque en muchos de las personas coincidían ambas motivaciones sino porque entre el pasaje de un mismo barco coincidían unos y otros.

A medida que se generalizaba la práctica, se hizo presente la industria de la emigración a la que se sumaron pequeños algunos patrones o propietarios que se aprovecharon de la situación para dar salida a embarcaciones de dudosa rentabilidad.

Tampoco faltaron quienes vieron la posibilidad de utilizar sus contactos en la costa africana para crear bases para el avituallamiento de las embarcaciones de forma más cómoda y segura que en la costa del Archipiélago, aunque esta práctica fue pronto abandonada al haberse producido situaciones en que, a pesar de haber abonado el precio convenido, en Dakar los emigrantes no recibían los servicios pactados. Otro ejemplo más del abuso de que suelen ser víctimas los inmigrantes a lo largo del trayecto.

Como suele ocurrir en estas circunstancias, el estado de las embarcaciones era en general bastante precario y muchos de ellos como consecuencia de la travesía, en particular, si debían afrontar

³⁹⁶ RODRÍGUEZ MARÍN, N. considera que de los 34 veleros que salen de la provincia de Tenerife 12 fueron por motivos políticos y 22 por razones económicas. *La emigración clandestina de la provincia de Santa Cruz de Tenerife a Venezuela en los años 40 y 50: la aventura de los barcos fantasmas* Tenerife, Edit. ACT 1988 p.144.

alguna tormenta, llegaban en condiciones que hacían imposible su reutilización. En algunas ocasiones, al ser rechazado su atraque, la tripulación se encargaba de dificultar incluso que se mantuvieran a flote por lo que no quedaba otra opción que desembarcar a los pasajeros o acoger a los que se lanzaban al agua para alcanzar la costa.

Las autoridades españolas, mediante la actuación de la Guardia Civil, trataban de evitar las salidas, por lo que, con frecuencia el embarque se llevaba a cabo en pequeños puertos o directamente desde playas poco concurridas, abordando las embarcaciones mediante botes de remos.³⁹⁷

En otras ocasiones el comportamiento de la Guardia Civil no fue tan complaciente, sino que procedía a la detención en tierra de quienes se preparaban para embarcar o, bien, como en el caso del Velero América, al abandonar los emigrantes a nado la costa para alcanzar el barco, desoyendo las voces de alto, hicieron uso de armas de fuego para tratar de evitar la huida.³⁹⁸

El número de “barcos fantasma” que partieron de forma clandestina desde el Archipiélago, en su mayor parte desde las islas de Tenerife y Gran Canaria, con destino a Venezuela desde el 6 de diciembre de 1937 hasta 1951 se estima en 119, aunque la estadística oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores (Expediente 1389 y 551) lo reduce a 74 veleros, zarpando con 4 o 5 pasajeros, los de menor número, y 315 pasajeros el de mayor capacidad. (El Arroyo). El año en que más embarcaciones zarpan es 1949, (47), seguido de 1950 (31) y 1948 (28 barcos). Antes y después de estos tres años los embarques registrados no alcanzan la cifra de cinco al año.³⁹⁹

Aunque resulta imposible precisar el número de emigrantes que se sirvieron de los “barcos fantasma”, se estima que puede oscilar entre

³⁹⁷ El motovelero Arroyo, fondeado en la bahía de Santa Cruz de Tenerife, avituallado, con todos los pasajeros a bordo y a punto de zarpar, recibió la visita de una pareja de la Guardia Civil que accedió al barco para llevar a cabo una inspección, alertados por un inusual movimiento de personas y mercancías. Una vez dentro de la embarcación, no se les facilitó la salida, por lo que hicieron el trayecto y desembarcaron con el resto de los pasajeros en tierras venezolanas. RODRÍGUEZ MARÍN, N. en *La emigración clandestina de Canarias a Venezuela en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX (Dialnet)* p.128.

³⁹⁸ RODRÍGUEZ MARÍN, N. *ib.* p. 127.

³⁹⁹ GONZALEZ ANTÓN, J. *op. cit.* pp. 301-302.

4.135, según fuentes oficiales y hasta 8.000, según cálculos académicos.⁴⁰⁰

La mayor parte de los emigrantes eran hombres jóvenes, mayoritariamente en torno a los 30 años, preferentemente solteros, o que viajaban solos, ya que la presencia de mujeres y de menores era poco significativa, y en todo caso solo se producía en los barcos de mayor envergadura.

El tamaño de las embarcaciones oscilaba desde los seis metros de eslora hasta cuarenta, y la mayor parte combinaban la navegación a vela (dos o tres palos, los mayores) con la de motor; aunque el estado de estos era parejo al del barco, por lo que lo más frecuente es que no resistiese la travesía, lo que resultaba especialmente peligroso si el fallo se producía coincidiendo con alguna de las “calmas tropicales” por haberse producido alguna desviación de la ruta.

La duración normal de la travesía no era inferior a un mes, aunque en algunos casos la duración superó ampliamente los dos meses. Si en lugar de seguir la navegación sin escalas se hacía vía Dakar se alargaba la duración unos quince días más.

La incertidumbre en cuanto a la duración del viaje, junto a la escasa capacidad económica de los embarcados y el exceso de número de pasajeros en relación con la capacidad de acomodo del barco, hacía que no sólo las condiciones de la travesía resultasen absolutamente incómodas, y que, a pesar de la disciplina, en cuanto al consumo de agua, gofio, y restantes alimentos, se produjesen situaciones de grave desnutrición y deshidratación aun contando con los intentos por consumir pescado capturado durante el trayecto o recoger el agua de lluvia de las tormentas.⁴⁰¹

A pesar de la existencia de un rudimentario botiquín a bordo para hacer frente a dolencias de carácter digestivo provocadas por el mal estado de la comida o traumatismos derivados de los golpes de mar,

⁴⁰⁰ RODRÍGUEZ MARÍN, N, op. cit. p. 144

⁴⁰¹ “Suicidio de dos españoles. Se lanzan al agua en la Guaira porque estaban pereciendo de hambre” en El Heraldo de Caracas, 30 de noviembre de 1948

solamente está documentado el fallecimiento del patrón del “Saturnino”, que se encontraba ya muy enfermo al embarcar.⁴⁰²

El único dispositivo de rescate posible era la ayuda de algunos de barcos con los que se cruzaban en el trayecto, aunque en la mayoría de los casos ni siquiera se interesaban por la situación de los emigrantes por desconfiar de los riesgos, en particular sanitarios, que podían causar.

Al llegar a los puertos venezolanos, principalmente el de la Guaira, existía la posibilidad de ser acogidos en el centro de recepción de inmigrantes de Caracas, aunque éste estaba orientado a la acogida de los inmigrantes llegados regularmente, por lo que la mayoría optaban por eludir el control de las autoridades.

A raíz del golpe de estado producido en Venezuela en noviembre de 1948, que termina por situar en el poder a Marcos Pérez Jiménez, que significa un cambio de posición en relación con el Régimen español, derivando en un progresivo acercamiento hasta su reconocimiento e intercambio de embajadores en diciembre de 1949, se aprecia un cambio en la actitud con la que las autoridades y la sociedad venezolana comienzan a acoger a los inmigrantes canarios. Por una parte, no sólo dejarán de contar con el apoyo que les prestaban los delegados republicanos, sino que comenzarán a dejarse sentir las protestas por la afluencia creciente y sin control de indocumentados canarios, bajo el reproche de que podían ingresar elementos indeseables.

A finales de 1948 se publica un Decreto por el que se prohibía atracar en cualquier puerto del país a toda embarcación que transportase inmigrantes clandestinos, así como la entrada de personas indocumentadas. Aunque la prohibición, tipificada penalmente, no impidió la llegada de nuevas embarcaciones, el resultado fue que el desembarco revistió condiciones mucho más duras para los pasajeros, al habilitarse en las islas de Guasina y Orchila unas áreas de internamiento, que realmente constituían campos de concentración por la dureza de sus condiciones y el riesgo de ser repatriados.

⁴⁰² RODRÍGUEZ MARÍN, N, op. cit. p..129.

Estas circunstancias, así como la mejora de las condiciones económicas en España y la existencia de relaciones económicas y comerciales pusieron fin hacia 1952 a la utilización de “barcos fantasma” para emigrar desde Canarias a Venezuela.⁴⁰³

a.3) Las relaciones con Argentina: el convenio emigratorio

Si merece destacarse algún país que se singularice por su posición de apoyo político al Régimen de Franco es la República Argentina, a raíz de la elección del General Perón como presidente de la República en 1946. Argentina fue uno de los pocos países que votó en contra de la condena del Régimen en las Naciones Unidas y no retiró a su embajador en Madrid, aún a riesgo de sufrir represalias comerciales por parte de los Estados Unidos por su apoyo a la Dictadura de Franco. El apoyo se trasladó al ámbito económico, en momentos de suma gravedad, siendo los puntos más destacados el Convenio Comercial y de Pagos entre España y Argentina de 1946 y el denominado Protocolo Franco -Perón, así como el Convenio emigratorio de 1948, un momento que, como consecuencia del excedente de mano de obra rural, y, a pesar de la intensa migración interior, no se veía con malos ojos incentivar la emigración a América.

Por lo demás si el Convenio Comercial y de Pagos de 1946 apenas si se diferenciaba de acuerdos anteriores, en cuanto a su contenido material, ya que los suministros esenciales argentinos continuaban siendo básicamente los mismos, se acentúa el apoyo al Régimen de Franco al garantizar un suministro de trigo hasta 1951 capaz de garantizar el 90 por 100 de las necesidades que la producción española no cubriese.⁴⁰⁴

El Convenio encerraba una profunda significación política tanto en la dimensión interna, sirviendo para reafirmar los principios del movimiento peronista, entre los que destacaban la política de no

⁴⁰³ Una relación de barcos clandestino de Canarias a Venezuela se halla en GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. Los problemas actuales de la emigración española *Revista de Política Social, Publicación del Instituto de Estudios Políticos, Continuación*, pp. 47-49.

⁴⁰⁴ Entre 1939 y 1946 España importó de Argentina un total de 4.247.959 de toneladas, de ellas, 3.597.298 eran de trigo; 532.257 de maíz y 117.404 de cebada. Fuente: Servicio Nacional del Trigo. Veinte años de actuación. Ed. Ministerio de Agricultura. 1958

intervención en los asuntos internos de los países, frente a las posiciones de EE.UU. y el apoyo al pueblo español como reconocimiento a la ayuda prestada en el pasado y el concepto de “hispanidad”.

La posición argentina se basaba en la fuerte implicación personal del presidente Perón, una situación análoga a la del presidente mexicano Cárdenas en relación con los exiliados republicanos, por lo que, al igual que ocurrió en México, su vigencia decayó al ser depuesto en septiembre de 1955.

La colaboración no se limitó a los ámbitos políticos y comercial, sino que se extendió a otros campos. En octubre de 1947, el ministro español de Asuntos Exteriores (Alberto Martín Artajo), en la primera visita de un canciller a un país sudamericano desde la declaración de independencia, fueron formalizados cuatro acuerdos sobre reconocimiento y convalidación de títulos universitarios, cooperación cultural, prestación del servicio militar y emigración.

Argentina tenía en aquella coyuntura una actitud positiva frente a la llegada de nuevos emigrantes, pero, de acuerdo con la tendencia internacional predominante, su opción era la de una inmigración dirigida, frente a la tradicional emigración espontánea, ya que se buscaba favorecer los cultivos agrícolas en los territorios del interior, así como la llegada de técnicos especializados que permitieran el desarrollo de la industria nacional.⁴⁰⁵

También se valoraba la capacidad de integración en la sociedad argentina, por lo que italianos y españoles, nacionalidades que contaban con una larga tradición y una potente red de acogida, partían con ventaja.⁴⁰⁶

Esta postura coincidía con la defendida por los responsables de emigración del Ministerio español de Trabajo, que trataban de llevar a

⁴⁰⁵ Todavía en 1985 las autoridades de emigración argentinas hicieron llegar a la Dirección General del IEE una oferta de colonización por agricultores españoles en una zona situada entre los ríos Negro y Colorada. Visitada la zona y analizadas las condiciones ofertas no se consideró viable.

⁴⁰⁶ Los países de inmigración tienen preferencia por la emigración reclutada o contratada, porque está en sus manos elegir la clase y volumen de la emigración, utilizando el mecanismo de proponer o no un contrato. Por el contrario, la emigración espontánea esta trabada con cada vez más dificultades, porque han de aceptar lo que llegue, GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. *op. cit.* p. 113

cabo una gestión basada en criterios técnicos, seleccionando a aquellos trabajadores que resultasen excedentes para el mercado nacional, de forma que no se “malgastasen” recursos humanos, cuya formación había resultado onerosa para la sociedad y de la que se lucraba el país de inmigración. Esta intervención en la selección de los candidatos a emigrar no hacía superflua la intervención de la Administración, en la documentación control del embarque y condiciones de transporte y asistencia en el extranjero, ya que se mantenía firme la convicción de que el emigrante era vulnerable frente a los tradicionales peligros de “ganchos”, transportistas sin escrúpulos y empresarios que abusaban de su poder en la determinación de las condiciones de ejecución del contrato de trabajo.⁴⁰⁷

Los responsables de Trabajo se mostraban a favor de orientar la emigración española hacia los países iberoamericanos, frente a Europa o el Norte de África, por la facilidad de adaptación social a los mismos.

Esta coincidencia en los planteamientos debía plasmarse en forma de convenios entre los países de salida y de destino de los migrantes. El primer país, y casi el único, con el que podía llevarse a cabo la formalización de un convenio era la República Argentina, que acababa de firmar un convenio de emigración con Italia (1946).

Como contrapartida al suministro de productos de subsistencia para la población española establecidos en el Acuerdo Comercial y de Pagos de 1946, y como complemento a la aportación española de bienes de equipos, figuraba la llegada de inmigrantes españoles que contribuyesen a la realización del I Plan Quinquenal del Gobierno argentino.⁴⁰⁸

Para su formalización, se constituye por Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 14 de enero de 1947, la comisión negociadora del acuerdo, integrada por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Trabajo, Industria y Comercio, así como un

⁴⁰⁷ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. Ib., pp.112-113

⁴⁰⁸ Una información de un diario de Lisboa de diciembre los cuantificaba en un millar de emigrantes. GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. ib. p.105

representante de la obra sindical “Lucha contra el Paro” de la Delegación Nacional de Sindicatos.⁴⁰⁹

La consecución del acuerdo no resulta fácil, no tanto por las diferencias entre las delegaciones argentina y española, sino por las discrepancias existentes entre los representantes de los ministerios españoles implicados, aunque finalmente parece imponerse la posición del Ministerio de Trabajo y de la Delegación Nacional de Sindicatos proclive al modelo de emigración “dirigida” y organizada, basada en una oferta de trabajo supervisada por las autoridades españolas y argentinas y con reconocimiento del derecho a los seguros sociales argentinos.⁴¹⁰

Sin embargo, una vez más se confirma que la dirección de la política migratoria no residía en el Ministerio de Trabajo, ya que, tras el cambio de embajador español en Buenos Aires, (José María, de Areilza) con el apoyo del Ministro de Asuntos Exteriores (Alberto, Martín Artajo), se renegocia el texto del convenio, imponiéndose la tesis de que debía favorecerse la emigración de todas aquellas personas que lo desearan, sustituyéndose el contrato de trabajo por la “carta de llamada” y la emigración dirigida por la espontánea, siguiendo las pautas establecidas en el convenio italo-argentino sobre emigración.

En el texto del acuerdo, firmado el 18 de octubre de 1948,⁴¹¹ se recoge de forma destacada la emigración “por carta de llamada”, es decir, la que se canaliza al margen de los cauces oficiales, al tiempo que se refleja la demanda argentina de recibir mano de obra cualificada, - “emigración industrial colectiva”-, a lo que también se oponía la Sección de Emigración por considerar que no había desempleo en España de estos profesionales y suponía un empobrecimiento de nuestra economía.⁴¹²

La ratificación del convenio liberalizó la salida de emigrantes, aligerando muchos de los controles documentales establecidos por la

⁴⁰⁹ BOE del 18 de enero

⁴¹⁰ La legislación española miró con recelo la existencia de contratos previos a la partida, ya que el contrato ataba demasiado al inmigrante. A veces se permitía rescindir el contrato o tener que ratificarlo dentro de los seis primeros días, asumiendo el empresario los gastos del viaje. GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. ib. p. 94

⁴¹¹ BOE del 31

⁴¹² GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. op. cit. p.114

Administración migratoria, por lo reaparecieron algunos de los problemas a que se tradicionalmente se enfrentaban los emigrantes, pero tuvo la virtualidad de mantenerse cuando las relaciones políticas se enfriaron.

El escaso éxito obtenido por la representación del Ministerio de Trabajo en la negociación del Convenio con Argentina anticipó el final de un modelo de gestión migratoria, instaurado por la Ley de Emigración de 1907.

a.4) Reanudación de la emigración hacia América

La Conferencia de los Estados Americanos de la OIT, celebrada en Santiago de Chile en 1936 aprobó una Resolución, a propuesta del Delegado Gubernamental de Argentina, en la que se encargaba a según la Oficina Internacional del Trabajo la realización de estudios especiales relacionados con la inmigración de Europa a América, con vistas a *“encarar el problema en sus diversos aspectos de inmigración individual y colectiva, espontánea o dirigida, y muy particularmente desde el punto de vista de la conexión entre la inmigración y la colonización, privada u oficial, señalando las condiciones para la receptividad de los inmigrantes”*.⁴¹³

El punto siguiente de la misma Resolución encargaba al Consejo de Administración de la OIT la preparación de las bases de tratados bilaterales o plurilaterales, entre países de Europa y América, sobre inmigración,

Este planteamiento refleja un cambio de orientación en la política migratoria sudamericana, intentando los países de acogida actuar de forma proactiva en la materia, al inclinarse por una inmigración subordinada a los intereses nacionales, y orientada a favorecer en unos casos la repoblación de zonas agrícolas del interior o a favorecer la industrialización, para lo que era necesario contar con la mano de obra cualificada de la que carecían. En Venezuela se calificó como “emigración dirigida”.

374. Primera Conferencia del Trabajo de los Estados Americanos Miembros de la OIT, Santiago de Chile, 2-14 de enero de 1936.

En 1939, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó un convenio sobre *“reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores emigrantes y una recomendación sobre “colaboración entre los Estados en materias relativas al reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores emigrados”*.⁴¹⁴

La Conferencia Internacional de Filadelfia de 1944 recomendaba a los países miembros de las Naciones Unidas favorecer, de acuerdo con la conveniencia nacional, la acogida de obreros agrícolas, industriales y de colonos, como un factor esencial para el desarrollo en la posguerra.

La Comisión permanente de Migración en su reunión de Montreal de 1946 se ocupó, entre otras cosas, de analizar las formas de reanudar de forma organizada los flujos migratorios, la selección de los migrantes y la forma en que la legislación nacional habría de complementarse con convenios bilaterales, llegando a proponer que cuando ni los países de origen ni los de destino contasen con disponibilidades financieras para organizar el viaje, la instalación de los emigrantes, se financiasen con cargo a los Fondos del Banco Internacional de Reconstrucción.

Esta orientación internacional culmina en la aprobación en Ginebra en 1949 (Trigésimo Segunda reunión) del Convenio nº 97, relativo a los trabajadores migrantes, que representa una revisión del anterior convenio y recomendaciones aprobados en 1939.⁴¹⁵

Como consecuencia de la situación interna, tanto en el ámbito político como económico, los distintos países latinoamericanos adoptan medidas de carácter normativo y administrativo para instrumentar su política migratoria, debatiéndose entre las necesidades de mano de obra específica y la dinámica interna de las migraciones. Casi todos adoptan medidas para tratar de que el flujo migratorio sea “dirigido” o encauzado y no espontáneo.

Se indican a continuación solamente aquellos de especial relevancia para la emigración española, exceptuados Argentina y Venezuela, por haber sido analizados:

⁴¹⁴ Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1939 (núm. 66)

⁴¹⁵ El convenio nº 97 no pudo ser ratificado por España hasta febrero de 1967

- **México** aprueba en 1947 una nueva Ley de Población, en sustitución de la Ley de 1936, en la que se establece un contingente anual de mil personas para países europeos y de solamente cien para el resto. De esta limitación estaban exceptuados los nacionales de otros países americanos, de Filipinas y de España. Priman los perfiles de emigrantes jóvenes y solteros, con profesiones manuales, no científicas ni liberales, y han de aportar recursos para financiar su repatriación y cubrir los gastos de su instalación. Durante los cinco primeros años, se restringe la movilidad profesional y se pierde la condición de inmigrante tras una ausencia de dos años. La emigración española a México, si no se tiene en cuenta la llegada de los exiliados republicanos, comenzó a disminuir a partir de 1929.
- **Cuba:** la crisis económica agudizada por la falta de mercados para el tabaco y el azúcar durante la Segunda Guerra Mundial creó una situación de desempleo sin precedentes.⁴¹⁶ La evolución de la emigración española había seguido una tendencia declinante no sólo por motivos económicos, sino porque la legislación cubana era reacia a la inmigración. La Constitución cubana de 1940 no sólo establecía la preferencia de los cubanos para acceder a un empleo, sino que en su artículo 14 establecía: *“La ley reglamentará la inmigración, quedando prohibida la importación de mano de obra contratada”*.
- **Chile:** La creación de una Comisión Coordinadora de Emigración en 1945 elaboró un Plan, aprobado en forma de Ley al año siguiente, en el que se formulan directrices para asentar en las distintas zonas del país a los inmigrantes más afines a las condiciones climáticas de los países de procedencia. Se les selecciona en función de las necesidades sectoriales -pesquero, textil y agrícola-, se financia su traslado e instalación mediante créditos blandos para la adquisición de tierra y aperos, así como exención fiscal de algunas tasas e impuestos.

⁴¹⁶ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. señala que en 1939 se registró un desempleo de 384.614 personas sobre un total de cuatro millones de habitantes. op. cit. p. 104.

A pesar de la preferencia por la opción de emigración “dirigida”, un Decreto de 1948 regula los requisitos para la inmigración espontánea.

- **Perú:** el Gobierno era favorable a una inmigración a gran escala para hacer frente al subdesarrollo industrial y agrícola, creando el Consejo Nacional de Inmigración y Extranjería, que, a su vez, recomendó la puesta en marcha un registro de las necesidades de mano de obra declaradas por los empleadores, así como las condiciones de trabajo ofertadas. Estas ofertas serían gestionadas en los principales países de emigración, entre ellos España e Italia- a través de oficinas específicas y de los propios consulados.

Asimismo, se contemplaban medidas de acogida -hoteles de inmigrantes- y ayudas para la instalación de los inmigrantes llegados “espontáneamente” a quienes se les ofrecían contratos de al menos dos años de duración.

La falta de las infraestructuras básicas para el desarrollo económico y el rigor de la normativa y de la práctica administrativa española al no permitir las gestiones de los consulados peruanos en la captación de candidatos a emigrar frustraron los proyectos para que se produjese una emigración numéricamente relevante de España a Perú.

- **Uruguay:** la tradicional apertura de la legislación inmigratoria uruguaya se vio alterada entre 1930 y 1945 por razones económicas.

Esta orientación cambió con el Decreto de febrero de 1947, que promueve la inmigración, y la creación de la Comisión Asesora de Inmigración. A través de los consulados uruguayos de Gijón y Bilbao se intentó reclutar mineros, metalúrgicos y especialistas de la construcción, pero no fue autorizada su partida al haber demanda de estas profesiones en España.

- **Brasil:** la Constitución de 1937 establecía restricciones a la entrada de nuevos inmigrantes, al no poderse sobrepasar anualmente el 2 por 100 de los nacionales residentes en el país. La nueva Constitución de 1946 suprime estos límites y se limita a exigir requisitos para determinadas industrias o profesiones.

La Ley de Emigración y Colonización de 1949 facilitaba la entrada de colonos europeos, fundamentalmente agricultores y técnicos, lo que permitió el incremento de la colectividad española.

b) Actuación normativa y administrativa de la política migratoria del primer franquismo

La normativa migratoria en el periodo que se extiende entre 1946 y 1956 puede ser calificada de poco relevante, al restablecerse la vigencia de la Ley y el Reglamento de 1924,⁴¹⁷ lo que ha sido interpretado como no una ruptura sino una continuidad de la política migratoria tradicional, basada en la intervención y en la tutela.⁴¹⁸

La mayor parte de las normas versan sobre cuestiones de aspectos burocráticos, como el Decreto de 11 de enero de 1946 sobre bonos no utilizados para la repatriación de emigrantes y la Orden de 21 de marzo de 1951 sobre nuevas series de bonos, o la Orden de 4 de febrero de 1952 sobre tramitación de pasaportes.

Realmente la única norma con trascendencia es la Ley de 17 de julio de 1956, por la que se crea el Instituto Español de Emigración (IEE), que, aunque se publica dentro de este ciclo, representa la puerta de entrada y base del ciclo europeo.

Esta intrascendencia normativa tiene reflejo en el plano administrativo, en el que se libra una batalla interna entre los tres ministerios implicados, los de Asuntos Exteriores, Gobernación y Trabajo. Aunque formalmente la competencia migratoria corresponde al Ministerio de Trabajo, que además cuenta con una estructura organizativa específica y una gran experiencia de gestión, de forma progresiva va cediendo el protagonismo frente a Asuntos Exteriores -presidencia y la ubicación del Consejo Central de Emigración-, y Gobernación -expedición de los pasaportes de los emigrantes-, mientras que se mantiene en el Ministerio de Asuntos Exteriores la facultad para expedir los pasaportes diplomáticos, una

⁴¹⁷ Orden de 29 de marzo de 1946.

⁴¹⁸ FERNÁNDEZ VICENTE, M.ª J. Entre política "sociolaboral" y "Realpolitik". La política del régimen franquista en materia de emigración, 1946-1956. *Ayer* nº 51 2003 p.182

competencia que tiene un alcance mayor que el de mera gestión administrativa, ya que se contraponen dos concepciones diversas sobre la salida de los españoles al extranjero.

Desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se trata de buscar oportunidades de empleo en el exterior, para ello se crea una Oficina del Trabajo dependiente de Consejo Central de Emigración, además, en 1948, se envía a todas las oficinas consulares un cuestionario sobre la demanda de trabajo, los salarios y el tipo medio de coste de la vida, los lugares del país en los que era posible la colocación de mano de obra, la legislación de aplicación y las condiciones para la repatriación.⁴¹⁹

El Ministerio de la Gobernación prioriza las cuestiones de seguridad pública y verificar la identidad de personas potencialmente peligrosas para la misma. Preocupa más el control de los ingresos que el de las salidas, por lo que los pasaportes se expiden generalmente para todos los países del mundo excepto aquellos con los que no se mantienen relaciones diplomáticas.

Desde el punto de Trabajo se concentra el interés en la protección del emigrante, de forma que defienden que la documentación de salida sea objeto de valoración individualizada, para un país concreto, de forma que sólo se conceda cuando existan garantías sobre las condiciones de ejecución de los contratos.

Esta visión de orientación radicalmente proteccionista, establece filtros sucesivos: no se permitirá el reclutamiento, ni aún a través de los agentes consulares de los países de destino, ni se favorecerá la emigración de aquellas profesiones que el mercado de trabajo español precisa, no deberán primar los intereses económicos del país de inmigración ni someterse a sus reglas.

El planteamiento va siendo superado por la realidad. La facilidad y rapidez del transporte desborda las previsiones de un sistema basado en un intento por definir y controlar las condiciones del periplo migratorio, hasta el punto de que tener que admitir que los viajes en avión también deben ser utilizados y considerados como medio de transporte de emigrantes. Ya en la Orden de 29 de octubre de 1935 se estableció que resultaba de

⁴¹⁹ MARTÍN FRECHILLA J. J. op. cit. p.243

aplicación la legislación de emigración y, si bien, no existía una clase específica para el transporte de emigrantes ni está documentado que se flotasen vuelos exclusivos para ellos, sí se organizaron algunas expediciones colectivas.⁴²⁰

En cuanto a la estructura administrativa, el cuerpo de Inspectores de Emigración, uno de los elementos esenciales del sistema instaurado por la Ley de Emigración de 1907, desaparece al ser absorbido por el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, integrándose las estructuras provinciales en las Delegaciones de Trabajo, siendo los titulares de las mismas responsables de Emigración.

En el Ministerio de Trabajo, se atribuyen a la Dirección General de Trabajo las competencias en materia de emigración,⁴²¹ que las ejerce a través de la sección del mismo nombre, dirigida por Mariano González-Rothvoss, por lo que las opiniones de este prolífico autor están cargadas de fuerte subjetividad

Por todo ello, el balance final que se hace al finalizar este periodo, desde los órganos del Ministerio de Trabajo especializados en emigración desprende un claro aroma de decepción. La propuesta de que la Confederación Española de Cajas de Ahorro, entidades, que se hallaban bajo el Patronato del Ministerio de Trabajo abriesen sucursales bajo la denominación de Caja de Ahorros Española en las principales capitales sudamericanas como Buenos Aires o Rio de Janeiro no resultó viable en esta coyuntura, aunque las Cajas de Ahorros devendrían cauce preferente para la canalización del ahorro emigrante durante el ciclo europeo.⁴²²

Tampoco los Patronatos de Españoles Emigrados en el extranjero, creados por Decreto de 1 de septiembre de 1929, reformados por Decreto de 1 de septiembre de 1931 y la Orden de 21 de julio de 1939, cumplieron el objetivo para el que fueron creados, esto es, la protección de los emigrados españoles desde una institución controlada por el Estado, ya que tanto las Juntas como los Patronatos apenas se constituyeron y no llegaron a funcionar de forma regular, siendo incapaces de sustituir a las asociaciones

⁴²⁰ En 1948 más de un centenar de pastores vascos y navarros volaron a California. GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. *La emigración española a Iberoamérica*, Madrid: Ed. C. S. I. C. Instituto Balmes, 1949 p. 29

⁴²¹ Orden de 29 de marzo de 1946. BOE del 9 de abril.

⁴²² BORREGÓN VIVES, V. op. cit. p..202

ni aún aglutinarlas y reducir su número con el fin de mejorar su eficacia y capacidad de actuación.⁴²³

En idéntico sentido, conjugando la frustración por el pasado y la anticipación del futuro, se señala el escaso bagaje en la utilización de los convenios internacionales como instrumento de protección. En relación con la emigración hacia América solamente se reseñan los dos convenios formalizados con Argentina, el primero de 27 de noviembre de 1919 relativo a la protección en caso de accidentes de trabajo y el segundo el de 18 de octubre de 1948, del que, al haber sido descartada la posición defendida por los representantes del Ministerio de Trabajo, se le tiene en baja consideración.⁴²⁴

Tampoco tuvieron éxito los intentos por perfeccionar el perfil laboral de los emigrantes y lograr la equiparación de derechos con los trabajadores nacionales, así como el intento por convertir el seguro del emigrante, de carácter benéfico en un seguro comparable al Seguro de Accidente de trabajo.⁴²⁵

En el siguiente ciclo emigratorio la proliferación de convenios no solamente en materia laboral sino también en seguridad social se convertirá en un instrumento básico de la protección de los derechos de los emigrantes.

Un último elemento de frustración, con una fuerte carga emocional para altos funcionarios de la Dirección General de Trabajo, responsables de la política de emigración, está representada por no haber procedido el Gobierno al nombramiento de los Agregados de Emigración a causa de las reticencias de las representaciones diplomáticas a permitir actuaciones consideradas como propias de su función por funcionarios ajenos al cuerpo consular.

La capacidad de presión de la organización sindical llevó a su transformación en Agregados Sindicales, nombrados a propuesta de la misma, en los países con mayor número de emigrantes. Esta figura, que suscitó de nuevo el rechazo de la estructura consular, por entender que se trataba de un intento de diplomacia alternativa, evolucionó

⁴²³ BORREGÓN VIVES, V. Ib., p..217

⁴²⁴ Ib. p. 223

⁴²⁵ Ib. pp. 121-122

posteriormente hacia la figura del Agregado Laboral-Delegado del Instituto Español de Emigración (IEE).⁴²⁶

c) Órganos de consulta y participación

Uno de los rasgos configuradores de la normativa española desde la Ley de Emigración de 1907, que se mantuvo en el texto refundido de la Ley y el Reglamento de 1924, a pesar del carácter dictatorial del régimen en que se promulgó, fue la existencia de órganos de consulta y participación en la gestión migratoria.

Sus funciones y competencias, así como su denominación y composición fueron variando a lo largo de los años, dependiendo tanto de la coyuntura migratoria como de la orientación política, pero nunca dejaron de existir, al menos formalmente.

El Régimen de Franco era difícilmente compatible con cualquier modelo de gestión de inspiración democrática, por lo que realmente resulta imposible defender que durante todo el franquismo existan tales órganos a pesar de que se mantenga su denominación.

A pesar del revés que significó para los responsables de emigración del Ministerio de Trabajo que el Consejo Central de Emigración pasase a depender del Ministerio de Asuntos Exteriores, y lo presidiera el Subsecretario de este Departamento, lo más relevante es su composición exclusiva por representantes de la Administración junto a la total ausencia de participación de los agentes económicos tradicionales como armadores o consignatarios.

En el ámbito provincial las funciones que desempeñaban las Juntas Locales de Emigración son asumidas por los órganos periféricos de los Ministerios (Gobernación y Trabajo) y en el exterior, los Patronatos de Emigrados, de incierta constitución y nulo funcionamiento, sustituyeron a las Juntas Consulares.

⁴²⁶ BAEZA SANJUAN, R. *Agregados laborales y acción exterior de la organización sindical española. Un conato de diplomacia paralela (1950-1961)* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000

Todos estos factores son signos evidentes de que se había llegado al vaciamiento de un modelo, que se había mantenido, con adaptaciones, durante medio siglo y que había servido como medio de canalización, o, al menos de acompañamiento, al movimiento emigratorio de España a América.

I.C.2) Finalización del ciclo americano

Restablecida la normalidad política, los flujos migratorios tradicionales vuelven a reanudarse, aunque con algunas variaciones significativas en cuanto a los destinos.

Durante el primer quinquenio de la década de los cincuenta el flujo migratorio se incrementa hacia América del Sur, aunque sin alcanzar los niveles de principios del siglo, y hacia África, básicamente Argelia y Marruecos, mientras que la que se dirige hacia Europa se mantiene en niveles bajos.

Muchos de los países americanos, entre ellos los que constituían los principales destinos de la emigración española en esta época, como Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, formalizaron en 1951 su adhesión al Comité Intergubernamental de Emigraciones Europeas (C.I.M.E.) con el objetivo de que su intervención les garantizase que los emigrantes cumplieran con los requisitos personales y profesionales que el desarrollo de estos países demandaba. España no ingresó en el CIME hasta 1958.⁴²⁷

Por otra parte, la selección realizada tuvo como resultado un mejor asentamiento y una mayor permanencia de los emigrantes, de forma que se redujeron de forma notable las repatriaciones y se suprimieron los flujos temporales.

Durante el segundo quinquenio de la década de los años cincuenta los flujos migratorios se caracterizan por un progresivo descenso de la emigración hacia América, la práctica desaparición de los que se dirigían a África y la presencia numéricamente no muy significativa pero relevante por su significación que son los flujos hacia Oceanía, en particular, hacia Australia, mediante operaciones organizadas y asistidas por las Administraciones, que

⁴²⁷ El CIME cambió de nombre en 1980 pasando a denominarse CIM, por el ámbito mundial de su actuación, y Organización Internacional de Migraciones (OIM) en 1989.

serán objeto de análisis más amplio en el periodo siguiente, dada la intervención del IEE.

Como en etapas anteriores, los flujos migratorios no se distribuyen de forma proporcional entre todos los países, sino que tanto por la capacidad de atracción y las posibilidades de integración laboral y promoción profesional y económica junto a la existencia de una colectividad previamente asentada y la tradición o cadena migratoria, hace que los países de América del Sur hacia los que de forma prioritaria se dirija la emigración española sean Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Uruguay y Venezuela. El resto tanto del sur como del centro del continente presentan cifras irrelevantes, hasta el punto de que han sido calificados como periféricos.

La principal corriente migratoria se dirigió hacia Argentina con casi el 40 % del total, tanto por la disposición del Gobierno peronista a atraer mano de obra para sus programas industrial y de infraestructuras como para suplir la población rural que se migraba a las grandes concentraciones urbanas.

La enorme y antigua colectividad española radicada en Argentina aprovechó las posibilidades abiertas por el Convenio de Emigración de 1948 para utilizar la “carta de llamada” para reclamar a familiares que en España sufrían las penurias de la posguerra. El impulso migratorio perdió intensidad a partir de 1952, con la aprobación del Segundo Plan Quinquenal Peronista (1953-1957), ya que el nivel de crecimiento económico había decrecido y los puestos ofertados para trabajos agrícolas en el interior no resultaban atractivos para los emigrantes españoles. También influyó el deterioro de las relaciones entre las administraciones española y argentina, dados los planteamientos crecientemente intervencionistas por ambas partes.

Como resultado de esta situación, la población española censada en Argentina disminuyó, pasando de unas 750.000 personas en 1950 a algo más de 715.000 en 1960.⁴²⁸

Brasil era el segundo país por el número de residentes españoles censados al comienzo de la década de los 50, con más de 131.000 personas. El ritmo de crecimiento económico de que disfrutó el país entre 1945 y 1955 atrajo a nuevos inmigrantes. Los españoles gracias a las redes existentes y al predominio de la población de origen gallego, que no participa en el movimiento interno de migraciones interiores, figuran entre los colectivos

⁴²⁸ PALAZÓN FERRANDO, S. *Los españoles en América Latina (1850-1990)* Madrid: Fundación Cedeal 1995, p. 188

extranjeros que más crecen, aunque dado el índice de crecimiento demográfico de la población brasileña van perdiendo peso relativo.

A partir de 1955, el volumen de flujos migratorios decrece, al desviarse hacia otros destinos, en particular hacia Venezuela, a pesar de lo cual es uno de los pocos países que, a pesar de las bajas por causas vegetativas al tratarse de un colectivo envejecido, el número de residentes españoles censados supera los 144.000, aunque cediendo la segunda posición a Venezuela.⁴²⁹

A principios de la década de los cincuenta la población española censada en Venezuela se cifraba en casi 38.000 personas, una gran parte de las cuales habían llegado de forma irregular, principalmente a través de los barcos “fantasma” desde el archipiélago canario, como se ha indicado arriba. Hasta principios de la década de los cincuenta, una vez restablecidas las relaciones diplomáticas, no se generó un flujo migratorio significativo por las restricciones impuestas por los responsables administrativos españoles, que dificultaron la instalación en España de servicios consulares venezolanos para el reclutamiento de candidatos así como su oposición a formalización de contratos de trabajo antes de la partida, convencidos que esta modalidad dificultaba la protección de los emigrantes objetivos esenciales en esta coyuntura para la Administración laboral española.⁴³⁰

Tampoco contribuía a que se estableciera una fuerte corriente emigratoria el hecho de que la colectividad española radicada en Venezuela fuese reducida y de reciente instalación.

Con todo, la decidida apuesta por la inmigración del Gobierno venezolano a partir de 1953, basada fuerte demanda de mano de obra, en particular de países latinos, y la atracción por el elevado y continuado crecimiento derivado de la industria petrolífera dio como resultado que en una década el número de españoles censados superase los 166.000, convirtiéndose en el país donde radicaba la segunda colectividad española en América.⁴³¹

La situación en Cuba representa la antítesis de lo ocurrido en Venezuela, ya que la población en la isla había venido disminuyendo de forma permanente desde la década de los veinte. A lo largo de la década de los cincuenta el número de los emigrantes españoles se mantiene constante: en torno a los

⁴²⁹ PALAZÓN FERRANDO, S. Ib. p. 192

⁴³⁰ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. op. cit. p.95

⁴³¹ MARTÍN FRECHILLA, J.J. op. cit.p.246

74.000, compensándose las bajas por fallecimientos, propios de un colectivo envejecido, con las nuevas llegadas, alrededor de 20.000 personas en la década.⁴³²

Uruguay representa, aunque en escala menor, proporcional a su tamaño, una evolución migratoria análoga a lo sucedido en Argentina y Brasil. Los periodos e incluso las causas del progreso y del declive económico son análogos a las de Argentina. También en Uruguay existía una colonia española numerosa, radicada desde antiguo, lo que favoreció en la década de los cincuenta la llegada de más de 30.000 personas, con un bajo nivel de retornos, lo que favoreció que al principio de los años sesenta, la población emigrante de origen español hubiese aumentado hasta casi 73.000 personas frente a las aproximadamente 55.000 que estaban censadas en 1950.⁴³³

La política de inmigración mexicana era particularmente restrictiva desde la década de los cuarenta, a pesar de que para los emigrantes españoles se establecían ciertas preferencias, lo que permitió consolidar una colectividad lo suficientemente numerosa -alrededor de 37.500- en 1950 como para que, a través de las redes familiares -reagrupación familiar- y “cartas de llamada” por parte de la emigración económica, que disfrutaba de una posición económica desahogada, se incrementase el número de residentes españoles de forma continuada hasta alcanzar casi 50.000 en 1960.⁴³⁴

Chile es uno de los países con una política de inmigración más restrictiva, imponiendo estrictos controles tanto personales como profesionales. Tampoco el atractivo de la economía chilena podía competir con la venezolana ni incluso la argentina, por lo que a lo largo del periodo la situación de los residentes españoles censados en Chile experimentó una leve disminución, pasado de 22.300 en 1952 a 21.700 en 1960.⁴³⁵

El resto de los países de Centro y Sudamérica son desde el punto de vista cuantitativo poco significativos ya que ninguno de ellos se acerca a los diez mil españoles censados y la mayoría oscilan en torno al millar.

Un caso peculiar lo constituye la República Dominicana, en la que por segunda vez se produce un nuevo proyecto migratorio organizado por los

⁴³² PALAZÓN FERRANDO, S., op.cit. p. 204

⁴³³ Ib. p.188

⁴³⁴ Ib. pág.196

⁴³⁵ Ib. pág. 96

Gobiernos de ambos países, tras una visita a Madrid en 1959 del presidente Leónidas Trujillo a Franco, con el resultado de un nuevo fracaso.

Del total de 4.323 españoles, enrolados en el proyecto, más de la mitad (2.215) habían sido repatriados antes de haber transcurridos dos años; otros 533 habían abandonado el campo, aunque continuaban en el país, y solamente un poco más de un tercio, es decir 1.575 continuaban cultivando las tierras asignadas. De las siete colonias agrícolas creadas, solamente una, la de Constanza resultó viable.⁴³⁶

Las causas que se han apuntado para el fracaso se reparten entre ambos Gobiernos; por parte del español, haber realizado una mala selección de los candidatos, con perfiles profesionales alejados y sin experiencia en tareas agrícolas; por parte dominicana, improvisación y fallos en la preparación de las infraestructuras, escasez y falta de calidad de la tierra y retraso en la entrega de bienes (semillas, aperos y animales) y subvenciones, además de los inconvenientes burocráticos excesivos por parte de ambas administraciones.

Los flujos migratorios españoles hacia América prácticamente se detienen en los últimos años de la década de los cincuenta, con una población censada estimada de 1.270.000 personas,⁴³⁷ por lo que a partir de esta fecha se puede dar por concluido el ciclo migratorio de España hacia América, sin que esta afirmación pueda interpretarse como que los problemas de los emigrantes españoles hubiesen desaparecido.

A partir de entonces se inicia un nuevo ciclo, de América el interés se dirige hacia Europa, y la actuación de la Administración abandonará su enfoque y tareas tradicionales, relacionadas con las acciones de supervisión, vigilancia y control de reclutamiento, embarque, traslados y repatriaciones, para centrarse en la asistencia a los emigrantes españoles que se trasladen a los países europeos, no obstante el IEE extenderá la asistencia a la emigración en los países iberoamericanos mediante los nuevos instrumentos: creación de Agregadurías Laborales y extensión de los convenios en materia migratoria.

⁴³⁶ RAMÍREZ DE HARO, G. La migración española y el crecimiento agrícola del Vale de Constanza (1954-2003) *Revista Española de Desarrollo y cooperación* nº 1 2005 p. 103

⁴³⁷ PALAZÓN FERRANDO, S. op. cit. pág. 68

Cuadro 6.- Convenios iberoamericanos sobre emigración

País	Materia	Fecha de public. BOE
Argentina	Emigración	31.10.1948
	Migración entre España y Argentina	5.8.1960
Brasil	Migración	5.8.1964
Chile	Migración	19.11.1965
Paraguay	Emigración	19.9.1966
República Dominicana	Emigración	29.1.1957
Venezuela	Migración	16.2.1981

Fuente: Anuario de Migraciones 1993. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección General de Migraciones pp. 212-213

II. EL CICLO MIGRATORIO EUROPEO

II. A) **Desarrollismo planificado: 1960- 1975**

Nuevo modelo emigratorio

- El Instituto Español de Emigración

Aún no había finalizado el ciclo americano cuando nació uno de los instrumentos esenciales para la gestión del modelo migratorio que iba a ser desarrollado durante los treinta años que transcurrirían entre 1956, fecha de su creación, y 1985, fecha de su supresión, el Instituto Español de Emigración (IEE).

La organización administrativa en materia migratoria resultaba a finales de los años cincuenta un tanto caótica por la dispersión competencial entre varios ministerios, primordialmente Trabajo, Asuntos Exteriores, Gobernación y la Organización Sindical, pero también Defensa, Marina y Transportes. Incluso dentro del Ministerio de Trabajo, el ejercicio de las competencias migratorias se hallaba compartido entre la Dirección General de Trabajo, en la que se hallaba encuadrada la sección de emigración, de la que dependían las Junta Locales, y las tareas de inspección, ejercidas por inspectores de Trabajo, adscritos al Servicio Central de Inspección.

Los distintos enfoques en la gestión de la política migratoria, tanto en el interior como en el exterior, hacían imposible una gestión eficaz. La reducción en el volumen de los flujos dio una tregua, que facilitó la reflexión sobre un modelo de gestión que una vez más se inspiró en la experiencia italiana, que valoraba la presencia de una colectividad como un factor decisivo para la influencia económica y social en los países de acogida.⁴³⁸

Desde el Instituto de Cultura Hispánica, Carlos Martí Bufill promovió la idea de un Instituto Iberoamericano de Emigración, en línea con la mentalidad que sobrevaloraba la capacidad de influencia de la colectividad española en Sudamérica y las posibilidades de expansión económica e influencia política y cultural.

Por otra parte, algunos países habían creado institutos para encauzar y apoyar la inmigración y la colonización lo que favorecía la creación de un organismo análogo como interlocutor para la selección y formación de los inmigrantes que estos países demandaban.

⁴³⁸ En 1923 se había creado el Instituto Nacional de Crédito para el trabajo italiano en el extranjero

El colapso de la emigración española hacia América, no arruinó el proyecto, sino que obligó a reconvertirlo y adaptarlo a los planteamientos económicos, que, en oposición a los planteamientos tradicionales tanto desde Exteriores como desde la Organización Sindical, se impulsaban desde la Presidencia del Gobierno.⁴³⁹

El impulso desde el Gobierno de una corriente emigratoria hacia Europa, en línea con la seguida por otros países del Sur de Europa como Italia, Grecia y Portugal, encajaba en el Plan de Estabilización de 1959 y complementaba el proceso de migraciones interiores.

La creación del IEE por la Ley de 17 de julio de 1958,⁴⁴⁰ con la consideración de corporación de derecho público, en el ámbito de la Presidencia del Gobierno, constituye un hito significativo en el tratamiento político administrativo de la emigración, con impacto en la configuración de la conciencia social sobre la materia.

El IEE persigue, entre las múltiples finalidades que le encomienda la Ley, dos objetivos de forma prioritaria, uno, económico y otro, ideológico.

En primer lugar, se trataba de conseguir que los trabajadores españoles, básicamente los residentes en Europa (Alemania, Bélgica, Suiza) ahorrasen y enviasen la mayor parte de su salario hacia España, ya que las remesas constituían uno de factores claves para el desarrollo económico español.⁴⁴¹

Para conseguir este objetivo era necesario impedir, en el mayor grado posible, la integración en los países de acogida. Para ello se creó un amplio sistema en el que, en el aspecto emocional, se procuraba mantener viva la *“esperanza del retorno”*, y, en el práctico, se procuraba configurar una realidad paralela a la del país de acogida. Así proliferaron las Casas de Española, en las que se recreaba desde el punto de vista gastronómico, lúdico y festivo el ambiente nacional, incluso, en ocasiones, regional, en función del origen de los emigrantes.

También se procuraron atender las necesidades educativas, creándose colegios y guarderías españolas para los hijos de los emigrantes. El IEE era el titular de la propiedad o alquiler de estos inmuebles, existentes, entre otros países, en

⁴³⁹ En 1957 fue nombrado vicepresidente el almirante Carrero Blanco.

⁴⁴⁰ BOE del 18

⁴⁴¹ *“Fomentar y encauzar el ahorro entre los emigrantes, facilitando cuando proceda su transferencia a los familiares en España”* Art. 2º. 13 de la Ley de creación del IEE.

Francia, Reino Unido, Suiza, Bélgica Holanda; seleccionaba a los profesores y supervisaba su función a través de los Consejeros de Educación, nombrados y dependientes del propio Instituto.

La atención sociolaboral de los emigrantes se llevaba a cabo a través de los Agregados Laborales, que dirigían la red de Oficinas Laborales, creadas en todos los países europeos destinos de la emigración, cuyo número y recursos humanos más que duplicaban al de los Consulados Generales.

Incluso la atención religiosa, era prestada en países como Alemania, de confesión religiosa mayoritaria protestante, por capellanes católicos españoles, que compaginaban las tareas de apostolado con la de asistencia social.⁴⁴²

El transcurso de los años hizo que el “retorno” se transformase cada vez más en un horizonte inalcanzable y que el proceso de integración se fuese consolidando, en particular a través de la segunda generación (emigrantes no emigrados). La desaparición de la Dictadura de Franco y la implantación de un sistema democrático en España y, en particular, el ingreso efectivo de España en la Comunidad Económica Europea a comienzos de 1986, puso fin a una situación carente de sentido, ya que los emigrantes españoles pasaban a adquirir el estatus propio de nacionales comunitarios, como había ocurrido con los trabajadores de otros países que se habían incorporado con anterioridad.

La otra finalidad esencial del Instituto Español de Emigración era evitar el “contagio democrático” de los emigrantes españoles, tanto por el contacto con las sociedades de los países de acogida, como, en particular, por la actividad de captación llevada a cabo por las agrupaciones y asociaciones de inspiración socialista y comunista, que, vinculadas a grupos de exiliados, existían en Francia, Bélgica, Suiza o Alemania y que gozaban del apoyo de los partidos de estas tendencias existentes en estos países.⁴⁴³

Se pretendía evitar que, como consecuencia de la contaminación ideológica, los emigrantes pudiesen, a su retorno, constituirse en fermento democrático de la sociedad española, para ello, además de contar con informadores sobre los movimientos de captación reclutamiento desde el IEE se creó una red asistencial

⁴⁴² *Sin perjuicio de lo que se convenga entre ambas potestades en los derechos de la Iglesia y de sus instituciones sobre materia propia de esta Ley, el Instituto favorecerá, en cuanto esté de su parte, la asistencia religiosa de los emigrantes, tanto en sus viajes, como en los lugares de destino.* Art. 3 de la Ley de creación del IEE

⁴⁴³ Para evitar la captación de los emigrantes recién llegados a Suiza se creó el Centro de Acogida de Ginebra en las inmediaciones de la estación de ferrocarril de Cornavin, donde se ofrecía alojamiento temporal a los recién llegados.

propia y específica (Oficinas Laborales, Guarderías, Centros de Acogida, Casas de España), cuyo personal era reclutado retribuido y dotado de un estatus diferente y al margen de la red diplomática y consular, la cual mantuvo una permanente desconfianza y menosprecio ante la nueva institución, al tiempo que no podía por menos de envidiar su mayor disponibilidad de recursos, así como la discrecionalidad con que los manejaba.⁴⁴⁴

Las “Casas de España”, fueron concebidas como un elemento clave para mantener la realidad paralela de que seguían profundamente vinculados a España, ayudando a olvidar, al menos esporádicamente, la dura realidad a la que se enfrentaban, y tratando de crear un clima de acogimiento y protección.

445

Otro elemento clave para la consecución de los objetivos señalados era el apoyo a las agrupaciones de emigrantes, para ello se subvencionaban las actividades sociales, culturales y recreativas que organizaban los distintos centros y asociaciones, en especial aquellas asociaciones que promoviesen actividades en línea con los objetivos señalados desde los Servicios Centrales. Dado que la cobertura sanitaria y la protección social estaba garantizada por los sistemas sociales de los países de acogida, en Europa, a diferencia de América y Marruecos, no fue necesario financiar la creación o el mantenimiento de hospitales o residencias de ancianos.

Otro elemento en absoluto despreciable está constituido por la política informativa, fundamentalmente por la revista “Carta de España” y las subvenciones a la prensa destinada a la emigración, como el periódico “La Región” de Orense.

La experiencia y el recuerdo personal y familiar de haber emigrado, el hecho del retorno, la existencia de una segunda generación (emigrantes no emigrados), las migraciones temporales, la reproducción periódica de nuevos procesos emigratorios, como consecuencia de la repetición cíclica de nuevas crisis económicas (1993-1994), (2007 y 2013) aunque el perfil de los migrantes sea distinto en cada circunstancia por edad, formación profesional o intelectual o sectores productivos de ocupación, han evitado que el hecho migratorio haya desaparecido de la sensibilidad de la sociedad española.

⁴⁴⁴ Art. 11 de la Ley de creación del IEE.

⁴⁴⁵ El concepto “Casa de España” refleja bien tanto la posición del Gobierno que las impulsa como un lugar de acogida y protección de los emigrantes como personas vulnerables, que había que proteger.

Una visión que tradicionalmente ha sido compasiva, al poner en valor que los españoles que emigraron hicieron con su sacrificio personal y esfuerzo económico una aportación esencial al despegue y modernización de la economía española, lo que les hacía merecedores de reconocimiento y apoyo.

La Constitución Española de 1978 es solidaria de esta percepción sobre la emigración al establecer en su artículo 42: “El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia el retorno”.

El texto constitucional no recoge en cambio un pronunciamiento explícito sobre inmigración, a pesar de que, de forma casi inmediata, España iniciaba su tránsito hacia convertirse en un país receptor de trabajadores extranjeros, inicialmente vinculados a sectores emergentes, como el turismo y la enseñanza de idiomas extranjeros.

Aunque la creación del IEE no representó una profunda transformación desde el punto de vista de la distribución competencial, ya que la Ley de su creación comienza por reconocer la competencia de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Trabajo y Gobernación y la Organización Sindical, y defiende la necesidad de un cambio en la gestión que conjugue no sólo la protección de los emigrantes sino los intereses de los países de acogida, posiciones que venían siendo defendidas, respectivamente por los Ministerios de Trabajo y Asuntos Exteriores.

Realza la tendencia a instrumentar la protección de los emigrados a través de convenios bilaterales con los países de acogida y se añaden dos elementos novedosos, la utilización de la emigración como plataforma económica y comercial -lo que abrirá la puerta a convenios comerciales- y la asistencia religiosa de los emigrantes, lo que concede un gran protagonismo a organizaciones religiosas vinculadas a la Iglesia Católica.

La creación del IEE se lleva a cabo, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Trabajo y de la Inspección Nacional de Trabajo, lo que debe interpretarse en clave contraria: las competencias de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Gobernación no se verían afectadas, mientras que las de la Dirección General de Trabajo pasan en ese momento a ser más formales que efectivas.

El verdadero punto fuerte de la reforma consiste en su adscripción a la Presidencia del Gobierno, con lo que se pretendía proteger al nuevo organismo,

de las rencillas entre los distintos departamentos ministeriales, que, en esta coyuntura, se hallaban bajo el control de orientaciones políticas contrapuestas.

El Consejo, nuevo órgano colectivo de dirección, reúne funciones consultivas, y asesoras, en un remedo bastante empobrecido del Consejo Superior de la Emigración de la Ley de 1907.

Entre sus fuentes de financiación figura en primer lugar (art. 4º, Primero) “los caudales que integran el tesoro del emigrante”, y a continuación (art. 4º, segundo y tercero) los bonos de repatriación y los fondos del seguro del emigrante, instituciones todas ellas de gran tradición migratoria pero insuficientes para gestionar la política emigratoria.

En cuanto a su composición, muy heterogénea, dado que incluye, entre otros, a representantes de la Secretaría General del Movimiento, de la Delegación Nacional de Sindicatos, de la Comisión Episcopal de Emigración, del Instituto de Cultura Hispánica, de instituciones financieras, compañías de navegación y, finalmente, de “Centros Sociales y de beneficencia fundados en países de densa emigración española” (Art 6º) y tan numerosa que resultaba realmente poco operativa, incluso difícil de reunir, por lo que se perfilan unos Consejeros “natos”: el Director del Instituto, el de Asuntos Consulares, el de Navegación y el Interventor General del Estado, con lo que se establece un nuevo equilibrio entre el nuevo organismo y el Ministerio de Asuntos Exteriores, en perjuicio del de Trabajo.

Otro perdedor del nacimiento del IEE fue la Falange, que desde la época de la República ejercía su influencia a través de los delegados de su sección exterior.

La Ley inicia una línea innovadora al atribuir al Instituto una gran capacidad de funciones en los campos de la colocación, la asistencia, el fomento y encauzamiento del ahorro, la promoción de empresas en los países de inmigración, la relación con organismos nacionales e internacionales análogos y la difusión de información y publicaciones destinadas a los emigrantes. Se trata de un proyecto ambicioso, aunque algo difuso, que adolecía de dos limitaciones esenciales: carecer de dotación presupuestaria adecuada y de personal propio.

En la década anterior habían dejado de existir por integración en otros cuerpos, los funcionarios encargados de realizar las tareas de gestión de la emigración, tanto en el nivel administrativo como, sobre todo, los Inspectores de Emigración. En la Ley se inicia el camino inverso, se vuelve a optar por personal administrativo y técnico propio, por integración de los cuerpos generales de la

Administración en un 50 por 100 y mediante libre oposición el resto y en el futuro. Es decir, se adopta una decisión que va a crear y robustecer una fuerte conciencia de colectivo específico al que se les encomienda una misión singular, y que perdurará hasta la extinción del organismo. Sin embargo, algunas de las funciones más relevantes, como las de inspección, asesoría jurídica o económica se encomiendan a los Cuerpos Nacionales del Estado.

En un sistema político autoritario y centralista se absorben los órganos periféricos – Juntas Locales y Consulares de Emigración-, cuya estructura, composición y facultades se remiten al desarrollo reglamentario (Art. 14).

La creación del IEE fue una iniciativa de alcance fundamentalmente político, tendente a dotarse de un instrumento adecuado para llevar una política gubernamental, superando, al hacerlo depender directamente de la Presidencia del Gobierno, las trabas derivadas de la participación de distintos departamentos ministeriales y con una mayor libertad de actuación, dada la autonomía que se otorgó al organismo.

Esta dependencia orgánica de la Presidencia del Gobierno, una vez soslayados los obstáculos existentes que justificaron su creación, se modificó por Decreto de 9 de mayo de 1958,⁴⁴⁶ pasando a su ubicación natural: el Ministerio de Trabajo, dado el entronque, que se mantiene firme, de la política de emigración con la de empleo.

Con todo, el Decreto que desarrollaba sus funciones y organización no vio la luz hasta el 23 de julio de 1959,⁴⁴⁷ reflejo de las dificultades para abrirse paso en la tramitación administrativa.

No obstante el principal inconveniente no consistía tanto en las trabas político administrativas sino en la carencia de una nueva concepción doctrinal sobre la emigración, ya que junto a los planteamientos tradicionales de protección a los migrantes, en línea con el enfoque de la legislación emigratoria desde 1907, se abrían paso nuevos planteamientos: fomento del reagrupamiento familiar, a lo que no eran ajenos motivos de moralidad, necesidad de la capacitación profesional de los candidatos para responder a las exigencias de los países de

⁴⁴⁶ BOE del 28

⁴⁴⁷ BOE de 1 de agosto

acogida y, una vez más, el robustecimiento de la comunidad hispánica, de la que “los emigrantes eran los mejores embajadores”⁴⁴⁸

Esta carencia se resolvió con la aprobación de la Ley 93/1960, de 22 de diciembre, sobre bases de ordenación de la emigración,⁴⁴⁹ que consagra al IEE como “instrumento ejecutor de la política emigratoria del Gobierno” y lista las bases doctrinales del nuevo modelo emigratorio, necesitado de una nueva orientación, consistente en expresar una valoración positiva del hecho migratorio, no sólo en el plano personal, por las amplias posibilidades de progreso que ofrecía a los individuos, sino en el colectivo, por las vinculaciones entre los países.

Esta filosofía era coincidente con los planteamientos económicos subyacentes al Plan de Estabilización de 1959, aprobado por Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica⁴⁵⁰ y al Plan de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964/1967, aprobado por Ley 194/1963, en la que se apostaba por una elevación de la productividad del sector agrario, facilitando “*la transferencia de los agricultores a los sectores industriales y de servicios*”.

La apertura de la economía española a los mercados exteriores posibilitaba la utilización de la emigración como uno de los factores de desarrollo, tanto por lo que representaba de alivio al nivel de desempleo como por el envío de remesas.

El Plan de Estabilización de 1959 se tradujo en un incremento del nivel del desempleo, que fuentes del Ministerio de Economía estimaron en más de un millón de puestos de trabajo en la agricultura y un empobrecimiento de la población.⁴⁵¹

Esta situación se tradujo en un fuerte éxodo rural, que tuvo una doble canalización, a través de las migraciones interiores del campo a la ciudad, y mediante la emigración, que permitía hacer frente a uno de los problemas estructurales de la economía española, la falta de divisas para hacer frente al déficit del comercio exterior, y que se paliaba con el envío de remesas.⁴⁵²

⁴⁴⁸ Esta expresión constituía uno de los tópicos inevitables en todas las reuniones de las Autoridades con las colectividades españolas en el exterior, en particular de América. Experiencia personal.

⁴⁴⁹ BOE del 23

⁴⁵⁰ BOE del 22

⁴⁵¹ MARTÍNEZ SERRANO, J.A. Economía Española 1960-1980: crecimiento y cambio estructural Madrid: *Ed.H. Blume* 1987 p. 229

⁴⁵² *Ib.* p. 229

De hecho, en el Primer Plan de Desarrollo se estableció una previsión de unos 80.000 emigrantes año entre 1964 y 1972, diferencia entre el incremento demográfico y la creación de puestos de trabajo.⁴⁵³

Se ha cuestionado si las previsiones oficiales sobre el volumen de los flujos migratorios, así como su impacto en el mercado de trabajo nacional, tanto a la salida como al retorno, se ajustaron a la realidad, y en particular, si representaron una espita para el mercado de trabajo o si en realidad se trataba de una mera elaboración ideológica, destinada a conseguir la finalidad básica de la emigración: el envío de remesas.⁴⁵⁴

La creación de una valoración global positiva del colectivo emigrante, dado que habían optado por sacrificarse por España, contribuyendo con su esfuerzo y ahorro al progreso del país, implicaba también al propio Instituto, como instrumento del Estado para prestarles la “asistencia” debida.

De esta función surge el concepto de “emigrante asistido”, es decir, aquella persona cuya contratación y desplazamiento se llevaba a cabo con ayuda del IEE, tanto de carácter económica, como jurídica y social. Estas ventajas hacían prever que la mayor parte o la totalidad de las salidas se canalizasen a través del IEE, sin embargo, según estimaciones del propio Instituto, casi la mitad de las salidas correspondían a emigrantes “no asistidos”.

La Ley de Bases no pasa por altos aspectos tradicionales de la emigración transoceánica, como la limitación en la intervención de las autoridades gubernativas o locales, la prohibición del reclutamiento privado y el establecimiento de agencias de emigración, la protección, incluida la religiosa, durante el viaje, la autorización de los transportistas, el pago de un canon, la documentación específica y los bonos de repatriación, pero el énfasis de la misma está constituido por las funciones que se encomiendan al Instituto. Como los viajes se han reducido en su duración y el medio de transporte ordinario pasa a ser el ferrocarril muchas de estas instituciones van resultando obsoletas. Incluso la expedición de un pasaporte específico para emigrantes, conocido como pasaporte “E”,⁴⁵⁵ de validez temporal restringida, establecido con la finalidad de evitar la salida de emigrantes irregulares documentados como

⁴⁵³ KREIENBRINK, A. La política de emigración a través de la historia del IEE, en Luís M. CALVO SALGADO et al. *Historia del Instituto Español de Emigración* Madrid. Ministerio de Trabajo e Inmigración Madrid 2009 p.24.

⁴⁵⁴ RÓDENAS CALATAYUD, C. Emigración exterior y mercado de trabajo en España (1960-1985). *Exils et migratios ibériques au XX siècle* nº 3-4, 1997 pp.143-158.

⁴⁵⁵ Orden de 21 de diciembre de 1961

falsos turistas, es pronto abandonada, ya que de nuevo surgieron numerosos inconvenientes frente al pasaporte ordinario.

En relación con el mercado de trabajo nacional el objetivo de la emigración es ayudar a conseguir “el régimen de pleno empleo” --Base 3ª- mediante la organización de operaciones asistidas, lo que indica que su orientación se dirige hacia colectivos en situación de desempleo o subempleo, y que pudieran sentirse inclinados a aceptar una oferta de trabajo estable, aunque temporal, bien remunerada y con asistencia pública. Incluso llega a cuantificarse un volumen de emigración anual de 100.000 personas para alcanzar el objetivo de pleno empleado teniendo en cuenta el crecimiento demográfico y el excedente de mano de obra a causa de la mecanización agraria y las necesidades del sector industrial.⁴⁵⁶

Las previsiones oficiales, concretadas en el II Congreso de la Emigración española celebrado en 1960, eran más modestas al reducir la emigración neta anual en torno al dos por mil de la población total del país, lo que representaba unas 61.000 personas. Con independencia de las cifras, y de su impacto en el mercado de trabajo nacional, hay una clara apuesta por favorecer la emigración como uno de los factores esenciales del desarrollo.

Así dentro de los planes del Fondo de Protección del Trabajo se incluye la financiación de operaciones de emigración, incluida la reagrupación familiar en las migraciones interiores, siendo el IEE el órgano gestor de los fondos.⁴⁵⁷

El nuevo agente catalizador de la emigración, el IEE, va a reivindicar su papel, tanto en el interior como en el exterior, aunque su posición no se verá fortalecida hasta que no pase a depender directamente del Ministro de Trabajo.⁴⁵⁸

La gestión del IEE se veía constreñida por dos factores: en el interior, la gestión del mercado de trabajo correspondía a la Organización Sindical Española (OSE), y en el exterior debía acomodarse a los requerimientos de los países de acogida.

Así se establece que es competencia de la OSE el establecimiento de los registros de emigrantes, informar los contratos e intervenir en las

⁴⁵⁶ LANCECHO, J. y ULONDO, J. La emigración española y el transporte marítimo. *Madrid*: IEE 1959.

⁴⁵⁷ Orden del Ministerio de Trabajo de 8 de enero de 1962, (por la que se dictan instrucciones para los Órganos del Departamento en relación con la ejecución de las normas generales para la aplicación del Plan de Inversiones del Patronato del Fondo Nacional de Protección al Trabajo BOE del 19

⁴⁵⁸ Decreto 1579/1972, de 15 de junio, sobre reorganización del Ministerio de Trabajo BOE de 23 de junio

contrataciones colectivas formalizadas por empresas extranjeras (Base Sexta, 3).

No obstante, la intervención del IEE irá extendiéndose y afianzándose en la medida en que se considere al emigrante como un sujeto especial, no como un nacional residente y ocupado en el extranjero, necesitado de una atención global.

Así se le atribuye la competencia exclusiva para las operaciones o planes de selección y reclutamiento de emigrantes concertadas por convenios, organismos análogos o asociaciones empresariales que demanden profesionales específicos, incluida la formación y especialización de estos, para lo que cuenta con la Casa del Mar de Vigo, así como aprobar las ofertas de empleo y modelos de contrato de trabajo.

- Agregados Laborales versus Inspectores de Emigración

Si en el sistema emigratorio de la Ley de 1907 una figura clave eran los Inspectores de Emigración, cuyas funciones quedan ahora reducidas a la dirección de los “Grupos de asistencia en viaje”, a partir de la Ley de Bases de 1962 pasan a serlo los Agregados Laborales, cuya adscripción resulta confusa en la norma, pues en la base sexta⁴⁵⁹ se indica que compete a la OSE “ejercer en el exterior, a través de sus Agregadurías Laborales, la acción protectora al emigrante”, mientras que en la base duodécima se indica que “el Instituto Español de Emigración ejercerá su acción protectora en el exterior a través de las Representaciones Diplomáticas y Consulares de España, y de forma específica mediante los Agregados Laborales”.

Esta regulación refleja la doble concepción que subyace a esta figura. Por una parte, la OSE, a través de su servicio de Relaciones Sindicales, defendía la figura de los “agregados sindicales”, basándose en los precedentes del Reino Unido y Francia. Por su parte, los responsables de Emigración en el Ministerio de Trabajo defendían la creación de un “Agregado de emigración” en el ámbito consular, revitalizando la figura ya prevista en la antigua legislación de emigración. Finalmente, la figura se denomina “Agregado Laboral”, con doble perfil y una fuerte implicación política.⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ Base sexta, nº 3, apartado e)

⁴⁶⁰ BAEZA SANJUAN, R. Asesoramiento y represión: los agregados laborales del Franquismo y la emigración española en Europa. *Exils et migrations ibériques au XXe siècle*, n. 3-4, 1997, pp.103-126.

Aunque desde el punto de administrativo, la pugna entre la Organización Sindical y el IEE fue ganada por éste, ya que a la larga la estructura exterior que subsistió fue la creada por el Instituto, integrada por personal perteneciente a sus cuerpos; en el plano político se impuso la Organización Sindical, ya que muchos de sus puestos directivos ocuparon una posición destacada no sólo en las agregaduras sino en la propia dirección del IEE.

La labor de los Agregados laborales terminó por centrarse en la población emigrante española, al resultar imposible la interlocución con las organizaciones sindicales de los países europeos, a pesar del ingreso de España en la OIT en 1956. Tampoco gozaban del aprecio de las representaciones diplomáticas por la falta de sintonía entre los responsables del Ministerio de Asuntos Exteriores y los de la OSE.

El transcurso del tiempo y la consolidación del cuerpo de técnicos del IEE propició que, de forma progresiva, las Agregaduras Laborales fuesen ocupadas por funcionarios técnicamente más preparados e ideológicamente más neutros.

A ello contribuyó la proliferación de puestos, al multiplicarse el número de Agregaduras y crearse las Oficinas Laborales en aquellas circunscripciones consulares en las que el número permanente o temporal de emigrantes lo demandase.

Como el planteamiento migratorio de base, defendido por las Administraciones tanto española como de los países de acogida, era que se trataba de una estancia temporal y no definitiva, los Agregados laborales debían velar por preservar la integridad moral e ideológica de los españoles.⁴⁶¹

Los informes periódicos que debían enviar a los servicios centrales versaban no solamente sobre estadísticas de emigración, sino de las consecuencias en el colectivo inmigrantes de reformas normativas, crisis económicas o sociales que se originaban en los diferentes países.

Un conocimiento más profundo de la realidad y la experiencia emigratoria hizo que se abriese paso la convicción de que la forma más eficaz y completa de proteger a los emigrantes consistía en garantizar los derechos de los emigrantes, tanto laborales como de Seguridad Social, profundizando en la línea

⁴⁶¹ BAEZA SANJUAN, R. ib. p. 112.

iniciada en la fase final de la etapa americana de formalizar convenios bilaterales.⁴⁶²

Los Agregados Laborales, que formaban parte de la comisión negociadora del convenio, eran los encargados de realizar un seguimiento cercano de su aplicación, recibiendo y gestionando las quejas o reclamaciones de los beneficiarios, lo que terminó por convertirlos en la institución laboral de referencia para los emigrantes, muchos de los cuales no sólo tenían un conocimiento insuficiente del idioma del país de acogida sino que carecían de experiencia para canalizar a través de cauces sindicales sus problemas laborales, dado que una gran parte procedían de sectores como el agrícola con bajo nivel de afiliación sindical o incluso habían sido pequeños propietarios.

Cuadro 7.- Convenios europeos sobre emigración

País	Materia	Fecha de public. BOE
R.F. de Alemania	Migración, contratación y colocación de trabaj. españoles	5.5.1960
Bélgica	Emigración	16.5.1958
	Inmigración de mineros españoles	26.5.1958
Francia	Trabajadores permanentes	28.2.1961
	Trabajadores de temporada	28.2.1961
	Trabajadores fronterizos	21.3.1962
Países Bajos	Migración, contratación y colocación de trabaj. españoles	10.6.1961
Austria	Colocación y contratación de trabajadores españoles	10.1.1966
Suiza	Contratación de trabajadores españoles	9.12.1961

Fuente: Anuario de Migraciones 1993. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección General de Migraciones pp..211 y 212

⁴⁶² En Europa, dados los niveles de protección y la cuantía de las prestaciones, los convenios en materia de seguridad social significaban una medida de protección especialmente valiosa.

II.A.1) Volumen de los flujos

Cuadro 8.- Movimiento migratorio español 1961-2000

Periodo	Europa		Resto mundo		Total, general		
	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Saldo
1961-1965	384.632	327.000	134.244	101.432	518.876	428.432	90.444
1966-1970	348.455	499.400	52.825	46.996	401.280	546.396	-145.116
1971-1975	384.220	440.400	26.809	13.490	411.029	453.890	-42.861
1976-1980	62.540	245.542	17.714	4.784	80.254	250.326	- 170.072
1981-1985	85.181	71.314	30.864	15.294	116.045	86.608	- 29.437
1986-1990	71.156	71.822	7.785	39.752	78.941	111.574	- 32633
1991-1995	18.405	77.844	4.570	41.692	22.975	119.536	- 96.561
1996-2000	3.984	91.519	1.268	73.629	5.252	165.148	-159.932

Fuentes estadísticas: Publicaciones oficiales del IEE y de la DG Migraciones: Estadísticas de emigración, retorno y repatriación bonificada, 1959; Estadística de Migración Exterior, 1960-67; Emigración española asistida, 1968-1980, Datos Estadístico sobre la emigración 1989; Memoria del IEE, 1987-1988; Anuario de Migraciones, 1992. Desde 1968 sólo se contabilizan los emigrantes asistidos por el IEE y no existen datos para el retorno.

De nuevo una vez más, las estadísticas oficiales son consideradas como poco representativas, al referirse exclusivamente a la denominada emigración “asistida”, es decir, aquella que gestionaba el Instituto, y que se estima representaba aproximadamente algo más de la mitad.⁴⁶³

En consecuencia, al más de un millón de emigrantes computados en las estadísticas oficiales habría que añadir otros 900.000. Esta estimación es coherente con la cifra de retornos, ya que entre 1962 y 1979 habrían regresado un millón y medio de españoles.⁴⁶⁴

El volumen de los flujos es lo suficientemente importante para que haya creado en la sociedad española una segunda imagen del pasado migratorio español, con tanta o mayor fuerza que la emigración a América de las primeras décadas del siglo.

El emigrante tipo del ciclo europeo era un varón, de edad plenamente activa, cuya familia, mujer e hijos, permanecían, al menos inicialmente, en España, con una férrea voluntad de trabajar, sin límites de horarios ni

⁴⁶³ El propio IEE calculaba que en 1964 la cuota de emigración no asistida era del 45,7%. Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 13 de 18 de enero de 1966, en Axel KREIENBRINK op.cit. p.20.

⁴⁶⁴ La cifra de retornos es con toda probabilidad mucho más ajustada a la realidad, ya que existían incentivos para dejar constancia administrativa del mismo.

adecuación a su pasado profesional, que residía preferentemente en alojamientos facilitados por los empleadores, y con un horizonte de retorno lo más cercano posible.

La expresión alemana de “trabajadores invitados” resumía de forma gráfica la situación. Naturalmente, la realidad terminaría por imponerse, y razones económicas y de afectividad impulsaron el reagrupamiento familiar. En primer lugar, de las esposas de los trabajadores, que hallaban trabajo a través de sus propios maridos o de los órganos de apoyo creados por instituciones no gubernamentales (Caritas y los capellanes españoles encargados de la emigración). Posteriormente se incorporarían los niños, tanto los que habían quedado al cuidado de familiares (abuelos) en España, como los que habían nacido en los países de emigración, dando lugar en Europa a una segunda generación de emigrantes no emigrados.

La concepción básica sobre la que se apoyaba el modelo era dificultar al máximo la integración de los inmigrantes en los países de ocupación, ya que la capacidad de ahorro y el envío de remesas a España era inversamente proporcional a su grado de integración, para ello se favoreció un sistema en el que se mantuviese al emigrante lo menos integrado posible de las sociedades de acogida.⁴⁶⁵

Al finalizar la jornada laboral y durante los fines de semanas se producían situaciones en las que los emigrantes podían sentirse solos y alejados de su entorno familiar y social. Para ello se crearon las denominadas Casas de España, instituciones concebidas para recrear la situación existente en España, e insuflar ánimos para permanecer en el país de ocupación, sin disminuir la voluntad de retorno. También se subvencionó la creación y mantenimiento de centros recreativos, promovidos por asociaciones.

La información que recibían los emigrantes en los países de acogida preocupaba a las autoridades españolas, por lo que se consideró prioritario que se les hiciese llegar una información específica de lo que ocurría en España.

Con el transcurso del tiempo, el IEE tuvo que hacer frente a los problemas educativos de los hijos de los emigrantes, para lo que se crearon una serie de colegios, como el Cañada Blanch en Londres o el de la Rue de la Pompe, en París, donde eran escolarizados los hijos de los emigrantes. En Suiza, con

⁴⁶⁵ Un modelo similar es el practicado en la actualidad Marruecos por razones idénticas.

financiación del IEE, funcionaron guarderías infantiles en las ciudades de Basilea, Zúrich, Berna y Lucerna, Lausanne, Neuchâtel y St. Gallen. Además, en Basilea existía una, perteneciente a la Misión Católica Española y en Ginebra, otra, dependiente del Consulado.

La ley articulada de Emigración de 3 de mayo de 1962, aprobada por el Decreto 1000/1962 constituye el soporte básico para que el IEE comience a desplegar la estructura necesaria para desarrollar su actividad, a pesar de las reticencias y oposición tradicional, sobre todo por parte de la OSE.

La estructura básica que se mantendrá a lo largo de la dictadura franquista es la siguiente: bajo la supervisión y superior dirección del Consejo Superior de la Emigración, la Dirección General, elevada de rango desde una simple sección de la Dirección General de Trabajo, contará con dos subdirecciones generales, la primera volcada hacia el exterior y la segunda, denominada secretaria general técnica, para la gestión de los asuntos internos.

Esta estructura básica le permitió consolidar su imagen como entidad encargada de gestionar la emigración. Las imágenes que llegaban a la opinión pública era la de operaciones asistidas, mientras que la gestión previa de las ofertas, realizada por los servicios de colocación sindicales, pasaban desapercibidas. Por otra parte, muchas de las salidas se realizaban al margen de los cauces oficiales, ya que los empleadores de los países receptores confiaban más en las informaciones que les transmitían los propios emigrantes sobre familiares o conocidos que en la solvencia de las autoridades españolas sobre la selección de candidatos.

Aunque la ayuda del IEE facilitaba no sólo la documentación sino la asistencia sobre el viaje y acogida, y consideraba irregular las salidas realizadas al margen de su intervención, las autoridades de los países de empleo no obstaculizaban la regularización como trabajadores de quienes habían entrado como turistas.

a) Operaciones programadas

El debut del IEE, como organismo con capacidad para gestionar el nuevo modelo de emigración dirigida y asistida, al amparo de la apertura internacional del Régimen, convirtiéndose en interlocutor privilegiado de organismos internacionales análogos, en particular el CIME, se tradujo en la organización de operaciones de emigración programada hacia dos de

los países, Canadá y Australia, que tenían una activa política de inmigración.⁴⁶⁶

Se trata de operaciones apenas retenidas en el imaginario popular, a pesar de que son el origen de las colectividades españolas en estos países, pero que resultan ilustrativas de los planteamientos y las dificultades para sacarlas adelante. Todas ellas revisten características comunes: una denominación atrayente, un número reducido de personas, una finalidad claramente poblacionista y la cooperación de los mismos organismos participantes.

La primera de las operaciones, llevada a cabo en 1957, se denominó “Operación Bisonte”, y consistió en el traslado de alrededor de 260 españoles, hombres y mujeres, de origen rural, en su mayor parte gallegos, contratados para trabajar en granjas situadas en la región de Montreal. El mismo año se organizó la “Operación Alce”, para la que se reclutaron 101 hombres solteros para trabajar en compañías ferroviarias.

Las operaciones de emigración programada y dirigida a Canadá fueron completadas en 1960, cuando, con intervención de la Comisión Católica de la Emigración Española, fueron reclutadas 50 mujeres solteras para trabajar en el servicio doméstico.⁴⁶⁷

Las operaciones llevadas a cabo con Australia alcanzaron una repercusión mayor. En total fueron unos 8.000 españoles, 4.400 hombres y 3.500 mujeres, los que emigraron durante los seis años que duró el programa, entre 1958 y 1963.⁴⁶⁸ Las dos operaciones más conocidas fueron las operaciones “Canguro” (1958) y “Marta” (1960), seguidas de las denominadas “Eucalipto” (1959) y “Emú” (1960).

Las dificultades a las que los primeros directores del IEE hubieron de enfrentarse en esta ocasión no fueron pocas. En primer lugar, la inexistencia de relaciones diplomáticas entre España y Australia, lo que

⁴⁶⁶ El CIME intervino en el traslado de españoles: 1957, 10.486 personas; 1958, 11.394; 1959, 11.609; 1960, 11.609 y 1961, 13.224. Fuente Carta de España, junio 1961 p. 5 y marzo, 1962, p.5.

⁴⁶⁷ Con intervención del International Catholic Migration Committee, formado en 1951 por el secretario de Estado del Vaticano, que actuaba a través de las respectivas organizaciones nacionales

⁴⁶⁸ GARCIA, I. Operación canguro. El programa de emigración asistida de España a Australia (1958-1963) *Fundación 1º de mayo Doc.1/1999* pp.1-32.

impidió que se formaliza un convenio de migración como había sucedido con Italia (1951) y Grecia (1952).

Existían, sin embargo, una serie de factores que impulsaban la corriente migratoria. En primer la activa política poblacionista del gobierno australiano que había creado un Departamento de Inmigración, volcado en atraer a ciudadanos de países europeos, preferentemente del norte.⁴⁶⁹

Otro factor que impulsaba la llegada de emigrantes españoles era la necesidad de braceros para las operaciones de la zafra. En principio, tanto los andaluces como los canarios, por su experiencia, en estas tareas partían con ventaja, sin embargo, las autoridades australianas preferían trabajadores procedentes de las regiones del norte de España, en particular vascos y navarros, ya que existían pequeñas colonias de españoles procedentes de estas regiones asentados desde principios de siglo.

El acuerdo para la “operación canguro” se formalizó en la sede del IEE en junio de 1957 y en él se establecían las condiciones para el empleo de entre 300 y 500 emigrantes españoles, análogas a las que figuraban en el convenio con Italia: dos años de permanencia mínima en el trabajo ofertado, y financiación tripartita -Gobierno australiano, gobierno español y el propio inmigrante. Finalmente, fueron unos 160 los españoles que participaron en la operación.⁴⁷⁰

En las operaciones “Canguro”, “Eucalipto” y “Emú”, el perfil dominante de los emigrantes era el de varón, joven y soltero, por lo que, dado que uno de los principios de la política inmigratoria australiana era conseguir un cierto equilibrio entre hombres y mujeres, en 1960, se organizó la “operación Marta”, cuya denominación procede de la joven hacendosa, ocupada en las tareas domésticas y atención a los huéspedes, en la que participaron unas 700 mujeres jóvenes españolas, a las que se les ofrecía un contrato de dos años como empleadas de hogar.⁴⁷¹

La operación, concertada entre los Gobiernos de España y de Australia, contaba con la intervención de las Comisiones Católicas de Migraciones de España y Australia, garantes de las condiciones de reclutamiento y empleo. El primer viaje fue calificado como “el vuelo de las novias”, ya que muchas

⁴⁶⁹ La Immigration Act aprobada en 1948 suavizó los requerimientos de la “White Australia Policy, difuminando sus aspectos más discriminatorios y racistas.

⁴⁷⁰ GARCIA, I. op.cit.p..14.

⁴⁷¹ Evangelio de San Lucas 10, 38-42.

de las jóvenes habían sido reclutadas en las mismas regiones de donde procedían los hombres solteros, que acudieron a recibirlas a su llegada.⁴⁷²

En total se llevaron a cabo trece operaciones entre 1960 y 1963. Junto a las españolas volaron también jóvenes solteras griegas. Una gran parte de las emigrantes tuvieron problemas para relacionarse, dado el desconocimiento del idioma y la diferencia de usos sociales, a pesar de que se les hizo entrega de un “Manual de la Servidora Doméstica” con objeto de facilitar su trabajo, y sólo encontraban consuelo en las celebraciones religiosas de los domingos en las que también participaban los inmigrantes italianos. Tampoco se libraron de una cierta desconsideración social ya que entre la población australiana existía una valoración social despectiva de tinte racista, al ser calificados los inmigrantes de países mediterráneos como “wog”, es decir, extranjero de cabellos oscuros.

Todas estas “operaciones” consolidaron al IEE como el organismo gestor de la emigración, sirviendo de prueba para la canalización de la emigración hacia Europa, pues, a través de las Agregadurías Laborales, creadas con esta ocasión en Ottawa y Camberra, se les prestó un nivel de “asistencia” análogo al recibido por los emigrantes de los países europeos, incluido el establecimiento de clases de lengua y cultura, aunque pronto se apreció que estas actuaciones no se correspondían con el modelo de emigración que se promovía desde el área económica del Gobierno, por lo que se desistió de impulsar nuevas “operaciones”.

b) Las remesas de los emigrantes

Uno de los objetivos esenciales del modelo migratorio del Régimen de Franco, por encima de la mejora del mercado de trabajo y del alivio de la situación de desempleo, era conseguir que los salarios percibidos por los emigrantes se destinasen al ahorro y no al consumo y se remitiesen a España en forma de divisas, que sirvieron en gran parte para financiar la importación de bienes de capital hasta la crisis de 1973.⁴⁷³

⁴⁷² ORTIZ N. *El Plan Marta. Mujeres que emigraron a Australia durante el Franquismo*. Declaraciones a Nueva Tribuna.es 18 de octubre de 2020

⁴⁷³ Se ha estimado que las remesas y transferencias de los emigrantes cubrieron entre 1960 y 1973 en torno al 25 por 100 del déficit comercial en OPORTO DEL OLMO, A. y RENGIFO CALDERON, A. Historia, presente y prospectiva de las migraciones en España. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, Nº 826, 2005, p. 160

En 1970, mediante el Decreto 3259/1970, de 29 de octubre,⁴⁷⁴ se crea la cuenta de ahorro del emigrante con objeto de canalizar hacia España los ingresos obtenidos en el extranjero, estableciendo condiciones para su apertura y disposición de los fondos, pero concediendo un tipo favorable de interés por los depósitos, así como facilidades crediticias para el momento del retorno. Estas condiciones fueron mejoradas mediante el RD 1222/1977, de 13 de mayo⁴⁷⁵, al haberse detectado un descenso en los ingresos, como consecuencia de los rumores sobre la devaluación de la peseta.

El planteamiento del Gobierno español de no favorecer el arraigo de los emigrantes en los países de empleo era plenamente compartido por los países receptores, especialmente Alemania y Suiza, que no deseaban una estancia definitiva.

Los perfiles laborales demandados eran, en general, de escasa cualificación, lo que permitía no sólo atender las necesidades del mercado de trabajo sino facilitar la promoción de los trabajadores nacionales a puestos de trabajo de mayor cualificación y retribución.⁴⁷⁶

Dentro de este enfoque de “provisionalidad”, algunas de las empresas ponían a disposición de los trabajadores albergues o residencias, cercanos a los centros de trabajo, en los que los emigrantes convivían exclusivamente entre sí. Esta falta de contacto social fuera del ámbito laboral, hacía más acuciante la necesidad de crear marcos de relación que mantuviese la vinculación con el país de origen. Esta función fue encomendada a las “Casas de España”.

Pero esta situación era inestable por naturaleza. Las relaciones familiares hicieron que de forma progresiva se produjese la reagrupación familiar, en primer lugar, del cónyuge, impulsada por razones morales por la Iglesia Católica, un colaborador esencial en todo el proceso, en particular en Alemania, y posteriormente de los hijos, tanto los nacidos en España como los nacidos en el país de empleo.

⁴⁷⁴ BOE del 14 de noviembre

⁴⁷⁵ BOE del 2 de junio

⁴⁷⁶ El papel que juega la ocupación por parte de los inmigrantes de puestos de trabajos y profesiones de baja retribución y consideración social, permitiendo a la población autóctona orientarse hacia otras profesiones lo encontramos en España en los años 80 y 90 cuando inmigrantes filipinas y sudamericanas se ocupan de la realización de las tareas domésticas lo que permite la incorporación de la mujer española al mercado de trabajo.

Este planteamiento, que se generaliza desde finales la década de los sesenta, no sólo reduce el impacto en la política de favorecimiento del retorno que impulsan los países europeos a raíz de la crisis del petróleo de 1973, sino que la capacidad de ahorro del emigrante y el envío de remesas se ve reducido.

En conclusión, las hipótesis formuladas sobre el impacto de los emigrantes retornados tanto en el mercado de trabajo, al suponer que su mayor cualificación y eventual conocimiento de idiomas y métodos de trabajo más evolucionados facilitarían su incorporación promoción profesional, no se cumplieron, ya que la mayoría optaron por el autoempleo en el sector servicios. Y en cuanto al destino de sus ahorros, o bien se dedicaron de forma progresiva al consumo en el país de residencia o a la adquisición o rehabilitación de una vivienda en el lugar de origen o a un pequeño negocio familiar.⁴⁷⁷

c) Emigración temporal y de temporada

Estas modalidades de emigración han sido las que más han perdurado, incluso cuando, producido el ingreso de España en la CEE, se transformaron las condiciones de su realización.

Cuadro 9.- Flujos migratorios no permanentes entre 1962-2000

QUINQUENIOS	FRANCIA	SUIZA	TOTAL QUINQUENIOS
1962-65	363.641	67.071	430.712
1966-1970	512.736	119.364	632.100
1971-1975	511.527	280.453	791.980
1976-1980	473.282	95.483	568.765
1981-1985	393.643	119.125	512.768
1986-1990	238.821	54.450	293.271
1991-1995	52.964	14.862	67.826
1996-2000	28.398	3.780	32.178

Fuente: Servicios de Estudios de la DG del IEE y Oficina Federal Suiza de Extranjeros. Dirección General de Migraciones y Estadística de Emigración Asistida Ministerio de Trabajo. Elaboración propia.

Se considera emigración temporal aquella, en la que la duración de la estancia en el país de empleo es superior a tres meses e inferior a doce.

⁴⁷⁷ OPORTO DEL OLMO, A. Análisis Económico de la Emigración y el ahorro emigrante. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, "Los movimientos migratorios: la emigración" Ministerio de Trabajo y Seguridad Social num.8-9, 1990 p.106

El principal país de empleo fue Suiza y las actividades eran los sectores de la construcción entre marzo y noviembre y el de servicios entre abril y octubre. La mayoría de los inmigrantes de estas campañas fueron gallegos.

Emigración de temporada o campaña es aquella en la que la duración del empleo es inferior a tres meses. Está relacionada con la realización de actividades agrícolas, siendo el principal país Francia y la principal actividad la vendimia. Los trabajadores procedían principalmente de Andalucía, Castilla -La Mancha y el Levante (Murcia y Andalucía).

En estos casos las estadísticas oficiales reflejan de forma bastante aproximada la realidad, ya que las emigraciones temporales a Francia eran objeto de seguimiento conjunto por parte del IEE, a través de las Oficinas Laborales existentes en Francia, y del ONI, como intermediario con las organizaciones de empleadores franceses.⁴⁷⁸

En cuanto a Suiza, las autoridades suizas ejercían un control estricto documental y sanitario en las fronteras. Por otra parte, los trabajadores de la construcción durante el trimestre invernal que permanecían en España recibían cursos de formación profesional impartidos por las asociaciones empresariales de los diversos cantones, constituyendo un requisito necesario para ser contratados en futuras campañas.

Por otra parte, las jornadas trabajadas tanto en Francia como en Suiza se computaban a efectos del periodo de carencia para la percepción del subsidio por desempleo, por lo que había un interés individual por acreditarlas.

El hecho de que los flujos migratorios tanto de salida como de retorno se hubiesen ralentizado no llevó a cuestionar la existencia del IEE, ni en el ámbito interno ni en el exterior, por el contrario, más bien se produjo la ampliación de su estructura y competencias.

⁴⁷⁸ El IEE contaba, además de con los centros de acogida de Figueras y Ginebra, con la casa del Trabajador de Irún, situado junto a la oficina del ONI, y las numerosas Oficinas Laborales existentes en ambos países.

II.A.2) Actuación administrativa: emigración asistida

El respaldo legal otorgado al IEE no le garantizó un ejercicio plácido de sus competencias ni le preservó de las tensiones que su existencia y actuación provocaba en otros órganos de la Administración.

A la tensión tradicional con la Dirección General de Asuntos Consulares y la más reciente con la OSE, se sumó la originada con la Dirección General de Trabajo, en la que radicaban, desde su creación, las competencias en materia migratoria.⁴⁷⁹

Estas tensiones tienen reflejo en la normativa reguladora, ya que poco después de la creación del IEE se crea la Dirección General de Empleo, desdoblándose de la de Trabajo, a la que se le encomienda la función de *“encauzar los movimientos migratorios dentro y fuera del país, y en el trabajo, tanto de los españoles en el extranjero como de los extranjeros en España”*⁴⁸⁰, indicando en el artículo 3º C que intervendrá en los movimientos migratorios interiores y exteriores y en la regulación del trabajo de los extranjeros en conexión con el IEE y la OSE.

No puede resultar extraño que la dispersión y solapamiento de competencias entre distintos organismos no solamente generase confusión, sino, lo que tiene mayor trascendencia, que la ejecución de la política migratoria, al menos en la fase de reclutamiento, selección y formación de emigrantes fue ineficaz, de forma que muchos de los candidatos a emigrar confíasen más en los cauces particulares que en los oficiales.

Esta apreciación puede aplicarse tanto para la emigración exterior como para las migraciones interiores, ya que las acciones para encauzar el empleo o influir sobre el desempleo tanto por parte de la Dirección General de Trabajo como la de Empleo carecieron de impacto real. Es cierto que esta ineficacia es en buena parte imputable a la intervención de la OSE, que disponía de una estructura territorial tan amplia como ineficiente, y a la que le estaban encomendados el encuadramiento, la formación y la colocación de los trabajadores.⁴⁸¹

⁴⁷⁹ Orden de 5 de febrero de 1942, por la que se organiza la Dirección General de Trabajo (BOE de 9 de febrero)

⁴⁸⁰ Art. 1 del Decreto del Ministerio de Trabajo de 9 de mayo de mayo de 1958, por el que se organizaba la Dirección General de Empleo BOE del 15

⁴⁸¹ La OSE existió entre enero de 1940 y diciembre de 1977.

La situación, objeto de frecuentes críticas cruzadas entre las instituciones implicadas, en particular las Direcciones Generales de Trabajo y/o Empleo y del IEE, se mantuvo durante toda la década de los 60 cuando mayor era el número de emigrantes que abandonaba España rumbo a Europa.

Como ocurrió con la creación del IEE, desde la presidencia del Gobierno, alegando la motivación tradicional de reducción de gasto público, se intenta poner fin a esta situación.⁴⁸²

La norma forma parte de la reforma administrativa implementada para alcanzar los resultados económicos previstos en los Planes de Desarrollo, y en la que se pretende racionalizar y modernizar la estructura administrativa y eliminar las duplicidades orgánicas existentes, al refundirse las Direcciones generales de Empleo y de Ordenación del Trabajo en la tradicional Dirección General de Trabajo.

Sin embargo, esta reforma no pone fin al solapamiento competencial entre la Dirección General de Trabajo y el IEE, por el contrario, en el Decreto 88/1968, de Presidencia del Gobierno, de 18 de enero de 1968 de reorganización del Ministerio de Trabajo, se vuelve a desarrollar una amplia estructura en materia de migraciones, que incluye las secciones de emigración, inmigración y migraciones interiores, con sus correspondientes negociados.⁴⁸³

La situación del IEE en este momento parece claramente devaluada al establecer en el mismo Decreto que *“Dependerá funcionalmente de la Dirección General de Trabajo el organismo tutelado Instituto Nacional de Emigración”* (sic).

A pesar de ello, en el plano operativo, la acción del IEE en el exterior mediante la presencia de los Agregados Laborales, su intervención en la firma de convenios bilaterales, su interlocución con las autoridades de inmigración de los países de acogida y la labor de “asistencia” a las colectividades hacen que su estructura experimente un gran desarrollo mientras que las unidades del Ministerio mantienen un bajo nivel de actividad.

⁴⁸² Decreto 2764/1967, de la Presidencia del Gobierno, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público. BOE del 28 de noviembre

⁴⁸³ BOE del 26

Siguiendo el modelo administrativo vigente en la época, el IEE, cuya naturaleza jurídica sigue siendo imprecisa, cuenta con un Consejo como órgano asesor, un Director General, aunque el organismo no tenga el rango de Dirección General, un subdirector general, como apoyo y sustituto del anterior, y un secretario general técnico, de rango análogo, cargo propio de los Departamentos Ministeriales y de los entes autónomos.

Cuenta asimismo con tres departamentos, que podrían asimilarse a “servicios”, de los que dependen un total de nueve secciones a las que se suman otras dos más, dependientes de la Secretaría General.

La estructura evidencia que, dado el énfasis que las Direcciones Generales de Trabajo y Empleo en reafirmar sus competencias en materia migratoria en el interior, el IEE oriente su actuación al asesoramiento y documentación de los emigrantes una vez acuden a sus instalaciones, principalmente en los servicios centrales o en aquellas provincias de mayor densidad y tradición migratoria y en la asistencia en el trayecto migratorio y su estancia en el extranjero.

Aunque la situación comienza a revertirse en 1972 cuando el IEE pasa a estar bajo la dependencia del titular del Ministerio de Trabajo, el modelo migratorio de “emigración planificada y asistida”, diseñado por las autoridades económicas del franquismo para la emigración española hacia Europa alcanza toda su culminación en la Ley 33/ 1971, de 21 de julio, de Emigración.⁴⁸⁴

a) La Ley de Emigración de 1971

La Ley de Emigración de 1971 refleja el modelo emigratorio impulsado por el Régimen de Franco para gestionar la emigración española hacia Europa.

Aunque en ella todavía podemos encontrar eco de las tradicionales medidas de tutela y control en la prohibición de las agencias de emigración, venta privada de pasajes, precio de billetes, autorización del transporte y repatriación, se opta por una emigración programada,

⁴⁸⁴ BOE del 23

planificada y, si fuese posible, cualificada frente a una emigración espontánea de carácter individual.⁴⁸⁵

Es ahora el Estado quien se muestra favorable y propicia la emigración con la contrapartida de proporcionar una protección global al emigrante -reagrupación familiar, protección social, formación educativa para los hijos y atención cultural- de forma que *“no se atenúen ni debiliten los vínculos jurídicos, espirituales, culturales y familiares que ligan al emigrante con su Patria”*.

El instrumento clave para llevar a cabo esta política es el IEE, que experimenta las modificaciones identitarias necesarias para llevarla a cabo, entre ellas la adquisición de la condición de entidad gestora de la Seguridad.

La dependencia directa del ministro significa que el IEE se ha liberado definitivamente de la subordinación a otros órganos del Departamento, en particular a la Dirección General de Trabajo. De quien, sin embargo, no logra independizarse es de la OSE, a la que se le reconoce la competencia exclusiva en *“todo lo relativo al reclutamiento, selección y documentación y contratación de emigrantes”*.⁴⁸⁶

Esta vinculación con la Organización Sindical, dada la naturaleza y las características de ésta, representará un serio hándicap para la actuación del Instituto, tanto en la gestión interna, como para su interlocución con las organizaciones sindicales y patronales de los países de empleo.

Un aspecto que merece especial consideración es el reconocimiento del IEE como entidad gestora de la Seguridad Social. Las entidades gestoras de la Seguridad Social son organismos de derecho público destinadas a la protección de determinadas contingencias, tales como la salud (INSALUD), invalidez, la jubilación (INSS) o los servicios sociales (INSERSO). En el momento de calificación del IEE como entidad gestora la protección de los trabajadores estaba encomendada con carácter general al Instituto Nacional de Previsión (INP). Solamente existía una excepción en relación con un colectivo específico, el Instituto Social de la Marina (ISM) para la protección de los trabajadores acogidos al Régimen especial

⁴⁸⁵ El IEE establecerá un Servicio de Emigración Cualificada, orientado de modo preferente a cooperar al desarrollo de los países iberoamericanos, Art. 24 de la Ley de Emigración.

⁴⁸⁶ Art. 20.2 de la Ley 33/1971

de trabajadores del Mar. El IEE se configura como entidad gestora de la protección de los emigrantes. Su actuación puede desplegarse en el territorio nacional, tanto para el emigrante como sus familiares dependientes, reconociendo la condición de accidente de trabajo “in itinere” a los ocurridos en los viajes de ida o retorno de los emigrantes asistidos.

Dado que el trabajador durante su permanencia en el extranjero está sujeto a la normativa laboral y de seguridad social de los países de empleo, la prioridad de las autoridades españolas es la formalización de convenios bilaterales en materia de seguridad social para que se genere y reconozca a los emigrantes el derecho a las prestaciones, tanto durante su permanencia como al retornar a España.

Cuadro 10.- Convenios bilaterales en materia de Seguridad Social con los principales países europeos de emigración

País	Seguridad Social	Emigración	Otras materias
Alemania	Convenio 29.10.1959	Acuerdo 29.3.1960	
Bélgica	Convenio 16.11.1956	Convenio 28.11.1958	
Francia	Convenio 27.6.57	Acuerdo 25.1.1961	Fronterizos y Temporeros
Italia	Convenio 21.7.56	-	
Países Bajos	Convenio 5.1974	Acuerdo 8.4.1961	
Reino Unido	Convenio 13.1974		
Luxemburgo	Convenio 8.5.1969		
Austria	Convenio 23.10.1969	Acuerdo 15.7.1964	
Suiza	Convenio 13.10.1969	Acuerdo 2.3.1961	Residencia 9.8.1990
Andorra	Convenio 14.4.1978		

Fuente: Fuente: Anuario de Migraciones 1993. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección General de Migraciones pág. 276-278

Aunque la formalización de los instrumentos internacionales corresponde a las autoridades diplomáticas, el impulsor es el Ministerio de Trabajo, principal actor en las negociaciones, tanto a través de la Seguridad Social, como contraparte, como del IEE encargado de velar por su seguimiento y aplicación.

El reconocimiento del IEE como entidad gestora de la Seguridad Social implica que los emigrantes constituyen un colectivo que precisa de una

protección especial. Este reconocimiento dará lugar a implementar una protección lo más extensa y global posible, incluyendo aspectos tan alejados del mundo laboral, como la educación reglada o complementaria, la creación de guarderías, el mantenimiento de la cultura española y los lazos con la Patria o el apoyo a la creación y mantenimiento de centros y asociaciones de emigrantes.⁴⁸⁷ Por otra, existen determinadas situaciones o contingencias, como los accidentes de trabajo en el viaje de incorporación, o la prestación de asistencia sanitaria de familiares dependientes del emigrante, residentes en España, y en consecuencia sin título para su cobertura, que se incluyen en la protección con la finalidad, en expresión de la Ley, de lograr la equiparación de derechos.⁴⁸⁸

Como correlato se fomenta y se intenta crear en los inmigrantes la conciencia de su “condición” de tales, con el fin de potenciar la orientación hacia el retorno y la no integración en el país de residencia, al tiempo que estimulará una demanda creciente de atención y ayudas.

Otra consecuencia del hecho de ser reconocida como “entidad gestora” de la Seguridad Social es la diversificación y potenciación de sus fuentes de financiación, al añadirse a las tradicionales -cánones y fianzas de transportistas, e importe de multas- las subvenciones del Estado y la asignación del Ministerio de Trabajo para cubrir los gastos de gestión.⁴⁸⁹

Por último, un signo más de la potenciación del Instituto es que se le dota de una estructura tanto a nivel central, como periférico: Delegaciones Provinciales, Agregadurías Laborales y de Educación y Oficinas laborales.⁴⁹⁰

El personal del IEE se organiza en cuerpos propios, constituidos de forma análoga a los Cuerpos generales de la Administración del Estado. La única competencia que no se le atribuye es la de inspección, que se conserva en la Inspección de Trabajo, tanto en territorio nacional -estaciones, puertos y aeropuertos- como durante el transporte.

⁴⁸⁷ Arts. 25 y 30 de la Ley 33/1971, de Emigración

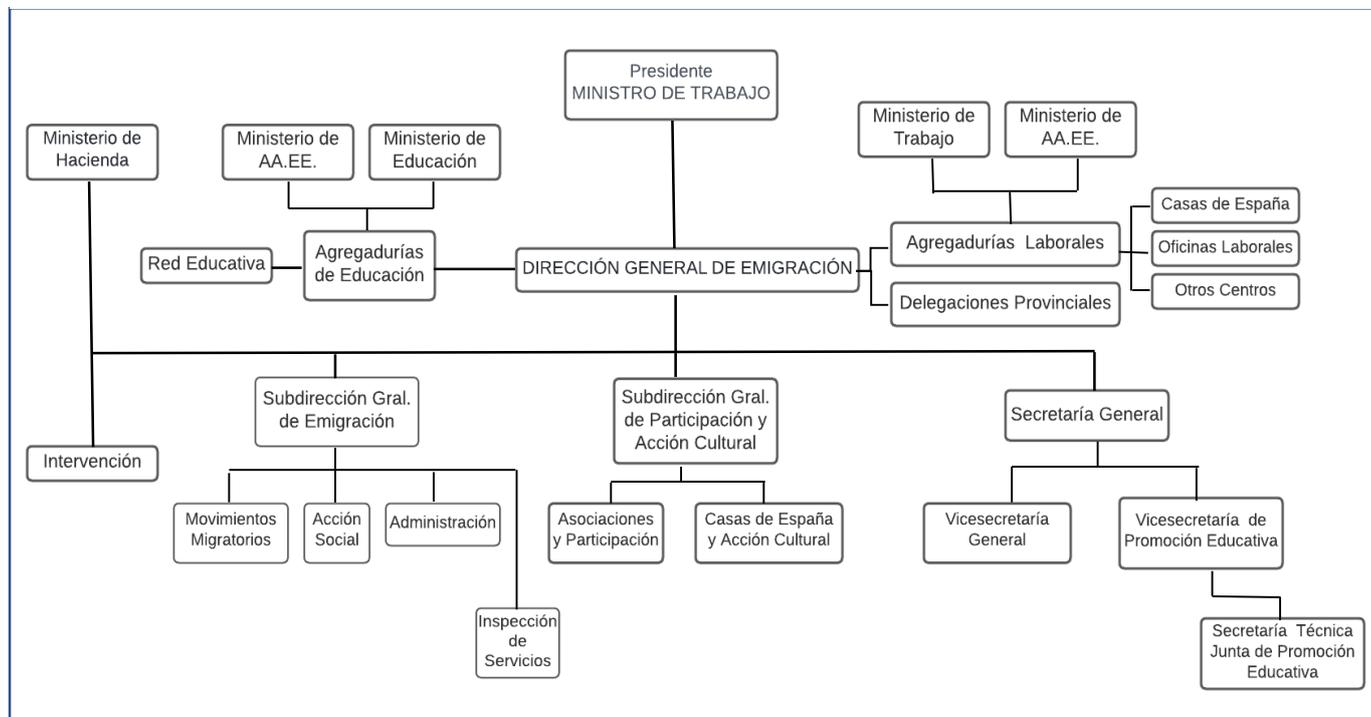
⁴⁸⁸ Preámbulo y art. 12 de la misma Ley

⁴⁸⁹ Art. 47 de la indicada Ley de Emigración

⁴⁹⁰ Decreto 1582/1974, de 19 de abril de 1974, BOE del 13 de junio, desarrollado por la Orden de 14 de octubre de 1974 BOE del 28

El desempeño de las funciones encomendadas por la Ley provocó un incremento considerable de su estructura.

Gráfico 3.- Organigrama del IEE en 1979



Fuente. Luxán (1984), p. 44 (Reproducción parcial con permiso del autor)

Este despliegue de la estructura del IEE no se correspondencia con la situación emigratoria, ya que, a partir de 1973, como consecuencia de la recesión económica derivada de la crisis del petróleo, los flujos migratorios iniciaron una senda descendente que condujo a partir del inicio de la década de los años ochenta del siglo XX a la conclusión del último de los grandes ciclos migratorios, en particular de los flujos permanentes, aunque aún persistieron con una tendencia progresivamente descendente los flujos de temporada a Francia y a Suiza.⁴⁹¹

En el caso de Suiza la disminución se debió a que algunos de los inmigrantes optaron por adquirir la condición de residentes permanentes y en la mayoría de los casos por que fueron sustituidos por inmigrantes

⁴⁹¹ A partir de 1974 tanto Francia como Alemania paralizaron las contrataciones de trabajadores permanentes.

procedentes de nacionales de países del Este de Europa, en particular, de la antigua Yugoslavia.

b) Información y propaganda: “Carta de España”

Al contrario de lo que sucedía en la legislación emigratoria del primer ciclo, en el que se pretendía una autofinanciación, más teórica que real, de los servicios administrativos, en el régimen de Franco la financiación esencial es de naturaleza pública, procedente en su mayor parte de los planes de inversión del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, en el que se incluían recursos financieros tanto para las migraciones interiores, hasta 1977 (XVI Plan) como emigración, pasando desde los noventa millones de pesetas en el Primer Plan (1962) hasta los 3.322 ,24 millones en 1980, XIX y último Plan).⁴⁹²

La información a la que acceden los emigrantes, en particular los residentes en Europa, donde existen medios de comunicación críticos con la ideología y las prácticas que caracterizan al Régimen, constituye una de las principales preocupaciones para los responsables de emigración ante el riesgo de que su influencia cambie la mentalidad y la ideología de emigrantes y retornados.

El IEE desde muy pronto, y con el paternalismo que le caracteriza, toma la iniciativa de difundir “Carta de España”, cuyo primer ejemplar,⁴⁹³ se abría con una carta del Director General a los emigrantes, dando cuenta de los principales acontecimientos y noticias, cuyo conocimiento juzgaba de utilidad. Los ejemplares eran gratuitos y se dirigía principalmente a dependencias oficiales -Consejerías y Consulados- con objeto de que llegase a los residentes en el exterior.

Con formato de revista y periodicidad mensual, aunque de forma esporádica llegó a publicarse quincenalmente, la revista tuvo siempre una fuerte carga ideológica, al servicio de las orientaciones políticas vigentes en cada momento, combinando los logros políticos, económicos e incluso deportivos conseguidos por los españoles, con reportajes sobre la situación de los emigrantes en los que se subrayaba los logros o los

⁴⁹² Fuente: Planes de inversión del FNPT. BOE 1961-1980

⁴⁹³ El primer número de Carta de España” se publicó en enero de 1960 y mostraba el formato de sobre para destacar que se trataba de una misiva personal.

proyectos del futuro. Por otra parte, este enfoque no difería demasiado de la información que se emitía desde las emisoras oficiales, en particular Radio Exterior de España.

A lo largo de toda su trayectoria dos aspectos se mantuvieron constantes: la información sobre las actividades que el IEE llevaba a cabo en favor de los emigrantes, la mayor parte de las veces, identificándolas con las visitas de altos cargos del Instituto a las colectividades de emigrantes, y la situación de estos en los diferentes países, de las que se hacen eco los propios emigrantes a través de la sección “cartas al director” y las crónicas de los corresponsales, voluntarios y no profesionales, que remiten sus crónicas por iniciativa propia.

Con el paso de los años, la redacción de la revista se fue profesionalizando; la dirección fue ocupada por persona distinta al Director General del IEE, se formó un consejo editorial, pero nunca se abandonaron algunos de sus rasgos distintivos: el predominio de las fotos sobre el texto ni el recurso a temas atemporales, ya que el tratamiento de temas de actualidad motivaba quejas y creaba tensiones dentro de la Administración, incluso superada la fase de la transición política.

Es dudosa la eficacia en favor de los emigrantes de las actuaciones en materia informativa, sin perjuicio de logros puntuales de reencuentro de familiares que, a través de la sección “se buscan familiares” y del acceso a los diversos programas de ayudas y subvenciones oficiales.

Dada la periodicidad de la revista y las dificultades y coste para su difusión, a partir de la “transición” se recurrió a otros medios para informar y conformar la opinión de los emigrantes. Se hizo a través de dos formas: Radio Exterior de España, con una programación específica dirigida a los residentes españoles en el exterior, y la financiación de ediciones específicas para el exterior de periódicos generalistas, como ABC y posteriormente El País, u otros, como “La Región” de Orense, con su edición especial dirigida a los emigrantes.

c) La medalla de honor de la emigración

Otro ejemplo destacado de la discrecionalidad con la que actuaban los responsables de emigración en el Régimen franquista está constituido por la concesión y entrega de las medallas de honor de la emigración.

Creada por Orden Ministerial de 29 de septiembre de 1969, modificada por la Orden de 5 de junio de 1997,⁴⁹⁴ estaba destinada al reconocimiento y premio, tanto de personas como instituciones, que se hubiesen distinguido por los servicios prestados a los emigrantes.⁴⁹⁵

En su Reglamento, aprobado por Orden de 27 de abril de 1970⁴⁹⁶ se establecía que su concesión, previa instrucción de un expediente administrativo, corresponde al ministro de Trabajo, sin perjuicio de que su entrega se efectúe por otra autoridad.

Era práctica no infrecuente, según se podía comprobar en el Libro Registro de concesiones que, con ocasión de algunos de los viajes realizados al exterior, los responsables del IEE viajaban con algunas medallas para hacer entrega de las mismas durante su transcurso.⁴⁹⁷

Esta forma de actuación, así como el sesgo y la discrecionalidad en su concesión hicieron que la medalla se fuese devaluando, de forma que hasta bastante años después, puesta al día la normativa e incluso el formato de la medalla no se reanudase de forma regular la práctica de su entrega.⁴⁹⁸

d) Expansión del IEE sin migraciones

La reorganización del Ministerio de Trabajo de 1972⁴⁹⁹ mantiene la dependencia directa del IEE del titular del Departamento. Esta decisión zanja la cuestión en cuanto a rango de la Dirección General del IEE y su relación con las Direcciones Generales de Trabajo y de Empleo, aunque no resuelva por completo el deslinde de competencias ya que entre las atribuidas a la Dirección General de Empleo figuran *“movimientos migratorios y condiciones de trabajo y establecimiento de los extranjeros en España”* así como *“la gestión de las ayudaspara facilitar las migraciones interiores”*.⁵⁰⁰

⁴⁹⁴ BOE del 27 de octubre y del 20 de junio, respectivamente

⁴⁹⁵ La medalla constaba de tres categorías: oro, plata y bronce, y podía concederse a título individual o colectivo.

⁴⁹⁶ BOE del 2 de junio

⁴⁹⁷ Entre las páginas del libro se encontraban anotaciones del tenor siguiente: “El Director se lleva n medallas, cuando vuelva indicará a quienes se las ha entregado. Fuente: memoria personal.

⁴⁹⁸ Orden de 5 de junio de 1997, BOE del 20

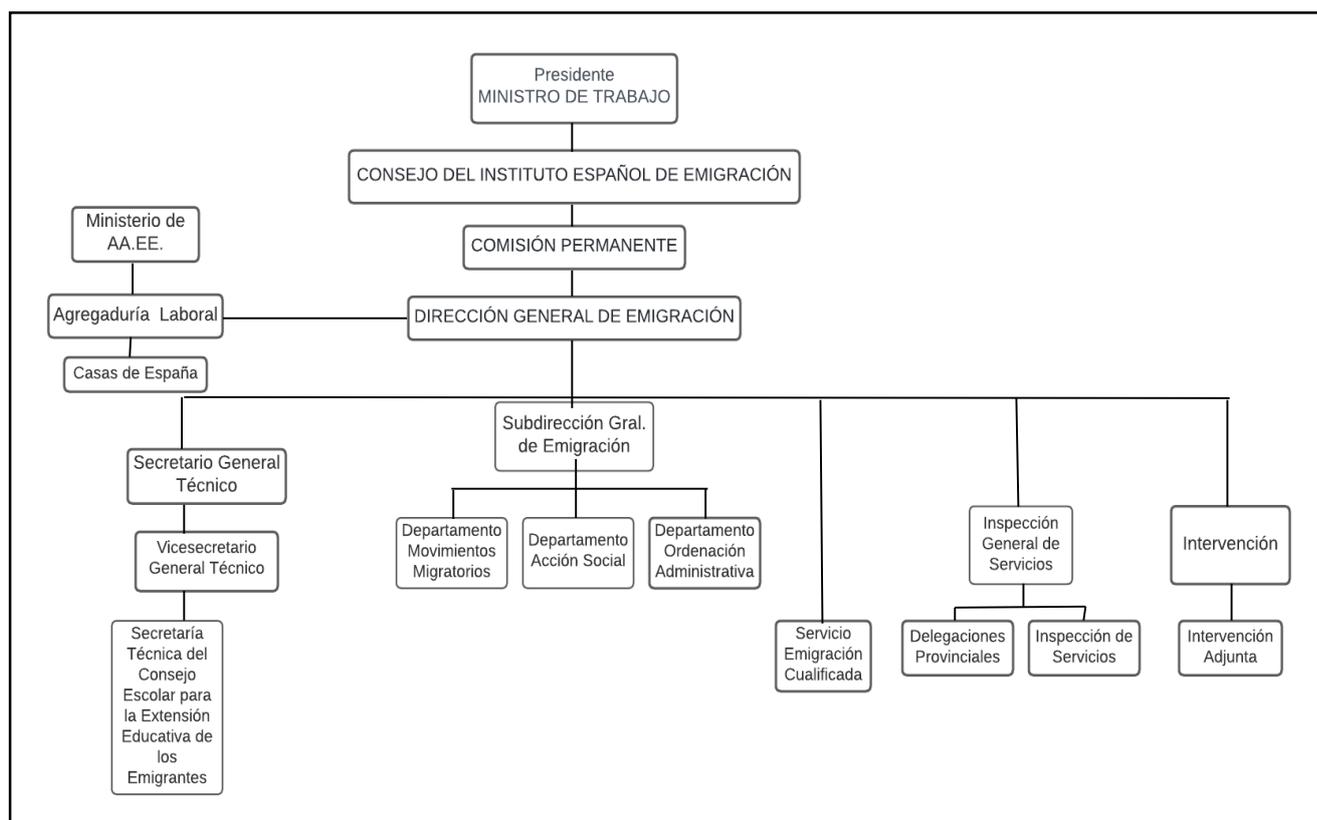
⁴⁹⁹ Decreto 1579/1972 de 15 de junio BOE del 23

⁵⁰⁰ Art. 28. Uno y Dos del Decreto 1579/1972

Esta línea de refuerzo se ve consolidada en el Decreto 1582/1974, de 19 de abril, sobre reorganización del IEE,⁵⁰¹ que representa el reglamento orgánico de la Ley de Emigración de 1971, en cuya motivación se alude a la *“ampliación importantísima de sus funciones que van desde el campo operativo, referido a los movimientos migratorios, y en el de la acción social en favor del emigrante, con la espectacular extensión de sus funciones a los aspectos culturales, educativos y de formación profesional, hasta la problemática general del retorno... y la emigración cualificada con fines de cooperación social”*

La estructura administrativa resultante del Decreto se refleja en el cuadro 10 de la obra *“Historia del Instituto Español de Emigración”*.

Gráfico 4.- Organigrama del IEE en 1974



Fuente. Luxán (1984), p. 42 (Reproducción parcial con permiso del autor)

⁵⁰¹ BOE del 13 de junio

El esquema organizativo se asemeja a la propia de un departamento ministerial, si bien, situando sus niveles en un escalón inferior. Merecen destacarse en la misma la Secretaría Técnica del Consejo Escolar para la Extensión Educativa de los emigrantes, las Casas de España y el Servicio de Emigración cualificada además de Carta de España.

En conjunto, cuenta con dos órganos con nivel de subdirecciones generales, siete servicios o asimilados, dieciséis secciones y treinta y nueve negociados.

Este incremento en la estructura no se ve acompañado de un desarrollo normativo equivalente, ya que los temas que son objeto de regulación en este periodo vienen a coincidir con los que los mismos de periodos anteriores, tales como la prestación del servicio militar (Orden de 7 de enero de 1972), la fijación de los precios para el transporte de emigrantes (Orden de 26 de mayo de 1973, BOE de 7 de junio) y en la que se establecen descuentos que oscilan entre el 10 y el 40 por 100, según la modalidad de transporte para los emigrantes “asistidos por el IEE”.

El transporte terrestre de emigrantes, que se ha impuesto al transporte por vía marítima y aérea, se regula en el Decreto 346/1971, de 25 de febrero de 1971,⁵⁰² de aplicación a los emigrantes en su primer viaje al puesto de trabajo, documentados por el IEE, y en el que se imponen fianzas y una tasa sobre el número de billetes para hacer frente a los gastos de repatriación. Asimismo, siguiendo la inercia de los viajes a ultramar se exige la instalación de literas cuando el viaje supere las dieciséis horas, así como suministrar comidas de calidad no inferior a las del turismo popular.⁵⁰³

La asistencia en viaje se ve reforzada por el hecho de que el IEE concierta con diversas Mutualidades la protección del trabajador emigrante frente a los accidentes que sufra en el desplazamiento.

Asimismo, se actualiza el procedimiento de repatriación, encomendando al IEE su financiación y eventualmente la recuperación del costo.⁵⁰⁴

⁵⁰² BOE del 5 de marzo

⁵⁰³ Orden de 26 de mayo de 1973, del Ministerio de Trabajo, sobre precio de pasajes y billetes. BOE de 7 de junio

⁵⁰⁴ Decreto 639/1972, de 9 de marzo, BOE del 27

Retomando una línea de actuación para evitar las intervenciones ilícitas en el proceso migratorio se reforma el Código penal para tipificar como delito “la intervención en migraciones fraudulentas, aunque no se cause perjuicio al trabajador”.⁵⁰⁵

Dos, son, sin embargo, las materias que atraen mayor atención normativa: la cobertura sanitaria de los emigrantes y sus familiares y el estatuto del personal del IEE.

La novedad en materia sanitaria más importante se había producido con anterioridad a la publicación de la Ley de Emigración de 1971, mediante la aprobación del Decreto 1074/1970, de 9 de abril, sobre asistencia sanitaria a los trabajadores españoles emigrantes y a los familiares de los mismos residentes en territorio nacional.,⁵⁰⁶ mediante el que se garantiza la protección tanto de los emigrantes cuando se hallan en España, como de sus familiares no emigrados, ya que no todos los convenios bilaterales formalizados en materia de seguridad contemplaban esta cobertura o ésta resultaba insuficiente. Esta actuación es coherente con la consideración del IEE como entidad gestora de la Seguridad Social ya que actúa como patronal respecto a la recaudación e ingreso de las cuotas.

Una misión específica y atípica se encomienda al IEE en relación con la concesión de ayudas y gestión de la repatriación de españoles residentes en Marruecos⁵⁰⁷, a quienes se les atribuye la condición de emigrantes sobrevenidos, al contrario de lo que ocurrirá con los españoles repatriados del Sáhara⁵⁰⁸, en cuyo proceso de repatriación no interviene el IEE, sin perjuicio de que en ambos procesos la fuente de financiación este constituida por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

II.A.3) Cauces de consulta y participación

En un contexto no democrático, como era el Régimen de Franco, la existencia de cauces sociales de consulta y participación habrían de resultar por completo inviables. No obstante, la emigración es una materia que, por

⁵⁰⁵ Art. 499.bis.3º de la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, sobre reforma del Código Penal. BOE del 16.

⁵⁰⁶ BOE del 15

⁵⁰⁷ Decreto 794/1974, de 26 de marzo (BOE del 19) y Orden de 15 de abril de 1974 BOE del 18

⁵⁰⁸ Ley 40/1975, de 19 de noviembre, Decreto 3102/1975, de 14 de noviembre, BOE del 28 y Orden de 7 de enero de 1976, BOE del 21.

su propia naturaleza, implica la participación de numerosas instancias tanto administrativas como sociales.

Por eso, no resulta extraño que en la Ley de creación del IEE se establezcan los siguientes órganos colectivos de Gobierno: el Consejo y la Comisión Administradora.

a) Consejo y Comisión Administradora

En puridad, solamente puede considerarse como consultivo el Consejo, y aún esto, con limitaciones, ya que sigue manteniendo algunas competencias de carácter ejecutivo, que la legislación tradicional de emigración, reservaba al Gobierno tales como la autorización de emigraciones y repatriaciones extraordinarias (art. Segundo, 5º) prohibición de emigrar a determinados países (art. 2º, 6º) aunque es cierto que algunas de las competencias que se le atribuyen son análogas a las que tenía el antiguo Consejo Superior de Emigración de la Ley de Emigración de 1907, como establecer los modelos de contratos de trabajo (2º, 10) y fomentar el ahorro de los emigrantes hacia España (2º, 13).

La Comisión Administradora es un órgano, de naturaleza colectiva, con funciones ejecutivas, al que está formalmente supeditada la Dirección General del IEE.

En cuanto a la composición del Consejo de los 23 miembros, que lo integran, incluido el presidente y los dos vicepresidentes, 19 pertenecen a organismos o instituciones oficiales, dos pertenecen a bancos privados, uno a las Compañías de Navegación Intercontinental (sic) y uno, relacionado en último lugar, en representación de “Centros sociales y de beneficencia fundados en países de densa emigración española” (Art. 6º Cuarto).

Resulta evidente que tal designación era difícilmente viable y en todo caso, la ínfima representación de los interesados -emigrantes y navieros- confirma el carácter predominante administrativo y ajeno a la participación social con que se creó el Consejo.

Del análisis de las actas de sus reuniones se puede comprobar que los temas que ocuparon la deliberación del Consejo, además de las dificultades presupuestarias que arrastraba su funcionamiento, son con frecuencia de naturaleza política, es decir, como proteger a los emigrantes de los peligros y amenazas ideológicas a las que se enfrentan en los países de empleo.

El Decreto 1354/1959, de 23 de julio, que desarrolla la estructura y organización del IEE,⁵⁰⁹ enumera entre los servicios auxiliares del Instituto a las Juntas locales de emigración, que podrán constituirse en los principales puertos de embarque de los emigrantes.

Tanto por su composición, integrada de forma exclusiva por representantes de la Administración, con la excepción de un representante elegido por los consignatarios y “tres personalidades relevantes de la provincia en quienes recaiga la cualidad de ser antiguos emigrantes”, todos ellos designados por el director del IEE, como por sus funciones, orientadas a la protección social y económica del emigrante, se mantienen dentro de la orientación de la política emigratoria tradicional.

La política migratoria del franquismo en general, y en particular esta primera fase, en modo alguno toma en consideración la opinión ni de los candidatos a emigrar ni de los emigrados, sino que impulsa una política migratoria que considera ventajosa para el desarrollo económico del país y, de forma subordinada, para los propios emigrantes.

Este planteamiento no se ve alterado en la Ley 33/1971, de Emigración, que consagra definitivamente al IEE como ente público a quien se le encomienda la ejecución y puesta en práctica de la acción del Estado en materia de emigración⁵¹⁰, al mantener los órganos consultivos – Consejo y Comisión, ahora denominada “Permanente”- ya existentes.

Es cierto que la presencia de los emigrantes en el Consejo aumenta a seis miembros, uno designado a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores en representación de los Centros Sociales de Beneficencia y otros cinco elegidos por los emigrantes, si bien su elección, pendiente de regulación reglamentaria, nunca se desarrolló. Pero además este incremento formal de la representación se ve contrarrestado por el incremento de los representantes de la Administración y entidades públicas que aumentan hasta treinta y uno, y es paralelo al incremento de las entidades privadas relacionadas con el transporte de emigrantes que pasan de tres a cinco.

Los cinco consejeros designados por la Organización Sindical en modo alguno pueden ser considerados representativos ni del colectivo emigrante ni de los emigrantes como trabajadores.

⁵⁰⁹ BOE de 1 de agosto

⁵¹⁰ Art. 40. Uno de la Ley de emigración.

b) Los congresos de la emigración

El número 27 del artículo Cuarto del Reglamento orgánico del IEE de 1974⁵¹¹ le encomendaba fomentar, de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Organización Sindical, la celebración periódica de congresos de emigrantes en España, siguiendo la estela del celebrado en 1909.

En la práctica llegaron a organizarse tres congresos, celebrados con periodicidad quinquenal. El más representativo de ellos fue el II Congreso de la Emigración española a Ultramar, celebrado por iniciativa de directivos vinculados al Centro Gallego de Montevideo y apoyo del IEE en Santiago de Compostela en 1959, conmemorando el cincuentenario del Primer Congreso de la Emigración española, que sirvió de inspiración para alguna de las propuestas que se figuraron en la Ley de Bases de Ordenación de la Emigración de 22 de diciembre de 1960, resultado lógico si se tiene en cuenta que las ponencias presentadas lo fueron en su práctica totalidad por cualificados responsables de organismos oficiales, sobre todo de la Seguridad Social.

El III Congreso se celebró en 1965 y el IV Congreso de la Emigración fue convocado por Orden del Ministerio de Trabajo de 7 de junio de 1971⁵¹², publicada un mes después de la aprobación de la Ley de Emigración de 1971.

A pesar de que se indica en la exposición de motivos que su finalidad era *“dar audiencia a las colectividades españolas residentes en el extranjero”*, lo cierto es que lo que se pretendía era que sirviese de promoción de la acción del Gobierno en materia migratoria. Prueba de ello es que el IEE designa e invita a más de un centenar de *“representantes de la emigración”*,⁵¹³ financiando los gastos de su viaje y estancia, frente a los representantes propuestos por Entidades y Asociaciones españolas creadas en el extranjero, inscritas en el Registro de Centros e Instituciones Españolas del IEE, que deben correr con los gastos de su participación.

Conviene señalar que de los *“representantes”* designados por el IEE, 54 corresponden a países de Ultramar, entre ellos Canadá y Australia, y 50 a Europa, aunque los tres países con mayor representación son europeos (Francia, Alemania y Suiza) por delante de Argentina y Brasil, lo que es

⁵¹¹ Decreto 1582/1974, de 18 de abril, BOE de 13 de junio

⁵¹² BOE de 17 de agosto

⁵¹³ Según la documentación del Congreso el número de representantes invitados ascendió a 104.

reflejo no tanto del número de emigrantes como de las prioridades del momento.

Estos propósitos propagandísticos del Gobierno chocaron, sobre todo en Europa, con la creciente mentalización política de los trabajadores españoles que rechazaban el patrocinio y apoyo de las instituciones franquistas, no pudiendo establecerse relaciones de reconocimiento y colaboración hasta el inicio de la transición democrática.

II.B. Enfoque constitucional y transición democrática (1976-1985)

Disminución de flujos, incremento de la estructura

La muerte de Franco, el fin de su régimen y la aprobación de la Constitución Española (CE) de 27 de diciembre de 1978⁵¹⁴ representó no sólo el final del modelo migratorio promovido por el Régimen franquista desde 1962, sino que las fuerzas políticas que protagonizaron la transición consensuaron un enfoque radicalmente distinto de la política emigratoria, cuyo reflejo figura de forma destacada en el artículo 42 de la CE: *“El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno”*

El pronunciamiento constitucional difiere sustancialmente con el enfoque de la Ley de Emigración de 1971, tanto en lo relativo a la duración de la actuación administrativa⁵¹⁵, como a los ámbitos a los que se extiende,⁵¹⁶ y entra en conflicto con las orientaciones y prácticas emigratorias del IEE, consolidado como el principal y prácticamente único referente administrativo de la política emigratoria.

En el plano interno, desaparecida la Organización Sindical, y centrado el Ministerio de Trabajo en los problemas de desempleo y transformación de la organización sindical, ningún órgano o centro directivo del mismo, le disputaba la competencia. Además, dado que los flujos de salida habían disminuido de forma sustancial,

⁵¹⁴ BOE del 29

⁵¹⁵ Art. 9 de la Ley 33/1971: *La acción protectora del Estado abarcará la totalidad del proceso emigratorio, y en su virtud se ejercerá sobre la preparación de la emigración, el viaje de ida, la estancia en el extranjero y los viajes de retorno o de repatriación.*

⁵¹⁶ Ibid. Art. 11. *El Gobierno favorecerá su asistencia espiritual, religiosa, cultural y técnica”.*

manteniéndose exclusivamente los de carácter temporal, las tareas de reclutamiento, selección y formación habían perdido relevancia.

En el plano exterior, el IEE, a pesar de la obligación legal de coordinar su actuación con otros Departamentos ministeriales y, en especial, con el Ministerio de Asuntos Exteriores, a quien se le atribuye *“la unidad de representación del Estado en el extranjero”*, el IEE, durante el periodo comprendido entre 1976 y 1982, alcanza su mayor extensión, tanto en el sentido geográfico como en el material, a pesar de la práctica cesación de flujos permanentes de salida y de reducción del número de españoles residentes en el extranjero, como evidencia de que la dinámica administrativa y la realidad siguen ritmos distintos, en ocasiones, contrapuestos.

El IEE no solamente refuerza la estructura establecida en el Decreto 1582/1974, sino que mejora de forma progresiva y continuada el estatus de su personal mediante pruebas de acceso restringido, consolidando su condición de funcionarios de cuerpos específicos.⁵¹⁷

En base a lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 1582/1974,⁵¹⁸ *“los centros del Instituto en el exterior, cualquiera que sea su naturaleza y finalidades, se regirán por sus reglamentos específicos”*, la acción del Instituto tiende a desplegar su actividad en todas las áreas que actúa la administración en el interior, no solo la sociolaboral, sino también la educativa y cultural, lo que se hará a través de las extensiones educativas en el exterior y las Casas de España.

Geográficamente el IEE configura una red de Consejerías Laborales y de Educación en cuatro de los cinco continentes, complementada con un amplio número de oficinas laborales, replicando prácticamente en los países europeos, la red de oficinas consulares.

⁵¹⁷ OO.MM. de 21 de junio de 1977, BOE del 16 de julio y 5 de junio de 1978 BOE de 21 de junio,

⁵¹⁸ D. 1582/1974, de 19 de abril, sobre reorganización del Instituto Español de Emigración. BOE de 13 de junio

Cuadro 11.- Agregadurías y Oficinas Laborales

ÁREA GEOGRÁFICA	PAÍS	SEDE DE LA AGREGADURÍA	ACREDITACIÓN	OFICINAS LABORALES
EUROPA	Alemania	Bonn		7
	Bélgica	Bruselas	Luxemburgo	3
	Francia	París		9
	Italia	Roma	Grecia	
	Países Bajos	La Haya		3
	Portugal	Lisboa		
	Reino Unido	Londres		1
	Suiza	Berna		
	OIT	Ginebra		
SUDAMÉRICA	Argentina	Buenos Aires	Paraguay y Uruguay	2
	Brasil	Brasilia		2
	Chile	Santiago		
	Perú		Bolivia y Ecuador	
	Venezuela		Colombia	
CENTROAMÉRICA	Costa Rica	San José	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Panamá	
NORTEAMÉRICA	México	México DF	Cuba	1
	EE.UU.	Washington		
	Canadá	Ottawa		
ÁFRICA	Marruecos	Rabat	Túnez	
OCEANÍA	Australia	Camberra		

Fuente: Fuente: Anuario de Migraciones 1993. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección General de Migraciones pp. 584-586

Resulta evidente la enorme desproporción entre la estructura desplegada en Europa y la del resto de los continentes. Cierto es que la emigración hacia Europa era una emigración más reciente, al igual que la dirigida hacia Australia y Canadá, y que los emigrantes habían de hacer frente a la barrera lingüística, pero la diferencia estriba en que mientras la estructura americana responde a una situación de emigración espontánea, el despliegue en Europa es resultado de la propia dinámica interna del modelo migratorio basado en el IEE, organismo que, a pesar de las dificultades para contar con un presupuesto consolidado suficiente, dispone de gran autonomía en cuanto a su despliegue.

Esta autonomía, que en algunos momentos puede bordear los límites de la discrecionalidad, se refleja con mayor amplitud en campos, ajenos al ámbito laboral,

como son el educativo y el cultural, para lo que se crean las Consejerías de Educación, al frente de las cuales figuran funcionarios de Educación, pero seleccionados y dependientes del IEE.

La red de Consejerías de Educación se extiende asimismo a cuatro continentes.

Cuadro 12.- Consejerías de Educación

ÁREA GEOGRÁFICA	PAÍS	SEDE DE LA AGREGADURÍA	ACREDITACIÓN
EUROPA	Alemania	Bonn	
	Bélgica	Bruselas	Luxemburgo
	Francia	París	
	Italia	Roma	
	Países Bajos	La Haya	
	Portugal	Lisboa	
	Reino Unido	Londres	
	Suiza	Berna	
	AMÉRICA	Brasil	Brasilia
EE.UU.		Nueva York	
ÁFRICA	Marruecos		
OCEANIA	Australia	Camberra	

Fuente: Fuente: Anuario de Migraciones 1993. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección General de Migraciones p. 619

No sólo resulta difícil de justificar la existencia de Consejerías de Educación tanto en Italia como en Portugal, países en los que el número de emigrantes españoles es muy escaso y el de alumnos irrelevante, sino que los objetivos y la intensidad de la acción educativa varía de unos países a otros.

En Suiza, donde junto a un número significativo de emigrantes permanentes, se mantiene una emigración temporal, de casi nueve meses al año, llegan a organizarse numerosas guarderías en las principales ciudades de concentración de emigrantes para facilitar la incorporación laboral de las mujeres que acompañan a sus maridos.

En otros países como Francia o el Reino Unido, la creación de colegios españoles ("Rue de la Pompe" en París o "Cañada Blanch" en Londres) representaban un factor de segregación y no de integración y promoción social de los emigrantes españoles de segunda generación, mientras que, en países como Marruecos o Brasil, los centros educativos españoles eran centros de atracción para familias autóctonas de situación económica desahogada.

La falta de coherencia existente en la red educativa se incrementa en relación con las instituciones creadas para la actuación cultural. En esta fase se considera superada la promoción de “Casas de España”, creadas por los propios emigrantes, y se opta por impulsar la creación de centros culturales de titularidad pública, dirigidos por funcionarios del IEE o seleccionados por él, ⁵¹⁹ como las Casas de España de París, Londres, Utrecht o Río de Janeiro, las de Nueva York, Cartagena de Indias, o la de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia.⁵²⁰

La creación y distribución geográfica de estos establecimientos no parece responder a un plan objetivo, sino a decisiones personales de la dirección del IEE, ya que mientras las cuatro primeras se crean de acuerdo con los objetivos tradicionales, incluyendo en el caso de Río de Janeiro la atención religiosa a los emigrantes al contar con un capellán entre la plantilla, las de Nueva York y Cartagena de Indias están claramente orientadas a difundir la cultura española entre la población autóctona. La casa de Santa Cruz de la Sierra careció de finalidad concreta al no existir población emigrante ni llevar a cabo actividades culturales dirigidas a la población boliviana, hasta su conversión en un centro de formación para la cooperación española.

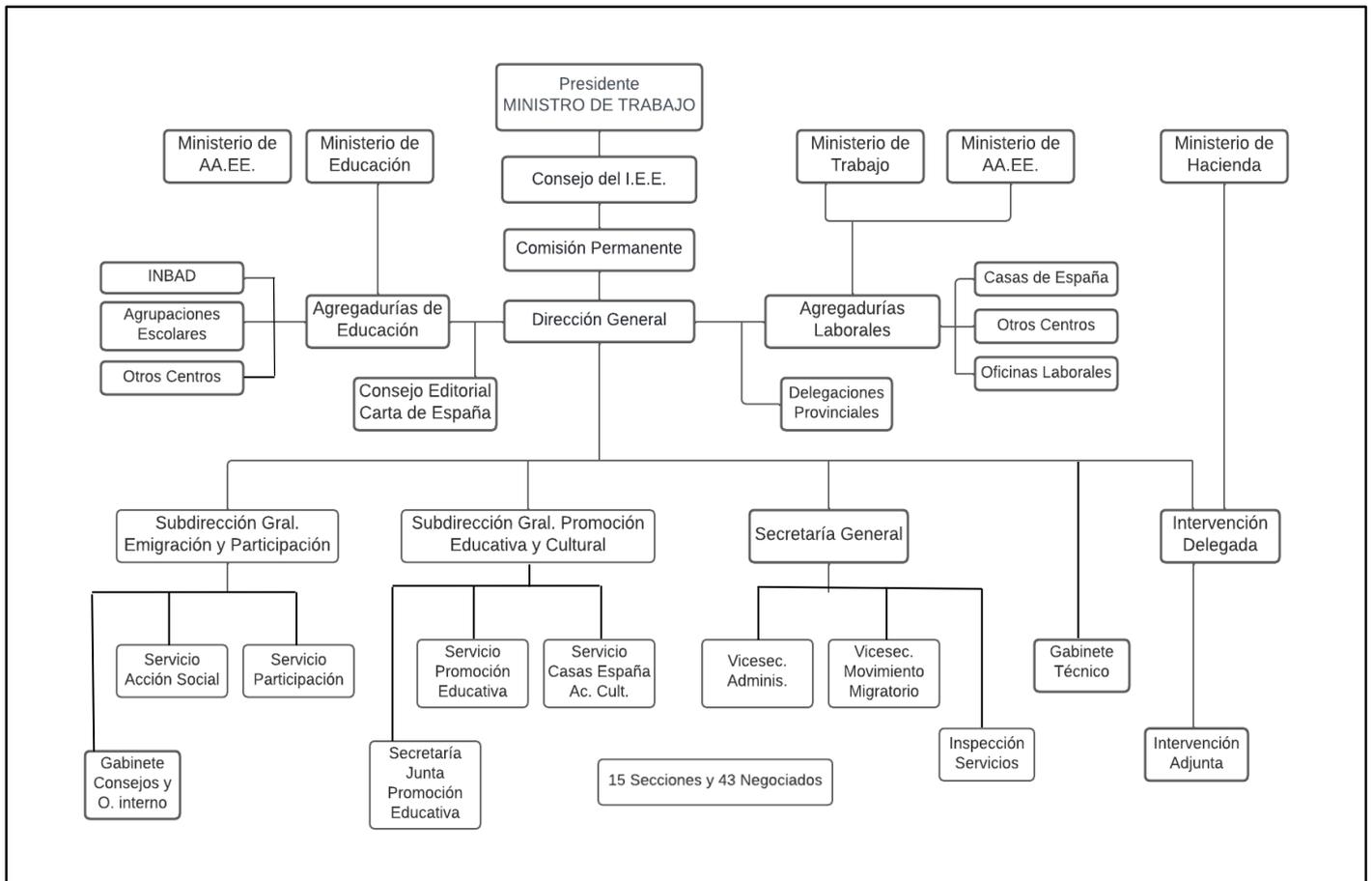
No resulta extraño el desapego de estos centros entre la colectividad emigrante, por lo que paulatinamente se fueron abriendo a realizar actividades culturales que pudieran interesar a las sociedades autóctonas.

La estructura del IEE en el exterior guarda correlato con el incremento de su estructura interna:

⁵¹⁹ Las Casas de España se crean por Resolución de la Dirección General del IEE, de 14 febrero de 1973, sin que se documente su publicación en el BOE.

⁵²⁰ La situación de la Casa de España de Santa Cruz de la Sierra no obedece a ninguna de las circunstancias habituales, sin que se pudiese documentar la motivación de su creación a finales de la década de los sesenta, salvo el empeño de uno de los Directores Generales del IEE por utilizarla como base para proyecto de colonización del altiplano boliviano. Fuente: Información personal.

Cuadro 13.- Organigrama del IEE en 1981



Fuente. Luxán (1984), p. 45 (Reproducción parcial con permiso del autor)

Al igual que ocurrió en las postrimerías del modelo migratorio basado en la Ley de Emigración de 1907, el IEE actúa en estos momentos movido por una dinámica intrínseca, al haberse consolidado la conciencia de que se trataba de una administración especializada y diferente al servicio de un colectivo con rasgos propios y necesidades específicas, pasando por alto que no solamente habían cesado prácticamente los flujos de salida, sino que como consecuencia del retorno, la población española había disminuido en la década de los 70 en casi medio millón de personas, es decir, algo más del 20 por 100.⁵²¹

La reforma de la gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo,⁵²² provoca que el IEE deje de tener la condición de entidad gestora de la Seguridad

⁵²¹ En el año 1970 se computaban 2.232.570 emigrantes; en 1980: 1.769.483 y la tasa de emigración había pasado de 27 emigrantes por cada 1.000 habitantes en 1970 a 13,5, es decir, menos de la mitad en 1981.

⁵²² R D-L. 36/1978, de 16 de noviembre BOE del 18

Social. Sin embargo, ni su autonomía ni su dinámica de robustecimiento interno se ven afectadas.

La estructura orgánica y funcional del IEE queda definida por el RD 576/1979, de 20 de febrero,⁵²³ que le configura como organismo autónomo, dependiente directamente del Ministro de Trabajo, contando con estructura periférica, tanto en el ámbito nacional a través de los delegados provinciales del Ministerio, como en el exterior, mediante los Consejeros Laborales, nombrados por el Ministerio de Asuntos Exteriores a propuesta de Trabajo.

La gran autonomía de que disfrutaba el IEE residía no tanto en su autosuficiencia financiera, sino en la modalidad de la forma jurídica que adopta, tanto como entidad gestora de la Seguridad Social como organismo autónomo, teniendo la Dirección General un papel predominante frente a los órganos colegiados como el Consejo o su Comisión Permanente. Por otra parte, la dependencia directa del ministro de Trabajo le liberaba de las trabas impuestas por otros órganos del Ministerio, en particular, la Subsecretaría. Esta autonomía se veía reforzada cuando el titular del Departamento había ocupado previamente el puesto de Director General del IEE.⁵²⁴

II.B.1) Volumen de los flujos: 1976-1985

Cuadro 14.- Movimiento migratorio español 1976-1985

Periodo	Europa		Resto mundo		Total general		
	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Saldo
1976-1980	62.540	245.542	17.714	4.784	80.254	250.326	- 70.072
1981-1985	85.181	71.314	30.864	15.294	116.045	86.608	- 29.437

Fuente: Publicaciones oficiales del IEE y de la DG Migraciones.

Desde el final del Régimen de Franco la tendencia, iniciada a principios de la década, el predominio de retornos sobre salidas, se acentúa de forma que a partir de la crisis del petróleo de 1973 el saldo migratorio va a ser siempre favorable a España, alcanzado el momento álgido en el quinquenio

⁵²³ BOE de 27 de marzo

⁵²⁴ Fernando Suárez González ocupó la Dirección General del IEE entre el 22 de junio de 1973 y el 25 de octubre de 1974, y fue Ministro de Trabajo entre el 5 de marzo y el 11 de diciembre de 1975)

comprendido entre 1975 y 1980, durante el cual los retornos alcanzan la cifra de unas 250.000 personas, de las cuales más de 245.000 proceden de países europeos, frente a unas salidas que apenas rebasan las 80.000.

Junto a la crisis política, provocada por el cambio de régimen, y las dificultades propias de la transición hacia la democracia, la economía sufre en 1979 una nueva crisis, sin que, al igual que había ocurrido en la década de los años sesenta, el impacto de los retornados en la tasa de desempleo resulte decisivo, dada la tendencia al autoempleo de muchos de los retornados.

Ello explica el cambio de orientación de la actuación del IEE, ya que, ante la ausencia de salidas, salvo las temporales, sus actuaciones se centran en la atención de los residentes en el exterior y de sus familias, intentando montar unos servicios administrativos análogos a los del interior, lo que favorecerá la conciencia del colectivo e incrementará las tensiones con los servicios consulares por considerar invadidas sus competencias.

Como resultado de la coyuntura económica iniciada en 2008 y cuyos efectos más graves persistirán hasta 2015, aunque de forma atenuada se mantendrán hasta 2020, la incidencia en los flujos migratorios se manifiesta en la forma siguiente:

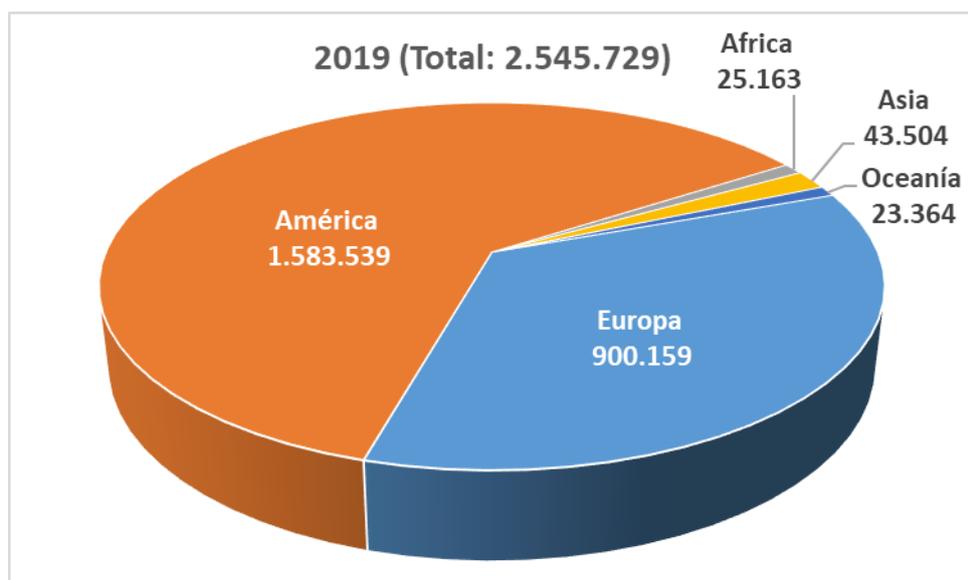
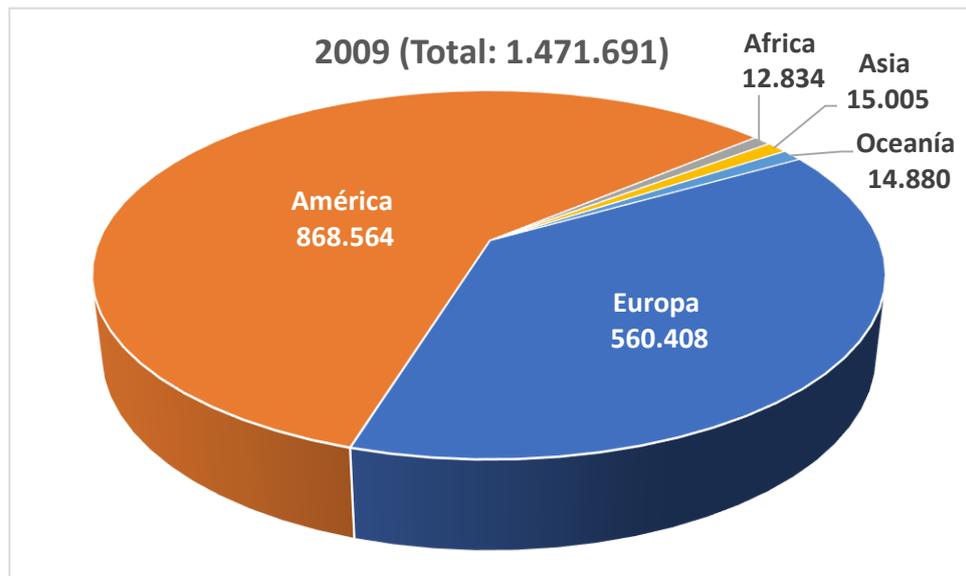
- Un moderado incremento en el número de salidas de españoles al extranjero, siendo sus principales destinos los siguientes: Francia, Alemania y EE.UU.
- Una disminución en el número de llegadas de inmigrantes, superando en algunos años, los retornos a las nuevas llegadas, aunque con la salida de la fase más aguda de la crisis, el saldo vuelve a ser positivo.
- Las provincias tradicionales de emigración, en particular las del interior, han visto compensada parcialmente la pérdida de población con la llegada de inmigrantes, sin embargo, se ha producido una pérdida cualitativa al ser los recién llegados de un nivel educativo y cualificación profesional inferior a los españoles que se trasladaron a otras regiones o al extranjero.

Desde 2009 el INE elabora el Padrón de Españoles residentes en el Extranjero (PERE), que permite analizar los flujos migratorios desde España al extranjero, que en este periodo tiene una especial relevancia.

En consecuencia, se puede analizar la evolución de la población española residente en el extranjero al final de cada una de las dos primeras décadas

del siglo XXI, así como su distribución continental, pudiendo apreciarse que el incremento en más de un millón de personas, se produce sobre todo en América del Norte y la Unión Europea.

Gráfico 5.- Población española residente en el extranjero en 2009 y 2019



Fuente: INE. Estadística de españoles residentes en el extranjero. Censos Consulares. Elaboración propia

II.B.2) Normativa migratoria

Durante este periodo la producción normativa con carácter general es escasa. Aunque se siguen manteniendo algunos de los temas tradicionales, como la prestación del servicio militar,⁵²⁵ o la regulación de la cuenta de ahorro emigrante,⁵²⁶ lo significativo es que aparecen cuestiones totalmente nuevas como la confección del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA)⁵²⁷ - que desde ese momento constituirá uno de los signos distintivos de la nueva situación democrática, al tiempo que generará una permanente frustración por parte de los representantes de los emigrantes por las dificultades para una participación efectiva.

Junto a la participación electoral se plantea la nacionalidad de los hijos de emigrantes nacidos fuera de España, así como la recuperación de la nacionalidad de quienes se vieron forzados por razones económicas o políticas a renunciar a ella, así como su adquisición por parte de cónyuges y descendientes.

No obstante, son dos los temas que resultan prioritarios en la normativa: la enseñanza de los hijos de los emigrantes y el despliegue de programas y actuaciones del IEE, para lo que se recurre a reforzar su estructura y mejorar el estatus del personal.

Las normas en materia educativa en relación los emigrantes son las más numerosas en este periodo, y reflejan una situación en la que, si bien es el Ministerio de Educación y Ciencia quien ostenta las competencias en cuanto a la materia, es el IEE quien adquiere una posición dominante al intervenir en la creación y ubicación de los centros y disponer de los recursos para su financiación.

La situación tiene su origen en la creación del Consejo Escolar Primario para la enseñanza de los emigrantes, regulado por la Orden de 29 de julio de 1969,⁵²⁸ y el convenio entre los Ministerios de Trabajo y de Educación, anexo a la misma.

⁵²⁵ Decreto de 2 de abril de 1976, BOE del 20 y Real Decreto Ley de 12 de noviembre de 1976 BOE del 13

⁵²⁶ RD 1222/1977, de 13 de mayo, BOE de 2 de junio y Orden de 23 de enero de 1981, BOE del 27 de enero

⁵²⁷ RD 3341/1977, de 31 de diciembre (BOE 3.1.1978), desarrollado por la O:M de 10 de enero de 1978 BOE del 11,

⁵²⁸ BOE de 4 de agosto

La situación se mantiene sin apenas variaciones, más allá de las derivadas de los cambios de denominación⁵²⁹ hasta 1973, en que por Orden de 23 de abril de 1973⁵³⁰ se extiende la actuación a las enseñanzas de bachillerato en la modalidad de “enseñanza a distancia” (INBAD).

Una transformación representativa de la situación de este periodo tiene lugar con la publicación de la Orden de 14 de junio de 1977,⁵³¹ por la que se modifica la composición y la denominación del Consejo Escolar que pasa a denominarse Junta de Promoción Educativa de los emigrantes españoles. En la misma se mantiene la equiparación formal entre los Ministerios de Trabajo y de Educación y Ciencia, aunque se acentúa la influencia práctica de éste, dando además entrada a las representaciones diplomáticas y a la representación de profesores y de padres de los alumnos.

Toda esta situación se mantuvo, sin otras consecuencias que exacerbar las ansias de participación de las asociaciones de padres de alumnos, denominadas en muchos casos padres de familia, al haber superado sus hijos el periodo de escolarización.

El otro tema es el robustecimiento del IEE, que se traduce no solamente en un incremento de su estructura sino sobre todo en una consolidación del estatuto de su personal como funcionarios, culminando un proceso iniciado poco después de la aprobación de la Ley de Emigración de 1971 con la aprobación de la Orden de 20 de diciembre de 1971,⁵³² y continuada con las OO.MM. de 21 de junio de 1977 y 5 de junio de 1978,⁵³³ que lo consolidan.

Todos estos elementos hacen que tanto por parte del personal del IEE como por una gran parte de los destinatarios de sus programas de actuación se fragüe una fuerte conciencia identitaria que no resultará fácil contrarrestar.

Una estructura tan amplia permitía llevar a cabo hasta veintidós programas de actuación en los ámbitos siguientes:

- Asistencial: consistente en ayudas gratificables con carácter general para emigrantes con dificultades económicas, especialmente ancianos, canalizándose a través de centros o asociaciones benéficas, o personas que desearan retornar (repatriación), o visitar ocasionalmente España

⁵²⁹ Orden de 16 de marzo de 1971, BOE de 2 de abril

⁵³⁰ BOE de 28 de mayo

⁵³¹ BOE de 16 de julio

⁵³² BOE de 13 de enero de 1972

⁵³³ BB.OOE de 16 de julio y 21 de julio, respectivamente.

después de una prolongada estancia en el exterior. También se subvencionaban programas de información sociolaboral, formación profesional y la integración laboral de los retornados. Por último, se concedían ayudas para el traslado a España de enseres y vehículos, así como la adquisición o rehabilitación de la vivienda.

- Promoción e integración social de los emigrantes en los países de empleo, mediante ayudas económicas directas en forma de bolsas de estudios y becas, financiación de convenios para fomentar la formación profesional, así como ayudas para viajes culturales y colonias de vacaciones en España con objeto de que los hijos de los emigrantes conociesen el país.
- Participación: bajo este epígrafe se entregaban fondos a los centros y asociaciones. Era con diferencia el más polémico, tanto por la diferencia entre las expectativas y la realidad, los “agravios” que provocaban y las dificultades para efectuar un control efectivo de la aplicación de los fondos.

A medida que se avanzaba en los cauces de representación política, las demandas de las asociaciones de emigrantes, que habían desplazado a los centros e instituciones tradicionales, exigían una mayor transparencia y control en la concesión de las ayudas.

Además de las ayudas a las migraciones interiores, el IEE aborda las nuevas modalidades de emigración, en concreto, la denominada “emigración cualificada”,⁵³⁴ confiando en que, a través de los convenios de cooperación, que se gestionan y financian a través de la secretaria general técnica del Ministerio, se abrirán nuevas oportunidades de emigración, para lo que se cuenta con la Casa de América de Vigo, como centro de formación. Sin embargo, ninguno de los proyectos de emigración, incluido el ya mencionado de colonización de áreas agrícolas argentinas, situadas entre los ríos Negro y Colorado, en 1985 resultaron viables. La cooperación consistió a partir de ese momento en la participación de expertos españoles, en su mayor parte funcionarios públicos, que, bajo las orientaciones de la OIT, llevaban a cabo tareas de asesoramiento y formación en aquellos países iberoamericanos que lo solicitaban.

⁵³⁴ Resolución de la Dirección General del IEE de 1 de diciembre de 1976, por la que se determinan las competencias del servicio de emigración cualificada y cooperación social, dictada en desarrollo del art. 23 de la Ley de Emigración de 1971.

II.B.3) Cauces de consulta y participación

La Dirección del IEE, que inició su andadura con la transición política, era consciente de que uno de sus objetivos clave es conseguir que el IEE fuese un organismo homologable desde el punto de vista democrático, para lo que era necesario que se desprendiese de su pasado como instrumento de control ideológico y político con que fue concebido por el Régimen de Franco y fuese aceptado por las asociaciones de emigrantes y de padres de familia, que habían nacido y fortalecido particularmente en Europa, y que reivindicaban una participación creciente en los asuntos que les afectaban.

La representación de los emigrantes, prevista en el artículo 42 de la Ley de Emigración de 1971 -seis consejeros electivos, no natos- cuya designación no se había concretado, resultaba incompatible con un sistema participativo democrático.

La primera iniciativa se llevó a cabo a través de la Orden Circular nº 28 del Ministerio de Asuntos Exteriores de 17 de enero de 1978 sobre Juntas Consulares y normas para la atribución de ayudas colectivas en el plan asistencial para Europa de 1978.

En el plano interno, en virtud del RD 576/1979, de 20 de febrero, que reestructura orgánica y funcionalmente el IEE⁵³⁵ son sustituidos los cinco representantes de la antigua organización sindical por cinco consejeros nombrados por el Ministro de Trabajo a propuesta de las organizaciones sindicales con mayor representatividad.

Los emigrantes continúan careciendo de representación en el Consejo, sin que se ponga remedio a esta situación hasta 1987, con la aprobación del RD 1339/1987, de 30 de octubre, sobre cauces de participación institucional de los españoles residentes en el extranjero.⁵³⁶

⁵³⁵ BOE del 27 de marzo

⁵³⁶ BOE de 2 de noviembre

III. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

III. A **Libre circulación de trabajadores (1986-2005)**

- El final del modelo franquista: la “amortización” del IEE

Son diversos los factores que desde comienzo de la década de los años ochenta conducen a un replanteamiento de la política emigratoria, que, en general, se consideraba determinada por la orientación franquista.

Desde el punto estrictamente emigratorio se consolida la situación iniciada en la década precedente. El número de salidas con intención de permanencia apenas supera las 20.000, cinco veces menos que en diez años antes mientras que el número de retornos, aunque ha disminuido, sigue siendo ligeramente superior al de salidas

No puede por ello resultar extraño que, de nuevo, al igual que ocurrió a principios de los años cuarenta, se plantease la cuestión: ¿es necesaria una política emigratoria? Las respuestas tenían distinto signo dependiendo del origen y posición de los afectados.

Los Ministerios de Asuntos Exteriores y, con menor intensidad, Interior y Educación y Ciencia, cuestionaban no tanto su necesidad, como que se continuase haciendo con los mismos medios. El Ministerio de Trabajo, y en particular, desde el Instituto Español de Emigración se defendía la validez del modelo, precisamente en un momento en que había conseguido desplegar todas sus potencialidades.

La posición favorable a la continuidad de la actuación administrativa en materia emigratoria se sustentaba en las razones siguientes: en primer lugar, en el mandado constitucional, -art. 42 de la CE- que, si bien señalaba un cambio en la orientación, justificaba su existencia; en segundo lugar, la importancia numérica del colectivo de españoles residentes en el exterior, que en aquellos momentos se cifraba en más de dos millones de personas; en tercer lugar, el valor simbólico de la emigración, tanto desde el punto de vista emocional -un 10 por 100 de la población española había sido emigrante retornado o temporal- como social, al valorarse la aportación del ahorro emigrante como uno de los factores desencadenantes del desarrollo económico español.

Frente a esta posición, un tanto inmovilista, había quienes, sin cuestionar su existencia, consideraban ineludible su adaptación a la situación real. La drástica

disminución de flujos emigratorios hacía superflua la existencia de órganos encargados de su encauzamiento y control; el grado de integración y la vocación de permanencia en la mayor parte de los países favorecía que se considerase a los españoles más como residentes permanentes que como emigrantes temporales.⁵³⁷

- Incorporación a la CEE: la libre circulación

El ingreso de España en la CEE dotaba de nuevo estatus jurídico a los españoles residentes en los países miembros y obligaba a la Administración española a concertar la política española en materia migratoria.

En estas circunstancias, el Gobierno estimó la necesidad de evaluar todos los medios que el Estado tenía en el extranjero. La competencia, y relaciones de los diferentes sectores de la Administración Pública con presencia en el exterior constituía el objeto del informe que la Comisión Interministerial encargada de elaborar un “libro blanco” sobre la administración exterior del Estado, cuya creación fue acordada por el Consejo de Ministros de 27 de julio de 1983.⁵³⁸ En ella estaban presentes todos los ministerios implicados, entre ellos, el MAE, Interior, Trabajo y Seguridad Social y Educación y Ciencia.

En el interior, y en base a criterios de racionalidad y eficacia en la gestión, se adopta la decisión de suprimir numerosos entes, entre los que figura -art. 85.8 b) de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, el Instituto Español de Emigración.⁵³⁹

En cumplimiento de este mandato, el Ministerio de Trabajo procede a la adecuación de su estructura,⁵⁴⁰ introduciendo dos modificaciones importantes: se mantiene el IEE con rango de Dirección General, es decir, conserva el rango administrativo y denominación, aunque pierde la condición de organismo autónomo, y la dependencia directa del ministro, pasando a hacerlo de la Subsecretaría.

Esta decisión presenta algunas incongruencias ya que, a pesar de eliminar la condición de organismo autónomo mantiene la denominación de “instituto”, y, además, al tiempo que se reduce su estructura, al suprimirse una de las unidades con rango de subdirección general -la secretaría general-, amplía su ámbito de

⁵³⁷ MIGUEL de, A., MORAL, F. e IZQUIERDO A. *Panorama de la Emigración española en Europa* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1986

⁵³⁸ Orden de 7 de octubre de 1983 BOE del 8

⁵³⁹ BOE del 31

⁵⁴⁰ RD 530/1985, de 8 de abril, BOE del 24

actuación, al incluirse entre sus competencias, las relativas a “inmigraciones así como el trabajo de los extranjeros en España”.⁵⁴¹

Esta decisión, sin embargo, tiene un gran simbolismo al residenciar en un solo organismo todas las competencias del Ministerio de Trabajo en materia migratoria, tanto en relación con los emigrantes como los inmigrantes, y es coherente con la tradición histórica.

La situación presentaba, no obstante, claras disfuncionalidades, al concentrar la mayor parte de las competencias en materia migratoria en una de las subdirecciones generales -la subdirección general de movimientos migratorios- mientras que la otra -subdirección general de promoción e integración social- se refería exclusivamente a los emigrantes.

La pérdida de la condición de organismo autónomo se tradujo en que las competencias en materia educativa fueron transferidas al Ministerio de Educación y los centros culturales pasaron a ser gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de sus programas culturales.

Estas decisiones fueron interpretadas, tanto a nivel interno del personal del Instituto como entre las colectividades de emigrantes, como una medida para el desmantelamiento y amortización de una institución que había logrado consolidarse e identificarse con el pasado emigratorio.

Existían, sin embargo, diversas razones que justificaban el abandono del modelo migratorio creado durante el franquismo: la reducción definitiva en los flujos de salida vaciaba de sentido a una estructura creada a tal fin; mantener un trato diferenciado a los retornados carecía de justificación y podría crear agravios comparativos con otros sectores sociales.

La situación de las colectividades asentadas en el extranjero era diferente en cada país, pero, en conjunto, podían diferenciarse dos grupos: los emigrantes emigrados a Ultramar, población envejecida y en muchos casos en situaciones precarias al carecer de un sistema solvente de protección social, que no se remediaba por completo mediante los convenios bilaterales en materia de Seguridad Social. Sus descendientes se habían integrado en los países de acogida, ostentando la nacionalidad de estos, sin perjuicio de que, con posterioridad, cuando la nacionalidad española al igual que la italiana, por su condición de países

⁵⁴¹ Art. 8. Uno del RD 530/1985

comunitarios resultasen muy apreciadas y valiosas, mostrasen su voluntad de recuperarla para ellos y transmitírsela a sus descendientes.

En Europa, tanto a través de los convenios bilaterales como mediante los Reglamentos comunitarios, el nivel de protección no sólo era equiparable al del interior, sino incluso en algunos casos superior.

Dado que se trataba de una emigración más reciente, que hubo de enfrentarse a un contexto alejado que el español tanto desde el punto de vista lingüístico como social, los emigrantes de segunda generación o emigrantes no emigrados sirvieron con frecuencia de ancla para postergar el retorno, al considerar un futuro más prometedor para ellos en los países de residencia.⁵⁴²

Las orientaciones comunitarias, que abogaban por la integración escolar, incluyendo la enseñanza de la lengua materna dentro del horario lectivo ordinario, chocaban frontalmente con los planteamientos dominantes en la tradición del IEE en la que se abogaba en una primera fase por centros exclusivos para hijos de emigrantes, y posteriormente, o cuando esto resultaba imposible, por clases en español fuera del horario escolar, lo que provocaba el rechazo de los alumnos por su estigmatización.⁵⁴³

Desde la transición democrática, la actitud de la Administración respecto a los emigrantes había cambiado, al sustituirse el tradicional enfoque paternalista por otro basado en el reconocimiento y respeto a sus derechos. Entre estos, destacaban los derechos políticos, en particular, el de representación a través de su participación en las elecciones convocadas a nivel general, autonómico o municipal.

Por otra parte, los representantes de la Administración, conscientes de la base democrática del ejercicio de su responsabilidad, debían actuar sin arbitrariedad, fijando límites a la discrecionalidad y favoreciendo la participación de los interesados en la manifestación y defensa de sus intereses.

La elaboración y actualización del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) y la inscripción en los registros consulares eran dos instrumentos básicos para que la colectividad ejerciese estos derechos.

Esto llevo a formular una política de emigración en la que se consideraba que *“ser emigrante era una situación y no una condición”*. Una situación particular, pero no una condición que exigiese un tratamiento legal y administrativo diferenciado de

⁵⁴² MIGUEL de, A., MORAL, F. e IZQUIERDO A. op. cit. pág.91.

⁵⁴³ Directiva del Consejo de 25.7.1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores (77/486/CEE)

alcance general. En base a ello, se abandonó la idea de aprobar una nueva Ley de Emigración o un Estatuto del Emigrante⁵⁴⁴ y se defendió un enfoque horizontal, frente al vertical que representaba la Ley de Emigración de 1971, contemplándose la situación de los emigrantes en todas aquellas materias que les afectasen: como participación electoral, empleo o, formación profesional.⁵⁴⁵

Este enfoque supuso el fin administrativo del modelo migratorio representado por el IEE, y se justificó porque tanto la denominación como la estructura de la Dirección General del IEE presentaba un desajuste tan notorio con la realidad, que, pocos años después, como consecuencia de la importancia creciente de la inmigración, se transformó en Dirección General de Migraciones,⁵⁴⁶ en cuya estructura, incrementada con una nueva subdirección, se equilibraba el peso y valor que se atribuye a ambos colectivos: los emigrantes españoles y los inmigrantes en España.

Situación no se ve alterada por el paso en 1993 de la Dirección General al Ministerio de Asuntos Sociales,⁵⁴⁷ ya que no se modifican ni sus competencias ni su estructura, y obedece tanto a la necesidad de reforzar a un Departamento muy debilitado en sus competencias como consecuencia de las transferencias efectuadas a las Comunidades Autónomas como por subrayar la dimensión de la integración social de ambos colectivos, en particular, el de inmigrantes.

La supresión del IEE como organismo autónomo no supuso la paralización de los acciones en favor de los emigrantes, por el contrario, dado que se mantenía el mismo programa presupuestario,⁵⁴⁸ con una dotación económica similar, se inició la tradición de regularlos mediante órdenes ministeriales anuales, siendo la primera, que sirve de guía a las restantes, la Orden de 7 de abril de 1986 por la que se convoca y regula la concesión de ayudas económicas para la realización de programas y acciones de promoción, integración y asistencia social en favor de los emigrantes y de sus familias,⁵⁴⁹ que incluye como novedad, junto a los programas de ayudas individuales y colectivas en favor de los emigrantes de carácter asistencial, educativo y cultural, un programa de ayudas colectivas destinada a la integración social de los trabajadores extranjeros.

Esta práctica se ha mantenido de forma regular hasta la actualidad, aunque con introducción de variaciones. En una primera fase, se impone una progresiva

⁵⁴⁴ Diario de Sesiones del Congreso (DSC), I Legislatura, Pleno nº 218, de 25/2/1982

⁵⁴⁵ DSC II Legislatura, Comisión de Empleo, nº 60, de 26.6.1984

⁵⁴⁶ RD 1458/1991, de 11 de octubre BOE del 12

⁵⁴⁷ RD 1173/1993, de 13 de julio. BOE del 14

⁵⁴⁸ La denominación del programa era el 313H, acciones en favor de los migrantes.

⁵⁴⁹ BOE, del 18

diversificación y especialización en los programas. Por ejemplo, la Orden TAS/281/2004, de 4 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas correspondientes a los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles,⁵⁵⁰ los programas regulados se elevan a diecinueve y el número de artículos de la Orden, sin contar los anexos, ascienden a ciento once, más tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria y dos finales, lo que constituye un destacado ejemplo de la dinámica normativa de la Administración, que tiende permanentemente a hacer disposiciones más largas y complejas, en paralelo y como justificación de la multiplicación de la propia estructura administrativa.

A partir de 2012, se cambia la dinámica, por una parte, se publican las bases de los programas⁵⁵¹ y por otra se realizan convocatorias anuales por las Direcciones Generales competentes de los cinco programas establecidos.

El ingreso de España en la UE confirmó el cambio en la posición de la Administración respecto a los emigrantes españoles, priorizándose las acciones orientadas a proteger sus derechos económicos y sociales.

III.A.1) Volumen de los flujos: 1986-2005

Cuadro 15.- Movimiento migratorio español 1986-2005

Periodo	Europa		Resto mundo		Total general		
	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Salidas	Retornos	Saldo
1986-1990	71.156	71.822	7.785	39.752	78.941	111.574	- 32.633
1991-1995	18.405	77.844	4.570	41.692	22.975	119.536	- 96.561
1996-2000	3.984	91.519	1.268	73.629	5.252	165.148	-159.932
2001-2005	33.378	92.698	24.379	134.778	57.757	227.476	-169.719

Fuente: Publicaciones oficiales del IEE y de la DG Migraciones.

⁵⁵⁰ BOE del 13

⁵⁵¹ Orden ESS/1963/2012, de 19 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a los programas de actuación para la ciudadanía española en el exterior y retornados, BOE del 21

III.A.2) Normativa migratoria

a) Pensiones asistenciales de vejez e invalidez

La situación socioeconómica por la que atravesaban las colectividades españolas en ultramar, especialmente en los países de Iberoamérica, y las carencias en los sistemas públicos de protección social provocaban que un gran número de emigrantes ancianos careciesen de recursos suficientes para atender sus necesidades básicas.⁵⁵²

La atención de las personas carentes de recursos (“indigentes”, en la terminología tradicional) había corrido mayoritariamente a cargo de las propias colectividades, ofreciendo la Administración ayudas para su repatriación.

Resultaba evidente, dado el nivel de protección social existente en España, que no resultaba admisible no poner remedio a esta situación, que, por lo demás, pasó a constituir una de las demandas más reiteradas del Consejo General de la Emigración, aunque los obstáculos para su articulación no eran desdeñables. El objetivo era garantizar una “renta básica de subsistencia” a los emigrantes incapaces por edad o por invalidez de obtener ingresos suficientes para ello.

La Orden de 7 de abril de 1986, por la que se convoca y regula la concesión de ayudas económicas para la realización de programas y acciones de promoción, integración y asistencia social en favor de los emigrantes y sus familias⁵⁵³ fue la primera, no solo en regular la concesión de ayudas económicas sino en agrupar en una sola norma los distintos programas en favor de emigrantes y retornados

Pronto pareció obligado distinguir entre ayudas para situaciones extraordinarias, que se atendían mediante la entrega de una cantidad única para hacer frente a la necesidad de que se tratase y otras de naturaleza periódica dado el carácter permanente de la situación.

⁵⁵² Exposición de motivos del RD 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles BOE de 21 de mayo

⁵⁵³ BOE del 18 de abril

El envejecimiento de las colectividades españolas en Iberoamérica, agravado por la falta de relevo generacional, la crisis económica que sufrían muchos de los países en que residían así como la insuficiencia de sistemas públicos de protección social habían agravado la situación, que se intentó paliar con la Orden de 9 de enero de 1991 por la que se regula la protección asistencial de los emigrantes,⁵⁵⁴ mediante la concesión de ayudas económicas individualizadas, de naturaleza asistencial y carácter periódico, destinadas a subvenir las necesidades básicas, tales como alimentación, vestido, habitación, tratamiento médico y hospitalización de los emigrantes ancianos o incapacitados para el trabajo, carentes de recursos.⁵⁵⁵

Esta línea se consolidó al año siguiente,⁵⁵⁶ aunque subrayando que, a pesar de su carácter periódico, es decir, anual, la concesión y cuantía de las ayudas estaba condicionada a las disponibilidades presupuestarias y no garantizaba su percepción futura, al no estar configurada como un derecho subjetivo.

Esta configuración generaba frustración entre la colectividad, cuyos representantes reclamaban insistentemente su configuración como un “derecho subjetivo”, lo que representaba precisamente el mayor obstáculo para su creación.

Ciertamente existía desde 1990 una base legal para hacerlo, ya que el Art. 7.º, número 3 de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecían en la Seguridad Social prestaciones no contributivas,⁵⁵⁷ facultaba al Gobierno, en el marco de los sistemas de protección social pública, a establecer medidas de protección social en favor de los españoles no residentes en España, de acuerdo con las características de los países de residencia.

Pero subyacían fuertes reparos de carácter económico, ya que tanto las previsiones sobre el número de posibles beneficiarios como la determinación de los recursos necesarios eran de difícil cuantificación. Tampoco era fácil la comprobación de la situación económica y personal

⁵⁵⁴ BOE del 19

⁵⁵⁵ Art. 1º de la Orden

⁵⁵⁶ Orden de 5 de febrero de 1992. BOE del 13

⁵⁵⁷ BOE del 22

de los beneficiarios ni los procedimientos para el reintegro de los fondos en caso de percepción indebida.

Las demandas del Consejo General de la Emigración y de los Consejos de Residentes, que lograron sumar el apoyo de las fuerzas políticas y el compromiso personal de algunos diputados, con experiencia personal emigratoria,⁵⁵⁸ cristalizaron en la publicación del RD 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad en favor de los emigrantes españoles.⁵⁵⁹

La prestación configurada como derecho subjetivo tomaba como referencia la cuantía de la pensión no contributiva de España, adaptándola al nivel de renta existente en el país de residencia de los beneficiarios y los ingresos con los que contase.

Las reticencias de los responsables del Ministerio de Hacienda se salvaron mediante la inclusión de una cláusula de revisión, de forma que, si en el informe anual de seguimiento se detectaba una desviación respecto a las previsiones con incidencia presupuestaria, se introducirían las modificaciones necesarias.⁵⁶⁰

La aprobación y gestión del correspondiente programa presupuestario por parte de la Dirección General de Migraciones la convertía en cierto sentido en entidad gestora de la Seguridad Social, condición que tuvo y había perdido el suprimido IEE.

Por otra parte, el RD 728/1993 introducía en la legislación española una medida en favor de los exiliados, garantizándoles de forma transitoria una protección análoga a los emigrantes, aun cuando residiesen en España:

“Los españoles que emigraron durante el período 1936-1942 como consecuencia de la Guerra Civil, y hubieran retornado o retornen a España, tendrán derecho a ser beneficiarios de forma transitoria de las pensiones reguladas en el presente Real Decreto, siempre que cumplan todos los requisitos exigidos, salvo el de residir en el extranjero, hasta que

⁵⁵⁸ Entre todos ellos debe destacarse el compromiso personal de la diputada socialista Carmen García Bloise, en aquellos momentos Secretaria Confederal de Emigración del PSOE

⁵⁵⁹ BOE del 21

⁵⁶⁰ Disposición adicional segunda del Decreto. Informe anual de seguimiento.

accedan a una pensión de la Seguridad Social o a una ayuda pública de cualquier Administración".⁵⁶¹

Esta disposición se vio complementada y ampliada en virtud de la Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional,⁵⁶² en cumplimiento de la Disposición adicional quincuagésima quinta de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2005,⁵⁶³ que se refería de forma concreta a *"las personas de origen español que, siendo menores de edad, fueron desplazados al territorio de la extinguida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas como consecuencia de la Guerra Civil Española 1936-1939, y desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio español"*, es decir, los que más arriba hemos denominado "niños de Rusia".

Otra disposición de rango legal, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia,⁵⁶⁴ en la que se contemplaba la posibilidad de que el Gobierno estableciese "medidas de protección a favor de los españoles no residentes en España" (Art. 5.3).⁵⁶⁵

b) Asistencia sanitaria

Un segundo elemento de preocupación permanente era la cobertura sanitaria. El viejo Decreto de 1970⁵⁶⁶ servía de base para la prestación de asistencia sanitaria a los familiares de los emigrantes que residían en España, a los propios emigrantes cuando se hallaban en territorio nacional así como a colectivos específicos, como marinos embarcados, pero no garantizaba la cobertura sanitaria de los emigrantes ni de sus familiares,

⁵⁶¹ Disposición adicional primera del RD 772/1993 Españoles que emigraron durante el período 1936-1942

⁵⁶² BOE del 21

⁵⁶³ BOE del 28

⁵⁶⁴ BOE del 15

⁵⁶⁵ Previsión normativa pendiente de desarrollo.

⁵⁶⁶ D. 1075/1970, de 9 de abril, sobre asistencia sanitaria a los trabajadores españoles emigrantes y a los familiares de los mismos residentes en territorio nacional. BOE del 15

residentes en aquellos países con los que no existiese un convenio que incluyese la prestación de asistencia sanitaria.

Esta situación era particularmente acuciante en Iberoamérica, ya que el antiguo sistema de Sociedades de Beneficencia y de Socorros Mutuos había colapsado y una gran parte de los emigrantes españoles carecían de recursos para hacer frente al pago de las cuotas o el coste en los hospitales de gestión privada.

A partir de 1993, las sucesivas normas que regulaban los programas de actuación en favor de los emigrantes, situaban en lugar destacado las ayudas para la cobertura de asistencia sanitaria a emigrantes españoles residentes en el exterior. La Orden de 16 de febrero 1994 por la que se establecen y regulan los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles incluye el Programa 3, destinado a la concesión de ayudas para la cobertura de asistencia sanitaria a emigrantes españoles residentes en el exterior.⁵⁶⁷

Así como el objetivo del programa se formulaba con claridad: *“Proporcionar asistencia sanitaria a emigrantes españoles pensionistas o incapacitados para trabajar, que carezcan de la cobertura de esta contingencia y que no dispongan de recursos suficientes”*, (Art. 10), su instrumentación presentaba dificultades para garantizar su percepción, por lo que se establecieron diversas modalidades: suscripción de un seguro colectivo, acuerdos de colaboración con entidades médicas pública o privadas o pólizas individuales para asegurar la prestación de asistencia sanitaria (Art. 11).

El programa estaba abierto durante todo el año, ya que la situación causal era imprevisible, si bien la concesión y continuidad de la ayuda quedaban supeditadas a la existencia de fondos presupuestarios para su financiación.

El programa se mantuvo sin solución de continuidad y sin variaciones significativas mediante sucesivas órdenes ministeriales, de frecuencia predominantemente anual, hasta su inclusión en la Ley del Estatuto de la Ciudadanía española en el exterior.⁵⁶⁸

⁵⁶⁷ BOE de 1 de marzo

⁵⁶⁸ Ordenes de 14 de diciembre de 1995 (BOE de 1 de enero de 1996; de 30 de diciembre de 1997 (BOE de 29 de enero); de 14 de diciembre de 2001 (BOE de 5 de enero de 2002); Orden TAS/236/2003, de 4 de febrero (BOE del

c) Apoyo a los retornados

Otro de los temas recurrentes, que siempre figura entre los numerosos programas, llegan a alcanzar el número de veinte, contemplados en las Órdenes Ministeriales está constituido por las ayudas para el retorno.

Es la Orden de 22 de abril de 1993 por la que se establecen y regulan los programas de actuación en favor de los emigrantes españoles,⁵⁶⁹ la norma que recoge en mayor número -cinco- los programas relativos a favorecer el retorno o ayudar a la integración laboral y social de los retornados, aunque algunos de ellos se aplican tanto a retornados como emigrantes.

En conclusión, aunque las medidas que adopta el Gobierno en materia emigratoria han cambiado de forma sustancial a lo largo del siglo XX, ha persistido el mismo espíritu de protección y ayuda a los emigrantes en las distintas situaciones en que se han encontrado.

III.A.3) Organización administrativa

a) Supresión y recreación de la Dirección General de Emigración

Un brusco cambio se produce cuando, en virtud de lo dispuesto en el RD 839/1996, de 10 de mayo,⁵⁷⁰ se fusionan las Direcciones General de Trabajo y Migraciones, dando lugar a la Dirección General de Trabajo y Migraciones

La decisión cuenta con un precedente, ya que en 1942, por Orden de 6 de febrero,⁵⁷¹ que reorganiza la Dirección General de Trabajo, se crea la sección tercera denominada Migración, compuesta por dos negociados: emigración e inmigración.

Esta situación, sin embargo, distó mucho de consolidarse. Tan solo seis meses después, en una reestructuración parcial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,⁵⁷² vuelve a “recrearse” la antigua Dirección General

12); Orden TAS/281/2004, de 4 de febrero (BOE del 13), hasta la Orden TAS/561/2006, de 24 de febrero, (BOE el 2 de marzo de 2006).

⁵⁶⁹ BOE de 12 de mayo

⁵⁷⁰ BOE del 11

⁵⁷¹ BOE del 9

⁵⁷² RD 140/1997, de 31 de enero BOE del 6 de febrero

de Migraciones, aunque mudando su denominación a “Dirección General de Ordenación de las Migraciones”.⁵⁷³

En cuanto a las dos subdirecciones restantes, la subdirección general de emigración, con competencia sobre las actuaciones y programas que venía realizando la suprimida Dirección General de Migraciones, “*sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores en materia de protección, ayuda y asistencia a los españoles en el extranjero*” (art. 12.1) y la subdirección general de regulación de la inmigración y migraciones Interiores, que conserva las competencias en materia de autorizaciones de trabajo que ejerce en el marco de las competencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.(Art. 12.2ª c. y d).

Esta modificación, que supone un paso más en el desmantelamiento del sistema emigratorio defendido no sólo por el IEE sino aplicado durante la fase de la transición democrática, se visualiza en el cambio de la denominación de la Dirección General de Asuntos Consulares por Dirección General de Asuntos Consulares y Protección de los Españoles en el Extranjero,⁵⁷⁴ y la creación de las subdirecciones de Protección de los Españoles en el Extranjero y de Asuntos de Extranjería.⁵⁷⁵

b) De Delegación del Gobierno a Secretaría de Estado

Por su parte, el Ministerio del Interior había ido adquiriendo protagonismo en materia migratoria, en particular, en materia de extranjería e inmigración, posición que cristaliza en la creación de la figura del Delegado del Gobierno para la Extranjería e Inmigración así como la Dirección General del mismo nombre.⁵⁷⁶

Un vuelco en la situación se produce con la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración⁵⁷⁷ en cuyo artículo 8.1 se establece la competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería,

⁵⁷³ Por tratarse de una cuestión que afecta tanto a emigración como a inmigración se desarrollará con mayor detalle en la parte de inmigración, subrayando en cada caso los aspectos específicos.

⁵⁷⁴ Art. 4º del RD 1473/2000, de 4 de agosto BOE del 5

⁵⁷⁵ Art.20.2 a) y d), respectivamente, del mismo RD

⁵⁷⁶ Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía.

⁵⁷⁷ RD 553/2004, de 17 de abril, BOE del 18

inmigración y asilo. Para ello asumirá, además de las competencias que tenía atribuidas, las de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, lo que representa la culminación de una vieja aspiración: que la política migratoria, centrada en la vertiente laboral, cuente con un órgano radicado en el Ministerio de Trabajo de rango superior a los existentes en otros ministerios implicados Asuntos Exteriores (Asuntos Consulares y Protección de los Españoles en el Extranjero) e Interior (Dirección General de Extranjería e Inmigración y la Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración), suprimiéndose estas dos últimas,⁵⁷⁸ con lo que la dirección de la política migratoria del Gobierno vuelve al ámbito laboral, aunque no de forma completa, ya que *“dado el especial contenido de las funciones concernientes al asilo, al refugio, al régimen de apátridas y a la atención de los desplazados, se considera conveniente que se ejerzan por el Ministerio del Interior, así como las relativas al ámbito de actuación policial en materia de extranjería a través de la Comisaría General de Extranjería y Documentación.”*⁵⁷⁹

La propia denominación de la nueva Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración encierra un doble significado: ubicar en un solo órgano la política migratoria, lo que facilitaría mantener posiciones homogéneas en relación con uno y otro colectivo, y, en segundo lugar, resaltar que la inmigración ha superado en valoración político-administrativa a la emigración.

En la nueva estructura se asigna a la Dirección General de Emigración las tareas que tenía encomendadas la Dirección General de Ordenación de las Migraciones.⁵⁸⁰

A la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración se le adscriben entre otros órganos colectivos la Comisión Interministerial de Extranjería y a la Dirección General de Emigración las tareas correspondientes a la secretaría del Consejo General de la Emigración.⁵⁸¹

⁵⁷⁸ Art. 5.3 del RD 1600/2004, de 2 de julio, BOE del 3

⁵⁷⁹ Exposición de motivos y art. 3.4.c) y disp. Adic. Primera. del RD 1559/2004, de 2 de julio, sobre estructura orgánica básica del Ministerio del Interior BOE del 3

⁵⁸⁰ Art. 8,1 del mismo RD

⁵⁸¹ Arts. 5.4 y 8.2.a) del mismo RD

c) Evolución de la estructura periférica

La estructura administrativa periférica dedicada a la emigración experimentó desde la transición un proceso análogo al de los órganos centrales.

Transformado el IEE en dirección general, los órganos periféricos propios pasaron a depender del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.⁵⁸² Los Delegados de Emigración desaparecieron y sus funciones y competencias fueron asumidas por los Directores Provinciales del Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales hasta que en virtud del RD 2725/1998, de 18 de diciembre,⁵⁸³ las Direcciones Provinciales se integraron en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, pasando a depender del Ministerio de Administraciones Públicas, con excepción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se mantiene como servicio no integrado.

Dado que la mayor parte de las competencias en materia emigratoria, específicamente las relativas a los retornados, son competencia de las Comunidades Autónomas, la actividad principal de las áreas funcionales de trabajo se concentra en materia de inmigración, en concreto, en la tramitación de expedientes relativos a los permisos de trabajo.

Respecto a la estructura periférica en el exterior el proceso resultó más complejo al entrar en juego las competencias de varios ministerios, entre ellos de forma destacada el Ministerio de Asuntos Exteriores. En el ámbito sociolaboral, hay dos unidades que se habían heredado del pasado: las Agregadurías Laborales y las Oficinas laborales. Ambas, pero particularmente estas últimas, habían sido creadas al margen de un procedimiento reglado y carecían de un estatuto jurídico adecuado.

El primer paso para su normalización se produjo en virtud de lo dispuesto en los arts. 15.1 y 3 y 26 del RD 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior,⁵⁸⁴ aunque la regulación específica se produce en el RD 426/1993, de 26 de marzo, por el que se regulan las Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de las Oficinas Consulares,⁵⁸⁵ en virtud del cual las Oficinas Laborales se integran en las Oficinas Consulares como Secciones Laborales y de

⁵⁸² Disposición adicional 4.3 del RD 530/1985, estructura orgánica básica del MTSS)

⁵⁸³ BOE de 12 de enero de 1999

⁵⁸⁴ BOE del 18

⁵⁸⁵ BOE del 14 de abril

Seguridad Social de las mismas, estableciéndose un régimen mixto de dependencia, funcional y orgánica, de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Trabajo y Seguridad Social, análogo al de las Consejerías Laborales.

La novedad más significativa es que, a pesar de que continúa realizando idénticas funciones, el personal de las Secciones Laborales pasa a tener la consideración de empleados consulares, con el estatus que les confiere el Convenio de Viena de Relaciones Consulares, de 1963.

En cumplimiento de la facultad otorgada por la Disposición final primera del citado RD 426/1993, el Ministerio de Asuntos Exteriores, de acuerdo con los de Trabajo y Seguridad Social y Asuntos Sociales, procede a la supresión de las antiguas Oficinas Laborales y a la creación de las nuevas Secciones Laborales, de Seguridad Social y Asuntos Sociales.

Cuadro 16.- Oficinas Laborales y Secciones Laborales de los consulados

Continentes	Países	Oficinas Laborales	Secciones Consulares	Diferencia
Europa		37	20	-17
	Alemania	9	6	
	Andorra	0	1	
	Bélgica	4	0	
	Francia	13	8	
	Luxemburgo	1	1	
	Holanda	3	1	
	Reino Unido	2	1	
	Suiza	5	2	
América		6	9	+3
	Argentina	0	4	
	Brasil	2	2	
	Canadá	2	1	
	Rep. Dominicana	1	1	
	Uruguay	1	1	
África				+1
	Marruecos	0	1	
Total		43	30	-13

Fuente: Anexos I y II. de la Orden de 12 de mayo de 1994. BOE del 17. Elaboración propia

Los criterios seguidos en la reestructuración, tanto en cuanto al número como en su distribución, obedecen a la situación de las colectividades. La

radicada en Europa, beneficiada por la adhesión de España a la CE con lo que implica de equiparación de derechos y ejercicio de libre circulación de trabajadores, mientras que, en América y Marruecos, a pesar de la tendencia decreciente en cuanto al número de residentes, su situación económica se ha visto agravada desde el punto de vista económico.

Un caso peculiar es Suiza, también con tendencia decreciente en cuanto a los residentes pero que aún mantenía importantes flujos temporales.

Con todo, dado el número y la situación resultante, en los países más importantes -Alemania y Francia- se tuvo en cuenta el personal afectado, evitando adoptar decisiones drásticas con fuerte impacto personal y familiar, confiando en una dinámica de disminución progresiva de efectivos mediante la amortización de vacantes.

Las Agregadurías Laborales, que habían seguido una tendencia creciente a distanciarse del perfil político e ideológico con que fueron creadas, fueron objeto de regulación mediante el RD 904/2003, de 11 de julio,⁵⁸⁶ por el que se regula la Administración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el exterior, cuyas novedades más significativas consisten no solamente en el cambio de denominación “Consejerías Laborales y de Asuntos Sociales”, sino en la determinación de funciones, estructura y régimen del personal destinado en las mismas.

Se produce una ampliación de las competencias de las mismas, desgajándose de la antigua dependencia de los órganos de emigración para tener una vinculación más amplia con todas las áreas del Departamento. En concreto, se agrupan las funciones en tres ámbitos: las de carácter institucional, las de carácter informativo, tanto hacia la Administración española como hacia la colectividad española residente, y, finalmente, la tradicional de carácter asistencial, entendida no sólo como concesión y entrega de ayudas y subvenciones sino de carácter técnico en materia de cooperación.

Con todo, el Decreto no acoge una vieja pretensión de los cuerpos técnicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, consistentes en que los puestos de Consejero y Secretario se reservasen a funcionarios de Trabajo y Seguridad Social, como ocurría en otras áreas como la militar o comercial, así como que la permanencia en el destino fuese la prevista en

⁵⁸⁶ BOE del 24

la norma, con lo que continuaron produciéndose nombramientos de personas con perfiles profesionales muy alejados de las funciones a desarrollar, por lo que persistió la convicción de que los nombramientos de Consejeros eran más una prebenda o recompensa política más que un estadio en la carrera administrativa.

III.B. Ciudadanos españoles residentes en el exterior: 2006 – 2019

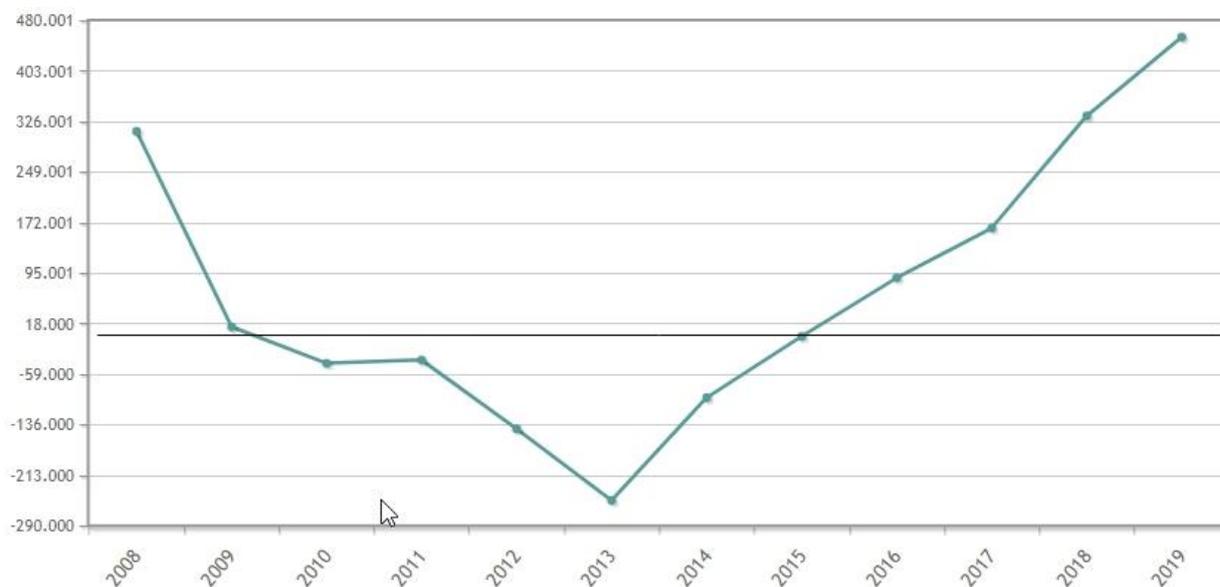
III.B.1) Volumen de los flujos: 2006-2019

Cuadro 17.- Movimiento emigratorio español 2006-2019

Periodo	Salidas	Retornos	Saldo
2006-2010	152.392	165.935	-13.543
2011-2015	495.167	166.967	328.200
2016-2019	279.837	253.446	26.391

Fuentes: El registro de salidas se obtiene del CERA. El número de inmigrantes retornados se toma del BEL. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El saldo se obtiene de la estadística de Migraciones del INE. Los datos correspondientes a 2007, se toman de los datos de la Oficina del Censo de Residentes.

Gráfico 6.- Saldo migratorio con el extranjero 2008-2019



Fuente: INE

III.B.2) Normativa emigratoria

Las novedades legislativas más importantes en este periodo se producen en el ámbito de los derechos civiles y, sobre todo, políticos.

a) Derechos civiles: nacionalidad

La mayoría de los emigrantes españoles residentes en Iberoamérica habían adquirido la nacionalidad de los países de residencia, no tanto como signo de integración, sino como una exigencia para abrirse camino en el terreno económico y social. A pesar de lo cual no habían perdido conciencia de su nacionalidad de origen, que, en ocasiones, habían mantenido.

El ingreso de España en la CEE suscitó entre la colectividad española una fuerte demanda por recuperar la nacionalidad española, y poder transmitirla a sus descendientes. El Consejo General de la Emigración, a través de la Comisión de Derechos Sociales y Políticos, planteó de forma reiterada la necesidad de resolver esta cuestión.⁵⁸⁷

El Congreso de los Diputados se hizo también eco de esta cuestión, acordando la constitución de una subcomisión, en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo, para estudiar la situación de los españoles que viven fuera, así como la de los inmigrantes y refugiados que han llegado a nuestro país, conocer a fondo sus necesidades y reivindicaciones prioritarias; proponer las medidas --legales y sociales-- que es conveniente adoptar para conseguir solucionar los problemas existentes, redactando un informe con sus propuestas.⁵⁸⁸

A pesar de que el informe de la Subcomisión proponía la elaboración de una ley sobre la nacionalidad española, el Gobierno optó por reformar el Código civil, si bien la reforma resultó bastante tortuosa y dilatada en el tiempo, exigiendo la tramitación y aprobación de tres leyes.

En primer lugar, la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad,⁵⁸⁹ en la que se establecía un

⁵⁸⁷ Acuerdo nº 2 de la Comisión de derechos civiles y participación del Pleno celebrado los días 4-5 de febrero de 1991 y acuerdo tercero de la Comisión de Derechos Civiles y Participación del Pleno celebrado en Mérida los días 24-26 de octubre de 1991. Anuario de Migraciones 2003 pp. 447 y 450, respectivamente.

⁵⁸⁸ 54/000008 Informe de la Subcomisión Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 27 de febrero de 1998).

⁵⁸⁹ BOE del 18

plazo de dos años para ejercer el derecho de opción por la nacionalidad españolas para aquellos que no siendo españoles a la entrada en vigor de la Ley lo serían por aplicación de la nueva normativa reguladora de la nacionalidad. (Disposición transitoria segunda), plazo que se ampliaba a tres años para los hijos de padre o madre españoles de origen, pudiendo ser dispensados de la obligación de residir en España *“Cuando se trate de emigrantes o hijos de emigrantes”*.⁵⁹⁰

Como este plazo se reveló insuficiente, hubo de ser prorrogado dos años más, dada la dispersión de los posibles beneficiarios y sus dificultades para acceder a la información puestas de relieve de forma reiterada por el Consejo General de la Emigración.⁵⁹¹

Finalmente, dado que la posibilidad de la dispensa era en todos los casos una realidad, la previsión establecida en la disposición transitoria tercera de la Ley 18/1990, se eliminó definitivamente, al establecerse en la redacción del art. 26.1.a) del C.c., dada por la Ley 29/1995, de 2 de noviembre, por la que se modifica el Código civil en materia de recuperación de la nacionalidad, que el requisito de residir legalmente en España *“no será de aplicación a los emigrantes ni a los hijos de emigrantes”*.⁵⁹²

La excepción se justifica como una medida orientada a favorecer el retorno de los emigrantes españoles y de sus descendientes, en cumplimiento del mandato constitucional.

En esta misma línea, la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura,⁵⁹³ se establece un nuevo plazo de dos años, con la posibilidad de ampliarlo un año más para los hijos de españoles de origen así como para los nietos de los exiliados españoles, que perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española.⁵⁹⁴

⁵⁹⁰ Disposición transitoria tercera de la Ley 18/1990 en relación con el art. 26.1.a) del C.c.).

⁵⁹¹ Artículo único de la Ley 15/1993, de 23 de diciembre, por la que se prorroga el plazo para ejercer la opción por la nacionalidad española, establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad. BOE del 24)

⁵⁹² BOE del 4 de noviembre

⁵⁹³ BOE del 27

⁵⁹⁴ Disposición adicional séptima. Adquisición de la nacionalidad española de la Ley 52/2007

b) Derechos políticos

Con todo, quizá la principal novedad se produce en el ámbito de los derechos políticos. Los emigrantes españoles no habían podido ejercer de forma efectiva su derecho a la participación política hasta la aprobación de la Constitución Española de 1978 (CE), ya que la posibilidad de crear una circunscripción exterior, sugerida durante la Segunda República, no llegó a materializarse.

La posición sobre la participación electoral de los españoles residentes en el extranjero que refleja la CE del 78 no está exenta de contradicciones, al menos en el terreno práctico. Por una parte, el art. 68 de la CE establece en su número 2 que *“La circunscripción electoral es la provincia”* con lo que se cierra la posibilidad de circunscripciones electorales exteriores, si bien en el párrafo primero del número 5 se reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo a todos los españoles, en pleno uso de sus derechos políticos, con independencia de su lugar de residencia.

A mayor abundamiento en el párrafo segundo del mismo artículo se subraya: *“La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”*.

Sin embargo, el artículo 140 de la CE prescribe que *“Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio”*, lo que implica que los residentes en el extranjero necesitan de la asignación de una vecindad civil para poder ejercer su derecho a participar en las elecciones municipales. La contradicción entre la condición de vecinos y la no residencia en el municipio se resolvió mediante la consideración de vecinos únicamente a efectos del ejercicio del derecho del sufragio.⁵⁹⁵

La participación electoral de los residentes en el extranjero se articula a través del Padrón Municipal, que contiene normas específicas para

⁵⁹⁵Art. 17.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: *Las personas inscritas en el Padrón de Españoles Residentes en El Extranjero (PERE) se considerarán vecinos del municipio español que figura en los datos de su inscripción únicamente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio, no constituyendo, en ningún caso, población del municipio.*

ello,⁵⁹⁶ si bien el régimen de participación se establece en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.⁵⁹⁷

En la misma -art. 31.2- se dispone la creación del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA), un oxímoron jurídico, formado exclusivamente por los electores que residen en el extranjero. La participación electoral de los inscritos en el CERA no ofrecía ninguna otra peculiaridad respecto al voto por correspondencia de los residentes en España que el destino de los sobres de votación y el plazo para su cómputo.

También corría por cuenta del votante el importe del franqueo del envío postal, aunque, a demanda del Consejo General de la Emigración, se atendió desde la Dirección General de Migraciones la posibilidad de reintegrarlo, previa justificación del gasto, regulándose posteriormente el reintegro en virtud de lo establecido en el art. 11 del RD Real 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales.⁵⁹⁸

A pesar de las dificultades, la participación de los residentes españoles en el exterior, aun manteniéndose en niveles inferiores a los de los residentes en España, experimentó un incremento gracias al trasvase de oficio de las inscripciones en los Libros de Matrícula Consular al CERA, operada por la reforma de la LOREG por la L.O. 3/1995,⁵⁹⁹ y las campañas de los representantes de los emigrantes apoyando el registro en las oficinas consulares así como el incremento de los medios técnicos y materiales de éstas. Estas acciones dieron como resultado que de los 1.200.000 electores potenciales estimados en 2009 participasen en las elecciones generales de ese año más de 384.000, lo que representaba casi un tercio del total.

Esta tendencia encontraba respaldo en el Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, cuyo art. 4.1 reafirmaba el derecho de los españoles residentes en el exterior a ser *“electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía*

⁵⁹⁶ Art. 17 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local BOE del 3, en la redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, BOE del 12

⁵⁹⁷ BOE del 20

⁵⁹⁸ BOE del 17

⁵⁹⁹ BOE del 24

residente en el Estado español, en los términos previstos en la normativa de aplicación". Un respaldo, en línea con el carácter declarativo de la norma, ya que en el punto siguiente del mismo artículo se señalaba una especificidad respecto a las elecciones municipales, priorizando la votación en los lugares de residencia, lo que de algún modo prefiguraba la reforma del sistema.⁶⁰⁰

Asimismo, se disponía - art. 4.5- que "para facilitar el ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el exterior, se promoverán las medidas legales tendentes a homogeneizar los procedimientos electorales para la ciudadanía española en el exterior y se habilitarán los medios materiales, técnicos y humanos precisos que posibiliten la votación en urna o a través de otro medio técnico que garantice el secreto del voto y la identidad del votante, en elecciones generales, europeas y autonómicas, en las demarcaciones consulares, teniendo en cuenta las características de los países de residencia y el número y distribución de españoles residentes en el país de que se trate"

El Consejo de Estado en su informe sobre el proyecto de Ley formula dos observaciones sobre el contenido de este artículo. En primer lugar, que no figuran las elecciones municipales, dando por entendido el legislador que eran reales las medidas previstas, y, en segundo lugar, quedando patente el carácter programático de la Ley, que el legislador opta por limitarse a instar la promoción de las medidas *"en lugar de, transformándose en legislador orgánico, adoptar por sí mismo tales medidas"*.⁶⁰¹

La reforma preanunciada se produjo en sentido contrario al anunciado de favorecer la participación electoral de los residentes en el exterior y produjo unos resultados absolutamente contrarios a los demandados.

Aunque en la exposición de motivos de la Ley de reforma⁶⁰² se aluda a las indicaciones de la Junta Electoral Central, que defiende un procedimiento muy garantista, la modificación estuvo motivada por las sospechas de suplantación de la personalidad de los votantes realizada con la colaboración de centros y asociaciones, con especial impacto en las

⁶⁰⁰ Art. 4.2: *El Estado fomentará los tratados internacionales oportunos para que los residentes españoles en el exterior vean reconocido el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales de su lugar de residencia, bajo los criterios de reciprocidad que se establezcan en dichos tratados o en la ley.*

⁶⁰¹ Informe del Consejo de Estado p.135

⁶⁰² Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. BOE del 29

elecciones de pequeños municipios, lo que retrotraía a prácticas caciquiles.

Los partidos políticos que apoyaron la reforma de la ley (PP, PSOE, PNV y CiU), justificaron la introducción del voto rogado como un mecanismo para garantizar mayor control y transparencia en el voto del CERA, evitando el fraude, las manipulaciones y las suplantaciones. Esta situación tenía incidencia no solamente en las elecciones municipales sino en las autonómicas, en particular en aquellas comunidades autónomas con alta población residentes censados en el extranjero.⁶⁰³

Con la reforma se producen las modificaciones siguientes:

- La remisión de la documentación electoral para poder votar no se envía de oficio, sino que ha de ser solicitada por el elector, lo que se conocerá como “voto rogado”.⁶⁰⁴
- Se abre la posibilidad de depositar el voto en urna en las oficinas o secciones consulares. Posibilidad aceptable para los residentes en la ciudad en la que radica la oficina consular o en sus cercanías, pero inviable para los que viven en poblaciones alejadas.
- Se elimina el derecho de los inscritos en el CERA a participar en las elecciones municipales al imponerse una interpretación rigorista del artículo 140 de la CE.⁶⁰⁵

Las consecuencias de esta reforma han tenido una incidencia trascendental en los niveles de participación como figura en la tabla anexa, hasta el punto de ser calificada de “mecanismo de abstención inducida”⁶⁰⁶:

⁶⁰³ La comparación del voto de los residentes en el exterior con los residentes en España es objeto de análisis recurrente en las distintas elecciones. Tienen especial relevancia las elecciones generales de marzo de 2004, ya que los atentados terroristas del 11M, se produjeron con posterioridad a la emisión de voto por la mayor parte de los residentes en el extranjero. MICHAVILLA, N. *Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamista en Madrid*. Real Instituto Elcano DT nº 13 2005 pp.1-35.

⁶⁰⁴ Art. 75

⁶⁰⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Boletín oficial de las Cortes Generales(BOCG). Congreso de los Diputados Núm. A-31-12 de 06/11/2009

⁶⁰⁶ MERINO J.A. La reforma del artículo 75 de la LOREG como mecanismo de abstención inducida. *Revista Jurídica* 32 2016 pp.51-73

Cuadro 18.- Participación electoral

Elección	Congreso					
	Censo electoral sin CERA	Censo CERA	Solicitudes voto CERA aceptadas	Votantes CERA	% Votantes CERA	% sobre aceptadas
Junio 86	28.860.444	257.169		52.900	20,57	
Octubre 89	29.438.479	165.576		59.862	36,15	
Junio 93	30.648.780	381.731		137.118	35,92	
Marzo 96	32.005.768	526.065		181.743	34,55	
Marzo 2000	33.038.714	930.926		213.723	22,96	
Marzo 04	33.458.077	1.113.754		304.685	27,36	
Marzo 08	33.867.850	1.205.329		382.568	31,74	
Noviembre 11	34.296.705	1.482.786	138.037	73.361	4,95	53,15
Diciembre 15	34.631.784	1.880.064	151.061	88.900	4,73	58,85
Junio 16	34.596.892	1.924.021	169.658	121.277	6,3	71,48
Abril 19	34.799.420	2.099.463	182.545	118.357	5,64	64,84
Noviembre 19	34.870.625	2.130.754	226.050	145.908	6,85	64,55

Fuente: INE

El debate ha estado centrado sobre todo en el derecho activo del voto de los residentes en el extranjero, por el contrario, pasando desapercibida la cuestión del derecho pasivo de los emigrantes.

Son evidentes los problemas que los residentes en el exterior tienen para participar en la vida política nacional en los diferentes niveles, tanto para darse a conocer personalmente como para presentar sus propuestas. En particular, cuando, como ha sido señalado por el Consejo de Estado en su informe no se han adoptado previsiones para hacer campaña electoral dirigida a los residentes en el exterior.

Los únicos candidatos presentados a elecciones generales o autonómicas lo han sido dentro de las listas de los grandes partidos -PP y PSOE-, generalmente en puestos bastante alejados de los de cabecera, cumpliendo una función más testimonial que de participación efectiva.

No puede considerarse sorprendente que una gran parte de los candidatos incluidos en la lista hubiesen formado parte de las candidaturas presentadas para los elegir a los representantes en los cauces de participación establecidos para los emigrantes, que actuaban como una especie de primarias para designar a aquellos más representativos de la colectividad por lo que era lógico su incorporación

en las candidaturas presentadas para las elecciones generales o autonómicas.

Advertido el enorme impacto que tuvo la reforma, ya que del 32 por 100 de participación de los españoles residentes en el exterior en las elecciones del 2008, se pasó al 5 por 100 en las de 2011, así como el rechazo suscitado tanto por los representantes de los emigrantes como de ciudadanos españoles residentes en el exterior, agrupados en plataformas reivindicativas, entre las que destaca la denominada “Marea Granate”.

Desde entonces se han sucedido diversas propuestas para revertir la situación. Entre ellas una tan temprana, como la presentada en forma de proposición no de ley por la Secretaria Federal de Emigración del PSOE en mayo de 2012 en la que se proponía suprimir el voto rogado y crear una circunscripción electoral única, que no prosperó.

La última ha sido la moción presentada en el Senado en febrero de 2020 en la que se reconoce el error que supuso la modificación legal que introdujo el voto rogado y se insta al Gobierno a su supresión.⁶⁰⁷

En cambio, la reversión de voto municipal no ha sido planteada ni a nivel político ni reivindicada a nivel social, a pesar de que el Consejo de Estado, en su informe de 2010, ofrecía diversas posibilidades en línea con la práctica en otros países.⁶⁰⁸

c) El Estatuto de la ciudadanía española en el exterior

La creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración no interrumpe la deriva declinante de la situación emigratoria, sino que por el contrario se hace más explícita con la aprobación de la Ley 40/2007, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.⁶⁰⁹

El Estatuto representa un nuevo enfoque, al menos desde el punto de vista del ámbito subjetivo, ya que, por una parte, plantea una

⁶⁰⁷ Moción por la que se insta al Gobierno a la supresión de la exigencia de voto rogado para los españoles residentes en el extranjero. (Núm. exp. 662/000007) DIARIO DE SESIONES SENADO XIV LEGISLATURA, 26 de febrero de 2020

⁶⁰⁸ *Se han apuntado variantes como la limitación temporal del sufragio municipal en el extranjero y/o su condicionamiento a la negación del mismo derecho en el Estado de acogida.* Informe del Consejo de Estado p.142

⁶⁰⁹ BOE del 15

consideración extensa del fenómeno emigratorio, al incluir junto a los emigrantes económicos a los emigrados políticos y, por otra, elude el término “emigrantes”, sustituyéndolo por el de “ciudadanos extranjeros residentes en el exterior”. La aprobación de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior,⁶¹⁰ constituye un nuevo marco jurídico que habilita para una nueva regulación de la materia.

Pero quizá lo más novedoso desde el punto de vista material que introduce el Estatuto es que modifica el marco constitucional de referencia – art. 42 de la CE,⁶¹¹ al establecer como objetivo el compromiso por garantizar el ejercicio de los derechos de los españoles residentes en el exterior en condiciones de igualdad a los residentes en España, lo que apela al art. 14 de la CE.⁶¹²

El mero reconocimiento de los derechos, cuya promoción se compromete, figuran relacionados en el título I de la CE, entre ellos el derecho a la participación, no resulta suficiente para garantizar su disfrute, sino, que dada su naturaleza mayoritariamente “prestacional”, se exige una actuación específica de naturaleza política y administrativa.⁶¹³ Es en este apartado, donde el Estatuto aporta escasas novedades, ya que se refiere casi exclusivamente a medidas y programas ya implantados, aunque no resulte despreciable el que se les unifique en una única norma, además con rango de ley, a pesar de que la sistemática seguida es deficiente, al agruparse derechos fundamentales con otros de configuración legal.⁶¹⁴

Aunque es cierto que en la CE no existe un reconocimiento explícito del derecho al retorno, como tampoco lo hay de la libertad de emigración, a diferencia de lo que ocurría en la Constitución de la Segunda República,⁶¹⁵ por considerar ambos derechos incluidos en el reconocimiento del derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley

⁶¹⁰ BOE del 15

⁶¹¹ *El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno*

⁶¹² *Los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social*

⁶¹³ PRIETO SANCHÍS, L. Estudios sobre derechos fundamentales. Madrid. Edit. Debate, 1990 pp. 187 y ss.

⁶¹⁴ GOIG MARTÍNEZ, J.M. Derechos de la ciudadanía española en el exterior. *Revista de Derecho UNED*, núm. 7. 2010, p.347

⁶¹⁵ Art.31. derecho a emigrar sin más sujeción que las limitaciones que la ley estableciere, y añadiendo el art. 46, que *la legislación habría de regular, entre otras cosas, las condiciones del obrero español en el extranjero.*

establezca⁶¹⁶ El retorno, que no la repatriación, merece en el Estatuto un tratamiento específico al dedicarle el Título II. “Política integral en materia de retorno”, sin embargo, las medidas propuestas se refieren sobre todo a remover los obstáculos de los retornados más que a la adopción de medidas para promover e incentivar el retorno, objetivo que parece deducirse del segundo inciso (in fine) del art. 42 de la C.E.

En este ámbito se adopta una medida administrativa concreta, la creación de la Oficina Española del Retorno, adscrita al Ministerio de Trabajo, con tareas informativas, de orientación y asesoramiento, prosiguiendo la tarea informativa a través de guías sobre el retorno y ayudas a las asociaciones especializadas en esta tarea, reforzada con la creación del Portal de la Ciudadanía en el exterior, como punto de información integral, incluido el acceso a la versión digital de la revista “Carta de España”

No fue hasta diciembre de 2019 cuando se presentó el Plan de Retorno a España, elaborado con participación de los propios emigrantes y de los agentes sociales y articulado en 50 medidas.⁶¹⁷

A pesar del carácter de globalidad y exclusividad que pretende el Estatuto de la ciudadanía en el exterior,⁶¹⁸ no puede pasar por alto un marco de cooperación complejo, tanto con otros Departamentos Ministeriales como con las Comunidades Autónomas.

Resulta, no obstante, sorprendente que en la Ley del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior no se especifiquen los órganos encargados de la gestión de esa política, en particular, sorprende la ausencia de cualquier referencia a la Secretaria de Estado de Emigración e Inmigración, así como que las referencias a las necesidades de refuerzo en la estructura para llevar a cabo la gestión de las diferentes acciones o programas en el exterior, bien sea a través de la organización administrativa genérica -oficinas consulares- o específica: Consejerías y Oficinas Laborales, sean declaraciones genéricas, lo que refuerza la

⁶¹⁶ C.E.: art. 19.2

⁶¹⁷ El Plan de retorno a España, 2019.

⁶¹⁸ Dictado al amparo del artículo 149.1. 2ª de la CE de 1978, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de emigración”, exposición de motivos.III.1

naturaleza básicamente programática del Estatuto, predominando los aspectos declarativos sobre los instrumentales.⁶¹⁹

En consecuencia, el término emigración desaparece en el plano normativo, aunque se siga utilizando en el ámbito de la organización administrativa, empezando por la propia Secretaría de Estado, y sus órganos dependientes.

III.B.3) Organización administrativa

El anclaje de la política de extranjería, inmigración y emigración al área laboral se mantiene, sin embargo, de forma permanente a partir de entonces, si bien el nivel del órgano encargado de su gestión varía en su nivel, experimentando altibajos en función de las prioridades políticas.

Así en 2011, si bien corresponde al Ministerio de Empleo y Seguridad Social *“el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración”*,⁶²⁰ el órgano encargado de su gestión pierde un grado al transformarse en Secretaría General de Inmigración y Emigración, con el cometido de desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración y contar exclusivamente con una Dirección General, denominada de Migraciones, suprimiéndose las Direcciones Generales de Inmigración, de Integración de los Inmigrantes y la Dirección General de la Ciudadanía Española en el exterior.

No obstante, este cambio no significa un retroceso tan radical como el producido a principios de la década ya que a la Dirección General de Migraciones le siguen siendo encomendadas las funciones que realizaba la suprimida Dirección General de Emigración,⁶²¹ convertida ahora en subdirección general con el mismo nombre, y a la que se adscribe el Consejo General de la Ciudadanía en el Exterior, además del Observatorio Permanente y el Foro para la Integración Social, con lo que se evita la ruptura entre los temas emigratorios y los inmigratorios.

Este movimiento de vaivén, que inexorablemente recuerda al ocurrido en 1996, volverá a repetirse en sentido inverso o expansivo en 1918 cuando para el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería,

⁶¹⁹ GOIG MARTÍNEZ, J.M. op. cit. p.345

⁶²⁰ Art. 9 1 del RD 1823/2011, de 21 de diciembre BOE del 22

⁶²¹ Art. 9 del RD 343/2012, de 10 de febrero BOE del 11

inmigración y emigración se “recrea” la Secretaría de Estado de Migraciones.⁶²²

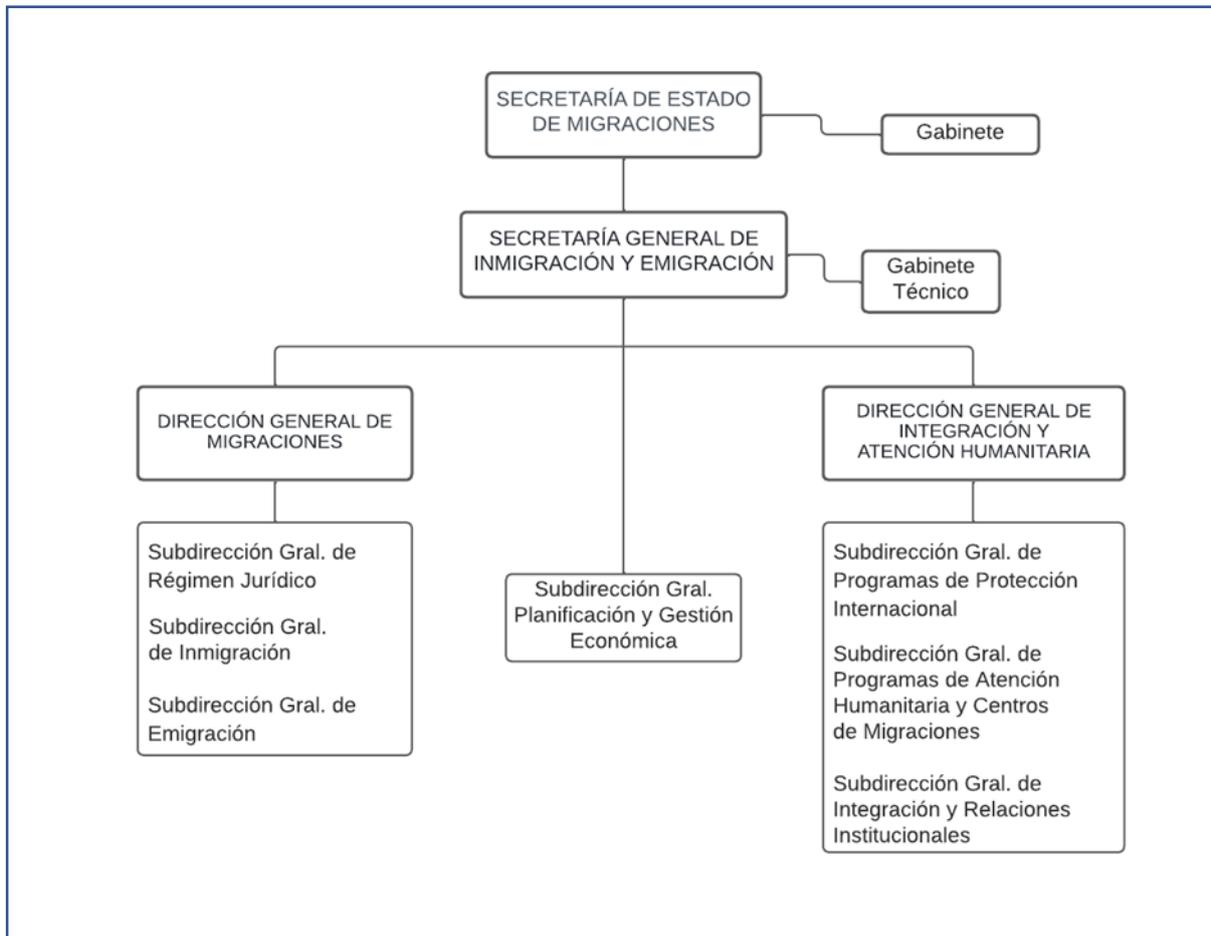
En ese momento, se da un paso más, ya que en el artículo 2.2 del RD 903/2018, de 20 de julio, que desarrolla estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social,⁶²³ además de la creación de la Secretaría de Estado mantiene la Secretaría General de Emigración e Inmigración, de la que, aunque dependen dos direcciones generales, la competencia en materia emigratoria, es decir, la *“atención de españoles y retornados, el reconocimiento y gestión de prestaciones y ayudas a emigrantes y retornados y la coordinación con los órganos periféricos de la Administración General del Estado se encomienda a un órgano con categoría de subdirección general”*, la subdirección general de emigración.⁶²⁴

⁶²² Art. 9.2.a) del RD 355/2018, de 6 de junio, BOE del 7

⁶²³ BOE del 21

⁶²⁴ Art.4.1 y 2 c) del RD 903/2018, de 20 de julio,

Gráfico 7.- Secretaría de Estado de Migraciones



Estructura creada por R.D. 903/2018 de 20 de julio. BOE de 21 de julio.

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado,⁶²⁵ que pretende servir de marco para la coordinación de la acción exterior con la política exterior, incluye entre sus fines tanto la asistencia y protección de los españoles y apoyo a la ciudadanía en el exterior,⁶²⁶ lista entre las acciones exteriores las relativas a emigración e inmigración - art. 23.1 y 2.-, limitándose en el primer caso a reproducir literalmente el artículo 42 de la Constitución Española, lo que parece superfluo. En cambio, en relación con la Organización del Servicio Exterior del Estado la Ley -art. 42.6- regula la forma de creación, supresión y régimen de funcionamiento de las Consejerías, Agregadurías y Oficinas sectoriales, tanto en las Misiones Diplomáticas o Representaciones Permanentes-art. 45.3 y 5- como en las

⁶²⁵ BOE del 26

⁶²⁶ Exposición de motivos de la Ley, II, párrafo 6º

Oficinas Consulares -art. 47.3- lo que representa elevar a rango legal la regulación llevada a cabo por las normas de rango menor que hemos relacionado.

En desarrollo de esta Ley, el RD 1052/2015, de 20 de noviembre, regula la estructura, organización, funciones y provisión de puestos de trabajo de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior,⁶²⁷ dictado con la finalidad de unificar en una sola norma el régimen jurídico y de funcionamiento de las Consejerías y las Secciones de Empleo y Seguridad Social, así como las Oficinas Laborales subsistentes, procediendo a su supresión e integración en las Consejerías Laborales.

La situación resultante es la siguiente:

⁶²⁷ BOE del 21

Cuadro 19.- Consejerías de Empleo y Seguridad Social a partir de 2015

CONTINENTES	PAISES y ORG.	RESIDENCIA	ACREDITACIÓN
Europa	26	10	16
	Alemania	Berlín	Polonia
	Bélgica	Bruselas	Luxemburgo
	Dinamarca	Copenhague	Suecia, Noruega, Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania
	Francia	París	OCDE y Andorra
	Italia	Roma	Grecia y Rumanía
	OIT	Ginebra	Agencias ONU
	Portugal	Lisboa	
	Reino Unido	Londres	Rep. de Irlanda
	REPER UE	Bruselas	
	Suiza	Berna	Austria y Liechtenstein
Asia	1	1	0
	China	Pekín	
América	17	11	6
	Argentina	Buenos Aires	
	Brasil	Brasilia	
	Canadá	Ottawa	
	Chile	Santiago Chile	
	Cuba	La Habana	
	Ecuador	Quito	
	EE.UU. América	Washington	OEA
	México *	Ciudad de México	
	Perú	Lima	Bolivia y Comunidad Andina de Naciones
	Uruguay	Montevideo	Paraguay
	Venezuela	Caracas	Colombia y Rep. Dominicana
África	3	2	1
	Marruecos	Rabat	Túnez
	Senegal	Dakar	
Total	47	24	23

Fuente: Anexo del RD 1052/2015, de 20 de noviembre. Elaboración propia

*Con posterioridad el Consejero Laboral en México ha sido acreditado en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

La configuración actual de Consejerías Laborales, por utilizar una denominación genérica, ya que la específica varía en función de la

denominación de los departamentos ministeriales de los que dependen orgánica y funcionalmente responde en buena parte al pasado emigratorio, aunque se ha enriquecido con la incorporación de países tanto en América como en África en los que predomina la cuestión inmigratoria. Es el final de un largo trayecto en que se ha conseguido un dimensionamiento geográfico y un estatus jurídico acorde con la situación actual.

III.B.4) Cauces de consulta y participación

La situación existente al comienzo de la transición era confusa. Mientras existía el IEE como organismo autónomo contaba, como órganos colegiados, con el Consejo General y su Comisión Permanente, adaptada su composición en virtud del RD 576/1979, de 20 de febrero,⁶²⁸ aunque ambas resultaban poco operativas e ineficaces.

Perdida la condición de organismo autónomo, la Administración no contaba con ningún órgano consultivo o asesor en la materia, lo que no impedía que se mantuviesen contactos tanto con las organizaciones tradicionales, como centros sociales, recreativos o culturales en Iberoamérica, que eran utilizados como puntos de contacto y difusión de los programas de actuación, como las más activas asociaciones de emigrantes y de padres de familia en Europa.

Considerándose a sí mismos como representantes de la emigración, la Administración carecía de elementos para poder verificar el grado de representatividad que pregonaban. Algunas de estas asociaciones tampoco ocultaban la orientación política que les guiaba, lo que hacía más apremiante establecer cauces de consulta y participación de carácter democrático.

Para analizar la situación y formular propuestas se celebraron en Madrid en mayo de 1986 unas jornadas, con participación de expertos y de representantes de centros y asociaciones de emigrantes en las que se formularon propuestas en cuanto a la creación de órganos tanto a nivel central en España como en aquellos países y ciudades en las que hubiese un número significativo de emigrantes.

⁶²⁸ BOE del 27

Conscientes de la existencia de órganos análogos en la historia emigratoria española, y considerando que la existencia de las Juntas Consulares resultaba insuficiente, hubo acuerdo en que, dada la inexistencia de flujos migratorios de salida se consideraron obsoletos órganos internos a nivel local, si bien dada la configuración del Estado con competencias crecientes de las Comunidades Autónomas se recomendó su presencia en el órgano central, así como la presencia de los sindicatos españoles más representativos, dado que el enfoque dominante de la emigración continuaba siendo el sociolaboral.

Las tesis que tuvieron mayor apoyo fueron las siguientes:⁶²⁹

- Debían crearse órganos en aquellas demarcaciones consulares en las que hubiese una población española significativa,
- Para determinar el número de españoles residentes en cada demarcación consular se utilizaría la inscripción en el CERA,
- La designación sería mediante elección directa por los inscritos sobre los candidatos propuestos.
- Debía crearse un órgano consultivo general, que se reuniese periódicamente, integrado de forma mayoritaria por representantes de los emigrantes.
- La elección de los representantes de los emigrantes en el órgano consultivo central sería de segundo grado, por y entre los miembros de los Consejos de Residentes de cada país.

a) Los Consejos de Residentes Españoles (CRES)

El RD 1339/1987, de 30 de octubre sobre cauces de participación institucional de los españoles residentes en el extranjero,⁶³⁰ crea tanto los Consejos de Residentes Españoles (CRES), -cap. I- como el Consejo General de la Emigración (CGE), -cap. II.

Los CRES, sucesores de las Juntas Consulares constituidas con anterioridad, pero de funciones muy delimitadas y sin estatus jurídico adecuado,⁶³¹ debían constituirse en todas las circunscripciones consulares en las que se hallasen inscritos en el CERA al menos 700

⁶²⁹ Fuente: documentación personal.

⁶³⁰ BOE del 2 de noviembre

⁶³¹ Exposición de motivos del RD 1337/1987

personas. Se les atribuía el carácter de órgano consultivo de la Oficina Consular sobre las materias que se especifican en el art. 2º y que coinciden con los ámbitos sociolaboral, educativos y culturales.

Sus funciones consultivas podían revestir las actividades de propuesta, asesoramiento, informe, cooperación con colectividad y colaborar en las convocatorias electorales y para revisión del censo.⁶³² El reconocimiento y aceptación de estas funciones no se hizo sin reservas, como se refleja en la propia redacción del articulado, por parte de los funcionarios consulares, celosos de sus competencias, consagradas en los tratados internacionales, por lo que la actitud del responsable de la oficina consular determinó en buena parte el funcionamiento de cada CRE.

El citado RD fue desarrollado por la Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 23 de febrero de 1988 por la que se regula la constitución, funciones, elección y funcionamiento de los Consejos de Residentes Españoles en el extranjero,⁶³³ en la que se detallan las reglas para la elección de sus miembros- número y duración del mandato- reglas de funcionamiento -plazos y normas para la convocatoria- lugar de reunión, etc., lo que prácticamente equivalía a un reglamento interno del CRE.

Las críticas más frecuentes fueron la carencia de dotación económica para poder llevar a cabo las tareas encomendadas. No obstante, su creación y funcionamiento tuvieron un gran impacto en los procesos de recuperación de la nacionalidad y el incremento del CERA.

La Ley 4/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, eleva a rango legal la existencia y regula en sus artículos 9, 12 y 13 las funciones de los CRES, aunque sin modificar sustancialmente el contenido de la normativa anterior.

El RD 1960/2009, de 18 de diciembre, por el que se regulan los Consejos de Residentes Españoles en el Extranjero,⁶³⁴ desarrolla las previsiones normativas de la Ley introduciendo las modificaciones siguientes:

⁶³² Art. 3º del RD 1339/1987

⁶³³ BOE del 2 de marzo

⁶³⁴ BOE del 2 de enero de 2010

- Se eleva el número de inscritos, pasando de 700 a 1.200, como requisito para su constitución, como consecuencia del incremento del CERA.
- Se reduce de 21 a 15 el número de miembros que lo componen con la finalidad de hacer más operativas las reuniones.

Sin embargo, no resolvía una de las principales reivindicaciones de los consejeros: contar con un presupuesto previo y conocido, que pudiese administrar el CRE para sus gastos de funcionamiento, ya que se dependen de las disponibilidades presupuestarias de la Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares y de la disposición de los responsables de la Oficina Consular, cuestión que tampoco se aborda en la Orden AEC/2172/2010, de 13 de julio, por la que se regulan la constitución, elección y funcionamiento de los Consejos de Residentes Españoles en el Exterior,⁶³⁵ centrada sobre todo en los aspectos procedimentales del proceso electoral, en el que se admite el voto por correspondencia, previa solicitud del mismo.⁶³⁶

b) El Consejo General de la Emigración

La existencia del Consejo General de la Emigración (CGE) había sido prevista dos años antes de la regulación de los cauces de participación institucional,⁶³⁷ aunque su creación tiene lugar al mismo tiempo que la de los Consejos de Residentes. De hecho, la previsión de su existencia sirvió de acicate para la regulación de estos, al significar un escalón previo a la constitución de aquel. El Real Decreto 1339/1987, de 30 de octubre, dedica su capítulo segundo, art. 6º y ss. al CGE, creación, naturaleza y atribuciones. En cuanto a su composición – arts. 9º y 10º- supone una ruptura con los órganos del antiguo IEE, dado que prima la representación democrática, al ser elegidos de forma directa por los propios emigrantes, -24 consejeros-, una conformación con la estructura constitucional al estar presentes 10 representantes de las Comunidades Autónomas y una renovación de la tradición histórica al incluirse tanto

⁶³⁵ BOE de 9 de agosto

⁶³⁶ En la primavera de 2021 podían llegar a constituirse CRES en un total de 93 demarcaciones consulares, pertenecientes a 53 países. En 47 de ellas se convocaron elecciones, a pesar de las existentes por causa de la pandemia, y en otras 46 tendrán que ser convocadas de nuevo en el plazo de seis meses por no existir candidatos o haberse impugnado las candidaturas. España Exterior, 27 de abril de 2021.

⁶³⁷ Artículo 8.5 del Real Decreto 530/1985, de 8 de abril BOE del 24

representantes de los Ministerios implicados como de empresarios y trabajadores a través, no de gremios, como armadores o consignatarios, sino mediante sus organizaciones más representativas.

El RD fue desarrollado mediante la Orden de 9 de enero de 1989,⁶³⁸ cuya disposición más relevante se halla en el Punto Quinto. 7, que establece: *“Los presupuestos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dispondrán de una dotación para gastos del Consejo, que garanticen su funcionamiento y autonomía”*.

Las siguientes modificaciones normativas apenas si modifican aspectos sustanciales de la conformación del Consejo. La operada por el RD 597/1994, de 8 de abril,⁶³⁹ refleja las consecuencias del transvase de la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al de Asuntos Sociales y el RD 2022/1997, de 26 de diciembre,⁶⁴⁰ en el que se modifica de nuevo la adscripción y se incluye una ampliación del número de consejeros elegidos por los CRES, pasando de 30 a 43, y reducción en el número de consejeros designados: los representantes de las organizaciones empresariales se reducen de 3 a 2; los de las comunidades autónomas de 10 a 3 y los de los Departamentos ministeriales de 7 a 4.

La Orden de 3 de junio de 1998,⁶⁴¹ que desarrolla el citado RD, justifica la modificación tanto por el notable incremento que se ha producido en el número de españoles inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes, como por la conveniencia de incrementar el carácter representativo del Consejo por las competencias que se le atribuyen.

La Orden se completa con la Resolución de 3 de junio de 1998, de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, por la que se establecen las normas para la designación de miembros del Consejo General de la Emigración.⁶⁴²

⁶³⁸ Orden de 9 de enero de 1989 por la que se desarrolla el Real Decreto 1339/1987, de 30 de octubre, que constituye el Consejo General de la Emigración. BOE de 4 de mayo

⁶³⁹ BOE del 19 de abril

⁶⁴⁰ BOE de 16 de enero de 1998

⁶⁴¹ BOE del 5

⁶⁴² BOE del 5

La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior se refiere en sus artículos 10 y 11 al Consejo General de la Ciudadanía en el exterior.⁶⁴³ Su desarrollo reglamentario se lleva a cabo mediante el RD 230/2008, de 15 de febrero,⁶⁴⁴ por el que se regula el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior, que introduce las variaciones siguientes:

- Designación de ocho consejeros, o un número de ellos que no supere el límite máximo del 20 por 100 sobre el total de consejeros electos, de los cuales, al menos dos, corresponderán a federaciones de asociaciones de jóvenes y/o de mujeres, todos ellos a propuesta de las federaciones de asociaciones de españoles del exterior, que acrediten su representatividad, en los términos que establezca el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Se sextuplica la representación de los agentes sociales, pasando de dos consejeros a doce.
- Todas las CC.AA. contarán con un representante, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Antes contaban con 3 representantes, y se había establecido un turno rotatorio entre las mismas.
- Los Departamentos Ministeriales aumentan de cuatro a siete.

La reforma se dirige en sentido contrario a la producida por el RD 2022/1997, por lo que el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior ha perdido representatividad y, seguramente, se ha vuelto menos operativo al haberse incrementado de forma significativa el número de sus miembros.

El Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior es una institución consolidada, se ha reunido con periodicidad semestral y de forma ininterrumpida desde su creación, habiéndose celebrado en julio de 2018 el segundo pleno de su VII mandato. Ha profundizado su grado de autonomía al requerirse para el nombramiento del presidente el respaldo de la mayoría de los consejeros.

⁶⁴³ En la redacción publicada por el BOE aparecía tanto en el título del art. 10, como en el n. 1 del mismo, la denominación Consejo General de la Emigración, error que se corrigió en el BOE del 5 de febrero

⁶⁴⁴ BOE del 16

Esta constancia no ha obtenido como recompensa la consecución de algunos de sus objetivos prioritarios tanto en materia de nacionalidad como de participación electoral.

Por último, en cuanto a la Comisión sectorial de cooperación, integrada exclusivamente por representantes de las Administraciones Públicas, incluida la Local, prevista en el art. 29 de la ley 40/2006, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, no ha podido documentarse su constitución o funcionamiento.

CONCLUSIONES

1ª Durante los últimos ciento cuarenta años España ha sido de forma casi permanente un país de emigración. Pueden distinguirse tres grandes ciclos: el ultramarino, el bélico y el europeo, por ser estos los destinos o la causa básica de los mismos.

2ª El tránsito entre colonización y emigración hace imposible determinar la fecha exacta en que se inició la emigración española hacia ultramar. En la tesis se ha optado por el año 1882 por contar desde entonces de series estadísticas de salidas y retornos.

3ª Aunque las estadísticas oficiales presentan deficiencias, resultan fiables en cuanto a sus oscilaciones y tendencias, ya que coinciden con el perfil ofrecido por otras fuentes, consideradas por los investigadores como más fiables.

4ª Más que de “emigración española”, se considera más apropiado referirse a “emigraciones”, dada la importancia de los rasgos distintivos regionales.

5ª El asesinato de casi doscientos jornaleros españoles en tierras argelinas en junio de 1881 provocó una sacudida en la opinión pública y la reacción del Gobierno para asegurar la protección de los emigrantes.

6ª La Ley de Emigración de 1907 representa la decisión del Gobierno por regular el flujo emigratorio, espontáneo y masivo.

7ª El sistema migratorio de la primera Ley de Emigración tiene un carácter esencialmente tuitivo, al considerar al emigrante como el eslabón más débil de la cadena migratoria.

8ª Se opta por una gestión especializada y participativa, reconociendo el papel que juega la “industria” de la emigración.

9ª El Consejo Superior y la Inspección de Emigración constituyen los dos elementos claves para la gestión del sistema.

10ª Para emigrar es necesario contar con recursos económicos e información. Una mayor formación se traduce en mayor movilidad.

11ª La actuación de “ganchos” y agencias ilegales de reclutamiento y contratación coexisten con el desarrollo de los flujos migratorios.

12ª El volumen y la dirección de los flujos están condicionados por la situación económica y social de los países de origen y destino de los flujos, aunque el grado de asentamiento del colectivo puede condicionar sus efectos.

13ª Las redes migratorias familiares o locales, que se sirven de “billetes o cartas de llamada”, se revelan como el más eficaz y persistente instrumento tanto para entrar como para asentarse en el país de destino.

14ª La crisis económica de 1929 determina el fin de la emigración “masiva” española a ultramar.

15ª Los planteamientos ideológicos, tanto de la Dictadura de Primo de Rivera como de la Segunda República, se vieron lastrados por la difícil coyuntura del momento.

16ª La Guerra Civil provocó un éxodo bélico que afectó a más de medio millón de personas.

17ª La mayor parte retornaron una vez finalizada la Guerra, recibiendo un trato análogo al de los vencidos. Quienes temían por su vida, permanecieron en Francia u optaron por el exilio.

18ª Las experiencias con “menores emigrantes” demuestran los riesgos a que están expuestos y la necesaria intervención y control de los poderes públicos.

19ª Los Gobiernos, en especial, los no democráticos han utilizado la emigración como instrumento para la defensa de sus posiciones e intereses políticos.

20ª En ocasiones entre los fines para favorecer la migración, subyacen motivaciones nacionalistas e incluso racistas.

21ª La eficacia en la gestión de los flujos migratorios pasa por la intervención de organismos especializados, no por los servicios generales.

22ª La situación laboral en Francia tras la Segunda Guerra Mundial condicionó el estatus jurídico de los emigrantes españoles.

23ª La emigración en “barcos fantasma” desde Canarias a Venezuela prefigura los problemas actuales de los inmigrantes subsaharianos hacia el Archipiélago.

24ª A partir de 1940 se generaliza en los países de América el modelo de emigración selectiva, gestionada por organismos especializados, aunque las políticas dirigidas a incentivar llegadas selectivas producen resultados modestos.

25ª Los poderes públicos pueden proyectar y gestionar proyectos migratorios de éxito, pero si se plantean mal, el fracaso es rotundo (República Dominicana).

26ª El desarrollismo franquista utilizó el ahorro emigrante como una de sus palancas económicas.

27ª Ahorro e integración social generan dinámicas contrapuestas.

28ª El IEE y la Ley de Emigración de 1971 representan los hitos esenciales del modelo franquista de emigración dirigida hacia Europa.

29ª Al finalizar cada ciclo, el volumen de los flujos y el grado de desarrollo administrativo son dispares e incluso contrapuestos.

30ª La “asistencia” prestada a los emigrantes pretendía contrarrestar los efectos de un contexto social considerado política e ideológicamente hostil.

31ª El deseo de un horizonte migratorio temporal está siempre presente, aunque tienda a alejarse de forma progresiva. Las migraciones temporales han coexistido con las permanentes en todos los ciclos.

32ª El ingreso de España en la CEE supuso la amortización del modelo migratorio, encarnado por el IEE.

33ª A partir de 1985 se impuso la consideración de que la emigración era una situación, y no una condición.

34ª La creación de los Cres y del Consejo General se inscriben en la mejor tradición de cauces de consulta y participación.

35ª Resulta contradictorio el reconocimiento de los derechos políticos y el establecimiento del sistema de voto rogado

36ª La creación de pensiones asistenciales en el exterior ha supuesto un avance sustancial en la equiparación de derechos.

37ª La Ley del Estatuto de la ciudadanía en el exterior supone el abandono del concepto “emigrante”, aunque no ha evitado el repunte de nuevos flujos de salida en las coyunturas de crisis, a lo que no es ajeno su enfoque más declarativo que ejecutivo.

38ª La creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración representa la culminación del viejo proyecto de ubicar en el área laboral la ordenación de los flujos migratorios, aunque adolezca de capacidad ejecutiva.

39ª Los vaivenes en la estructura administrativa son signo de una utilización dogmática y partidista del fenómeno

40ª La dinámica normativa de la Administración, que tiende permanentemente a hacer disposiciones más largas y complejas, se corresponde y sirve de justificación a la proliferación de la propia estructura administrativa.

CAPÍTULO SEGUNDO: LAS MIGRACIONES INTERIORES

Introducción

Puede parecer extraño que, en un trabajo de investigación centrado en los movimientos migratorios, se preste atención, aunque sea de forma sucinta, al tema de las migraciones interiores. Si se hace, lo es por llevar a cabo una presentación holística de España como país de migraciones, al igual que se ha incluido la emigración bélica o el exilio.

Los movimientos migratorios interiores constituyen una modalidad de flujo migratorio, que, aunque reviste características específicas, en relación con los tradicionales de emigración e inmigración, no puede ser considerado como completamente ajeno a ellos; por el contrario, las interrelaciones mutuas son no son superficiales. En este trabajo nos limitaremos a relacionarlos en los aspectos temporales y sociolaborales y de actuación administrativa, por ser estos los cauces por los que discurre la tesis.

Con todo, conviene precisar que el análisis de los movimientos migratorios interiores tiene múltiples facetas, tales como la distancia, es decir, si tiene carácter provincial, o regional. El carácter temporal -estacional o permanente- del traslado, su condición de único o sucesivo. La relación con el resto de los movimientos migratorios, es decir, con el retorno de los emigrantes españoles procedentes del extranjero y su asentamiento en lugar distinto al de partida, y, por último, pero no menos importante, la movilidad interior de los inmigrantes.

Las modalidades de las migraciones interiores están relacionadas con la naturaleza de la actividad a la que se orienta, así existen profundas diferencias entre la realización de actividades agrícolas cíclicas -campañas- o algunas del sector servicios -hostelería- que la actividad industrial⁶⁴⁵

La legislación laboral y de Seguridad Social se ha venido ocupando de formalizar y proteger estas situaciones mediante el establecimiento de modalidades contractuales específicas -trabajadores fijos discontinuos- y sistemas especiales.⁶⁴⁶

⁶⁴⁵ SILVESTRE, J. Las emigraciones interiores en España durante los siglos XIX y XX: una revisión bibliográfica. *Ager, Revisa de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*. nº 2.2002, p.231

⁶⁴⁶ Están regulados, entre otros, los sistemas especiales de la Seguridad Social: manipulado y empaquetado de tomate fresco, de industria resinera, de frutas, hortalizas e industrias de conservas vegetales.

Recientemente, con la transformación de España en país receptor de inmigrantes, ha comenzado a estudiarse su movilidad geográfica, y su especial adaptación a las variaciones de las demandas del mercado de trabajo, moviéndose del sector de la construcción, al agrícola o al de servicios.⁶⁴⁷

Dentro de este colectivo merecen una consideración especial, los nacionales de países de la UE, en particular, rumanos y búlgaros, que han ocupado determinados espacios laborales, tanto en el sector de la pequeña construcción -reformas de edificios y viviendas familiares- y agrícola -viticultura- en los que han logrado crear una red de pequeñas empresas que facilitan trabajo a sus nacionales y programan y realizan desplazamientos periódicos en función de la demanda de mano de obra, a la vez que, en ocasiones, compiten con nacionales de países terceros, sobre todo africanos, con frecuencia en situación irregular, volcados en la recogida de la fruta, lo que exige frecuentes desplazamientos espacio-temporales, en función de la época de recogida de los diferentes productos y de los inmigrantes que se trabajan en cultivos de hortalizas, con un nivel de ocupación estable, tanto los realizados a cielo abierto -huerta de Murcia- como en invernaderos -Andalucía Oriental-.

Muchos de estos aspectos han sido objeto de estudios específicos, con los que un trabajo como éste de orientación y amplitud diferentes no puede competir, sino que el objetivo es más modesto, presentar una perspectiva comparativa de ellos y demostrar que no se trata de hechos sociológicos diferentes, ni mucho menos estancos, tanto desde el punto de vista subjetivo, -muchos de los migrantes pueden revestir a lo largo de su vida más de una condición-, al igual que ocurre con los propios países que alternan sus roles de país de origen o de destino de los flujos; como desde el punto de vista objetivo, dada la analogía de las dificultades y problemas que deben afrontar.

Existe otra razón para abordarla en este trabajo, ya que algunas de las propuestas electorales se refieren a los migrantes como formando parte de los colectivos vulnerables, cuya necesidad de protección no es ajena al hecho de la migración.

Desde el punto de vista de esta investigación, las mayores diferencias se presentan en los aspectos normativo y administrativo.

La libertad de circulación y establecimiento dentro del territorio nacional han sido reconocidos desde antiguo y en la actual Constitución Española gozan de protección

⁶⁴⁷ LUZÁN SUESCUN, R. *Inmigrantes en España: territorio y movilidad. Análisis de los perfiles, distribución territorial y movilidad espacial de los inmigrantes residentes en España*. Tesis doctoral inédita. Universidad de Navarra 2013

constitucional reforzada,⁶⁴⁸ de forma que la restricción de su ejercicio ha de obedecer a motivos excepcionales, sanitarios o de orden público, o a una decisión judicial, al establecer y regular como penas, la orden de alejamiento y la privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos.

Dada esta situación, la normativa reguladora se ha ceñido a la imposición de determinadas obligaciones de carácter administrativo, tales como darse de baja y alta en los respectivos padrones municipales. Obligaciones que no siempre se han cumplido de forma diligente, habiéndose estimulado su cumplimiento por su vinculación al ejercicio de derechos electorales, al disfrute de determinados beneficios (descuentos o preferencias en la participación en determinadas actividades lúdicas o sociales) o por constituir un requisito para acceder a determinados servicios (escolarización infantil) en el ámbito municipal, provincial o autonómico.

Esta desidia por registrarse en los padrones municipales, análoga a la que suelen mostrar los emigrantes por hacerlo en los registros consulares,⁶⁴⁹ distorsiona los resultados estadísticos basados en esta fuente.⁶⁵⁰

En el ámbito administrativo, las migraciones interiores no han merecido la consideración de una estructura administrativa específica hasta la época final del Instituto Español de Emigración (IEE), y se hace por una razón más de equilibrio formal que de exigencia real.

En el plano de la protección sociolaboral, se considera que los migrantes interiores pertenecen al mismo segmento de la población de los migrantes que salen al extranjero, presentando en ocasiones un mayor grado de vulnerabilidad.

Compartida la opinión de que no emigran las capas más desfavorecidas y vulnerables de la sociedad, ya que para hacerlo es necesario contar con un mínimo de recursos económicos para hacer frente a los gastos del viaje y capacidad de iniciativa y fuerza interior para afrontar el proyecto, la migración interior se reserva para quienes siendo compelidos a abandonar su lugar de residencia no se sienten capaces de afrontar situaciones que consideran inabordables por su disparidad o lejanía.

En la actualidad, como se pone de relieve en el análisis de las propuestas electorales, los migrantes interiores se engloban dentro de los colectivos

⁶⁴⁸ Constitución Española de 1978 (CE), Art. 19 *“Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional”*

⁶⁴⁹ Como ejemplo, en la década de los 80 figuraban inscritos en el registro consular de Montevideo 8.000 españoles sobre una población estimada de 50.000.

⁶⁵⁰ GONZALEZ ROTHVOSS, M. *Los problemas actuales de la emigración española*. Instituto de Estudios Políticos, 1949. p. 84.

vulnerables, aunque con menor visibilidad que los inmigrantes si bien siguen planteándose cuestiones profundamente vinculadas al hecho migratorio, tales como la conservación de la identidad de origen, o la integración lingüística o cultural, confiándose su protección a niveles inferiores de las administraciones públicas, sobre todo, el local

Las migraciones interiores plantean también cuestiones análogas a la emigración e inmigración: en primer lugar, la determinación del número; las causas de las mismas, tanto en los puntos de origen como de destino, y, finalmente, el impacto global sobre el modelo demográfico territorial, siendo una de las manifestaciones esenciales sobre la distribución geográfica actual de la población española, constituyendo causas originarias y remotas de las situaciones calificadas como desierto demográfico-España vaciada.

I. VOLUMEN Y EVOLUCION DE LOS FLUJOS A LO LARGO DE LOS ULTIMOS CIENTO CINCUENTA AÑOS

I.A. El problema de las fuentes

Si el objetivo esencial de este trabajo fuese la determinación exacta del número de migrantes interiores y su evolución a lo largo del siglo XX nos hallaríamos ante un problema de difícil solución como consecuencia de la disparidad de fuentes en los periodos y la metodología de recogida de información estadística.⁶⁵¹

La base estadística para determinar el volumen de los flujos en las migraciones externas (emigración) es la nacionalidad, del país de salida en el caso de la emigración y del país de llegada en relación con la inmigración, sin perjuicio de que, en ambos casos, se lleven a cabo determinaciones más detalladas: países de destino o de origen, respectivamente, e incluso, regiones, provincias o municipios o concejos, parroquias de partida y ciudades o regiones de asentamiento.

En relación con las migraciones interiores la unidad básica estadística es el municipio, al asociarse con la anotación “lugar de nacimiento”. El movimiento migratorio se produce cuando no coincide el lugar de nacimiento con el de residencia.⁶⁵²

⁶⁵¹ SUSINO ARBUCIAS, J. La evolución de las migraciones interiores en España: una evolución de las fuentes demográficas disponibles. *Papers*, 2011, 96/3, p. 855.

⁶⁵² Sin embargo, la primera pregunta específica sobre migraciones, incluida por primera vez en el censo de 1970, es la referida al *lugar de residencia en una fecha fija anterior*. SUSINO ARBUCIAS, J. *Ibid.*, p.856

El censo de población de 1877 registra el dato de “nacidos en otra provincia”, lo que permite determinar el número de migrantes interiores asentados a nivel provincial. También figuran los registros “transeúntes” y “ausentes”, que reflejarían los migrantes temporales.⁶⁵³

Los censos se realizan desde 1900 con periodicidad decenal, en los años finalizados en cero, y determinan el número de residentes en la demarcación de que se trate, sección, distrito, municipio o provincia, con lo que obtenemos el número de migrantes interprovinciales.

Otra fuente, con los problemas que se han apuntado más arriba, está constituida por los padrones municipales, que, aunque en la actualidad sea un registro de actualización permanente, hasta la aplicación de la Ley 4/1996, de 10 de enero,⁶⁵⁴ tenía carácter quinquenal y permitía hacer un seguimiento de las variaciones en los periodos intercensales.

Desde 1961 se cuenta con la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR), de elaboración anual, y que se obtiene por la comparación de altas y bajas a nivel municipal, y desde 1980 se elabora la Encuesta de Migraciones (EM), que está asociada a la Encuesta de Población Activa (EPA), y se realiza conjuntamente con ésta, como subencuesta de la misma, y que informa sobre la situación laboral del migrante en relación con el año anterior.

En otro plano, el IEE y posteriormente la Dirección General de Migraciones registraban en sus publicaciones periódicas los datos de emigración asistida en base a la información sobre las ayudas concedidas.

Como se ha indicado de forma repetida a lo largo del trabajo, también en relación con las migraciones interiores se considera más relevante señalar la evolución, la tendencia, que la cifra exacta de migrantes, por lo se utilizarán de forma sucesiva aquellas fuentes que en cada momento se consideren más solventes para poder determinar la evolución de las migraciones interiores desde finales/principios del siglo XIX /XX hasta 2019 o las últimas cifras disponibles con objeto de compararla con los flujos emigratorios e inmigratorios, así como los lugares (provincias, regiones) origen y destino de los mismos. Se trata una vez más de dibujar una imagen de

⁶⁵³ SILVESTRE J. op. cit.p.232.

⁶⁵⁴ Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el Padrón municipal. BOE del 12

España como país de migraciones, y la evolución e interrelaciones que existen entre las distintas modalidades.

1.B. Evolución previa a la Guerra Civil

Aunque es probable que las migraciones interiores, sobre todo de carácter temporal, fuesen frecuentes en España desde siglos anteriores, dado el sistema de distribución territorial de la propiedad rural en España, así como el nivel de ocupación laboral y la ausencia de desarrollo industrial, el incremento de las migraciones entre el campo y la ciudad con asentamiento permanente podrían haberse iniciado hacia 1860.⁶⁵⁵

Durante las tres últimas décadas del siglo XIX y las dos primeras del siglo XX, se registró una evolución de las migraciones sin variaciones significativas.⁶⁵⁶

Cuadro 20.- Tasas de migraciones internas permanentes 1877-1991
(flujo interprovincial entre censos)

DECADAS	VALORES ABSOLUTOS (en miles)	TASA ANUAL (por mil)
1877-1887	369	2,2
1888-1900	428	2,0
1901-1910	566	2,9
1911-1920	583	2,8
1921-1930	969	4,3
1931-1940	696	2,8
1941-1950	1.372	5,1
1951-1960	1.681	5,8
1961-1970	2.562	9,8
1971-1980	1.903	6,5
1981-1991	1.617	5.0

Fuente: SILVESTRE RODRÍGUEZ, J., Las emigraciones interiores en España durante los siglos XIX y XX: una revisión bibliográfica. *Ager, Revisa de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*. 2002 nº 2. p. 234.

⁶⁵⁵ SILVESTRE RODRÍGUEZ, J. Las emigraciones interiores en España, 1860-2007. *Historia y Política. Ideas, procesos y movimientos sociales*. 2010 nº. 23, p.121.

⁶⁵⁶ SILVESTRE RODRÍGUEZ, J. Temporary Internal Migrations in Spain, 1860-1930. *Social Science History*, 2007 vol.31, no 4, pp. 539-574.

Un análisis somero de la tabla evidencia que las dos primeras décadas del siglo XX coinciden con el periodo de mayor volumen migratorio hacia Iberoamérica, la denominada “emigración en masa”, mientras que en la década de los años 20 la emigración exterior española experimentó un importante retroceso, siendo mayor el número de retornos que el de salidas, por lo que no resulta descabellado deducir que los flujos migratorios se acomodan y modulan de acuerdo con las mejores opciones que en cada momento se ofrecen, aunque, como ya se ha dicho, la tipología de unos migrantes (los exteriores) y otros (los interiores) no sea totalmente homogénea.⁶⁵⁷

Alfonso G. Barbancho, en sus considerados clásicos estudios sobre las migraciones interiores españolas entre 1900 y 1965,⁶⁵⁸ utiliza una metodología específica: la comparación entre la población existente en un área determinada (partido judicial, provincia o región) entre un censo y el siguiente (o entre un censo y el padrón), lo que le permite comprobar la diferencia entre el número de población existente entre ambas fechas, señalando el incremento o disminución de la misma. Simultáneamente, mediante la estadística del Movimiento Natural de la Población se conoce la evolución vegetativa (nacimientos menos defunciones). La comparación entre ambas magnitudes permite obtener los saldos migratorios, de forma que si el incremento de la población, deducida la variación vegetativa, es positivo, indica una inmigración neta, mientras que, si es negativo, resulta que se ha registrado emigración.⁶⁵⁹

Como resumen, pueden obtenerse algunas conclusiones, que corroboran los resultados obtenidos por Silvestre. La primera es que durante los dos primeros decenios del siglo XX el volumen de migrantes interiores es modesto y se mantiene prácticamente estable. Solamente se registra un incremento en la década de los años veinte, cuando existe mayor flujo de retorno que de salidas hacia el exterior.

Durante la Segunda República y la Guerra Civil las migraciones interiores registran un descenso, aunque al comprender el decenio dos situaciones tan dispares resulte imposible compararlas con las salidas al exterior, sobre todo durante el periodo bélico.

⁶⁵⁷ Por emigración estacional se suele entender una movilidad asociada a los calendarios agrícolas, en la que se compagina el trabajo en el campo con otro tipo de trabajo, también en el campo o urbano. Por emigración temporal, en sentido general, se suele entender una movilidad no necesariamente relacionada con los ciclos agrícolas.

⁶⁵⁸ GARCÍA BARBANCHO, A. Las migraciones interiores españolas. Estudio cuantitativo desde 1900, Madrid *Estudios del Instituto de Desarrollo Económico*. nº 2 1967

⁶⁵⁹ GARCÍA BARBANCHO, A. Las migraciones interiores españolas en 1961-1965. Madrid: *Instituto Nacional de Administración Pública* 1970 p.10.

1.C. Las migraciones interiores en la posguerra: 1940-1959

Finalizada la Guerra Civil, cuando la emigración regular al exterior, tanto a Iberoamérica, como a Europa y al Norte de África, se hallaba prácticamente paralizada, y muy limitada la que transcurría por cauces irregulares, las migraciones interiores experimentan un amplio desarrollo, incluido el periodo en el que coinciden con el auge de la emigración hacia Europa.

Analizando el origen provincial de las migraciones interiores durante el primer tercio del siglo XX, dos provincias del levante (Almería y Murcia) y dos gallegas (La Coruña y Lugo) ocupan los primeros lugares, mientras que en el periodo 1931-1940 los cuatro primeros puestos corresponden en su totalidad a provincias andaluzas: Jaén, Granada, Córdoba y Almería.⁶⁶⁰

Se han señalado como factores subyacentes para el desencadenamiento o la ausencia de migraciones interiores permanentes la expectativa por el acceso a la propiedad agraria, las variaciones en los rendimientos agrícolas, así como la falta de atracción de la actividad industrial.

En cuanto a las provincias que atraen a los migrantes interiores durante las seis primeras décadas del siglo XX, apenas si se producen variaciones: Barcelona y Madrid ocupan por este orden los dos primeros puestos y en los tres siguientes se alternan Sevilla y Valencia, en el tercero y quinto, mientras que Vizcaya se mantiene estable en el cuarto.

Los problemas que experimenta el régimen franquista al finalizar la Segunda Guerra Mundial tienen reflejo en la evolución de las migraciones registradas entre 1945 y 1958, tanto en las que se dirigen al extranjero, que tienen mayoritariamente carácter clandestino, como en el interior, de forma que, a pesar de la escasez de fuentes para el periodo,⁶⁶¹ parece demostrado que se produce un brusco retroceso del movimiento del campo a la ciudad y un incremento de la ruralización, favorecido tanto desde fuentes gubernamentales con el fin de lograr el autoabastecimiento de productos esenciales⁶⁶² como por los propios ciudadanos, dada la menor dificultad

⁶⁶⁰ GARCÍA BARBANCHO, A. *Ibid.* p.19.

⁶⁶¹ SILVESTRE RODRÍGUEZ, J *op. cit.*, p. 235.

⁶⁶² "La evolución de la economía española en los años cuarenta fue catastrófica... El hundimiento de la producción y la escasez de productos se tradujeron en una caída dramática del nivel de consumo de los españoles. Los productos de primera necesidad quedaron sometidos a un riguroso racionamiento y pronto surgió un amplio mercado negro; las cartillas de racionamiento para productos básicos no desaparecieron hasta 1952" BARCIELA LÓPEZ, C. *Autarquía y mercado negro. La auténtica economía del franquismo en Ángel VIÑAS MARTÍN (ed. lit.) En el combate por la historia. La República, la Guerra Civil, el franquismo.* 2012 pp. 645-658.

para cubrir sus necesidades básicas, además de ensayar vías que burlasen las restricciones impuestas por el racionamiento de alimentos.⁶⁶³

El objetivo de fomentar pequeñas explotaciones y mejorar la renta de los campesinos, reflejados en un conjunto de leyes publicadas en ese periodo⁶⁶⁴, no alcanzaron la acogida social ni el éxito económico previstos. Según Santos Juliá *“La Ley de Colonización de Grandes Zonas fue un absoluto fracaso, ya que del más de medio millón de hectáreas declaradas de interés nacional para ejecutar el plan, sólo se transformaron unas diez mil; por otra parte, el número de colonos nunca superó el 2% de los campesinos sin tierra y los lotes que recibían eran tan pequeños que pronto se revelaron antieconómicos.”*⁶⁶⁵.

Una vez superada la fase crítica para el consumo e iniciada la recuperación de la actividad industrial y una incipiente mecanización de las tareas agrícolas, se inició una progresiva migración de la población rural hacia las ciudades y zonas geográficas en las que la actividad industrial ofrecía un empleo mejor retribuido y más estable,⁶⁶⁶ situación compatible con intensos movimientos migratorios temporales entre provincias cercanas para la realización de tareas, como la siega o la vendimia, que exigían gran cantidad de mano de obra y debían realizarse en un plazo de tiempo limitado.

Esta situación experimentó una progresiva, aunque lenta transformación en la década de los 50, coincidiendo con la incipiente apertura política y económica de España al exterior, y la reanudación de flujos emigratorios hacia Iberoamérica.

La mecanización de las tareas agrícolas se traduce no solamente en un exceso de mano de obra, sino que muchos de los pequeños agricultores, propietarios de explotaciones insuficientes para ser rentables o sin posibilidad de adaptarse a la mecanización, se vean forzados a abandonarlas. Lo mismo sucede con profesiones auxiliares del sector agrario como carreteros o herreros, dedicados a la fabricación de productos caídos en desuso, y que incluso llega progresivamente a extenderse a otras profesiones como zapateros y

⁶⁶³ En los pueblos de Castilla, se utilizaba el transporte de determinados productos sin apenas valor, como la paja de los cereales (trigo y centeno, sobre todo), para esconder algunos sacos de grano de trigo o cebada, burlando los controles de la Guardia Civil, para intercambiarlos por otros productos como pescado o conservas.

⁶⁶⁴ Ley de Colonización de Grandes Zonas, de 26 de diciembre de 1939, Ley de 27 de abril de 1946, sobre expropiación de fincas rústicas por causas de interés social Ley de 27 de abril de 1946, sobre colonizaciones de interés local y Ley de 21 de abril de 1949, sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables

⁶⁶⁵ JULIÁ, S. *Historia económica y social moderna y contemporánea de España*, UNED, 1988 p.148

⁶⁶⁶ LEAL, J.L., LEGUINA, J, NAREDO, J.M. y TARRAFETA, L. *La agricultura en el desarrollo capitalista español, (1940-1970)* Madrid: Edit. Siglo XXI,1986, pp. 223-224

sastres, que, al mejorar los transportes vieron como sus productos eran sustituidos por los fabricados industrialmente. Las familias cuyo cabeza era el titular de uno de estos negocios, se suman a la emigración, arrastrando con él a toda su familia.⁶⁶⁷

Por otra parte, no sólo mudan su domicilio del campo a la ciudad familias completas, sino que, ante la falta de futuro sostenible para todos los miembros de la familia, frecuentemente numerosas, se busca salida para algunos de sus miembros. El intenso ambiente religioso de la posguerra favoreció el ingreso masivo en seminarios y noviciados de órdenes religiosas, que utilizaban la escuela como banco de selección de los candidatos, junto a la permanencia en el ejército, aprovechando la experiencia adquirida durante la prestación del servicio militar obligatorio. Ambas conductas actuaron no sólo como ascensores sociales sino instrumentos para favorecer la movilidad social influyendo en la disminución de la población rural.

Como conclusión, siguiendo la metodología basada en los partidos judiciales, si en la década de los cuarenta el número de migrantes interiores ascendió a más de un millón de personas, en la década siguiente la cifra se acercó a los dos millones trescientas mil, con lo que, si sumamos las migraciones interiores anteriores a la Guerra, el número total de migrantes interiores durante los primeros sesenta años del siglo XX ascendería a más de siete millones de personas, aunque otras fuentes elevan la cifra hasta los diez millones.⁶⁶⁸

1.D. Migraciones interiores y desarrollismo: 1960-1975

A pesar del importante volumen de personas que emigran durante los primeros seis decenios del siglo XX, la movilidad geográfica interna se convierte en uno de los elementos esenciales para la transformación económica y social de España durante los decenios siguientes.

Mientras que la emigración exterior se impulsa desde el Gobierno como un factor clave para el desarrollo económico, la migración interior se genera por la propia sociedad. La intensificación en la década de los sesenta de la corriente migratoria, iniciada en la década anterior, está motivada por el desvanecimiento de los pocos atractivos existentes para la población rural: la falta de acceso a la propiedad mediante el reparto

⁶⁶⁷ SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J. *La vida rural en la España del siglo XX*. Barcelona: Edit. Planeta 1975 p.249

⁶⁶⁸ GARCÍA BARBANCHO, A. *Las migraciones interiores españolas. Estudio cuantitativo desde 1900*, op.cit. p.43

de la propiedad y la reforma agraria, que se arrastraba desde antes de la Segunda República, y el fracaso de los planes de colonización.

Alberto Olano Rey sostiene que en la década de los sesenta la población española alcanzó el grado de movilidad más elevado de la historia estimando en cuatro millones y medio el número de españoles que cambiaron de municipio de residencia, al tiempo que se incrementa la distancia entre los puntos de origen y destino, ya que solamente un tercio tienen carácter intraprovincial.⁶⁶⁹

Las principales regiones que pierden población durante el periodo comprendido entre 1961 y 1974 son Andalucía (884.000 migrantes), Castilla y León (466.000) Castilla la Mancha (458.000), Extremadura (378.000), Galicia (229.000) y Murcia (120.000)⁶⁷⁰

Las ciudades y las actividades industriales y del sector servicios serán los focos de atracción, lo que producirá una verdadera transformación del país no sólo desde el punto de vista de la distribución territorial de la población sino de la actividad económica. Las zonas prioritarias para la recepción de emigrantes fueron, como venía siendo tradicional, Madrid, Barcelona y el País Vasco, que absorben entre ellas solas el 57 por 100 del total. En este periodo se añadirán Valencia y Alicante, iniciándose una tendencia que se consolidará en el futuro⁶⁷¹.

El flujo migratorio interior presenta en este periodo numerosas analogías con la emigración exterior: en primer lugar, el ritmo tiende a acelerarse de forma progresiva, tanto en cuanto al número global -representando los migrantes al final del periodo más de la mitad de la población en ciudades como Madrid y Barcelona-. En segundo lugar, se consolida la existencia de cadenas migratorias – siendo generalmente un varón joven quien primero se desplaza, arrastrando después a otros miembros de la familia, entendida en sentido amplio- y, por último, se busca la coincidencia en el punto de destino, a veces, no solamente a nivel provincial sino incluso local o de barrio.

Como resultado de los flujos, cuatro regiones (Cataluña, Madrid, el País Vasco y la Comunidad Valenciana) llegan a concentrar algo más del cuarenta por ciento de la población⁶⁷² mientras que, en el interior, y en especial, Extremadura, los dos Castillas y Andalucía, comienza a dibujarse un creciente desierto demográfico.

⁶⁶⁹ OLANO REY, A. Las migraciones interiores en España en fase de dispersión. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Economía y Sociología del Trabajo*. "Los movimientos migratorios: la emigración" Núm. 8/9.1990 p. 88

⁶⁷⁰ GARCÍA BARBANCHO, A. Las migraciones interiores españolas. Estudio cuantitativo desde 1900, op.cit. p.42,

⁶⁷¹ Ibid., p.56.

⁶⁷² Alberto Olano concluye en base a los censos de 1970 y 1981, las siguientes tasas anuales de migración interior neta para las regiones indicadas: Extremadura: -16,78%; Castilla- La Mancha: -15,62%; Castilla y León: -10,22% y Andalucía: -7,62%., en Alberto Olano concluye en base a los censos de 1970 y 1981, las siguientes tasas anuales de

1.E. Migraciones interiores durante el último cuarto de siglo: 1976-2000

El último cuarto del siglo XX representa un periodo determinante en cuanto a la configuración de España como país de migraciones. Si hasta entonces se identificaba a nuestro país como tierra de emigración, primero hacia Ultramar y después hacia Europa, a partir de la restauración de la democracia y el ingreso en la UE, los flujos migratorios revestirán de forma casi simultánea modalidades diferentes -emigración, inmigración y migraciones interiores- con rutas, destinos y motivaciones diferentes.

Durante el primer quinquenio de la década de los 70 se había alcanzado el punto más alto hasta entonces con una media anual de más de 380.000 personas, lo que eleva el total en números absolutos a casi dos millones de personas. Esta tendencia se va a quebrar durante la década siguiente (1975-1985) por influencia de la crisis económica de 1973 y la situación de indefinición política que vive España que se traduce en una situación de recesión económica. Una vez superada la crisis, a partir de 1986 se inicia un nuevo y progresivo incremento de los flujos migratorios que alcanzarán su punto más elevado en el último quinquenio del siglo XX.

Cuadro 21.- Evolución de las migraciones interiores en el último cuarto del siglo XX

Quinquenio	Nº de migrantes en miles	Promedio anual en miles
1976-1980	1.833	366,6
1981-1985	1.667	333,4
1986-1990	2.661	532,3
1991-1995	3.296	659,2
1996-2000	4.339	867,9
Total	13.796	558,8

Fuente: Tabla elaborada por Juan Manuel Romero Valiente, a partir de datos del INE, EVR (1976-2000) en 5. Migraciones. p. 213

En números totales, en la década de los años 70 aproximadamente unos 3.5 millones de personas abandonaron su lugar de residencia. Las principales regiones de origen de estos emigrantes fueron en primer lugar Andalucía (884.000 personas en el período que va de 1961 a 1974) Castilla León (466.000), Castilla la Mancha (458.000), Extremadura (378.000), Galicia (229.000), y Murcia (102.000). Por provincias, y según

migración interior neta para las regiones indicadas: Extremadura: -16,78%; Castilla- La Mancha: -15,62%; Castilla y León: -10,22% y Andalucía: -7,62%. ob. cit. p. 91

los datos de Barbancho, Badajoz se sitúo a la cabeza con 233.988 salidas, seguido por Córdoba (184.149), Jaén (183.177), Granada (157.014), Cáceres (144.186), Ciudad Real (142.041), Oviedo (118.990), Murcia (101.247), León (95.504), Cuenca (91.137), Albacete (84.140), Coruña (82.660) y Lugo (80.566). Aunque muchas otras tuvieron también índices elevados, casi hasta los 80.000, ninguna más supero esta cifra.⁶⁷³

Las anteriores cifras, aunque con algunas diferencias numéricas, son confirmadas en cuanto a las tendencias por otros autores, como Silvestre Rodríguez, J. y Ródenas Calatayud y Martí Sempere, que elevan a más de un millón los registros de personas que a finales de los años noventa migran cada año.⁶⁷⁴

Otro de los rasgos distintos de las migraciones interiores en este periodo fue el de su mayor dispersión y variación en los destinos y distancias, lo que ha llevado a calificarla como “migración inversa” al producirse desde regiones de mayor nivel de renta a otras de menor renta, así como de personas con alto nivel formativo que contaban con empleo y migraban por razones no laborales tales como la calidad de vida o incentivos a la movilidad. Se trata de “*intercambios de población propios de un país desarrollado que ha superado las fases traumáticas de desagrarización y reconversión industrial*”⁶⁷⁵

El principal factor que determina el volumen de migraciones son las variaciones del ciclo económico y su impacto en el empleo, ya que con incrementos inferiores al 1,5 por 100 del PIB el nivel de empleo disminuye siendo necesario un crecimiento cercano al 3 por 100 para que se produzca creación neta de empleo.⁶⁷⁶

Lógicamente el nivel de desempleo no es homogéneo en todas las regiones, ni todas ellas se ven afectadas por los severos procesos de reconversión industrial que se llevan a cabo durante la década de los ochenta y que afectan a muchos de los destinos tradicionales, especialmente el País Vasco y en Asturias.

En consecuencia, lo más relevante de los flujos migratorios durante este periodo no es tanto su número, cuanto su configuración, de forma que, aunque aumenta la movilidad, ésta deja de ser unidireccional -de las regiones tradicionales de origen con menor nivel de desarrollo, a las de acogida, de mayor nivel, motivadas por la posibilidad de obtener mayores ingresos o más seguros, para convertirse en

⁶⁷³ BURBANO TRIMIÑO, F.A. Las migraciones internas durante el franquismo y sus efectos sociales: el caso de Barcelona. TAD no publicado Universidad Complutense, curso 2012-2013 p..41.

⁶⁷⁴ RÓDENAS CALATAYUD C. y MARTÍ SEMPERE, M. El nuevo mapa de las migraciones interiores en España: los cambios en el patrón de los sesenta. *Investigaciones Regionales*, 2005 nº 6/7 p.22.

⁶⁷⁵ BENTOLILA, S. La inmovilidad de trabajo en las regiones españolas. *Servicio de Estudios. Banco de España*. Doc. Trabajo nº 9718, p.77.

⁶⁷⁶ OLANO REY, A. op. cit. p. 89.

multidireccional al por una parte incrementarse las posibilidades de empleo relacionadas con el sector servicios y, por otra, tomarse en consideración otros factores como clima, acceso a la enseñanza universitaria, o la facilidad para acceder a una vivienda. Un segundo rasgo característico de este periodo es el cambio de tendencia en la distancia del desplazamiento. Hasta 1980 la migración interregional era dominante, sin embargo, al final del periodo representaba una tasa de 7,7 por cada 1.000 habitantes frente a un valor del 11,42 de migración intrarregional.⁶⁷⁷

Cuadro 22.- Saldos migratorios interregionales 1980-2000

	1980	1990	2000
Andalucía	1.269	- 2.709	- 7.517
Aragón	- 457	146	- 859
Asturias	- 708	- 1.289	- 2.161
Baleares	3.473	9.345	11.048
Cantabria	374	- 262	1.817
Castilla y León	- 2.727	- 6.708	- 8.011
Castilla la Mancha	- 3.536	- 4.984	1.733
Canarias	2.338	9.915	7.234
Cataluña	- 3.362	1.321	692
Com. Valenciana	5.051	5.801	13.520
Extremadura	1.005	- 5.267	- 3.226
Galicia	- 258	- 3.826	- 5.664
Murcia	1.387	886	607
Madrid	5.848	7.671	- 6.547
Navarra	409	442	1.111
País Vasco	- 10.751	- 10.999	- 4.961
La Rioja	645	517	1.185

Fuente: Encuesta de variaciones Residenciales. INE

No corresponde a un trabajo como el presente realizar un estudio exhaustivo de todos los elementos que se reflejan en las anteriores cifras. Sin embargo, hay algunos rasgos que merecen destacarse: solamente seis Comunidades Autónomas -Baleares, Canarias, la Comunidad Valenciana, Murcia, Navarra y la Rioja- presentan un perfil constante como focos de atracción de migrantes. Las dos primeras, gracias

⁶⁷⁷ LAGO, C. y AGUAYO, E. Migraciones interiores en España: un modelo econométrico regional 1800-2000 *Estudios Económicos Regionales y Sectoriales EERS* 2004 Vol. 4- nº 1 2004 pp.121-138.

a su condición de archipiélagos, volcados en el turismo; la Comunidad Valenciana y Murcia al combinar su condición costera mediterránea con desarrollos industriales o agrícolas avanzados.

Los casos de Navarra y la Rioja son probablemente el resultado de múltiples factores, en los que influye el mantenimiento de actividades industriales o agrícolas rentables, que se traduce en una baja tasa de desempleo, junto a un alto nivel de bienestar y servicios sociales, que les garantiza estabilidad frente a las crisis cíclicas.

En el otro extremo se sitúan las Comunidades de Asturias, Castilla y León, Galicia y País Vasco, que, aunque no de forma proporcional en todas las provincias, pierden población de forma constante en las tres décadas consideradas, y que casi nos retrotraen al panorama emigratorio que se registraba a comienzos del siglo XX, con la “emigración en masa” a América.

De forma breve, entre las causas del retroceso, además de la persistencia de la dinámica migratoria, la crisis de los sectores industriales tradicionales y el impacto de la mecanización de la agricultura tanto de secano (cereales, girasol), como de regadío (remolacha, maíz) se tradujeron en la desaparición de pequeñas explotaciones agrarias, que apenas se mantenían gracias a las subvenciones de la Política Agraria Común (PAC). La agregación de renta procedente de pequeñas explotaciones ganaderas (vacunas, sobre todo) con el empleo en la industria, tradicional en las Comunidades de la orilla cantábrica, se vino abajo al hacer crisis las industrias tradicionales (carbón y hierro) y enfrentarse a dificultades crecientes la producción lechera.

La mayor parte de las regiones presentan un perfil que oscila e incluso llegar a invertirse a lo largo del periodo, es el caso, de dos Comunidades Autónomas tan emblemáticas como Andalucía y Extremadura que comienzan con saldo positivo, aunque finalicen con negativo. La evolución contraria se produce en Cataluña, aunque en este caso, la dinámica de Barcelona es muy diferente de las restantes provincias catalanas.

Un caso particular es el de Madrid con una evolución errática, y una de cuyas explicaciones, con independencia de la evolución de sectores productivos industriales y de la construcción, podría consistir en su comparación con la que se registra en la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, que siguen una trayectoria inversa, cuando la primera sube, la segunda baja. Seguramente la dificultad para adquirir vivienda en Madrid puede incentivar el fijar el domicilio en provincia distinta a aquella en la que se trabaja, sobre todo cuando existen

infraestructuras que facilitan el desplazamiento. Tanto Toledo como Guadalajara y Ciudad Real son provincias que tradicionalmente suministran mano de obra a Madrid, y que reflejan las consecuencias tanto del mercado de trabajo como el de la vivienda.

Si adoptamos una perspectiva general podemos observar que el panorama migratorio a finales del siglo XX es mucho más complejo que el existente en las décadas precedentes, en las que era predominantemente unidireccional y rígido. En las últimas décadas los flujos migratorios cambian de dirección y de motivación. No solamente es el empleo, su posibilidad, su retribución y su estabilidad, al registrarse movimientos migratorios de zonas con menor índice de desempleo a otras con mayor paro. Sin embargo, un informe del Consejo Económico y Social (CES) de 2000 refleja la paradoja de que la movilidad geográfica en los procesos de búsqueda de empleo parece tener mejores resultados, en atención a las tasas de desempleo de la población migrante, cuando se dirige a las regiones de la zona meridional y alguna insular donde, en cambio, las tasas de desempleo de la población son de las más elevadas del país. El efecto contrario se produce en los migrantes que se establecen en la zona Centro, más de la mitad de los cuales no consigue salir del desempleo.⁶⁷⁸

Puede concluirse que en las dos últimas décadas del siglo XX disminuyó la polarización geográfica de los flujos, se acentuaron los flujos interregionales de forma que las pérdidas de población no fueron tan severas, y junto a los factores económicos, menos gravosos gracias a la acción sindical y a la reconversión sectorial, emergen otros nuevos, de carácter social, -bienestar y servicios- incrementados por la descentralización política y la redistribución de renta.⁶⁷⁹

Existe otro elemento hasta el momento no mencionado, se trata del impacto en el movimiento migratorio interior de las migraciones exteriores, tanto del retorno de los emigrantes españoles, radicados en Europa desde los años 60, como sobre todo de los inmigrantes, es decir, los trabajadores extranjeros que de forma creciente se instalan en España a partir de la década de los ochenta y cuyos efectos se dejarán sentir en la primera década del siglo XXI.

Podemos concluir, como hacen tanto el CES, que señala que en 1997 más del 67 por 100 de los migrantes procedían de un hábitat urbano y más de la mitad tenía como hábitat de destino también una zona urbana,⁶⁸⁰ como Ródenas Calatayud y Martí

⁶⁷⁸ Consejo Económico y Social (CES) La movilidad geográfica. Colección Informes nº 1/2000, pp.68-69.

⁶⁷⁹ LAGO, C. y AGUAYO, E. op. cit. p. 133.

⁶⁸⁰ CES, ob. cit. p.85.

Sempere que frente a los flujos de los años sesenta caracterizados por dirigirse los flujos migratorios desde el ámbito rural al urbano, en los noventa se registra un trasvase desde grandes núcleos urbanos a otros de menor tamaño, aunque la mayor parte de las regiones implicadas sigan siendo las mismas.⁶⁸¹

También destaca el Informe del CES que el mayor nivel formativo es un factor que facilita la movilidad geográfica interna, ya que el 68 por 100 de los migrantes han finalizado estudios medios, frente al 51 por 100 de la población general, y los migrantes con titulación superior alcanzan el 18,4 por 100 frente al 10,3 por 100 de la población.⁶⁸²

Por otra parte, los flujos migratorios interprovinciales siguen siendo muy intensos pero los antiguos focos de atracción -Madrid, Cataluña y País Vasco- han dejado de serlo y la zona de mayor atracción se sitúa en la franja levantina, desde Girona hasta Huelva, a lo que habría que añadir tanto el archipiélago balear como el canario, aunque existan zonas en algunas de estas provincias con alta tasa de desempleo. También ha cambiado el recorrido ya que la mayoría de los flujos son de corta distancia, entre provincias contiguas, independientemente de que pertenezcan o no a la misma Comunidad Autónoma.

Haciendo una radiografía socioeconómica por provincias, se puede concluir que *“se ha expulsado población de las provincias menos dinámicas económicamente y se ha atraído hacia las que se han situado en los lugares más elevados del ranking socioeconómico de la década de los noventa”*⁶⁸³

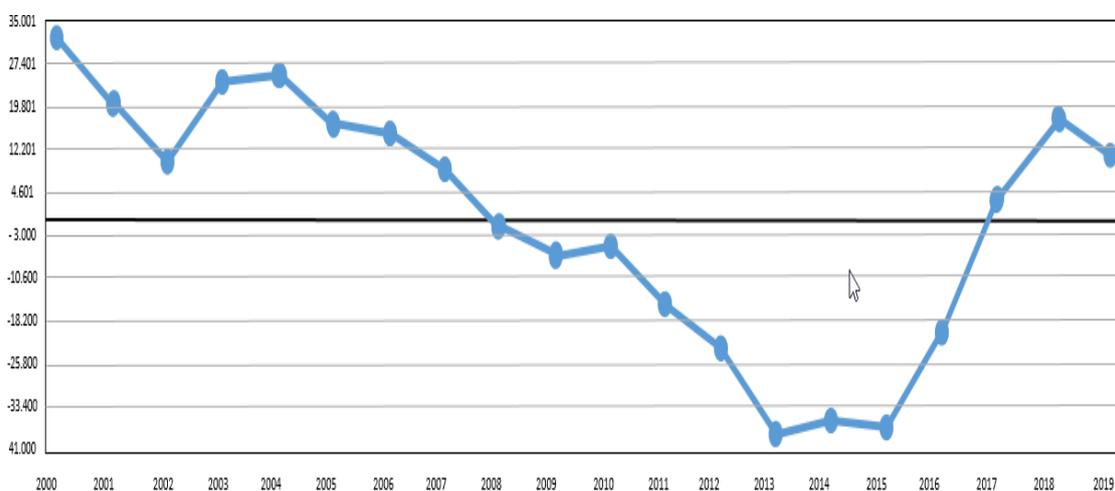
⁶⁸¹ ⁶⁸¹ RÓDENAS CALATAYUD C. y MARTÍ SEMPERE, M. ob. cit. p. 39.

⁶⁸² CES: ob. Cit., p. 62.

⁶⁸³ RÓDENAS CALATAYUD C. y MARTÍ SEMPERE, M. ob. cit., p.39.

1.F. Migraciones interiores en el siglo XXI: 2001-2019

Gráfico 8.- Variaciones residenciales 2000-2019



Fuente INE. Estadística de variaciones residenciales. Saldo total: españoles

La evolución de las migraciones interiores durante las dos primeras décadas del siglo XXI ofrece características significativas. Durante los primeros años continúa la inercia de los últimos años del siglo XX al consolidarse la fase alcista del ciclo económico. Pero esta situación cambia sustancialmente como consecuencia del cambio de ciclo producido a partir de 2008, que se inicia como crisis financiera pero que evoluciona hacia una profunda depresión económica cuyos efectos se alargan hasta 2015, y que tiene un gran impacto en los movimientos migratorios. Aquellos inmigrantes considerados vulnerables, ya que como consecuencia de la crisis se hallaban en situación de desempleo, son incentivados a retornar a sus países de origen. Por otro lado, la crisis general conocida como la “primavera árabe” va a provocar flujos inmigratorios hacia la Unión Europea, una de cuyas vías de acceso es España, como frontera exterior del Mediterráneo occidental, además de las ciudades de Ceuta y Melilla y el archipiélago canario.

También se traduce La prolongación de la crisis económica tiene incidencia en un rebrote de la emigración de españoles, sobre todo de jóvenes profesionales, que, en régimen de libre circulación o bajo la condición de emigrantes, se dirigen a países de la Unión o a países extracomunitarios para desempeñar un trabajo acorde con su formación y expectativas profesionales. Estos dos últimos aspectos son objeto de tratamiento en las partes dedicadas a la emigración y la inmigración.

En esta parte limitaremos nuestro análisis a los movimientos migratorios interiores, que, incorporan una dimensión novedosa, consistente en la migración interior de los propios inmigrantes, ya que a partir de 2008 la Estadística de Migraciones (EM) recoge datos desagregados de migrantes interiores españoles y extranjeros. Como es tradicional los valores aportados por la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) y la EM son distintos para el periodo.

Se llevará a cabo una presentación conjunta del periodo, sin dividirlo por década o periodos inferiores, a pesar de las diferencias entre los años iniciales, el periodo intermedio y los años finales, ya que, dada la proximidad temporal, si bien se cuentan con registros numéricos suficientes, no abundan los estudios específicos.

Como consecuencia de los intensos flujos migratorios interiores que se registraron en los últimos años del siglo XX, a comienzos del nuevo siglo una de cada cinco personas en España tenía fijada su residencia en una provincia distinta a la de su nacimiento.⁶⁸⁴

Entre 2001 y 2007 se produjeron 6.219.965 movimientos migratorios intraprovinciales y 4.191.949 interprovinciales. Los flujos migratorios internos de ciudadanos españoles crecieron a un ritmo menor que los ciudadanos nacidos en el extranjero (inmigrantes).

Según los datos del INE, las migraciones de los nacidos en España disminuyen en el periodo del 84,9 al 64,2 por 100, mientras que las de los nacidos en el extranjero aumentan desde el 15,1% al 35,8%. No obstante, conviene precisar que, si bien como consecuencia del importante flujo inmigratorio, la movilidad de este colectivo supera a la de los migrantes interiores españoles, una vez radicados en España, los migrantes nacidos en el extranjero tienden a perder movilidad, lo que influye en la disminución del trasvase poblacional.

La presencia creciente de inmigrantes crea una nueva dinámica en la evolución de las diferentes provincias, así hay dieciséis de ellas que registran incrementos de población al sumarse el flujo de la migración española con la inmigrante; otras seis registran incrementos de población española, aunque disminuye la nacida en el

⁶⁸⁴ La EVR se elabora a partir de las altas y bajas por cambio de domicilio que se registran en el padrón municipal. Desde 1996 estos padrones son permanentemente actualizados, y en ellos deben inscribirse todas las personas que residan en España, sean españoles o extranjeros, independientemente de que se hallen en situación irregular. Se obtienen así los flujos migratorios interiores: los que se producen entre diferentes municipios, luego pueden presentarse a nivel provincial o de comunidad autónoma, mientras que los que se producen desde el extranjero reflejan la inmigración. Las tasas se obtienen dividiendo el numerador (stocks) por el denominador (flujos) p.ej. 789 vecinos de Castrillo de Don Juan: 58 rumanos= 13,6 % de extranjeros.

extranjero y una (Álava) ofrece un saldo positivo, exclusivamente por el incremento de la población inmigrante.

Las otras veintiocho provincias registran saldos negativos tanto de migraciones interiores de nacionales españoles como extranjeros. Madrid y Barcelona son las dos provincias que más población pierden, por encima de los 120.000 habitantes, si bien ejercen un fuerte impacto en los movimientos migratorios de las provincias limítrofes.⁶⁸⁵

Por otra parte, no es acertada la visión que considera a los migrantes como un conjunto homogéneo; la edad, como factor muy destacado para la empleabilidad, y el nivel formativo son dos factores que influyen en el grado de movilidad. Como se ha expuesto en relación con la emigración española, es necesario contar con un capital mínimo, personal y económico, para migrar. También, en relación con la migración interior,⁶⁸⁶

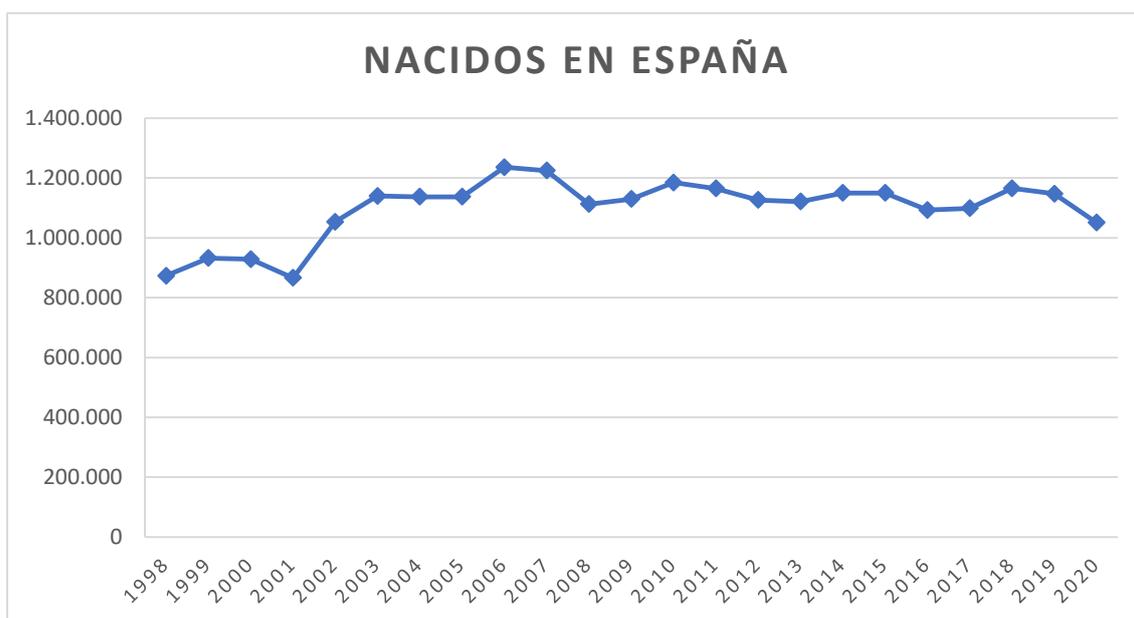
En conclusión, durante los ocho primeros años del siglo XXI, más de cuatro millones de personas cambiaron su domicilio, al residir en lugar distinto al de su nacimiento, lo que representaba más de 25 por 100 del total de la población, si bien hay que reseñar que casi la totalidad del incremento se debió al aumento de la población inmigrantes, que paso de representar el 4,8 por 100 de la población total en 2001 al 13,1 por 100 en 2008.⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ CÁMARA IZQUIERDO, N. Los movimientos migratorios en la España actual. *Estudios Geográficos* 2009 vol. 70 nº 267, p. 365.

⁶⁸⁶ *“Cuanto mayor es el capital humano individual, más altos son los réditos derivados de la movilidad, pues la capacidad para obtener mejores salarios y oportunidades laborales se incrementa.... Dentro de la selectividad migratoria, el logro educativo se identifica como uno de los más relevantes. Las personas con mayor nivel educativo son más propensas a cambiar de residencia”* GONZALEZ-LEONARDO, M. Migraciones internas, inmigración exterior y emigración de españoles hacia el extranjero: un balance por nivel educativo. ¿Es España un país de baja movilidad? *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 2020, vol. 66 Nº 3 p.613.

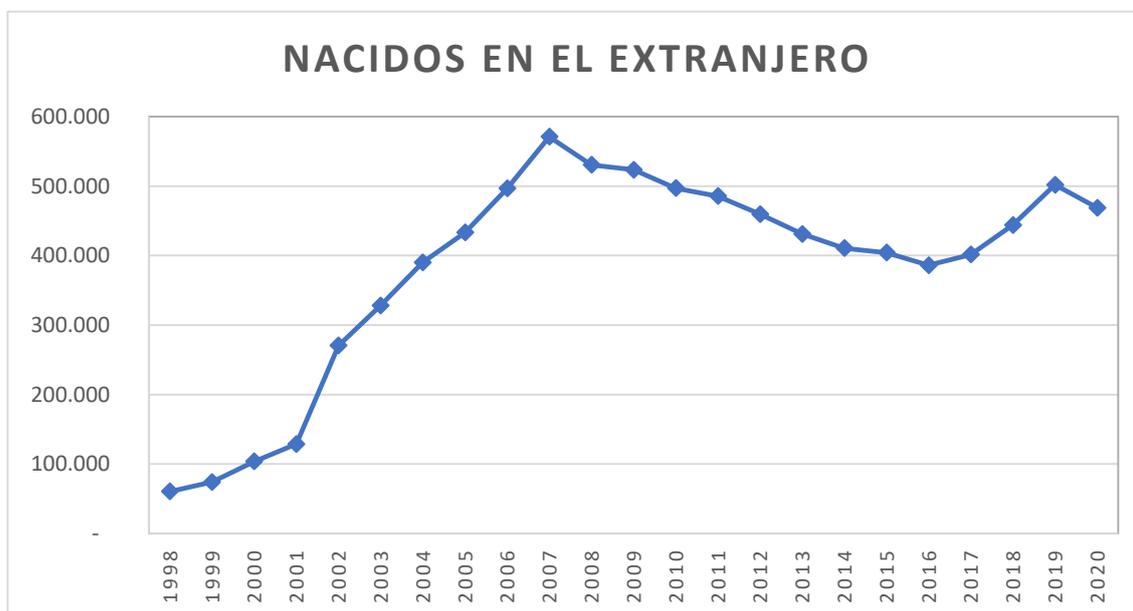
⁶⁸⁷ CÁMARA IZQUIERDO, N. op. cit. p. 351.

Gráfico 9.- Migraciones interiores de españoles 2001-2019



Fuente: INE. Estadística de Variaciones Residenciales. Saldo total, españoles

Gráfico 10.- Migraciones interiores de extranjeros 2001-2019



Fuente: INE. Estadística de Variaciones Residenciales. Saldo total, extranjeros

En el año 2008 se registra un brusco cambio en el ciclo económico con un gran impacto en cuanto al número y orientación de los movimientos migratorios. Como

resultado del mismo, la movilidad interior disminuye, sobre todo por parte de los nacidos en España, pero no ha desaparecido por completo, gracias a la mayor movilidad de la población inmigrante. No obstante, hay que señalar que el nivel de formación de los migrantes tanto españoles como nacidos en el extranjero influyen tanto en el grado de movilidad como en el destino de los flujos.⁶⁸⁸

La crisis ha tenido un impacto en la dirección de los flujos, siendo las regiones más afectadas por la misma las emisoras de migrantes y, en cambio, han sido receptoras las que han resistido mejor. Durante el periodo de expansión económica las migraciones interiores favorecieron el proceso de convergencia regional en renta per cápita. En la época de recesión se ha revertido el proceso y han aumentado las diferencias en los niveles de renta.⁶⁸⁹

Por otra parte, se ha constatado que el origen de los flujos migratorios interiores no se corresponde en todos los casos con lugares – municipios o provincias- con altas tasas de desempleo, ni siempre se dirigen a lugares en los que las tasas de desempleo sean inferiores ni, por último, que migren siempre quienes se encuentran desempleados, ya que junto a los denominados factores “duros” - retribución y empleo- juegan otros denominados blandos – precio de la vivienda, confort social y ambiental- que junto a la existencia de redes familiares pueden decantar no tanto la decisión de migrar cuanto el destino.⁶⁹⁰

La prolongación de la crisis económica de 2008, cuyas consecuencias se prolongaron hasta 2015 se reflejó en una menor movilidad interior, más acusada en los españoles que en los extranjeros⁶⁹¹

La salida de la crisis económica a partir de 2015 vuelve a influir en la dirección de los flujos, aumentando de nuevo el atractivo de la ciudad, sobre todo para los migrantes no nacionales, a pesar del incremento en el precio del alquiler de la vivienda. Este hecho, junto al descenso en el volumen de la presión inmigratoria, inciden en que las expectativas por remediar el “desierto demográfico” de la España interior se alejen.⁶⁹²

⁶⁸⁸ GONZALEZ-LEONARDO, M. op. cit. p. 610.

⁶⁸⁹ MINONDO URIBE-ETXEBERRIA, A., REQUENA SILVENTE, F. y SERRANO DOMINGO, G. Movimientos migratorios en España antes y después de 2008. “La economía de las regiones españolas en la crisis”. *Papeles de Economía Española* 2013 nº 138 p.. 95

⁶⁹⁰ *Los factores duros motivan la decisión de migrar y los blandos el destino.* GONZALEZ-LEONARDO, M. op. cit. p.597

⁶⁹¹ ARTAL TUR, A., NAVARRO AZORÍN, J. M., REQUENA SILVENTE, F. Las migraciones interiores en España durante la crisis económica. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2015, p..154

⁶⁹² OTERO-ENRÍQUEZ, R; GARCÍA ABAD, J.; DOMÍNGUEZ-MÚJICA, J.; PÉREZ CARAMÉS, A. inmigración y dinámicas territoriales en España: crisis y recuperación (2008-2017) *Anuario CIDOB de la Inmigración* 2019, p. 189-218

II. CONSIDERACION SOCIAL DE LOS MIGRANTES INTERIORES

Desde el punto de vista jurídico los migrantes interiores nacidos en España no deben hacer frente a uno de los grandes obstáculos para los inmigrantes que es la equiparación de derechos basada en la nacionalidad. En cuanto fundamento del ejercicio de los derechos políticos y soporte para la no discriminación, los españoles que migraron dentro del territorio nacional no deberían haber sido objeto de ningún tipo de rechazo étnico o social.

Sin embargo, compartir la nacionalidad no ha garantizado que los migrantes interiores nacidos en España no hayan sufrido análogas tensiones y discriminaciones sociales a las que se enfrentaron los emigrantes españoles en el extranjero.

En los años sesenta y setenta, los migrantes abandonaron las zonas rurales y se instalaron en los suburbios de las ciudades, en condiciones de precariedad y abandono. Aunque las concentraciones no siempre se adecúan a los orígenes, en el destino suele surgir la conciencia social como colectivo, que les sirve de protección y, con frecuencia, cristaliza en movimientos ciudadanos y sociales, cauce para las reivindicaciones de acceso a unas condiciones básicas de vivienda, educación y servicios sociales.⁶⁹³

Esta conciencia de minoría se ve reforzada cuando en el entorno social en el que viven existe un clima de identidad nacional reforzada, basada en diferencias culturales o lingüísticas, propias de la región de asentamiento.

La identidad cultural, uno de cuyos aspectos básicos es el conocimiento de la lengua, es uno de los elementos configuradores de la identidad nacional⁶⁹⁴, pero ésta no se configura solo ni siquiera principalmente en el plano jurídico, sino que incluye componentes como la propia idiosincrasia, basada, como ocurría a principios del siglo XX en características raciales (País Vasco, Brasil, Venezuela o México) o en aspectos lingüísticos y culturales, propia de mediados y finales del siglo XX Cataluña

Aunque la minusvaloración social de los migrantes se produjo en todas las regiones y ciudades de destino, hay dos comunidades autónomas en las que la afluencia masiva de migrantes de otras regiones hizo que se sintiese como una amenaza a la “identidad nacional”, lo que se tradujo en expresiones públicas de descalificación. Fueron el País Vasco, calificando como “maketos” a los inmigrantes de otras

⁶⁹³ *“Inmigrantes, problema de la vivienda y movimiento vecinal fueron tres fenómenos que estuvieron relacionados durante los años sesenta.”* BURBANO TRIMIÑO, F.A. op.cit. p. 131

⁶⁹⁴ CASTLES, S., HAAS de H., MILLER M.J. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* Palgrave Macmillan 2014 p.64

regiones, particularmente a los castellanos, y Cataluña, denominando “charnegos” a los inmigrantes castellano parlantes, particularmente murcianos y andaluces.

En el primer caso, el supremacismo vasco tiene, en su origen, motivaciones étnicas o biológicas, creando y manteniendo una imagen superior de la población “euskaldun”, que fue rentabilizada en distintas coyunturas migratorias.⁶⁹⁵

En el caso catalán, el término “charnego” se generaliza a partir de los años 60 del siglo XX para referirse a los matrimonios mixtos entre migrantes españoles y catalanes o catalanas y a sus descendientes.⁶⁹⁶

La “identidad nacional catalana” tiene una base fundamentalmente lingüística y cultural, lo que condiciona la integración de los migrantes a la aceptación de las señas identitarias nacionalistas, en particular, el conocimiento y utilización del idioma.

III. ACTUACION ADMINISTRATIVA

III.A. Durante el Régimen franquista

En la dictadura, y a pesar de la abundante legislación en materia de asistencia social, no hubo una protección específica para los migrantes interiores.⁶⁹⁷

Desde la postguerra hasta finales de la década de la cincuenta, el modelo de acción social, caracterizado como de Beneficencia pública estatal, se articula en torno a tres ejes: la creación o actualización de seguros sociales de protección a la familia (1938) y subsidio de vejez (1939), el reconocimiento de la contingencia de enfermedad profesional y la actualización del seguro de accidente de trabajo. La acción benéfica del Estado, centralizada en el Ministerio de la Gobernación, cuyo núcleo lo constituye la Obra de Auxilio Social, y la Beneficencia promovida por diputaciones provinciales y ayuntamientos. Las acciones que se llevan a cabo están

⁶⁹⁵ "La fisonomía del bizkaino es inteligente y noble; la del español inexpresiva y adusta. El bizkaino es nervudo y ágil; el español es flojo y torpe. El bizkaino es inteligente y hábil para toda clase de trabajos; el español, es corto de inteligencia y carece de maña para los trabajos más sencillos ". Bizkaitarra, nº 29.

⁶⁹⁶ El término “charnego” es utilizado “ en la sociedad catalana para denominar a un colectivo que, aunque procedente de una migración interna española, se considera extranjera en términos de nación catalana” CLUA I FAINÉ, M. Catalanes, inmigrantes y charnegos: “raza”, “cultura” y “mezcla” en el discurso nacionalista catalán. *Revista de Antropología Social* 2011 nº 20, p.58.

⁶⁹⁷ Alemán Bracho, M^a. C. “Una perspectiva de los servicios sociales en España” Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social, [S.I.], n. 2 dic. 1993 p. 198.

orientada a los colectivos especialmente vulnerables, sin que los migrantes interiores figuren entre ellos.⁶⁹⁸

Coincidiendo con la transformación y estabilización de la economía española, se inicia una segunda etapa que se extiende desde 1960 hasta la Constitución de 1978 y que se define como la etapa de la Asistencia Social, caracterizada como un servicio público, con financiación estatal, destinado al auxilio de aquellas personas que no se encuentran en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas. Estas ayudas, cuya configuración como derecho subjetivo es discutible, tiene carácter subsidiario de la cobertura que pueda obtenerse del círculo familiar o del sistema de la Seguridad Social, en el que terminarán por integrarse como prestaciones complementarias.

Entre los principios generales que rigen la Ley de creación de los Fondos Nacionales, creados por la Ley 45/1960, de 21 de julio, destaca por su claridad la justificación reflejada en la exposición de motivos:

“La política fiscal que se configura por la presente Ley da un amplio desarrollo al principio de la acción subsidiaria del Estado como gerente del bien común. Para el desarrollo de los fines que se establecen, el Estado no desconoce ni suplanta a la sociedad, sino que promueve, fomenta y ayuda la actividad de las agrupaciones infrasoberanas, interviniendo subsidiariamente para encauzar, dirigir y fortalecer su acción espontánea, de manera que, en la medida posible, determinadas atenciones exigidas por el bien general sean cubierta autónomamente por ella”⁶⁹⁹

De los cuatro Fondos Nacionales creados, el Fondo Nacional de Protección al Trabajo es concebido como un instrumento para hacer compatibles las exigencias de la justicia social respecto a los más desfavorecidos con el desarrollo económico y el incremento de la productividad. Esta orientación influirá en la actuación administrativa en este ámbito. Entre las finalidades del Fondo⁷⁰⁰ figura el de: “facilitar los movimientos migratorios, interiores y exteriores, de la mano de obra, de acuerdo con las exigencias de la economía nacional”.

A pesar de estos propósitos, la realidad es que la concesión de ayudas a los migrantes interiores tardó mucho tiempo en instrumentarse, tanto por la

⁶⁹⁸ CERDEIRA GUTIÉRREZ, I. Los Servicios sociales del franquismo a la Constitución, *Cuadernos de Trabajo Social*, 1987 nº 135 pp. 135-158.

⁶⁹⁹ Ley 45/1960, de 21 de julio, por la que se crean determinados Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro. BOE del 23

⁷⁰⁰ art. 13.b) de la Ley

preponderancia que se dio a la emigración, lo que la norma denomina “migraciones exteriores”, como a la inexistencia de un órgano específico encargado de su gestión, ya que al tratarse de una situación vinculada al mercado de trabajo, se atribuyó la competencia a los servicios públicos de empleo, que no se mostraron especialmente eficaces en la gestión de estas ofertas y demandas, que además presentaban dificultades especiales.

Una vez creado el Instituto Español de Emigración (IEE) en 1956, éste se constituye en órgano gestor de las ayudas para los emigrantes, mientras que las ayudas para los migrantes interiores se resuelven por el propio Fondo, si bien se canalizan a través de las oficinas de colocación de la OSE y de la Dirección General de Empleo.⁷⁰¹

La cuantía de las ayudas permanece indeterminada, siendo los principales requisitos que los ingresos del trabajador por cuenta ajena no superen las 40.000 pesetas y que la movilidad se produzca entre las zonas que determine el propio Ministerio de Trabajo. Se conceden también ayudas para la reagrupación familiar de los migrantes, condicionadas a que hayan conseguido vivienda en la población de destino.⁷⁰²

Dado el carácter expansivo del IEE, las ayudas a las migraciones pasaron a su ámbito competencial. Los primeros datos sobre ayudas concedidas por el Instituto Español de Emigración, recogidas en el Anuario de Emigraciones de 1993 se remontan al año 1965 en que se concedieron un total de 8.051 ayudas, reduciéndose a 6.547 en 1996; aumentaron a 11.454 en 1997 y, de nuevo, disminuyeron a 8.683 en 1968.

Resulta imposible documentar una justificación para tales oscilaciones, aunque dado que el concepto registrado es el “migraciones laborales asistidas”, parece lógico que obedezca más a incidencias de naturaleza administrativa, derivadas de la menor disponibilidad de fondos

A partir de 1969 se dispone de una serie estadística de las ayudas concedidas, clasificadas en individuales y colectivas.

⁷⁰¹ Orden de 8 de enero de 1962 por la que se dictan instrucciones para los Órganos del Departamento en relación con la ejecución de las normas generales para la aplicación del Plan de Inversiones del Patronato del Fondo Nacional de Protección al Trabajo. BOE del 19

⁷⁰² Art. 30

Cuadro 23.- Migraciones laborales asistidas años 1969-2001

AÑO	INDIVIDUALES	COLECTIVAS	TOTAL
1969	2.988	5.145	8.533
1970	3.850	5.198	9.048
1971	4.430	4.350	8.780
1972	3.126	7.030	10.156
1973	4.397	4.951	8.630
1974	12.977	7.462	20.139
1975	16.636	6.318	22.954
1976	19.124	7.418	26.542
1977	21.837	6.437	28.274
1978	14.264	4.654	18.918
1979	23.678	3.905	27.583
1980	12.034	1.672	13.703
1981	8.110	919	9.029
1982	9.833	1.417	11.250
1983	8.498	983	9.481
1984	8.562	633	9.481
1985	7.577	1.364	8.941
1986	15.330	84	15.414
1987	3.285	28	3.313
1988	2.951	30	2.981
1989	4.129	12	4.141
1990	4.284	19	4.303
1991			3.167
1992			4.141
1993			3.451
1994			3.350
1995			3.022
1996			3.365
1997			3.208
1998			3.337
1999			3.153
2000			3.047
2001			2.530

Fuente: Dirección General de Migraciones. Anuarios de Migraciones 1993 y 2002. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. p. 61

III.B. Regulación de las ayudas

La necesidad de intensificar la intervención administrativa se puso de manifiesto a partir de mediados de la década de los setenta al producirse iniciativas promovidas por los agricultores, originadas por la escasez de mano de obra para la realización de actividades agrícolas de temporada, cuya breve duración desincentivaba el desplazamiento de trabajadores españoles.

Para hacer frente a esta situación, asociaciones de empresarios, en colaboración con los Ayuntamientos, y organizaciones sindicales intentaron coordinar las actuaciones con objeto de conseguir la continuidad de la ocupación mediante una concatenación de las campañas que evitase tanto puntas de demanda y la competencia intersectorial e interregional entre los empleadores por la escasa mano de obra disponible como los prolongados periodos de inactividad. Por ejemplo, en la zona de Lleida, desde 1986-87, empresarios agrícolas y representantes de los trabajadores del sector agrícola en colaboración con Administraciones públicas y Municipios de la zona, llegaron a un acuerdo en el convencimiento de que era necesario atraer flujos de trabajadores a la zona, así como regularizar a los trabajadores extranjeros que se ocupaban ocasionalmente en estas tareas⁷⁰³

La primera disposición normativa específica sobre esta materia, en la senda iniciada por los Fondos nacionales aunque con financiación presupuestaria general, es la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 12 de marzo de 1985,⁷⁰⁴ uno de los cuales, denominado “Apoyo a las migraciones interiores”, tenía por objeto:

“facilitar a los trabajadores parados e inscritos en las oficinas de empleo el traslado de su lugar habitual de trabajo a otra localidad dentro del territorio nacional, con el fin de ocupar un puesto de trabajo”.

Para ello se subvencionaban los gastos del desplazamiento: importe del viaje y una dieta por cada día empleado en el desplazamiento. También se subvencionaban los gastos de reagrupación familiar: importe del viaje y transporte de enseres y mobiliario hasta determinadas cuantías.

⁷⁰³ CES: Informe 1/2000, p. 79.

⁷⁰⁴ Orden de 12 de marzo de 1985 por la que se establecen diversos programas de apoyo a la creación de empleo. Programa VI, art. 18 BOE del 23

En la reestructuración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, llevada a cabo en 1985,⁷⁰⁵ se crea la subdirección general de movimientos migratorios, a la que entre sus competencias atribuye: Art. 8.4 *“Ordenar y evaluar las migraciones laborales interiores”*. A raíz de esto se pondrán en marcha una serie de programas, regulados en sucesivas Órdenes Ministeriales, la primera de las cuales, de 28 de febrero de 1986, regula de forma específica las ayudas para apoyo de las migraciones interiores en el marco de la lucha contra el desempleo.⁷⁰⁶

La Orden añade a las tradicionales ayudas para facilitar el traslado de los trabajadores desde su domicilio hasta el del nuevo lugar de trabajo, así como para la reagrupación familiar, un nuevo programa de acción social, que comprende:

- Alojamiento para los trabajadores y sus familias,
- Guarderías infantiles públicas o concertadas,
- Asistencia sanitaria para supuestos no cubiertos por la Seguridad Social,
- Readaptación social mediante formación general básica y profesional,
- Estudios sociológicos que permitan conocer la situación de determinados colectivos.

Estas acciones pueden llevarse a cabo de forma directa, a través de la concesión de prestaciones económicas individuales, o mediante conciertos o convenios con terceros, preferentemente con Ayuntamientos y organizaciones sin ánimo de lucro.

Durante estos años se llevaron a cabo diversos programas de actuación con algunos colectivos, como el gitano, para los que el nomadismo era aún práctica habitual. En colaboración con algunos Ayuntamientos de la Rioja, como el de Santo Domingo de la Calzada durante los años 1988-89 se llevaron a cabo, mediante un convenio con la Cruz Roja, programas de alojamiento en tiendas de campaña y escolarización de los niños durante los periodos de recolección de la patata.⁷⁰⁷

En estas campañas se incluía la realización y financiación de acciones de asesoramiento jurídico e información sociolaboral llevadas a cabo por los agentes sociales, principalmente las organizaciones sindicales.⁷⁰⁸

⁷⁰⁵ Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se suprimen determinados Organismos autónomos del Departamento. BOE del 24

⁷⁰⁶ Orden de 28 de febrero de 1986, por la que se regulan las ayudas para apoyo a las migraciones interiores. BOE del 11 de marzo

⁷⁰⁷ La información procede de una de las trabajadoras sociales participante en el programa.

⁷⁰⁸ Informe extraordinario de la Institución del Ararteko ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento Vasco, *“Situación de la población temporera en Álava. Condiciones del trabajo temporero en las campañas de vendimia y recolección de patata.”* Septiembre de 2002. Actuaciones desde 1995.

Aunque el objetivo que perseguía el Convenio de 1997 era *“la adecuada planificación y ordenación de las campañas de empleo temporal agrícola con la consiguiente mejora de las condiciones sociolaborales de los trabajadores migrantes”* (Clausula I) tanto la afluencia como las condiciones salariales y de alojamiento estaban condicionadas a la coyuntura económica, lo que hacía en coyunturas expansivas que se redujese la afluencia de trabajadores españoles y se produjese una deriva creciente hacia la ocupación de trabajadores extranjeros. Situación que se refleja en el protocolo adicional de 21 de septiembre de 1999.

Cuando, por R.D. 1458/1991, de 11 de octubre, se crea la Dirección General de Migraciones,⁷⁰⁹ sin perjuicio del énfasis en la competencia inmigratoria, se le sigue encomendado la organización y asistencia de las campañas de empleo temporal y de temporada, así como la planificación, encaminamiento y asistencia a los trabajadores y sus familias que participen en migraciones interiores

En el plano normativo, en el nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería de 1996⁷¹⁰ se incluía la previsión de que el contingente se pudiese utilizar para *“la cobertura de ofertas de empleo no atendidas ..para sectores de trabajo y zonas geográficas determinadas”* (art.70), disponiendo que el permiso de trabajo de tipo A era el adecuado *“para realizar actividades de temporada o trabajos de duración limitada”* (art.75).

A pesar de que se intentó simplificar el procedimiento, con reducción de los tiempos de tramitación de visados y permisos, el funcionamiento administrativo no resultaba lo suficientemente ágil para dar respuesta a las necesidades planteadas por los empleadores, se intensificaron los contactos, iniciados en 1992, con la Federación Española de Municipios y Provincias para acordar pautas de actuación coordinada en todos los municipios, así como con los agentes sociales, que culminarían en el Convenio Marco de Colaboración para las distintas campañas agrícolas de empleo temporal, formalizado el 17 de diciembre de 1997 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y los sindicatos y asociaciones de empresarios del sector agrario.⁷¹¹

⁷⁰⁹ Real Decreto 1458/1991, de 11 de octubre, por el que se crea la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Art. 8º 2 b) y d) BOE del 12

⁷¹⁰ Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. BOE del 23

⁷¹¹ CES: INFORME 1/2000, pp. 80-81

El traslado de la Dirección General de Migraciones, desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al Ministerio de Asuntos Sociales motiva una reformulación de los programas de ayuda a las migraciones interiores, al revelarse como un medio instrumental válido para el ejercicio de las competencias de la Administración del Estado en la materia.⁷¹²

La nueva norma no difiere en esencia de la disposición que deroga ya que tanto los programas, que se mantienen sin variaciones significativas, como los beneficiarios y los tipos de ayuda son coincidentes, si bien se perfecciona el procedimiento de concesión para acomodarlo a los requisitos normativos para la concesión de subvenciones públicas.

Cuadro 24.- Ayudas a las migraciones interiores durante 1994

Programas	Importe miles pts.
Desplazamientos por ferrocarril y carretera	35.969
Traslados de enseres y mobiliario	256
Acondicionamiento de alojamientos	19.750
Organización de los desplazamientos	805
Guarderías y residencias	10.500
Asesoramiento e información sociolaboral	12.697
Asistencia socio-jurídica	16.596
Total	96.573

Fuente: Anuario de Migraciones. Ministerio de Asuntos Sociales. 1995 p. 214

Esta línea de actuación no se quiebra a pesar de los vaivenes provocados por la reestructuración de los Departamentos ministeriales en 1996,⁷¹³ basada en la supresión de aquellas Direcciones Generales que resultan innecesarias, entra las que figura la Dirección General de Migraciones, cuyas funciones son asumidas por la Dirección General de Trabajo y Migraciones, dentro del ámbito de la Secretaría General de Empleo.

⁷¹² Preámbulo de la Orden de 4 de noviembre de 1994, por la que se regulan medidas de apoyo a las migraciones interiores. BOE de l11

⁷¹³ Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Defensa, de Fomento, de Educación y Cultura, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Industria y Energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo. y de Medio Ambiente. BOE del 11

En la estructura resultante, regulada en el RD 1888/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,⁷¹⁴ en la fusionada Dirección General de Trabajo y Migraciones se incardinan de forma yuxtapuesta tanto las competencias tradicionales de la Dirección General de Trabajo, verdadero núcleo duro del Departamento, junto a las que desarrollaba la extinta Dirección general de Migraciones, cuyas tres subdirecciones generales se mantienen no sólo con las mismas competencias sino con idéntica denominación.

La única variación, también puramente formal, consiste en que *“la planificación, encaminamiento y asistencia a los trabajadores y sus familias que participan en migraciones interiores”*⁷¹⁵ se traslada a la Subdirección General de Inmigración, lo que daría a entender que los migrantes interiores son mayoritariamente extranjeros a pesar de que *“la organización y asistencia de las campañas de empleo temporal, de temporada y de emigración cualificada”*⁷¹⁶ se mantiene en la Subdirección General de Movimientos Migratorios.

Esta diferente ubicación se mantiene en la siguiente reestructuración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ⁷¹⁷ en la que si bien las migraciones interiores figuran en la denominación de la segunda de las subdirecciones generales con las que cuenta,⁷¹⁸ la competencia para la organización y asistencia de las campañas de empleo temporal, de temporada y de emigración cualificada se residen en la otra subdirección general, la de Emigración. ⁷¹⁹

Una modificación de mayor calado consiste en el cambio en la denominación del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), que se mantiene como entidad gestora de la Seguridad Social, para transformarlo en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO), al que se le atribuyen de forma genérica, sin que se refleje en su estructura orgánica, las migraciones *interiores*”.

Las modificaciones en la estructura administrativa tuvieron un impacto relativo tanto en el planteamiento como en las líneas de actuación en relación con las

⁷¹⁴ BOE del 6 de agosto

⁷¹⁵ Art. 9.3. 5ª e)

⁷¹⁶ Art. 9.3. 4ª b)

⁷¹⁷ Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y se transforma el Instituto Nacional de Servicios Sociales en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. BOE de 6 de febrero

⁷¹⁸ Subdirección General de Regulación de la Inmigración y Migraciones Interiores: art.12.3. 2ª

⁷¹⁹ Art.12.3. 1ª

campañas. Así el Anuario de Migraciones de 1998, relativo a las campañas de empleo temporal recoge los datos siguientes:

Cuadro 25.- Migraciones interiores en 1998

Productos	Provincias	Trabajadores	Subvenciones (miles/pts.)
Patata/vendimia	Álava y Rioja	3.300	15.745
Vendimia	Barcelona	2.500	15.900
Tabaco/Espárrago	Cáceres	4.000	4.214
Fresa	Huelva	20.000	39.397
Fruta	Huesca, Lleida	3.000	19.770
Hortofrutícola	Murcia	3.800	5.386
Aceituna	Jaén	10.000	5.247
Fruta/ Vendimia	Zaragoza	1.600	5.887
Espárrago/ Tomate	Navarra	2.000	9.059
Otras	Varias	3.000	12.309
Total		53.200	132.914

Fuente: Anuario de Migraciones, 1998. MTAS. Elaboración propia

Junto a actuaciones genéricas, como la organización y planificación de los desplazamientos, tanto por ferrocarril como por carretera, comunes a prácticamente todas las campañas, existen actuaciones específicas, unas como la organización de guarderías en las localidades de origen (Jaén y Murcia), que nos llevan a un perfil de migrante interior de nacionalidad española, frente a otras como la de la fresa en Huelva o la recogida de fruta en Aragón o la recogida de la patata en la Rioja, donde se financia el acondicionamiento de los alojamientos, lo que sugiere un perfil laboral de colectivos marginales, inicialmente españoles, y paulatinamente extranjeros, muchos de ellos en situación irregular.

Estas prácticas fueron asumidas con posterioridad por instituciones autonómicas, y los trabajadores españoles terminaron por ser desplazados por trabajadores extranjeros, tanto de países comunitarios (rumanos y búlgaros, principalmente) como de terceros países.

Cuadro 26.- Importe de las subvenciones para migraciones interiores

Año	Importe de las subvenciones (miles pts.)
1995	111.225
1996	101.535
1997	133.065
1998	184.616
1999	265.118
2000	325.697
2001	313.437

Fuente: Anuario de Migraciones 2002 p.188

El Convenio Marco de 1997 tampoco resultó suficiente para atender las demandas de empleo de temporada por lo que en 1999 se completó con un protocolo adicional en el que por primera vez se instrumentaba el procedimiento de las contrataciones en origen, con intervención directa de las organizaciones de empresarios. El programa pionero en esta práctica fue la campaña de la fresa en Huelva, orientada a la contratación de mujeres marroquíes en colaboración con la CNSS, organismo gestor de la Seguridad Social de Marruecos.

III.C. Las migraciones de temporada en el siglo XXI

Con la creación en 2004 de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración,⁷²⁰ la inmigración se configura como la prioridad política en la materia. De ella dependen la Dirección General de Inmigración, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y la Dirección General de Emigración.⁷²¹ Es precisamente a esta última, a la que en el artículo 8. 1. g) del RD 1600/2004,⁷²² se le atribuye *“la organización y asistencia de las campañas de empleo temporal, de temporada y de emigración cualificada”*, que ejerce a través de la Subdirección General de Pensiones Asistenciales y Programas de Actuación a favor de los emigrantes. En la

⁷²⁰ Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE del 19

⁷²¹ Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. BOE del 20 Art. 8.b)

⁷²² Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. BOE del 3

misma norma, (el IMSERSO pierde toda competencia en materia de migraciones interiores, y cambia la denominación, aunque no las siglas, al pasar a ser Instituto de Mayores y Servicios Sociales.⁷²³

A partir de este momento y con periodicidad anual se publicarán las sucesivas órdenes ministeriales para regular la concesión de subvenciones para las migraciones interiores.⁷²⁴ En todas ellas se establecen, junto a los programas tradicionales de ayudas a los migrantes, subvenciones a las entidades que intervienen tanto en la ordenación de los flujos como la inserción sociolaboral de los migrantes.

Esta secuencia anual de Órdenes Ministeriales se interrumpe en 2007 y la materia no vuelve a ser objeto de regulación hasta la publicación de la Orden TIN/1610/2011, de 3 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones para la ordenación de los flujos migratorios laborales de los trabajadores migrantes para campañas agrícolas de temporada.⁷²⁵ La razón de la interrupción está motivada por la formalización del Convenio, suscrito el 18 de julio de 2006, entre la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, la Federación Española de Municipios y Provincias y los Agentes sociales, y en el que adquiere carta de naturaleza el cambio producido en la situación migratoria temporal en España, en la que los migrantes de origen extranjero pasan a ser mayoritarios.

El citado convenio desarrolla las previsiones de los artículos 39 y 42 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, referidos respectivamente a la gestión colectiva de contrataciones en origen y al régimen especial de trabajadores de temporada.

Es decir, con esta Orden se consolida de forma definitiva el enfoque de las migraciones temporales como una modalidad de empleo desempeñado de forma prioritaria por trabajadores extranjeros contratados en origen de forma colectiva, incluyendo en el proceso la selección, el transporte, la garantía en las condiciones

⁷²³ art. 9.5)

⁷²⁴ Orden TAS/2717/2005, de 18 de agosto, para 1985; por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005, la concesión de subvenciones para la ordenación de los flujos migratorios laborales de los trabajadores migrantes y su inserción sociolaboral, (BOE del 22); la Orden TAS/2344/2006, de 14 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2006 la concesión de subvenciones públicas para la ordenación de los flujos migratorios laborales y la inserción sociolaboral de los trabajadores migrantes (BOE de 19) y la Orden TAS/1763/2007, de 11 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones para la ordenación de los flujos migratorios laborales de los trabajadores migrantes y su inserción sociolaboral (BOE del 16)

⁷²⁵ BOE de 14 de junio

de trabajo y alojamiento, así como el retorno al país de origen. Una modalidad migratoria que a principios del siglo XX se denominaba “emigración golondrina” y que en el siglo XXI paso a denominarse “emigración circular”.

Esta orientación se consolida definitivamente en 2012 con la publicación de la Orden ESS/1708/2012, de 20 de julio,⁷²⁶ que determina que los destinatarios de las ayudas pasen a ser mayoritariamente trabajadores extranjeros tanto residentes en España como contratados en origen, así como en la finalidad de las subvenciones que no solamente, ni principalmente benefician a los migrantes, sino a los agentes encargados de gestionar, y supervisar las distintas acciones.

Ni los cambios en la estructura administrativa ni la orientación política del Gobierno ni la coyuntura económica provocan una revisión de la normativa que es confirmada por la Orden ESS/378/2018, de 22 de marzo⁷²⁷ y Resolución de 24 de mayo de 2018.

La línea de gestión convencional se ha mantenido a lo largo de todo el periodo, sin solución de continuidad, y culmina en el Convenio entre la Administración General del Estado-Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y ASAJA, COAG-IR, UPA, FEPEX, CC-OO-INDUSTRIA, UGT-FICA Y FEMP para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada formalizado el 23 de septiembre de 2020.⁷²⁸

⁷²⁶Orden ESS/1708/2012, de 20 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas para la ordenación de los flujos migratorios laborales de trabajadores migrantes para campañas agrícolas de temporada y su inserción laboral. BOE de 1 de agosto

⁷²⁷ BOE de 12 de abril

⁷²⁸ BOE de 30 de octubre

CONCLUSIONES

1ª Los movimientos migratorios interiores representan desde el punto de vista cuantitativo el mayor volumen de los flujos migratorios registrados en España, de forma que en los primeros 60 años del siglo XX podrían acercarse a los diez millones de personas, representando un fenómeno de gran trascendencia, tanto demográfica como social.

2ª Los migrantes interiores y exteriores presentan perfiles análogos, pero no intercambiables.

3ª Las fuentes estadísticas existentes presentan hasta fechas recientes algunas inconsistencias.

4ª La nacionalidad no garantiza la equiparación de derechos ni evita la vulnerabilidad social

5ª Los migrantes interiores figuran entre los colectivos considerados vulnerables, si bien, la atención prestada desde las Administraciones Públicas ha sido escasa.

6ª En aquellas regiones con fuerte conciencia identitaria el migrante procedente de otra puede ser estigmatizado

7ª Al igual que ocurre con los países, las regiones y provincias alternan a lo largo de los años el papel de receptoras o expulsoras de migrantes.

8ª La normativa reguladora se ha ido adaptando a la situación migratoria, tanto en el enfoque como en los destinatarios, del paternalismo del franquismo al reclutamiento de extranjeros.

9ª La actuación de los poderes públicos ha sido mucho más limitada que en relación con los restantes flujos migratorios, teniendo escaso impacto tanto en su volumen como en su configuración.

10ª La organización administrativa, con independencia de la orientación política del Gobierno, ha buscado la participación de los agentes sociales y de los Ayuntamientos.

11ª Españoles y extranjeros residentes en España presentan dinámicas migratorias distintas, caracterizándose los segundos por un mayor nivel de movilidad interior.

SEGUNDO PILAR: POLÍTICAS DE INMIGRACION ESPAÑOLA Y COMUNITARIA

*“Las migraciones internacionales son una realidad que perdurará mientras subsistan, en particular, las diferencias de riqueza y desarrollo entre las distintas regiones del mundo. Pueden representar una oportunidad porque son un factor de intercambios humanos y económicos y permiten también que las personas realicen sus aspiraciones. También pueden contribuir decisivamente al crecimiento económico de la Unión Europea y de aquellos Estados miembros que necesitan emigrantes por las condiciones de su mercado laboral o su situación demográfica. Por último, aportan recursos a los emigrantes y a sus países de origen, participando en su desarrollo. De hecho, **la hipótesis de una inmigración cero parece tan irrealista como peligrosa**”.* Párrafo segundo de la Introducción del Pacto Europeo sobre inmigración y asilo. Nota de la Presidencia del Consejo. Bruselas, 24 de septiembre de 2008. Nº de doc. 13189/08 ASIM 68.

Introducción

Frente a una tradición emigratoria más que centenaria, la política inmigratoria en España cuenta con una trayectoria inferior al medio siglo. Se inicia, en sentido estricto, con la aprobación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España,⁷²⁹ en adelante LOEX, siendo sus otros dos hitos fundamentales la Proposición no de Ley de 1991⁷³⁰ y la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,⁷³¹ en adelante LOEXIS, que ha sido objeto de reforma hasta en seis ocasiones: LO 8/2000; LO 14/2003; LO 2/2009; LO 10/2011; RD-Ley 16/2012 y RD-Ley 11/2018.

La LOEX constituye la primera norma en materia de política inmigratoria, marcando una línea divisoria con la normativa anterior, al reconocer el disfrute por los

⁷²⁹ BOE del 3 de julio

⁷³⁰ Proposición no de Ley nº 162/000107, BOCG IV Legislatura nº 165 de 22.3.1999

⁷³¹ BOE del 12 de enero

extranjeros de los de derechos y libertades reconocidos en la Constitución española de 1978.

Conscientes sus autores de que, a pesar de la novedad de su planteamiento, es heredera de una larga tradición normativa en la materia, de la que en su preámbulo se declara sucesora, en particular del Real Decreto de 17 de noviembre de 1852, – sobre clasificación, residencia y condición civil de los extranjeros en España, norma que se consideró vigente al ser derogada por el Reglamento de ejecución de la Ley ⁷³².

En materia de asilo, la normativa es menos abundante. Se inicia con la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado ⁷³³ y la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.⁷³⁴

La normativa y la política españolas en materia inmigratoria van a resultar condicionadas a causa de la incorporación de nuestro país a la CEE⁷³⁵. Aunque en una primera fase, los efectos se notarán en un cambio de orientación de la normativa anterior, eliminando preferencias y excepciones por razones históricas,⁷³⁶ posteriormente con la incorporación de nuestro país a los grupos de ministros de Trevi y Schengen, y la ratificación de sus acuerdos, nuestro país inició el camino de la aplicación de la normativa y reglas comunitarias.

En el plano normativo, al no existir un planteamiento comunitario en la materia hasta la aprobación del Tratado del Lisboa, España goza de libertad para tomar decisiones propias y específicas, aunque a partir del año 2000, el margen de autonomía resulta cada vez más restringido, limitándose de forma progresiva a incorporar a nuestro derecho mediante transposición la normativa de la UE y contribuir a la ejecución de los acuerdos que adoptan los órganos comunitarios.

Por este motivo, se ha optado por integrar en un solo capítulo la política inmigratoria, tanto la española como la comunitaria, de forma que se estudiarán de forma separada aquellos periodos en los que tienen sustantividad propia y

⁷³² RD 1119/1986, del 26 de mayo

⁷³³ BOE del 27 de marzo

⁷³⁴ BOE del 31 de octubre

⁷³⁵ El Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas fue firmada el 12 de junio de 1985, entrando en vigor el 1 de enero de 1986.

⁷³⁶ Tales como exenciones de permisos o el abono de tasas para los trabajadores de ciertas nacionalidades en base a vínculos históricos

dinámicas separadas cada una de ellas -la española y la europea- y de forma conjunta el periodo en que discurren de forma paralela.

En coherencia con el planteamiento de la tesis, centraremos el análisis en tres factores que, entre otros muchos, caracterizan la realidad inmigratoria española: el volumen de los flujos y algunos de sus rasgos básicos; la actuación de los poderes públicos, tanto en el plano normativo como en el organizativo y, en tercer lugar, el grado de implicación social a través de los cauces de consulta y participación establecidos.

A pesar de que, para la normativa inmigratoria, al menos formalmente desde el año 2000 (LOEXIS), la integración social de los inmigrantes constituye uno de sus objetivos, queda formalmente al margen de este trabajo, tanto por su complejidad y trascendencia, que merecerían una investigación específica, sino también porque se considera que no ha sido objeto de un desarrollo coherente desde el conjunto de los poderes públicos. No obstante, se dejará constancia de los principales documentos aprobados tanto por el Gobierno como por la UE.

En relación con la política de la UE, dada su estructura jurídica, nos centraremos tanto en los Tratados constitutivos como en las directivas y reglamentos como decisiones jurídico político y los acuerdos de los Consejos Europeos, que suelen culminar el trabajo de las Conferencias Intergubernamentales y plasmarse en programas de acción.

Esta estructura jurídica ofrece tales peculiaridades que no podrá aplicarse a esta fase el esquema que se ha seguido hasta aquí, aunque se aludirá tanto al Parlamento Europeo como al Comité Económico y Social Europeo (CESE) y al Comité de las Regiones (CDR).

CAPÍTULO PRIMERO: NORMATIVA Y ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA EN MATERIA INMIGRATORIA

Con objeto de tratar de ordenar de una forma sistemática todo el periodo, se ha optado por distinguir diferentes etapas, en las que se considera que existen elementos suficientes para su individualización,

Las etapas a distinguir serían las siguientes:

- 1ª: Desde los orígenes hasta 1980
- 2ª: Política de extranjería: hasta 1990
- 3ª: Política activa de inmigración

La “política activa de inmigración” alcanza su punto culminante con la aprobación de la LOEXIS a principios del año 2000, iniciándose una década en la que el incremento en el número de inmigrantes y los cambios de orientación política van a provocar una permanente variación en las medidas que se adoptan tanto en el ámbito normativo como en el organizativo.

El final del periodo se sitúa en 2009, porque se entiende que, a partir de ese momento, la política y práctica administrativa españolas en materia están condicionadas por la Unión Europea.

A pesar de que se va a intentar mantener el esquema aplicado en la primera parte de la tesis, no puede seguirse un esquema tan rígido, ya que tanto en el plano normativo como en el organizativo hay medidas que persisten durante más de una etapa, y se considera más razonable analizarlas de forma continuada.

I. 1ª ETAPA: DESDE LOS ORÍGENES HASTA 1980

I.A. Evolución del número de extranjeros residentes en España

El número de extranjeros residentes en España se mantuvo durante las primeras seis décadas del siglo XX en niveles inferiores al 0,4 por 100 de la población española.

Las fluctuaciones a lo largo del periodo reflejan tanto los efectos de las crisis económicas como los conflictos bélicos, de forma que en los meses previos a la Guerra Civil se alcanza el punto más bajo, no alcanzo la población de principios de siglo hasta mediada la década de los cincuenta:

Cuadro 27.- Evolución de la población residente en España en el siglo XX
(datos a 31 de diciembre)

Año	Residentes	Nº españoles	Nº de extranjeros	Saldo migratorio	% extranjeros sobre población total
1900	18.569.465	18.514.277	55.188	7.016	0,30
1905	19.178.227	19.116.023	62.204	- 2.917	0,32
1910	19.857.933	19.798.646	59.287	- 4.414	0,30
1915	20.695.731	20.640.855	54.876	- 11.136	0,27
1920	21.231.680	21.187.944	43.736	- 5.553	0,21
1925	22.362.163	22.323.980	38.183	3.688	0,17
1930	23.632.069	23.590.195	41.874	- 26.353	0,18
1935	24.981.504	24.965.985	15.519	16.748	0,06
1940	25.286.583	25.254.316	32.267	17.364	0,13
1945	26.274.130	26.224.730	49.400	7.255	0,19
1950	27.734.700	27.678.046	56.654	9.541	0,20
1955	29.232.579	29.166.384	66.195	- 1.364	0,23
1960	30.533.361	30.468.529	64.832	34.749	0,21
1965	32.086.004	31.986.422	99.582	48.820	0,31
1970	33.896.997	33.748.597	148.400	16.636	0,44
1975	35.730.543	35.565.504	165.039	18.385	0,46
1980	37.430.748	37.247.326	183.422	58.544	0,49
1985	38.494.076	38.252.105	241.971	186.095	0,63
1990	39.200.814	38.793.167	407.647	186.217	1,04
1995	39.653.176	39.060.504	592.672	972.151	1,49
2000	40.847.785	39.293.453	1.554.332	2.176.278	3,81
2005 *	44.108.530	40.377.920	3.730.610		8,46

* A 1 de enero de 2005. p. 198 Vol. I

Fuente: ALCAIDE INCHAUSTI, J. Evolución de la población española en el siglo XX, por provincias y comunidades autónomas. *Fundación. BBVA*. 2008 Vol. II

Solamente a partir de mediados de los setenta, precisamente en el momento en que se aprueba la primera norma de extranjería, se va a registrar un incremento sostenido del número de residentes extranjeros.

Esta evolución contrasta con la que se registrará en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI.

I.B. Actuación de los poderes públicos

I.B.1) Ámbito normativo

a) Antecedentes normativos: 1754-1930

Las primeras disposiciones normativas en materia de extranjería se remontan a mediados del siglo XVIII. Hasta entonces había predominado la visión de los extranjeros como potenciales enemigos, por lo que el ámbito competente había sido el militar, que aún persiste en la Real Cédula de 17 de marzo de 1773 y Orden de 18 de abril de 1843 sobre exención de la prestación del servicio militar por parte de los hijos de extranjeros nacidos en España

El enfoque civil aparece ya en la Real Orden de 5 de enero de 1754, por la que se ordena confeccionar una lista o matrícula de todos los extranjeros existentes en España con distinción entre transeúntes y domiciliados⁷³⁷ y se confirma en la Real Orden de 6 de julio de 1815, sobre pago de tributos como consecuencia de la actividad económica que desarrollen los extranjeros, así como sobre la documentación para acreditar la identidad y entrar y desplazarse por el territorio.⁷³⁸

Como no era infrecuente que se produjesen conflictos por razones políticas que forzaban al exilio, en 1820 se publica un Decreto en el que se concede a los extranjeros *“asilo seguro en el territorio español para sus personas y propiedades”*.⁷³⁹

No deja de resultar sorprendente que el 13 de noviembre de 1842 se publique un Orden en la que se encarece *“las buenas relaciones que deben observarse con los extranjeros que vinieren o se hallen establecidos en España”*.⁷⁴⁰

Con todo, el tema que suscita la mayor preocupación es el registro de los ciudadanos extranjeros, ordenándose la formación de un padrón de

⁷³⁷ Real Orden de 5 de enero de 1754 Legislación de Extranjería. Doc. VI. Revista de Economía y Sociología del Trabajo. nº 11. Movimientos Migratorios: La Inmigración. Ministerio de Trabajo. Marzo 1991, p.205

⁷³⁸ Real Orden de 3 de mayo de 1838

⁷³⁹ Decreto de Las Cortes XL de 28 de septiembre de 1920

⁷⁴⁰ Legislación de Extranjería. Doc. VI. Revista de Economía y Sociología del Trabajo. nº 11. Movimientos Migratorios: La Inmigración. Ministerio de Trabajo. Marzo 1991, p.208

todos los extranjeros que viajen y residan en la Península y del registro de matrícula de transeúntes y extranjeros.⁷⁴¹

Un salto cualitativo, tanto por su contenido como por sus pretensiones y vigencia, está constituido por el Real Decreto de 17 de noviembre de 1852, sobre clasificación, residencia y condición civil de los extranjeros en España,⁷⁴² que representa el primer intento no sólo por reunir en una sola norma y actualizar las numerosas disposiciones existentes sobre la materia, lo que producía no solamente confusión interna sino conflictos con otras naciones⁷⁴³.

La norma, que consta de 45 artículos, está estructurada en cinco capítulos. El primero está destinado a la definición de extranjeros y a su clasificación – domiciliados y transeúntes-; el segundo, se refiere a los requisitos para la entrada y residencia; el tercero se dedica a regular la condición civil de los extranjeros, tanto domiciliados como transeúntes, así como al reconocimiento de sus derechos y obligaciones. Los últimos dos capítulos se dedican a los buques extranjeros, el cuarto, y a disposiciones generales, entre ellas la competencia de los tribunales, el quinto.

El régimen de los extranjeros no era restrictivo, reconociéndoseles el derecho a la libre circulación por el territorio en igualdad de condiciones que los españoles. Asimismo, podían adquirir y poseer bienes inmuebles, ejercer actividades económicas y participar en las empresas, con excepción de las reservadas legalmente a los españoles.⁷⁴⁴

La Constitución Española de 1869⁷⁴⁵, prácticamente equipara en derechos y garantías a españoles y extranjeros residentes en España, a quienes garantiza el ejercicio público o privado de culto, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho (Art. 21), la libertad de establecimiento en el territorio, ejercer en él su industria, o dedicarse a cualquiera profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de

⁷⁴¹ Reales Órdenes de 20 de diciembre de 1836 y 11 de agosto de 183.

⁷⁴² Gaceta de Madrid del 25 de noviembre de 1852

⁷⁴³ “Entre las reformas o aclaraciones que requiere el estado de nuestra legislación, pocas habrá tan convenientes y aun tan perentorias como las que comprendan nuestras leyes sobre extranjeros....caducadas en diferentes conceptos, pero observadas prácticamente en algunos puntos, ofrecen hoy gravísimas dificultades, y a veces imposibilidad en su completa ejecución; dudas no menos graves en su inteligencia, y lamentable motivo de reclamaciones por parte de aquellas mismas Potencias” Preámbulo del Real Decreto

⁷⁴⁴ Arts. 17 y 18 del RD de 17 de noviembre de 1852

⁷⁴⁵ La Constitución de la Nación Española fue promulgada el 6 de junio de 1869 (Gaceta de Madrid)

aptitud expedidos por las Autoridades españolas, (Art. 25), si bien el extranjero que no estuviere naturalizado no podrá ejercer en España cargo alguno que tenga aneja autoridad o jurisdicción (Art. 27).

En términos análogos se regulan los derechos de los extranjeros en la Constitución de 1876⁷⁴⁶

La Constitución de la República Española⁷⁴⁷, de 9 de diciembre de 1931, contiene pocas disposiciones específicas en materia de extranjería, aunque relevantes. Entre ellas destacan la declaración de la competencia exclusiva del Estado respecto a la legislación y ejecución directa en materia de *“policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería”*⁷⁴⁸ así como el reconocimiento del derecho a emigrar o inmigrar, sin sujeción a otras limitaciones que las establecidas por la ley. En el mismo artículo se dispone que *“una ley especial determinará las garantías para la expulsión de los extranjeros del territorio español”*⁷⁴⁹.

Asimismo, se prevé que una futura Ley regule la concesión de la ciudadanía española a *“los naturales de Portugal y países hispánicos de América, comprendido el Brasil, cuando así lo soliciten y residan en territorio español, sin que pierdan ni modifiquen su ciudadanía de origen”*.⁷⁵⁰ Asimismo los españoles de origen que residan en estos países podrán naturalizarse en ellos, sin perder la nacionalidad española, aun sin reciprocidad.

En el Régimen de Franco, del conjunto de las Leyes Fundamentales del Reino⁷⁵¹ solamente en el Fuero del Trabajo se abordan de forma indirecta y parcial las cuestiones migratorias, al establecer la Declaración XIV lo siguiente: *“El Estado dictará las oportunas medidas de protección del trabajo nacional en nuestro territorio y, mediante Tratados de trabajo con otras Potencias, cuidará de amparar la situación profesional de los trabajadores españoles residentes en el extranjero”*.

⁷⁴⁶ Art. 2º. *Los extranjeros podrán establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria o dedicarse a cualquiera profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas. Los que no estuviere naturalizados, no podrán ejercer en España cargo alguno que tenga aneja autoridad o jurisdicción.*

⁷⁴⁷ Publicada en la Gaceta de Madrid de 10 de diciembre de 1931

⁷⁴⁸ Art. 14º, 16ª

⁷⁴⁹ Art. 31º

⁷⁵⁰ Art. 24.2

⁷⁵¹ Decreto 779/196, de 20 de abril de 1968, por el que se aprueban los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino BOE de 21 de abril de 1967

No deja de ser sorprendente que la normativa fundamental del Régimen de Franco no aborde los temas de nacionalidad y extranjería en un sistema político de un nacionalismo exacerbado y un recelo ante la mayor parte de los países extranjeros. Bien es verdad que el número de extranjeros residentes en España fue numéricamente poco significativo durante la mayor parte del siglo XX, y que, como consecuencia de la situación bélica, tanto española como mundial, los flujos migratorios, salvo los derivados del desarrollo de las guerras, se habían reducido drásticamente.

Tanto en el periodo republicano como en el franquista la regulación de la emigración e inmigración se remite a la normativa derivada.

b) Régimen jurídico laboral: 1932- 1980

El escaso nivel de desarrollo económico y los bajos niveles salariales hacían poco atractivo el mercado español para los trabajadores extranjeros durante el primer tercio del siglo XX, por lo que no se consideró necesario la promulgación de normas para proteger el empleo nacional.

La situación cambió a raíz de la crisis de 1929, en línea con la práctica de la mayor parte de los países europeos y americanos, y las Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo de Washington de 1919, en las se defendía el establecimiento de limitaciones o cupos de nuevos inmigrantes, en función de sus características personales o laborales.

La primera norma, reflejo de la corriente dominante en la mayor parte de los países a raíz de la crisis de 1929, fue el RD de 16 de enero de 1931⁷⁵², que establece la obligación de que los trabajadores extranjeros se provean de una **“tarjeta de identidad laboral”**⁷⁵³, que se concedería previo contrato de trabajo, visado por los Servicios de Empleo, y que serviría como autorización para residir en España.

⁷⁵² Gaceta de Madrid de 17 de enero

⁷⁵³ Art. 4 del RD de 16 de enero de 1931

Entre los objetivos de la norma, además de la protección del mercado de trabajo nacional, se incluye evitar los abusos en el empleo de los trabajadores extranjeros.

El Gobierno republicano debió hacer frente al dilema de proteger “*el legítimo derecho al trabajo de nuestros compatriotas*” o hacer efectivos los principios de solidaridad y universalidad de los derechos de los trabajadores.⁷⁵⁴

Finalmente se inclinó por la primera opción, dadas las circunstancias: “*Van repercutiendo en nuestro país, cada vez con mayor intensidad y creciente perjuicio para los trabajadores españoles, determinados efectos de la angustiosa crisis que, en el mundo entero plantea hoy los más difíciles y dramáticos problemas*»⁷⁵⁵, aunque refirmando el principio de la igualdad de trato retributivo : “*En ningún caso los trabajadores extranjeros cuya entrada y permanencia en España sea debidamente autorizada podrán recibir, en igualdad de capacidad profesional, salario, jornal o retribución inferior al que reciban en la localidad o comarca donde aquéllos hayan de ejercer sus actividades, los trabajadores españoles de la misma categoría*”.⁷⁵⁶

La norma que refleja la posición del Gobierno de la República es el Decreto de 8 de septiembre de 1932⁷⁵⁷, y, aunque profundamente continuador del RD del 31, introduce algunas novedades que se mantendrán en el futuro, como la denominación de la tarjeta que pasa a ser «**Carta de Identidad profesional**» así como su formato y contenido, incluyendo una foto del titular, y el establecimiento de una tasa por su concesión,⁷⁵⁸ por lo que ha sido considerada como la primera norma sobre el régimen jurídico del trabajo de los extranjeros en España, aunque predomina la opinión de que la norma básica⁷⁵⁹ es el Decreto de 29 de agosto de 1935 del Ministerio de Trabajo y Acción Social , regulador de los requisitos y condiciones en que los extranjeros podían trabajar en

⁷⁵⁴ TORQUEMADA SÁNCHEZ, M.J., Notas para el estudio de la inmigración laboral durante los comienzos del régimen franquista. *STVDIVM. Revista de Humanidades*, 2010 nº16 p. 145

⁷⁵⁵ Exposición de motivos del Decreto

⁷⁵⁶ Art. 7 del Decreto de 8 de septiembre de 1932.

⁷⁵⁷ Gaceta de Madrid, Diario de la República, de 9 de septiembre

⁷⁵⁸ Art. 5º párrafo 1º del Decreto de 8 de septiembre de 1932.

⁷⁵⁹ BORRAJO DACRUZ, E. *El trabajador extranjero en el derecho laboral de España. Notas para un estudio*. CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES 1958 nº 38 p.16.

España y emplear a trabajadores, tanto españoles como extranjeros, algunos de cuyos preceptos son desarrollados e interpretados para evitar abusos en la contratación de trabajadores extranjeros a costa de españoles en sendas Órdenes del Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad de 9 de octubre⁷⁶⁰ y de 19 de noviembre siguientes.⁷⁶¹

Durante la Guerra Civil se adoptan las primeras medidas que podríamos asimilar a “*procesos extraordinarios de documentación*”, ya que, a pesar de la normativa publicada en los años precedentes, existía un importante número de trabajadores extranjeros sin documentar o con la documentación caducada. En la zona republicana se dispone que todos los ciudadanos extranjeros que carezcan de documentación deben acreditar su identidad o situación laboral⁷⁶², mientras que el régimen franquista ordenó la revisión de los documentos de que dispusiesen los extranjeros, sustituyendo las “*cartas de identidad profesional*” por “**tarjetas de identidad profesional**”, concedidas por los Delegados provinciales de Trabajo, lo que permitía un control no solo profesional de los trabajadores extranjeros.⁷⁶³

Evidentemente en ambos casos, la motivación última no es de carácter laboral sino estrictamente política, y se dirige a desenmascarar a “supuestos infiltrados”, en particular en determinadas profesiones como corresponsales de prensa.

Siendo demasiado prematuro para regular la situación de apátridas o de refugiados políticos el Decreto de 4 de octubre de 1935⁷⁶⁴ contempla su situación, aunque limitándose a su documentación mediante la expedición de pasaportes u otros documentos de viaje. Esta norma fue objeto de actualización por el Decreto de 2 de julio de 1954⁷⁶⁵, constituyendo un ejemplo del continuismo normativo entre la República y el Franquismo⁷⁶⁶.

Una actualización del Decreto del 35 se lleva a cabo por el Decreto 2048/1971, de 23 de julio, sobre expedición de pasaportes a extranjeros

⁷⁶⁰ Gaceta de Madrid de 10 de octubre de 1935

⁷⁶¹ Gaceta de Madrid de 23 de noviembre de 1935

⁷⁶² Órdenes Ministeriales de 17 de septiembre de 1936 y 14 de enero de 1937

⁷⁶³ Orden de la Presidencia de la Junta Técnica del Estado de 5 de enero de 1938 BOE del 12 de enero

⁷⁶⁴ Gaceta del día 6 de octubre

⁷⁶⁵ BOE del 13 de julio

⁷⁶⁶ TORQUEMADA SÁNCHEZ, M.J. op. cit. p. 162

que carezcan de nacionalidad o en quienes concurren determinadas circunstancias⁷⁶⁷, ampliando el plazo de vigencia y el número de viajes que habilitan. No obstante, hay que señalar que, en modo alguno, puede ser considerados como antecedentes de la normativa española de asilo; de hecho, ni la Ley de 1984 ni su Reglamento se refieren a ellos.

Finalizada la Guerra, no existe presión inmigratoria, ya que, además de la situación de bloqueo político a que se enfrenta en Régimen, la situación económica y retributiva no resultan atractivos para los trabajadores extranjeros. No obstante, dado el proteccionismo económico a ultranza, se establecen restricciones en el empleo de trabajadores extranjeros en las empresas consideradas de interés nacional.⁷⁶⁸

Lo convenido en los Tratados Internacionales, sobre la base de la reciprocidad, constituía una de las excepciones clásicas en el trato a los trabajadores extranjeros⁷⁶⁹. Este mecanismo comenzó aplicarse en la medida en que se fueron estableciendo los primeros tratados para limitar el aislamiento internacional de España, como el concluido con Argentina⁷⁷⁰, aunque en realidad el principal motivo de estas tratados era favorecer a los emigrantes españoles radicados en aquellos países o que se dirigían a ellos.

Esta tendencia culminará en la Ley 118/1969 por la que se generaliza la equiparación de trato a los súbditos hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos incluida la exención de la obligación de proveerse de permiso de trabajo para trabajar en España.⁷⁷¹

El artículo 5º 1 del Decreto de 8 de septiembre de 1932 establecía una tasa de 5 pesetas por la expedición de la “*carta de identidad profesional*”, destinando su importe a la lucha contra el desempleo nacional. Esta cuantía no fue objeto de actualización hasta el Decreto de 24 de marzo

⁷⁶⁷ BOE de 7 de septiembre

⁷⁶⁸ Decreto de 23 de septiembre de 1944 sobre la contratación de técnicos y personal especializado extranjero en nuevas industrias

⁷⁶⁹ Art. 11 del Decreto de 29 de agosto de 1935

⁷⁷⁰ Decreto de 16 de abril de 1948 o por el que se otorgaba los ciudadanos argentinos que trabajasen en España igualdad de trato que a los españoles a efectos de carácter laboral y previsión social BOE de 12 de mayo

⁷⁷¹ Ley 118/1969, de 30 de diciembre, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina empleados en el territorio nacional. BOE del 31

de 1950,⁷⁷² en que se pasa de una cantidad fija a una variable en función del importe de la retribución del trabajador

La Ley 29/1968, de 20 de junio⁷⁷³, no solamente modifica “*las exacciones por expedición de permisos de trabajo a súbditos extranjeros*”, sino que se abandona la vieja terminología de “*tarjeta de identidad profesional*”, por la de “**permiso de trabajo**”, sino que se establecen diversas clases de estos, en función de su duración -especiales, normales y de validez restringida- acomodando la cuantía de la tasa que habrían de pagar la empresa y el trabajador por cuenta ajena entre las 100 y 1.500 pesetas. Otro rasgo de la modernización de esta norma, además de su rango legal por constituir una exacción fiscal, consiste en que su destino es el Tesoro Público, debiendo figurar en los Presupuestos Generales del Estado.⁷⁷⁴

La norma más representativa y que culmina la normativa del Régimen franquista en materia de trabajo de extranjeros en España es el D. 1870/1968, de 27 de julio, por el que se regulan el empleo, régimen de trabajo y establecimiento de los extranjeros en España.⁷⁷⁵

Su significado como norma que representa el fin de una época se manifiesta en su disposición derogatoria que relaciona el más exhaustivo repertorio- siete Decretos, otras tantas Órdenes ministeriales, seis Circulares y cinco Resoluciones- de la normativa referida a la materia desde el Decreto de 29 de agosto de 1935.

La relación tiene interés no solamente por los asuntos que habían ocupado el interés del Gobierno en cada circunstancia, como la Orden de 16 de octubre de 1935, que establece condiciones para la obtención de la tarjeta de identidad profesional por los corresponsales de prensa extranjera en España, o la de 6 de septiembre de 1938, sobre estadísticas migratorias y concesión de tarjeta de identidad profesional por razón de la especialización del extranjero y exigencia de contrato de un adjunto español.

Las Circulares y Resoluciones, por las que se exime del pago de las tasas a trabajadores alemanes, franceses, ingleses, suizos, cubanos y

⁷⁷² Decreto del Ministerio de Trabajo de 24 de marzo de 1950 por el que se modifica el de 29 de agosto de 1935 BOE del 28 de abril

⁷⁷³ BOE del 21 de junio

⁷⁷⁴ Art. 7º de la Ley 29/1968

⁷⁷⁵ BOE de 14 de agosto

portugueses, a estos incluso de la obligación de obtener “*tarjeta de identidad profesional*”⁷⁷⁶, tienen además el interés de su conocimiento ya que no cumplieron con el requisito de la publicidad.

El D. 1870/1968 consolida el esquema jurídico inmigratorio, destacando los aspectos siguientes:

- prioridad de los trabajadores nacionales para el empleo, no solo para el acceso (art. 9) sino para su conservación (art.13)
- necesidad de contar con contrato de trabajo visado por la Delegación de Trabajo
- inexistencia de trabajadores españoles con aspiraciones y competencias para ocupar el puesto del trabajador corresponde apreciarla a la Autoridad laboral que concede el permiso
- persiste la obligación de no discriminación en las condiciones laborales de los trabajadores extranjeros (Art. 8)
- se perfecciona el sistema de exclusiones subjetivas, entre las que figuran los corresponsales de prensa extranjera acreditados en España (art. 2) y de excepciones, relativas éstas a la valoración de la situación de empleo (art. 11)
- se incluyen en este apartado, además de colectivos tradicionales como artistas de espectáculos, deportistas, personal de montaje y a los refugiados, siempre que acrediten su condición de tales mediante certificación expedida por el Ministerio de la Gobernación⁷⁷⁷
- se mantiene la posibilidad de condicionar la concesión del permiso a para un puesto de trabajo especializado a la colocación de “un español con capacidad y categoría profesional bastante como adjunto del súbdito extranjero autorizado, con la obligación de adiestrarle en la actividad profesional de que se trate” (Art. 15)
- se presume la renovación del permiso, salvo que se alteren las circunstancias del trabajador o se modifique la situación de empleo (Arts. 17 y 19)
- prima la decisión de la Autoridad gubernativa sobre la laboral, de forma que siendo necesaria la obtención de permiso de trabajo para obtener la autorización de residencia, “*la no concesión por las autoridades policiales de la autorización de residencia a un extranjero, invalidará automáticamente el Permiso de Trabajo concedido*”⁷⁷⁸

⁷⁷⁶ Resolución de 29 de noviembre de 1949, por la que se establece la excepción a favor de los trabajadores portugueses de proveerse de tarjeta de identidad profesional para trabajar en España.

⁷⁷⁷ D. 1870/1968. Art. 11.K

⁷⁷⁸ Ibid. Art. 44

Iniciando una tradición en política migratoria, que después será habitual, se establece un plazo de un mes para que los empresarios y los trabajadores extranjeros empleados sin permiso de trabajo puedan solicitar los correspondientes permisos.⁷⁷⁹

El Decreto de 1968 ha ejercido una indudable influencia en la normativa jurídico laboral de extranjería, determinando que la preferencia nacional para ocupar un empleo se valore de forma individual, con intervención de la Administración laboral para gestionar y valorar el mercado de trabajo, no obstante dado que ni el empresario ni el trabajador tienen reconocido el derecho a la concesión del permiso sino una mera expectativa de derecho, la Autoridad laboral podrá denegar la solicitud *“cuando la petición se refiera a actividades en las que existieran, a juicio de la Dirección General de Trabajo, excedentes de mano de obra nacional sin colocar”*⁷⁸⁰.

Más aún, el Ministerio de Trabajo puede modificar la normativa, se entiende que, en sentido más restrictivo por exigencias de la situación nacional de empleo, o, en virtud del principio de reciprocidad, cuando los emigrantes españoles sean objeto de limitaciones para acceder al país o a su mercado de trabajo.⁷⁸¹

Un punto culminante y hasta cierto punto una extravagancia, tanto por el contenido como por la coyuntura en que se produce, al haber cesado el volumen del flujo de salida de emigrantes españoles hacia América, lo constituye la citada Ley 118/1969, sobre igualdad de derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Iberoamericana y Filipina empleados en el territorio nacional.

La norma, cuya justificación reside en *“la necesidad de articular, con todas las garantías legales, una efectiva comunidad social iberoamericana y filipina”*,⁷⁸² profundizando en la idea de equiparación total en el ámbito laboral y de la protección social, implica que *“el Estado español, de modo unilateral, superando el procedimiento del acuerdo pactado o de la reciprocidad convenida, se adelanta con la presente Ley al*

⁷⁷⁹ Ibid. Disposición transitoria Primera

⁷⁸⁰ Ibid. Art. 11

⁷⁸¹ Ibid. Art. 12

⁷⁸² Ley 118/1969, preámbulo, párrafo 3º

*establecimiento de esa justa y avanzada equiparación*⁷⁸³ en los ámbitos laboral y de protección social.

A pesar de que el alcance de la Ley es más bien modesto desde el punto de vista jurídico, no así del económico, al limitarse a la exención *“del pago de los derechos derivados de su condición”*⁷⁸⁴, ya que el resto de los beneficios estaban incluidos en la normativa general o en los Convenios de Seguridad Social, la novedad más relevante, probablemente de alcance *“extra legem”* se halla en la Orden del Ministerio de Trabajo de 15 de enero de 1970 por la que se exime a los súbditos hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos de la obligación de proveerse de permiso de trabajo para trabajar en España y a las Empresas que los coloquen, del abono de la tasa correspondiente ⁷⁸⁵

La Orden, que puede considerarse desarrollo reglamentario de la Ley, extiende la exención fiscal de las tasas a los empleadores de los trabajadores extranjeros, lo que no se contemplaba en la Ley, y además exime a estos de la obligación de obtener permiso de trabajo, estableciendo la libre circulación de los trabajadores de estos países, aunque solamente en sentido unidireccional, si bien hay que reconocer que la decisión no produjo una avalancha de flujo inmigratorio hacia España.

La exención del permiso se extendió por la Ley 58/1980, de 15 de noviembre, a los trabajadores españoles de Guinea Ecuatorial residentes en España.⁷⁸⁶

La incorporación de España en las CEE en 1985, con la exigencia de un periodo transitorio para la libre circulación de trabajadores, y la imposibilidad de mantener un trato para terceros más favorable que el aplicable a los nacionales comunitarios, obligó a poner fin a esta situación, siendo derogadas las Leyes 118/1969, de 30 de diciembre, y 58/1980, de 15 de noviembre, por la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y la Orden de 15 de enero de 1970 por el Reglamento de la misma.⁷⁸⁷

⁷⁸³ Ley 118/1969, preámbulo, párrafo 2º

⁷⁸⁴ Art. Único de la Ley 118/1969

⁷⁸⁵ BOE de 26 de enero de 1970

⁷⁸⁶ BOE de 22 de noviembre de 1980

⁷⁸⁷ RD 1119/1986, de 26 de mayo, BOE del 12 de junio

Finalizado el Régimen de Franco, y hasta la aprobación de la Ley de Extranjería, se publicaron tres normas reguladoras de la situación de los trabajadores extranjeros, aunque su contenido es de carácter meramente procedimental y no modifican en lo esencial el sistema establecido por el D. 1870/1968, aunque comiencen a marcar una tendencia: el protagonismo del Ministerio del Interior.

El Real Decreto 1874/1978, de 2 de junio, por el que se regula la concesión y renovación de permisos de trabajo a extranjeros,⁷⁸⁸ introduce como novedad la creación de un procedimiento único, aunque se sustancia en dos fases, que se inicia ante los Gobiernos civiles, y que culmina en un documento unificado que sirve de permiso de trabajo y residencia.

En el procedimiento prima la intervención de la Autoridad gubernativa, que preside la Comisión Provincia de Gobierno que ha de emitir informe previo. La denegación de la solicitud por razones de orden público motivará “sin más” el archivo de las actuaciones, notificándolo al solicitante,⁷⁸⁹ y la anulación de la autorización residencia invalida el correspondiente permiso de trabajo.⁷⁹⁰

Al tratarse de la primera norma de la Transición en la materia, se incluye la decisión de “regularizar su situación de los ciudadanos extranjeros que careciesen de autorización de residencia o de permiso de trabajo” siempre que lo solicitasen en el plazo de dos meses.⁷⁹¹

La siguiente norma es la Orden de 4 de octubre de 1979, por la que se regula la concesión de permisos de trabajo de validez restringida a extranjeros,⁷⁹² de aplicación a los trabajadores de temporada y fronterizos. Las peculiaridades son que la concesión es centralizada, aunque puede delegarse la concesión de los trabajadores fronterizos, su duración máxima es de seis meses y no son susceptibles de renovación. Además, si su duración es inferior al periodo de carencia necesario para adquirir derecho de desempleo estarán exentos de cotización por esta contingencia.⁷⁹³

⁷⁸⁸ BOE de 10 de agosto

⁷⁸⁹ Art. 2 del RD1874/1978

⁷⁹⁰ Ibid. Disposición adicional tercera

⁷⁹¹ Ibid. Disposición transitoria cuarta

⁷⁹² Orden de 4 de octubre de 1979. BOE de 8 de octubre

⁷⁹³ Ibid. Apartado 5º

En correspondencia con lo establecido en el RD 1870/1968, del que constituye un desarrollo parcial, establece un periodo extraordinario de regularización, con la peculiaridad de que el plazo para hacerlo es de tres meses.⁷⁹⁴

La última norma, previa a la Ley Orgánica de Extranjería (LOE)⁷⁹⁵, es el Real Decreto 1031/1980, de 3 de mayo, por el que se regula el procedimiento de concesión y prórroga de los permisos de trabajo y autorizaciones de residencia a extranjeros.⁷⁹⁶ Se trata de una norma puramente procedimental, cuyas modificaciones se dirigen a potenciar el papel de las Comisarías de Policía como los órganos administrativos rectores del proceso, tanto en su inicio como en su terminación. El procedimiento en vez de simplificarse se hace más complejo con la inclusión de informes en ambas fases del proceso, cuya emisión depende de órganos externos, que inevitablemente se traducirá en el incumplimiento de plazos y demoras en la tramitación a pesar de que el número de solicitudes que se tramitaban no era muy elevado.

El propio Decreto parece advertir esta situación, arbitrando una solución provisional -la extensión de un resguardo acreditativo de la presentación de la solicitud de prórroga- sustitutivo y equivalente al permiso de trabajo y residencia.⁷⁹⁷ Esta salida no sólo creaba una gran inseguridad jurídica a los solicitantes, sino que, en los supuestos de denegación, constituía una fuente de irregularidad sobrevenida.

c) Normativa sobre extranjería

En materia de extranjería la legislación de la Dictadura es muy limitada y realmente no se activa hasta las postrimerías del Régimen con el Decreto 522/1974, de 14 de febrero, por el que se regula el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España⁷⁹⁸.

Esta penuria normativa obedece a la situación de aislamiento internacional del Régimen, que dificultaba la entrada y establecimiento

⁷⁹⁴ Ibid. Apartado 6º

⁷⁹⁵ Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE de 3 de julio

⁷⁹⁶ BOE de 31 de mayo

⁷⁹⁷ Art. 4º párrafo tercero

⁷⁹⁸ BOE del 27 de febrero

de los extranjeros en España durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta. Solo cuando se produce la apertura al exterior, y se abre al turismo, se considera necesario abordar la situación, tratando de dar respuesta al *“considerable número de extranjeros que cruzan nuestras fronteras, número que las estadísticas de los últimos años equiparan sensiblemente al de la población española-”*⁷⁹⁹

La norma tiene vocación de inicio y generalidad al derogar los Decretos de 4 de octubre de 1935 y 2 de julio de 1954, que, junto al viejo Real Decreto de 17 de noviembre de 1852, constituían las bases sobre las que se asentaba la regulación en esta materia.

La norma regula todo el proceso: entradas, estancias y salidas. Divide a los extranjeros en dos categorías: domiciliados y transeúntes. Los primeros han de disponer de permiso de permanencia, de hasta un año de duración, o autorización de residencia, de dos años de duración, renovable por otros dos; y se consideran transeúntes a quienes se hallen en situación de tránsito o como turistas.

Las infracciones a la normativa se sancionan aplicando la Ley de Orden Público, pudiendo el director general de Seguridad, o las autoridades gubernativas en quienes delegue⁸⁰⁰, imponer una sanción económica e incluso ordenar la detención e ingreso en prisión del extranjero hasta hacer efectiva su expulsión. (Arts. 29 y 30).

La única excepción a la aplicación del Decreto lo constituye el personal dotado de estatuto diplomático o consular, aunque no quedan exentos de responsabilidad si cometen alguna infracción.

La última norma sobre la materia, previa a la aprobación de la LOE, ya en el periodo democrático, es el RD 122/1985, de 31 de enero⁸⁰¹, por el que se regula la concesión de autorizaciones de residencia en España a las personas originarias de la ciudad de Gibraltar.

d) Los derechos de los extranjeros en la Constitución española de 1978

⁷⁹⁹ Preámbulo del D. 522/1974

⁸⁰⁰ Real Decreto 1617/1978, de 2 de junio, por el que se autoriza al Director general de Seguridad a delegar en los Gobernadores civiles las facultades que le corresponden en materia de entrada, permanencia y salida de extranjeros

⁸⁰¹ BOE de 4 de febrero

La entrada en vigor de la CE no tiene un impacto inmediato en la normativa vigente sobre el régimen de concesión de permisos de trabajo y autorizaciones de residencia a extranjeros.

La CE, al contrario de lo que ocurre en relación con los emigrantes⁸⁰², no contiene una mención expresa a los derechos de los inmigrantes. Su pronunciamiento se refiere de forma explícita al disfrute de las libertades públicas por parte de los extranjeros, concepto más amplio que el de inmigrantes, en los términos regulados por los tratados internacionales o las leyes⁸⁰³

El planteamiento de la CE sobre el estatus jurídico de los extranjeros es, con diferencia, el más amplio en la historia constitucional española, ya que, a pesar, de su aparente simplicidad literal, permite un análisis sistemático sobre el alcance del disfrute de los derechos y libertades públicas por parte de los extranjeros además de extradición⁸⁰⁴ y asilo,⁸⁰⁵ posicionamiento concordante con los expresados en la Constitución italiana de 1947 y la portuguesa de 1976.⁸⁰⁶

Aunque el art. 13.1 CE literalmente solo se refiere a las libertades públicas, han sido la doctrina y sobre todo el Tribunal Constitucional (TC) quien han hecho una interpretación sistemática de las mismas relacionándolas con los derechos fundamentales del Título I, apostando por una interpretación amplia y no restrictiva.⁸⁰⁷

El TC llevó a cabo en una temprana sentencia,⁸⁰⁸ confirmada en fallos posteriores, una clasificación tripartita de los derechos de los extranjeros:

- derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos

⁸⁰² CE: Art. 42: *El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno*

⁸⁰³ CE: Art. 13. 1. *Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.*

⁸⁰⁴ CE Art. 13.3 *“La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo”*

⁸⁰⁵ CE: Art. 3.4 *“La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”.*

⁸⁰⁶ GALVEZ MUÑOZ, L. Sinopsis artículo 13 CE. App. Congreso de los Diputados 2003

⁸⁰⁷ IBAÑEZ MACÍAS, A. Los derechos de los extranjeros en la Constitución española. Una interpretación lógico-sistemática. *Revista Vasca de Administración Pública*, 2019 nº 114, p. 116

⁸⁰⁸ STC 107/1984, FJ 4 sobre el concepto de libertades públicas en el art. 13.1 CE

- derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros: los reconocidos en el art. 23 de la Constitución según dispone el art. 13.2, con la salvedad que contienen
- existen otros derechos que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio.

Esta clasificación resulta clara desde el punto de vista teórico, aunque en la práctica surgen dudas sobre la distinción entre los derechos de los grupos a) y c).

Una clasificación más amplia y precisa se encuentra en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 236/2007, cuando tanto la legislación sobre extranjería como la jurisprudencia constitucional habían experimentado un notable desarrollo.

En sus Fundamentos Jurídicos 3 y 4, la clasificación de los derechos de los extranjeros pasa a ser cuatripartita:

- ✓ derechos cuyo ejercicio está prohibido a los extranjeros, por establecerlo expresamente el art. 13.2 CE, es decir, el derecho a la participación política: art. 23.1 CE⁸⁰⁹
- ✓ derechos derivados de la condición de persona e inherentes a su dignidad, tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica, a la asistencia jurídica gratuita y el derecho a la no discriminación por circunstancias personales o sociales.⁸¹⁰
- ✓ derechos que la Constitución reconoce directamente a los extranjeros, tales como los de reunión y asociación⁸¹¹, cuyo reconocimiento no puede ser negado por ley, aunque su ejercicio puede someterse a “condicionamientos adicionales”.
- ✓ derechos que la Constitución no atribuye directamente a los extranjeros, pero que “el legislador puede extender a los no nacionales, aunque no sea necesariamente en idénticos términos que los españoles»⁸¹² Entre los correspondientes a este grupo, el TC

⁸⁰⁹ STC 236/2007, FJ 3.

⁸¹⁰ STC 236/2007, FJ 3: Todos ellos han sido reconocidos expresamente por este Tribunal como pertenecientes a las personas en cuanto tal, pero no constituyen una lista cerrada y exhaustiva

⁸¹¹ SS.T.C 115/1987, FJ 2 y 236/2007, FJ 4)

⁸¹² STC 94/1993, de 22 de marzo, FJ 3.

incluye: el derecho al trabajo, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la percepción por desempleo y, de forma matizada, el derecho de residencia y desplazamiento en España.

Por su relación con la temática de la tesis, nos detendremos en la posición de la Jurisprudencia constitucional sobre el derecho de los extranjeros al trabajo, a la residencia y al desplazamiento.

- A ocupar un puesto de trabajo

La STC 107/1984, de 23 de noviembre⁸¹³ se pronuncia sobre los requisitos exigibles a un trabajador extranjero, que además ostenta una nacionalidad, la uruguaya, protegida por la excepción de obtener permiso de trabajo en virtud del principio de reciprocidad establecido en convenios bilaterales.⁸¹⁴

La Jurisdicción laboral había resuelto que si bien la legislación dispensa a los hispanoamericanos del requisito de obtener permiso de trabajo para trabajar en España, no les exime de solicitar y obtener la autorización de residencia, para cuya obtención rigen criterios y se acomodan a normas de carácter gubernativo, totalmente extraños a la legislación laboral.⁸¹⁵

El TC concluye que “no existe tratado ni Ley que establezcan la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros para el acceso a un puesto de trabajo -lo hay para la titularidad y ejercicio de los derechos laborales una vez producida la contratación, con excepciones-

⁸¹³ BOE del 21 de diciembre

⁸¹⁴ El Tratado de Reconocimiento de Paz y Amistad celebrado entre España y el Uruguay el 19 de julio de 1870 dispone en su art. 8 que los súbditos de una y otra nación pueden ejercer libremente sus oficios y profesiones en los mismos términos y bajo iguales condiciones y adeudos que usan o usaren los de la nación más favorecida; y el Convenio Internacional de Cooperación Social celebrado entre España y Uruguay el 27 de abril de 1970 establece en el art. 1 que los Estados contratantes acuerdan mantener el principio de igualdad y reciprocidad en materia laboral, de manera que los uruguayos que trabajen en España y los españoles que trabajen en Uruguay, gocen de los mismos derechos sociales y laborales que los nacionales respectivos.

⁸¹⁵ La Resolución conjunta del Ministerio de Trabajo e Interior de 27 de mayo de 1983 establece que el justificante de inscripción en el registro de la Dirección Provincial de Trabajo debía ser presentado en las Jefaturas Superiores o Comisarías Provinciales de Policía para la obtención de la correspondiente autorización de residencia o permiso de permanencia»

porque la propia Constitución sólo reconoce el derecho al trabajo para los españoles”.⁸¹⁶

La situación quedó definitivamente clarificada con la publicación de la Ley de Extranjería y su Reglamento de desarrollo, que derogaron, respectivamente, la Ley 118/1969 y la Orden de 15 de enero de 1970.⁸¹⁷

- Libertad de residencia y movilidad

A pesar de la dicción literal del art. 19 de la CE: *“Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional”*, el TC en su sentencia 94/1993, establece que *“... resulta claro que los extranjeros pueden ser titulares de los derechos fundamentales a residir y a desplazarse libremente que recoge la Constitución en su art. 19”*, si bien, al no ser derechos imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, es *“lícito que las leyes y los tratados modulen el ejercicio de esos derechos en función de la nacionalidad de las personas, introduciendo tratamientos desiguales entre españoles y extranjeros en lo que atañe a entrar y salir de España, y a residir en ella”* de forma que *“Las leyes y tratados que regulan la circulación de extranjeros en España deben respetar el grado, limitado pero cierto, de libertad que reconocen los arts. 12 y 13 del Pacto Internacional a todas las personas que se hallan legalmente en el territorio del Estado”*.⁸¹⁸ (FJ3).

El anterior desarrollo jurisprudencial no se había producido cuando en 1985 se elaboró la primera ley española de extranjería, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España⁸¹⁹, lo que pudiera explicar algunas de las imperfecciones cometidas en su redacción.

I.B.2) Organización administrativa

⁸¹⁶ STC 94/1993, de 22 de marzo, FJ 4

⁸¹⁷ Disposición derogatoria del RD 1119/86, de 26 de mayo. BOE de 12 de junio

⁸¹⁸ STC 94/1993, de 22 de marzo, FJ 3

⁸¹⁹ BOE del 3 de julio

La estructura administrativa en materia migratoria transcurrió durante la primera mitad del siglo XX sin experimentar variaciones significativas respecto a la del siglo anterior, ya que la estructura gubernamental era muy limitada y dispar. Algunos departamentos, como el de Trabajo, no existían, frente a otros, como Asuntos Exteriores y Gobernación, muy consolidados.

Por otra parte, tanto en la República como en el periodo de posguerra el cambio de denominación y ubicación de competencias en la estructura administrativa fueron constantes.

La primera dependencia administrativa específica para extranjería viene marcada por la Orden de 14 de enero de 1937, que crea en la Dirección General de Seguridad un negociado especial para extranjeros.⁸²⁰

En relación con la sección segunda, o de Migración, no deja de sorprender que, a pesar de la coyuntura en la que se dicta, incluya entre sus competencias la de inmigración., al establecer que: *“será la competente para conocer en los movimientos internacionales de trabajadores que afecten a nuestro país o de los conciudadanos que se desplacen por razones de trabajo: constará de las Subsecciones de Emigración e Inmigración.”*⁸²¹

Durante todo el Régimen franquista de la doble vertiente, laboral y gubernativa, que tiene la extranjería, la segunda impone claramente su primacía, de forma que será la Dirección General de Seguridad, quien imponga los requisitos y tenga la última decisión sobre la admisión y documentación de ciudadanos extranjeros, no sólo mediante el control que ejerce en los puestos fronterizos sino por su facultad de decretar su expulsión.⁸²²

Además, este predominio se traduce en incongruencias tales como el hecho de que la Autoridad gubernativa anule un permiso concedido por la Autoridad laboral o la inviabilidad de autorizaciones de residencia en caso de excepciones del permiso de trabajo.⁸²³

⁸²⁰ INT/5/2013-10 de 21 de mayo de 2013

⁸²¹ Dentro de la subsección de inmigración se crea la oficina de “Trabajo de Extranjeros” que entenderá sobre el trabajo en España de los no nacionales; será la competente en la tramitación y resolución de los permisos, inmigración y trabajo. Llevará los ficheros de trabajadores extranjeros, por países, empresas y profesiones

⁸²² Art. 29 del D.522/1974, de 14 de febrero, por el que se regula el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España. BOE del 27

⁸²³ Resolución conjunta del Ministerio de Trabajo e Interior de 27 de mayo de 1983

A pesar de la fuerte centralización característica del Régimen, dado que muchos de las autorizaciones de residencia vinculadas a los permisos de trabajo no suscitan cuestiones de orden público, bajo el impulso de la modernización administrativa mandatada por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración General del Estado, se regula la “desconcentración” de funciones de la Dirección General de Seguridad en los Gobernadores civiles y Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla.⁸²⁴

En el ámbito laboral, las competencias, tanto normativas como de gestión, se residen en aquellos órganos que tradicionalmente se ocupan de la cuestión migratoria, es decir, la Dirección General de Empleo o de Trabajo, según la época, pero al no existir el interés político por favorecer la inmigración, como si ocurrió respecto a la emigración con la creación del IEE, el tratamiento sigue unos parámetros puramente burocráticos.

La incardinación en la Dirección General de Empleo⁸²⁵ de la sección de Trabajo de Extranjeros, representa el hecho más relevante del periodo al atribuírsele entre otras competencias, la de *“encauzar los movimientos migratorios dentro y fuera del país, y el trabajo, tanto de los españoles en el extranjero como de los extranjeros en España”*⁸²⁶.

Para ello cuenta con el Servicio de Migración, que *“intervendrá en los movimientos migratorios interiores y exteriores de los trabajadores y en la regulación del trabajo de extranjeros en España. En conexión con el Instituto Español de Emigración y con la Organización Sindical facilitará los movimientos migratorios convenientes”*.⁸²⁷

Sin embargo, así como en relación con la emigración la presencia de la Dirección General de Empleo supuso más un lastre administrativo que un estímulo, en materia inmigratoria su labor pasó bastante desapercibida, sujeta por una parte a la posición dominante de la Dirección General de Seguridad y, por otra, a la influencia de la Organización Sindical.

El proceso de desconcentración administrativa se aplicó en el Ministerio de Trabajo en virtud del Decreto de 12 de diciembre de 1958,⁸²⁸

⁸²⁴ Orden de 28 de febrero de 1957 y DD. 1667/1960, de 7 de septiembre y 1826/1961 de 22 de septiembre

⁸²⁵ Creada por el D. 9 de mayo de 1958 BOE del 15

⁸²⁶ Art. Primero Tercero del D. 9 de mayo de 1958

⁸²⁷ Ibid. Art. Tercero c)

descentralizándose en las Delegaciones Provinciales de Trabajo la concesión de las renovaciones de las cartas de identidad profesional para extranjeros y la cancelación de las mismas. Delegación de competencia que fue extendiéndose progresivamente al resto de las modalidades de autorizaciones laborales.⁸²⁹

La normativa sustantiva posterior – DD. 1874/1978 y 1031/1980 – no introducen variaciones significativas en la estructura administrativa, al limitarse exclusivamente a requisitos referidos al procedimiento.

I.C. Órganos de consulta y participación

En un sistema autocrático como el Régimen franquista resultaba inviable que se estableciesen órganos de participación de los ciudadanos, más allá de las facultades previstas en el procedimiento administrativo de los interesados en el mismo.

Es cierto que se concede una cierta intervención a la OSE, aunque dada la naturaleza de ésta, era sobre todo una intervención formal, desarrollada desde la cúspide de la organización, que tendió a diluirse de forma paulatina.

En el ámbito de la consulta, la intervención y colaboración entre Administraciones se articula exclusivamente a través de la solicitud y emisión de informes o de Comisiones integradas exclusivamente por miembros de organismos oficiales. Así en el Real Decreto 1031/1980, para la concesión inicial de los permisos ordinarios se exige la petición de informes a la oficina de Empleo y a la Delegación Regional de Comercio (art. 3); para los permisos preferentes y especiales al Instituto Nacional de Empleo (INEM), (art. 6º) y en los permisos de residencia sin actividad lucrativa al Ministerio de Comercio y Turismo. (Disp. Ad. 2ª).

Se contempla, asimismo la intervención de las Comisiones Provinciales de Gobierno, a las que se refiere la Disposición transitoria segunda del RD 1874/1978, constituidas en los Gobiernos Civiles y en las que primaban los aspectos de orden público, como se pone de manifiesto en la Disposición Adicional Tercera del RD 1031/1981.⁸³⁰

⁸²⁹ Circular nº 114 de 27 de enero de 1959, Instrucción quinta, sobre desarrollo de preceptos contenidos en el Decreto de 12 de diciembre de 1958, referente a la desconcentración de funciones.

⁸³⁰ “La anulación del permiso de permanencia o autorización de residencia determinará, en su caso, la invalidación del correspondiente permiso de trabajo”

II. 2ª ETAPA: POLITICA DE EXTRANJERIA

II.A. Evolución de los flujos

Durante el último cuarto del siglo XX se va a producir una profunda transformación de la sociedad española. A pesar de la crisis económica y de la inestabilidad que acompañó el periodo de la transición política, en el quinquenio 1975-1980 se inicia el incremento en el número de extranjeros residentes en España, pasando de 165.039 extranjeros residentes en 1975 a 801.329 en 1999, lo que, en términos porcentuales significa aumentar del 0,46 al 2,3 por 100 sobre el total de la población española.⁸³¹

Este flujo inmigratorio representa el inicio de una corriente que se mantendrá de forma permanente y creciente durante lo que restaba de siglo. Aunque el incremento, como es práctica habitual en los movimientos migratorios, tiene un ritmo inicialmente lento, se irá acelerando de forma progresiva en virtud tanto de su dinámica interna como decisiones políticas.

Si bien, desde el punto de vista estadístico, el momento en que se iguala el número de españoles residentes en el exterior, registrados en los consulados, y de los extranjeros empadronados en España no se produce hasta los primeros años del siglo XXI⁸³², no se puede dudar que desde la década de los ochenta del siglo XX se apreciaba con claridad la tendencia de los flujos, claramente decreciente y de escaso volumen el de la emigración y con fuerza creciente el inmigratorio. Esta situación se reflejaba en la frase, repetida desde instancias administrativas, *“España ha dejado de ser un país de emigración para pasar a ser un país receptor de inmigrantes”*.

⁸³¹ ALCAIDE INCHAUSTI, J. .op.cit., p..30.

⁸³² Según el gráfico 2.1 del artículo del colectivo IOE Inmigrantes nuevos ciudadanos para CECA 2008, el cruce de emigración e inmigración se produjo en 2001, en torno a 1,500.000 personas.

Las fuentes estadísticas para este periodo son mucho más numerosas y precisas que en periodos anteriores, con todo conviene señalar que distan mucho de ofrecernos una imagen nítida de la realidad.

En primer lugar, debemos señalar dos clases de datos: las cifras de flujos -entradas y salidas- y las cifras de stocks, es decir el número de permisos de trabajo o autorizaciones de residencia, en vigor.

Dado que ambos registros reflejan magnitudes diferentes es lógica la falta de concordancia entre ellos, pero, sobre todo, los registros oficiales no detectan aquellas situaciones que se mantienen al margen de la legalidad. Las situaciones de irregularidad, tanto originarias como sobrevenidas, escapan a los registros oficiales, aunque en ocasiones fuercen, dado su volumen, a tomar medidas normativas y administrativas para aflorar su situación.

Por otra parte, las series estadísticas de las distintas fuentes no sólo siguen metodologías distintas, sino que se refieren a periodos de tiempo diferentes por lo que es necesario recurrir a unas y otras según los periodos.

Para los últimos veinte años del siglo XX se recurrirá para el dato de residentes a las fuentes tradicionales, y de forma destacada las estadísticas de organismos oficiales como el Padrón Municipal y, en la medida en que existan, de series estadísticas del Ministerio del Interior (Anuarios del Ministerio del Interior).⁸³³

Para la determinación del número de trabajadores extranjeros o inmigrantes se utilizarán las fuentes especializadas del Ministerio de Trabajo (Dirección General de Migraciones y Dirección General de Empleo).

Para el siglo XXI se utilizarán las series del INE, en particular la Encuesta sobre Variaciones Residenciales (EVR), como fuente más solvente y completa, a pesar de que alguna de sus series no se inicia hasta el año 2002.

Por coherencia con la metodología que se viene siguiendo en la tesis la presentación de los datos se hace agrupándolos por quinquenios, sin perjuicio de completar su presentación con otros gráficos que hagan más ágil y sencilla su comprensión.⁸³⁴

Por último, conviene precisar que las estadísticas se basan sobre el concepto de nacionalidad, y por tanto se consideran extranjeros a todos los que no posean la

⁸³³ Los Anuarios de Interior contienen datos entre 1996 y 2009

⁸³⁴ Los censos de población se hacen con periodicidad decenal, en los años terminados en 1, mientras que los padrones municipales se hacían, hasta la introducción del padrón continuo, los años terminados en 5, lo que justifica la agrupación de datos por quinquenios.

nacionalidad española, con independencia de que hayan nacido o no en España y que dejan de serlo desde el momento que adquieren la nacionalidad española. Estos conceptos resultan claros desde el punto de vista jurídico, pero presentan dificultades para los registros estadísticos.

Durante los últimos cuarenta años, a caballo entre los siglos XX y XXI, se pueden distinguir dos grandes fases: la primera entre 1980 y 1999, y la segunda entre el año 2000 y el 2019.

Esta división se hace tomando en consideración no solamente la evolución en el número de residentes extranjeros en España sino el conjunto de factores que inciden sobre las mismas, tanto desde el punto de vista normativo como administrativo.

El incremento en el número de residentes extranjeros en las dos últimas décadas del siglo XX resultaba difícilmente previsible. Ni las autoridades del Ministerio del Interior, encargadas de documentar la residencia, ni las autoridades laborales fueron capaces de intuirlo desde el principio.

En la tabla siguiente se refleja la evolución en el número de residentes, el incremento migratorio y el aumento del porcentaje de personas extranjeras sobre la población total.

Cuadro 28.- Extranjeros residentes y saldo migratorio

Año	Nº de extranjeros	Saldo migratorio	% extranjeros sobre población total
1980	183.422	58.544	0,49
1985	241.971	186.095	0,63
1990	407.647	186.217	1,04
1995	592.672	972.151	1,49
2000	1.554.332	2.176.278	3,81

Fuente: Alcaide Inchausti, J et al. Evolución de la Población Española en el siglo XX. Anuarios Estadísticos de España. Fundación BBVA (2007). Vol. II

Cuadro 29.- Evolución de los permisos de residencia de extranjeros

Año	Permisos de residencia	Tasa de crecimiento interanual %	Porcentaje sobre población total	Permisos de trabajo
1986	293.208		0,76	53.822*
1987	334.936	14,23	0,86	52.258*
1988	360.032	7,49	0,92	45.539*
1989	398.147	10,59	1,01	70.566**
1990	407.647	2,39	1,02	85.372
1991	360.655	-11,53	0,93	171.033
1992	393.100	9,00	1,00	139.421
1993	430.422	9,49	1,08	117.357
1994	461.464	7,21	1,15	121.780
1995	499.773	8,30	1,24	139.038

*Entre 1986 y 1988 se trata de nº de permisos concedidos: "flujo"

**A partir de 1989 la cifra corresponde a permisos de trabajo en vigor: "stock"

Fuente: KOSTOVA KARABOYTCHEVA, M. Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos* 2006 DT15, p. 6

Como ha sucedido a lo largo de la historia, ninguna de las dos fases es homogénea, sino que en su transcurso se producen circunstancias económicas y políticas que dejan sentir su impacto en el volumen y características de los flujos, por lo que parece conveniente distinguir subfases dentro de las mismas para poder analizar con mayor detalle la evolución de la política migratoria en cada una de ellas.

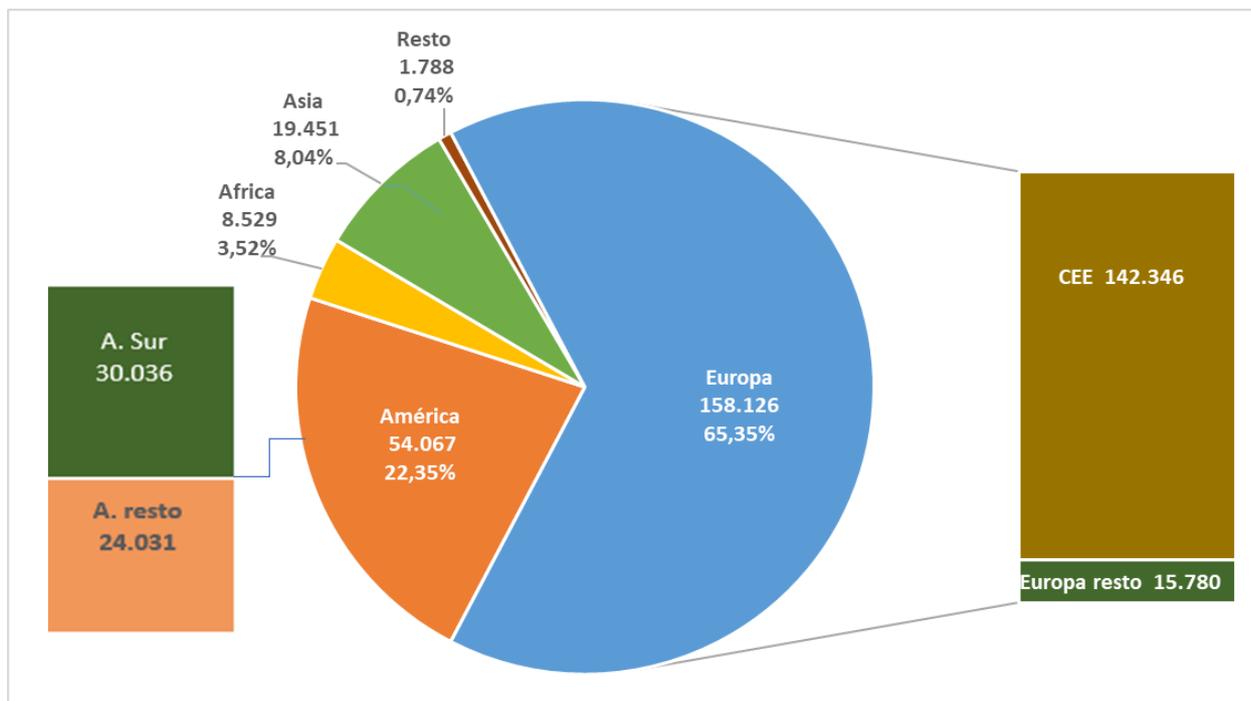
II.A.1) Fase A: 1980-1989: ámbito de extranjería

Durante la década de los años 80, una gran parte de los residentes procedían de países europeos, por lo que se consideraba que no representaban una carga desde el punto de vista económico ni una amenaza para el orden público.

La Dirección General de la Policía ofrece unas cifras sobre residentes extranjeros análogas a las del padrón con la particularidad de que desglosa

el origen continental de los extranjeros. Tomando como ejemplo ilustrativo la situación correspondiente al año 1985 obtendríamos los datos siguientes:

Gráfico 11.- Residentes extranjeros. Distribución continental de la población inmigrante (1985)



Fuente: Ministerio del Interior. Dirección General de la Policía. Elaboración propia

En el ámbito laboral, a pesar de que, hasta la aprobación de la Ley de Extranjería de 1985, los nacionales de países latinoamericanos no necesitaban permiso de trabajo, las solicitudes eran reducidas: en el quinquenio 1981-1985, el número de permisos que se conceden mensualmente oscila entre los tres mil y los seis mil.⁸³⁵

La evolución de la década puede resumirse en los rasgos siguientes: durante el primer quinquenio el incremento medio en las residencias de extranjeros fue 6 por 100; en el bienio 1986-87, como resultado del proceso de regularización se alcanzó el 21 por 100, y en los dos últimos años se mantuvo

⁸³⁵ Fuente: Estadísticas del Ministerio de Trabajo. Mercado de Trabajo. Autorizaciones de trabajo a extranjeros. Disponibles desde 1981 sólo para el último trimestre de cada año. A partir de 1992, mensual.

el incremento de forma sostenida hasta alcanzar a finales de 1989 la cifra de 398.147 residentes extranjeros.⁸³⁶

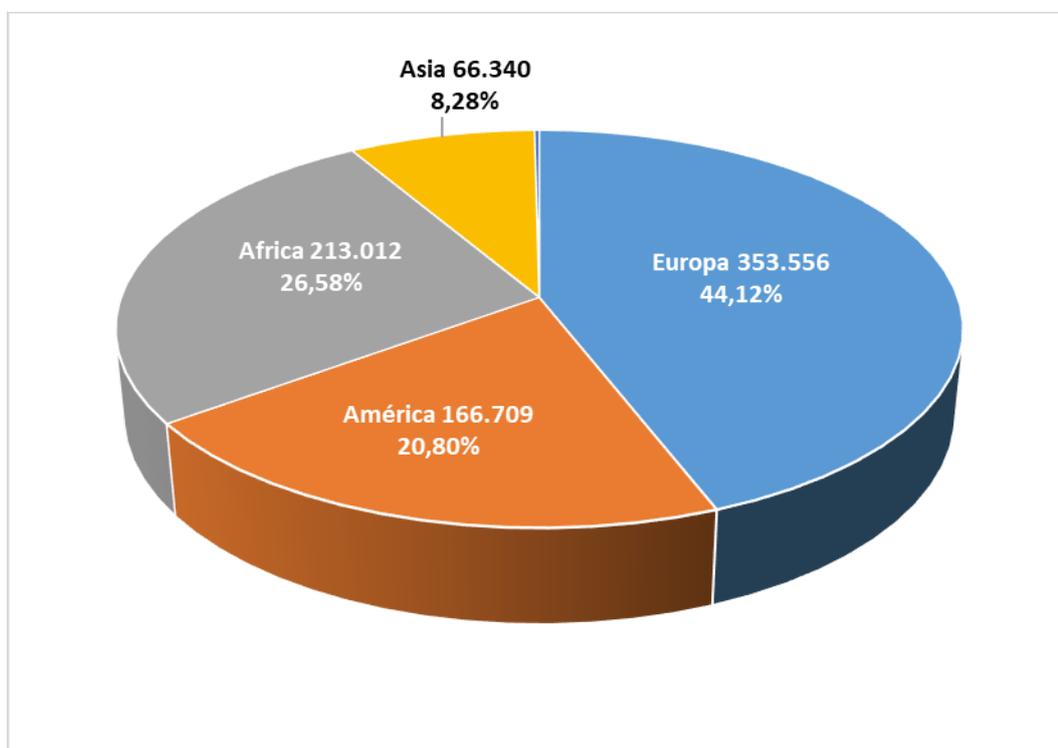
II.A.2) Fase B: 1990-1999: ámbito laboral

Este periodo se va a caracterizar por la creciente conciencia de que una posición meramente reactiva en política migratoria no resulta eficaz. Ante los crecientes signos de que la normativa es insuficiente para canalizar los flujos y evitar las situaciones de irregularidad se da el paso hacia una política activa de inmigración.

Es cierto que todavía el número de inmigrantes sigue siendo reducido, pero se están iniciando tendencias que aflorarán en la primera década del siglo XXI.

Por otra parte, se constata que el origen y caracterización de los flujos inmigratorios se apartan de forma progresiva de la configuración registrada a mediados de la década anterior, como se comprueba en la representación gráfica siguiente:⁸³⁷

Gráfico 12.- Origen de los flujos en 1999



⁸³⁶ Fuente INE y Ministerio del Interior.

⁸³⁷ Anuario de Extranjería 1999. Gráfico 11. Pág.201

Fuente: Anuario de extranjería 1999. Datos a 31 de diciembre de 1999

Como puede apreciarse, frente a un incremento de casi cuatro veces en el número de residentes, en la distribución territorial se aprecia que los europeos han disminuido en veinte puntos porcentuales mientras que los originarios de África se han multiplicado por nueve.

Hasta 1985, desde el punto de vista laboral, el tratamiento de la extranjería consistía en la concesión del permiso de trabajo, una actividad exclusivamente burocrática. La preocupación fundamental en los años de la transición era hacer frente al creciente incremento del desempleo,⁸³⁸ por lo que la transferencia de las competencias en materia de concesión de las autorizaciones de trabajo a los extranjeros desde la Dirección General de Empleo a la Dirección General del Instituto Español de Emigración solamente representó el traspaso de un “servicio”, dotado con escaso personal y una documentación rudimentaria.⁸³⁹

El protagonismo en materia de extranjería correspondía al Ministerio del Interior, (Dirección General de Seguridad o de la Policía), fuente de las estadísticas tanto del número de extranjeros residentes como del número de autorizaciones concedidas.

El incremento en el número de residentes extranjeros no se traducía en sentimientos de preocupación o rechazo por parte de la sociedad española, dados tanto el origen como el perfil social de los extranjeros, que, sin variar sustancialmente a lo largo de la década, presenta ya algunos de los rasgos que caracterizarán la evolución futura, como el mayor peso de los inmigrantes de origen africano

Los datos estadísticos se refieren a extranjeros documentados o en situación regular, por lo que no se refleja la situación de irregularidad administrativa, de la que se va adquiriendo conciencia de forma progresiva, y que, como reflejan los sucesivos procesos de regularización, no afecta en igual medida a todos los orígenes.

En el ámbito laboral, la limitación tanto de medios como de fines, al no cuestionarse la preeminencia del Ministerio del Interior, representa un obstáculo para precisar con exactitud el número de trabajadores

⁸³⁸ Entre 1975 la tasa de desempleo registrada pasó del 4 por 100 al 22 por 100 en 1984

⁸³⁹ Art. 8. Dos del RD 530/1985. Corresponde a la Subdirección General de Movimientos migratorios. 3. Ordenar y gestionar el trabajo de los extranjeros en España

extranjeros residentes en España en estos años, dada la disparidad de fuentes y la carencia de series estadísticas regulares.

En este periodo se dispone de pocos indicadores para tratar de reflejar de la forma más aproximada la situación, ya que las series estadísticas disponibles se refieren al número de permisos de trabajo concedidos, sin detallar la clase ni la duración y además no incluyen los doce meses del año hasta 1985.⁸⁴⁰

A pesar de estas carencias se puede verificar que las concesiones de permisos de trabajo durante el último trimestre representan algo más del 25 por 100 del total, por lo que puede fácilmente estimarse el número de permisos de trabajo concedidos cada año.

Cuadro 30.- Autorizaciones de trabajo concedidas a extranjeros. 1981-1990

Año	Último trimestre	Todo el año
1981	16.960	*
1982	11.919	*
1983	16.731	*
1984	13.580	*
1985	12.024	50.691
1986	14.190	53.822
1987	10.937	52.258
1988	10.654	45.539
1989	12.897	47.943
1990	13.659	51.512

*Sin datos

Fuentes: 1981-1984 Boletín de Estadísticas Laborales. 1985-1990: Anuario de la Dirección General de Migraciones.

El descenso en la concesión de permisos que se registra en los años 1987 y 1988 obedece a la exención del permiso de trabajo por parte de los residentes comunitarios.

Por otra parte, según los censos de población, aproximadamente el 60 por 100, aproximadamente, de los extranjeros residentes en España son inactivos, aunque con grandes diferencias entre las procedencias (80 por

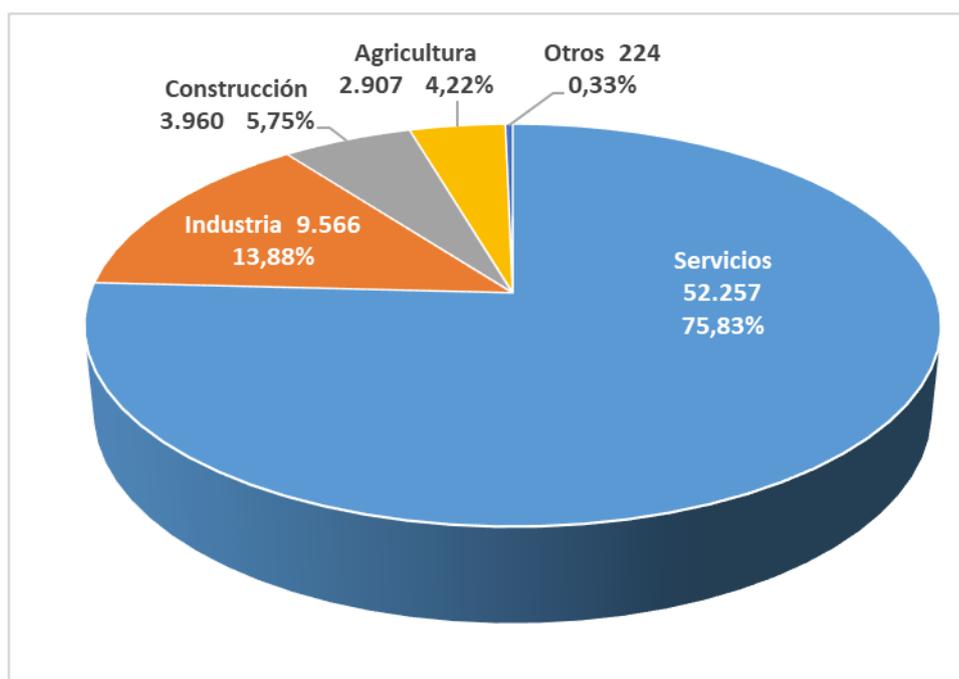
⁸⁴⁰ Las series estadísticas del Ministerio de Trabajo contienen durante el periodo comprendido entre 1981-2005, la relación de permisos de trabajo concedidos durante el último trimestre de cada año. Los datos correspondientes a los años 1995 y siguientes se han obtenido de la Agenda de la Dirección General del IEE y de los sucesivos anuarios de la Dirección General de Migraciones

100 entre los nórdicos y británicos frente a 45 por 100 entre los asiáticos), por lo que teniendo en cuenta las excepciones al permiso de trabajo y permisos de trabajo en vigor que no se computarían, una estimación razonable lleva a concluir que alrededor de 80.000 personas de los 800.000 extranjeros residentes en España a finales de la década de los 80 dispondrían de un permiso de trabajo.⁸⁴¹

Casi la mitad de los trabajadores procedían de otros países de Europa, por lo que, junto a su dispersión, no eran percibidos como una amenaza ni para el mercado de trabajo ni para la convivencia.

En cuanto a los sectores productivos, la actividad laboral de los inmigrantes se concentraba en casi tres de cada cuatro casos en el sector terciario, con escasa representación en los sectores de la construcción y la agricultura.

Gráfico 13. Permisos de trabajo en vigor en 1989: sectores ocupacionales



Fuente: Documento particular. Informe sobre distribución territorial y actividad laboral de los inmigrantes, gráfico nº 9 (Documentación inédita)

Estas diferencias tan notables entre sectores son un indicio de la divergencia entre las cifras oficiales y la realidad, ya, que como se verá en los procesos

⁸⁴¹ CHOZAS PEDRERO, J. cifra el número de trabajadores extranjeros en España: 58.191, en 1988; 69.097, en 1989 y 85.238, en 1990. El sistema migratorio español y su reciente desarrollo. Ponencia presentada en la 1ª Sesión A de la Conferencia Organizada por la OCDE, Canadá y España, "Migraciones y cooperación internacional: Los retos para los países de la OCDE. Madrid, 29-31 de marzo de 1993 (documentación inédita)

de regularización, en algunos sectores el volumen de mano de obra en situación irregular es mucho más elevado que en otros.

También se advierte una clara orientación entre los continentes de procedencia y los sectores de empleo. Los inmigrantes de origen africano, en particular los marroquíes, están representados en agricultura y construcción, mientras que los inmigrantes asiáticos lo hacen de forma casi exclusiva en el sector servicios. Dentro de este sector, se registran dos perfiles profesionales completamente alejados, tanto por su cualificación como por su origen. Por un lado, figuran los técnicos y profesionales especializados en el sector turístico y de enseñanza y, por otro, los dedicados al pequeño comercio y las empleadas al servicio del hogar.

Las primeras tensiones en cuanto a la gestión de permisos de trabajo se registraron en dos colectivos pertenecientes al sector servicios: se trataba de los denominados “guías turísticos” y los “profesores de idiomas extranjeros”. En el primer caso la demanda procedía de los operadores turísticos extranjeros que requerían la autorización de personas que acompañasen a los turistas extranjeros desde el momento de su llegada al suelo español hasta su abandono. En el segundo, los alumnos exigían a las academias de idiomas que los profesores fuesen “nativos”.

Para evitar tanto la disparidad de criterios territoriales como para agilizar el procedimiento se estableció un procedimiento “ad hoc” respecto a ambos colectivos.

La Dirección General del IEE solicitó a las organizaciones empresariales sectoriales que formularan con antelación el número de trabajadores extranjeros que tenían previsto contratar, así como las fechas previstas para su contratación. Sobre sus previsiones y los permisos concedidos en las campañas precedentes, se establecieron las autorizaciones a conceder y su distribución territorial. Los resultados se reflejan en las tablas que siguen:

Cuadro 31.- Profesores de idiomas extranjeros

Curso	Autorizaciones solicitadas	Autorizac. previstas	Autorizac. utilizadas	%
1989-90	2.971	2.708	1.652	61,0
1990-91	3.773	3.199	2.131	66,6
1991-92	2.334	300	1.503	50,0

Cuadro 32.- Guías turísticos

Año	Autorizaciones previstas	Autorizaciones utilizadas	%
1987	7.160	3.389	47,33
1988	5.961	5.318	89,21
1989	6.266	4.994	79,70
1990	5.330	4.370	81,98
1991	5.441	3.475	63,79

Fuente: ARAGÓN BOMBÍN, R. Proyecto de programación de flujos migratorios y sistema de contingente en España. *Ponencia presentada en la 1ª Sesión C de la Conferencia Organizada por la OCDE, Canadá y España, "Migraciones y cooperación internacional: Los retos para los países de la OCDE.* Madrid, 29-31 de marzo de 1993 (documentación inédita)

Esta experiencia permitió extraer diversas enseñanzas para la gestión de los flujos migratorios en la década siguiente:

La primera es que la mejor forma de abordar la situación migratoria es hacerlo de forma proactiva, manteniendo una actitud positiva y de diálogo con quienes manifiestan la necesidad de contratar trabajadores extranjeros.

En segundo lugar, que, aunque en la mayor parte de los sectores hay factores de difícil previsión, los empleadores tienden a magnificar sus necesidades de mano de obra.

En tercer lugar, que cuando el mecanismo se ajusta, es posible llegar a alcanzar niveles de satisfacción superiores al 80 por 100.

Como conclusión, que la medida es eficaz para evitar situaciones de irregularidad, al privar al empleador de su principal argumento -la imposibilidad de contratar en condiciones regulares-, evitándose que se consolidasen situaciones de irregularidad al permitir contratar a ciudadanos extranjeros residentes en España que pudieron acogerse a este procedimiento.

La experiencia finalizó al subsumirse en la cifra total con la fijación del contingente general.

II.B. Evolución normativa

La segunda mitad de la década de los años 80 puede ser considerada como el punto de partida de la política de inmigración en España, tanto en el ámbito normativo como en el organizativo.

La primera disposición, desde el punto de vista cronológico, en estas materias, dictada en desarrollo del art. 13.4 de la Constitución Española ⁸⁴² fue la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado ⁸⁴³, desarrollada por el Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, ⁸⁴⁴ modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo ⁸⁴⁵ y cuyo Reglamento de aplicación se aprobó por el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero. ⁸⁴⁶

Aunque el hito normativo más relevante de esta fase está constituido por la promulgación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España ⁸⁴⁷, conocida como Ley de Extranjería. (LOE)

A las dos razones que, según la exposición de motivos, justifican la aprobación de la Ley -mandato constitucional y necesidad de una norma básica-, deben añadirse otras dos más. La tercera, apenas esbozada, hace referencia a la necesidad de establecer disposiciones aplicables, de acuerdo con las declaraciones y recomendaciones sobre extranjeros formuladas por los Organismos Internacionales. Aunque la última razón de la Ley es contar con una normativa en materia de extranjería en consonancia con las exigencias de nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea, lo que impactará en las preferencias reconocidas en los nacionales de determinados países, vinculados por lazos históricos, dando lugar a una situación de irregularidad sobrevenida que debían regularizar.

⁸⁴² *La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.*

⁸⁴³ BOE del 27 de marzo

⁸⁴⁴ BOE del 19 de abril

⁸⁴⁵ BOE del 23 de mayo

⁸⁴⁶ BOE de 2 de marzo

⁸⁴⁷ BOE del 3 de julio

Esta disposición, que tuvo un fuerte impacto en aquellos países en los que residía una colectividad española que se había beneficiado de un trato beneficioso, se adoptó para evitar un periodo transitorio sin reciprocidad para la libre circulación de trabajadores.

La Ley Orgánica 7/1985 responde a la lógica de una política de extranjería, diseñada desde en el ámbito del Ministerio del Interior. Los otros dos Departamentos directamente afectados, Asuntos Exteriores y Trabajo se hallaban en una posición subordinada. El primero, porque su instrumento esencial -el visado- gozaba de numerosas excepciones, al primar las facilidades para promover las llegadas de turistas, y el Ministerio de Trabajo, porque el trabajo de los extranjeros ocupaba en aquellas circunstancias una posición marginal dentro de las prioridades del Departamento y debía abordar la transición de una estructura administrativa volcada en el pasado emigratorio

La Ley parte de la competencia exclusiva del Estado en “Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”,⁸⁴⁸ por lo que no se contempla la intervención de otras Administraciones Públicas.

En las reuniones previas a la elaboración del anteproyecto, la inclusión de la relación de derechos y libertades de los extranjeros no fue pacífica, desde posiciones que la consideraban superflua frente a quienes mostraban la incoherencia entre el hecho de no hacerlo y la denominación de la Ley. Al final se optó por incluir una relación de derechos y libertades, si bien estableciendo restricciones en el ejercicio de algunos de ellos, que posteriormente serían declaradas inconstitucionales.⁸⁴⁹ En todo caso no se consideraba que constituyesen el verdadero núcleo de la Ley, ya que ésta estaba orientada a controlar la entrada de los extranjeros y facilitar su expulsión, por lo que tanto el régimen de expulsiones como el sancionador presentaban una configuración abierta y elástica.⁸⁵⁰

La regulación del régimen de trabajo y establecimiento no presenta novedades de fondo, con un esquema basado en la aplicación del principio general de la preferencia de los nacionales para acceder a las ofertas de empleo, y un régimen de excepciones del ámbito de aplicación de la Ley, aplicable a colectivos tradicionales -corresponsales de prensa, artistas o científicos contratados por el

⁸⁴⁸ C.E. Título VIII De la Organización Territorial del Estado. Art. 149 2ª

⁸⁴⁹El TC en Sentencia 115/1987, de 7 de julio, declaró inconstitucionales determinados incisos o requisitos establecidos de los arts. 7, 8.2, 26.2 y 34 de la Ley

⁸⁵⁰ AJA, E. La evolución sobre la normativa sobre inmigración en Eliseo AJA y Joaquín ARANGO (eds.) *Veinte años de inmigración en España, perspectivas jurídica y sociológica (185-2004)* Barcelona: Fundación CIDOB 2006 pág.21

Estado y religiosos en el ejercicio de su propia función-⁸⁵¹, al que hay que sumar aquellos colectivos cuyo estatus -diplomático o consular- o miembros de organismos o instituciones internacionales o intergubernamentales los excluye de su ámbito de aplicación.⁸⁵²

Suprimida la excepción previa existente para los países iberoamericanos, brasileños, portugueses, andorranos, filipinos y ecuatoguineanos, por la imposición, seguramente injustificada, de algunos países de la CEE -Alemania y Francia, principalmente,- de que su libre acceso al mercado de trabajo español fuese una escala temporal para instalarse en ellos, la única excepción por razón de origen que se mantiene es la reconocida a las personas originarias de la ciudad de Gibraltar, ya que el ejercicio de la actividad profesional de los ciudadanos de Andorra queda limitado a aquellos que hubiesen obtenido su titulación profesional en centros del sistema educativo español.⁸⁵³

Esta excepción contrasta con la situación de aquellos nacionales que disfrutaban del privilegio de hallarse exentos de la obligación de obtener permiso de trabajo, y que, con la Ley de Extranjería, sufre una radical modificación, tanto para los ya residentes hasta el punto de considerarles irregulares y a quienes se concede un plazo de seis meses para “regularizar su situación”,⁸⁵⁴ como para los nuevos solicitantes a quienes, a pesar del énfasis del Preámbulo de la Ley, sólo se les reconoce “preferencia” no exención, sobre otras solicitudes, pretensión de difícil realización.⁸⁵⁵

Siguiendo una práctica habitual de las normas de extranjería consideradas como “puntos de arranque de una nueva situación”, la Ley Orgánica 7/1985 contempla en su Disposición Transitoria Segunda un proceso extraordinario de regularización, que será objeto de análisis y valoración más adelante.⁸⁵⁶

La Ley es desarrollada mediante los RR.DD. 1099/1986, de 26 de mayo, sobre entrada, permanencia y trabajo en España de ciudadanos de Estados Miembros de

⁸⁵¹ En puridad esta actividad no debe ser considerada “trabajo” ya que no reúne los requisitos básicos del mismo

⁸⁵² Art.2 de la LOE

⁸⁵³ Disposición adicional 2ª de la LOE

⁸⁵⁴ Disposición transitoria tercera: “*Aquellos trabajadores que por su nacionalidad estuviesen exentos de la obligación de obtener permiso de trabajo por la normativa anterior a esta Ley, dispondrán de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma para regularizar su situación*”.

⁸⁵⁵ Art, 18 3. f) y g) de la LOE

⁸⁵⁶ Disposición Transitoria Segunda. *La situación de los extranjeros que se encuentran en España insuficientemente documentados, en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, podrá ser regularizada, salvo que hubieran incurrido en causas de expulsión previstas en los apartados c), d) y f) del artículo 26.1, siempre que los extranjeros o los empleadores, en su caso, así lo soliciten, presentando la documentación necesaria, dentro del plazo de tres meses, a contar desde la indicada fecha*

las Comunidades Europeas ⁸⁵⁷ y 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.⁸⁵⁸

El segundo de los Decretos tiene el carácter de reglamento de ejecución de la Ley y sus normas se aplicarán de forma supletoria al régimen comunitario.

En el Reglamento de ejecución de la Ley se reconoce e identifican las competencias específicas que corresponden a los tres Ministerios -Asuntos Exteriores, Interior y Trabajo y Seguridad Social-: visados de entrada, permisos de residencia y permisos de trabajo, lo que significa una atenuación del papel dominante que hasta entonces venía desempeñando el Ministerio del Interior. Sin embargo, el Reglamento acentúa las orientaciones de la Ley en cuanto a imprecisión de las causas de expulsión y criterios de graduación de infracciones y sanciones, posibilitando actuaciones arbitrarias de la Administración.⁸⁵⁹

Una novedad, por lo que significa de revisión de una práctica reciente, es la modificación del procedimiento administrativo para la tramitación de los permisos de trabajo y residencia. El Reglamento determina que se inicie en el Ministerio de Trabajo y concluya en el Ministerio del Interior, desarrollándose “de oficio”, es decir, por mero impulso de la Administración.

La voluntad agilización administrativa se ve lastrada por mantener la exigencia de recabar informes de organismos ajenos, lo que determina el incumplimiento de los plazos establecidos.

De hecho, la experiencia demostrará que una fuente importante de irregularidad, conocida como "sobrevenida por causas administrativas", deriva de la imposibilidad de cumplir las exigencias administrativas. El Reglamento de 1994 se tratará de poner remedio a estas situaciones, además de incorporar la jurisprudencia, tanto constitucional como del Tribunal Supremo, que en la resolución de casos individuales anulaban decisiones administrativas sobre expulsión de extranjeros por falta de garantías jurídicas,⁸⁶⁰ como vinculados al reconocimiento de derechos laborales como la declaración de la nulidad de un despido⁸⁶¹ o el reconocimiento a

⁸⁵⁷ BOE del 11 de junio

⁸⁵⁸ BOE del 12 de junio

⁸⁵⁹ AJA, E. *ob. cit.* p..22

⁸⁶⁰ STC 242/1994

⁸⁶¹ STC 116/1993

la indemnización por despido en el supuesto de inexistencia de un contrato de trabajo válido.

La actividad normativa del Gobierno durante los diez años siguientes mantiene en el ámbito interno un tono menor, abundando el recurso a circulares o resoluciones administrativas tanto en el ámbito de Interior, por las que el director de la Seguridad del Estado delega en los Gobernadores civiles de determinadas provincias la competencia para la expulsión de ciudadanos extranjeros del territorio nacional, como en el laboral, pudiendo citarse las siguientes:

- Resolución de 10 de octubre de 1988, de la Dirección General del Instituto Español de Emigración, sobre la tramitación de solicitudes de permisos de trabajo para realizar prácticas profesionales.
- Resolución de 3 de mayo de 1990, de la Dirección General del Instituto Español de Emigración, sobre extranjeros enrolados en buques españoles al amparo de Convenios Internacionales.
- Resolución de 11 de julio de 1996, conjunta de las Direcciones Generales del INEM y de Trabajo y Migraciones por la que se dictan instrucciones sobre inscripción de extranjeros en las oficinas del INEM y en las agencias de colocación, protección por desempleo e intercambio de información.⁸⁶²

Estas prácticas fueron objeto de censura tanto desde el punto de vista doctrinal por su falta de publicidad como por los agentes sociales por su nula participación, siendo una de las causas que influyeron en la necesidad de elaborar un nuevo reglamento.

El protagonismo en el periodo comprendido entre 1986 y 1996 lo ocupa la discusión política y social sobre la situación de los inmigrantes en España, lo que dará lugar a la adopción de decisiones tanto a nivel parlamentario como gubernativo para afrontarla, y que serán objeto de análisis en el apartado siguiente.

No obstante, es necesario reseñar la normativa siguiente:

- La Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, por la que se actualizan las tasas por expedición y renovación de los permisos de trabajo.⁸⁶³
- Orden del Ministerio del Interior de 22 de febrero de 1989, sobre medios económicos cuya posesión habrán de acreditar los extranjeros para poder efectuar su entrada en España.⁸⁶⁴

⁸⁶² BOE de 9 de agosto

⁸⁶³ BOE de 29 de diciembre

⁸⁶⁴ BOE de 6 de marzo

- Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno de 26 de julio de 1989 por la que se fijan normas generales y de procedimiento en relación con el reconocimiento de situaciones de excepción a la obligación de obtener permiso de trabajo, en la que se determinan las condiciones que han de cumplir los diferentes colectivos al objeto de ser exceptuadas de la obligación de obtener permiso de trabajo.
- RD 766/ 1992, de 26 de junio, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de las Comunidades Europeas,⁸⁶⁵ modificado por el RD 733/1995, de 5 de mayo.⁸⁶⁶

Con todo, la norma más importante, tanto por su orientación, proceso de elaboración y contenido es el RD 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba un nuevo Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.⁸⁶⁷

El Reglamento de 1996 representa la culminación de la política inmigratoria de la última década del siglo XX. Se mantendrá en vigor hasta el 1 de agosto de 2001, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.⁸⁶⁸

El proyecto de Reglamento mereció una valoración positiva por parte del Consejo de Estado, en su informe preceptivo, por el proceso de elaboración en el que participaron no solamente representantes de diversos Departamentos ministeriales, sino haber sido objeto de consulta y de negociación con las organizaciones sindicales y organizaciones no gubernamentales que trabajan en contacto directo con los extranjeros residentes en nuestro país e informe del Consejo Económico y Social, como refleja en su preámbulo el Decreto de su aprobación.

El Reglamento, que tiene su causa en el informe del Gobierno de 1990, tiene como objetivos claves los siguientes: dar respuesta a los cambios producidos en la última década y, en particular, al aumento de la población extranjera y “mejorar la estabilidad y seguridad jurídica de los trabajadores extranjeros, como requisitos

⁸⁶⁵ BOE del 30 de junio

⁸⁶⁶ BOE de 5 de junio.

⁸⁶⁷ BOE del 23 de febrero

⁸⁶⁸ BOE del 21 de julio

esenciales para su integración, de acuerdo con las orientaciones del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes”⁸⁶⁹

El Reglamento introduce algunas novedades significativas, como un mayor y mejor sistematizado desarrollo, adaptado a la jurisprudencia constitucional, de los derechos y libertades de los extranjeros en España, (Cap. Preliminar, secciones 1ª, 2ª y 3ª), la elevación de rango normativo del establecimiento de contingente (art. 70); una identificación por letras de distintas clases de permisos de trabajo (art.75), la creación de un permiso de trabajo permanente (Art. 75.IV), la posibilidad de solicitar la renovación de un permiso de trabajo durante los tres meses posteriores a la expiración de su vigencia.⁸⁷⁰ Esta medida, controvertida desde el punto de vista jurídico, está orientada a evitar la caída en situación irregular de trabajadores extranjeros con permiso de trabajo previo, y junto a las anteriores han formado parte del “acervo normativo” en materia de inmigración.

Se introducen en el Reglamento dos aspectos no contemplados en la Ley de Extranjería: la regulación del derecho a la reagrupación familiar, con permiso de residencia independiente para el cónyuge reagrupado (art. 54) y un reconocimiento explícito del derecho a la educación, asistencia sanitaria y prestaciones sociales de los menores,⁸⁷¹ tanto con carácter general como en situaciones de desamparo, traslado temporal o con fines de adopción (Sección 4ª del Cap. Preliminar, arts. 12 a 15)

La duración del procedimiento administrativo constituía un obstáculo en la gestión de la documentación de extranjeros, que se trataba de evitar. Para ello en el Reglamento se adoptaron dos medidas. La primera consistió en establecer un plazo más realista: tres meses, salvo los permisos de trabajo de temporada y los de residencia por reagrupación, que se reducía a la mitad,⁸⁷² y la segunda, en caso de haberse rebasado el plazo establecido, se aplicaría la regla de los actos presuntos. En este punto, existía una divergencias entre los distintos Departamentos, aunque finalmente se impuso la posición del silencio administrativo negativo, que implicaba que todas las solicitudes no resueltas dentro de plazos se entendían como

⁸⁶⁹ Razón 5ª del preámbulo del RD de aprobación.

⁸⁷⁰ Artículo 88. *Plazos para la presentación de la solicitud. 2. Las renovaciones de los permisos deberán solicitarse con una antelación de un mes a la fecha de su vencimiento. No obstante, podrá renovarse, como si se tratase de un permiso de trabajo en vigor, cumpliéndose todos los requisitos exigidos, y sin perjuicio de las sanciones que procedan, siempre que se solicite durante los tres meses posteriores a la fecha de su expiración.*

⁸⁷¹ Por aplicación de lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificada por España en 1990 y en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor

⁸⁷² Disposición adicional segunda. Plazos de resolución de los procedimientos.

desestimadas,⁸⁷³ con excepción de las renovaciones de los permisos de trabajo, ya que el resguardo acreditativo de la presentación de la solicitud “*prorroga la validez del (permiso) anterior y surte los mismos efectos en el ámbito laboral y de la Seguridad Social hasta la resolución del expediente*”⁸⁷⁴. Posición que, aunque en puridad no equivale al silencio administrativo positivo, ya que la resolución pudiera ser desestimatoria, se basa en la presunción de que la solicitud sería resuelta favorablemente.

Así como uno de los objetivos del primer Reglamento de la Ley Orgánica 7/1985 fue acomodar la normativa de extranjería a las condiciones del ingreso de España en las CEE, el segundo se hace eco de la obligación de acoger en nuestra normativa el desarrollo del Tratado de la Unión Europea y, en particular, el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

El creciente flujo migratorio y el “acervo Schengen” revalorizaron los visados como uno de los elementos esenciales del control de las entradas. Su progresiva generalización, no exenta de coste político, motivó su amplio desarrollo reglamentario (Cap. II, Sección 2ª, arts. 20 a 34).

Otro de los puntos controvertidos versó sobre la necesidad de motivar la denegación del visado, de forma que pudiese ser objeto de control judicial, posición que, a pesar de las fuertes reticencias existentes, finalmente, terminó por imponerse.⁸⁷⁵

La postura contraria a la motivación alegaba que se trataba de un acto expresivo de la potestad del Estado, obligado a proteger los intereses nacionales, y, por tanto, no sujeto a control. La redacción final, del articulado del RD 155/1996 es híbrida, ya que por un lado la decisión que resuelve la solicitud de visado ha de estar motivada y ha de informar sobre los recursos procedentes, pero, por otro, entre los motivos a considerar figuran conceptos indeterminados como la afectación de los intereses del Estado o de sus nacionales.⁸⁷⁶

⁸⁷³ Disposición adicional tercera. Actos presuntos.

⁸⁷⁴ Art. 90. Efectos de la solicitud

⁸⁷⁵ Disposición adicional cuarta. Las resoluciones que dicten los órganos competentes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia e Interior, de Trabajo y Seguridad Social y de Asuntos Sociales, con base en lo dispuesto en el Reglamento que se aprueba por el presente Real Decreto, sobre concesión, denegación, o exención de visados, prórrogas de estancia o permisos de residencia y permisos de trabajo, así como sobre sanciones gubernativas y expulsiones de extranjeros, pondrán fin a la vía administrativa, pudiendo interponerse contra éstas el correspondiente recurso ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

⁸⁷⁶ Art. 32.2

La importancia que el Ministerio de Asuntos Exteriores concedía al visado, como elemento fundamental para el control de los flujos en origen, se puso de manifiesto al establecer que su concesión fuese competencia, como norma general, de los servicios centrales, con objeto de evitar divergencias en las prácticas de los distintos Consulados, si bien, con visión realista, se estableció la posibilidad de delegar en las Oficinas consulares su concesión.

Otra novedad que introduce el Reglamento, fue la regulación de la situación de los menores extranjeros, tanto de forma general (Art. 12), como de los menores en situación de desamparo (Art. 13). Incluso se regula el régimen de acogida temporal de menores en caso de conflicto bélico, incluida su escolarización⁸⁷⁷ (Art. 14) y el traslado de menores extranjeros procedentes de zonas en conflicto con fines de adopción (Art. 15).

Novedad del Reglamento fue la creación, al amparo de lo previsto en el art. 26.2 de la Ley Orgánica 7/1985,⁸⁷⁸ de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), a los que el Reglamento dedica la sección 5ª del Capítulo IV. Infracciones y Sanciones. (Arts. 108 a 113). Su historia normativa ha sido bastante tan amplia como tortuosa, como aparece con detalle en el apartado I de la exposición de motivos del RD 162/2014, de 14 de marzo,⁸⁷⁹ siendo las normas más significativas de su regulación la O.M de 22 de febrero de 1999⁸⁸⁰ y el citado Reglamento de 2014.⁸⁸¹

Como el Reglamento, dados sus orígenes, tenía vocación de abrir una nueva etapa en la política migratoria, dio paso a un nuevo proceso de regularización de extranjeros en materia tanto de trabajo como de residencia.⁸⁸²

La publicación del Reglamento no estuvo exenta de reproches. En el aspecto formal, su excesiva longitud, ya que se amplió en más de 30 artículos, casi un cuarto del anterior, así como el carácter voluntarista de los plazos de tramitación, al no

⁸⁷⁷ Situación que no puede menos que hacernos recordar los “Niños de Morelia”

⁸⁷⁸ Art. 26. 2. En los supuestos a que se refieren los apartados a), c) y f) del número anterior, se podrá proceder a la detención del extranjero con carácter preventivo o cautelar mientras se sustancia el expediente.

⁸⁷⁹ RD 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros. BOE del 15

⁸⁸⁰ El TC en sentencia de 11 de mayo de 2005 declaró la nulidad de diversos apartados de los artículos 30, 33 y 34

⁸⁸¹ Además de los CIE, el Reglamento de 2014 crea en su disposición adicional primera las “salas de inadmisión de extranjeros”, y administrativamente se ha promovido el funcionamiento de los CETI (Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes o centros de primera acogida), los CAR, (Centros de Acogida de Refugiados) y los CATE (centros de Atención Temporal de Extranjeros)

⁸⁸² Disposición transitoria tercera. Documentación de extranjeros en situación irregular.

haberse simplificado los procedimientos sino haberse burocratizado más, y, sobre todo, no solamente que no se abordaban los aspectos relacionados con la integración social de los inmigrantes, sino que, por el contrario, se seguían manteniendo diferencias entre los colectivos de inmigrantes, fundadas en razones históricas, difícilmente compatibles con la situación real.

II.C. Ámbito administrativo

Las reformas normativas fueron acompañadas cuando no precedidas de modificaciones y reformas en el ámbito administrativo. La primera consistió en la reconversión de la estructura administrativa laboral dedicada a la emigración -el IEE- en una dirección general a la que se le incorporó la competencia en materia de permisos de trabajo de los extranjeros.

Esta modificación se hizo, dada la carga simbólica que representaba el IEE, de forma paulatina, y la oposición tanto interna como externa que suscitó se vio confrontada con la realidad: los movimientos migratorios languidecían mientras que, de forma creciente, aunque todavía numéricamente poco relevante, aumentaba el número de inmigrantes.

Además, podía apreciarse, como se ha reflejado en las tablas anteriores, que el origen de los ciudadanos extranjeros estaba variando, tanto por los países de origen como por su perfil personal y profesional.

Estos cambios se apreciaban de forma más evidente en los procesos extraordinarios de regularización, los dos primeros de los cuales se llevaron a cabo en este periodo.

No solamente el Ministerio de Trabajo acomodó su estructura a la nueva coyuntura, sino que los otros dos Departamentos implicados, Asuntos Exteriores e Interior, reforzaron su estructura tanto por exigencias de las nuevas demandas migratorias como por los requerimientos de la creciente participación en organismos de la CEE.

En otro plano, la exigencia de una actuación administrativa “democrática” hizo sentir la necesidad de formalizar, también en este ámbito, cauces de consulta y participación, de forma análoga a como se había hecho en el ámbito emigratorio. La coincidencia en los órganos directivos implicados – Direcciones Generales de Asuntos Consulares y del IEE- facilitó tanto el acuerdo como su instrumentación, superando las reticencias que suscitaban en otros Ministerios.

Dado que estas iniciativas obtuvieron el respaldo de la Proposición no de Ley de 1991, y conforman la denominada “política activa de inmigración” se ha optado por describirlos como formando parte de la misma.

III. 3ª ETAPA: POLÍTICA ACTIVA DE INMIGRACION

III.A. Ámbito político-administrativo

La actividad normativa, aun siendo importante, no fue el signo más distintivo del periodo. El incremento en el número de inmigrantes y la conciencia creciente de que los cauces legales resultaban insuficientes para dar una respuesta adecuada a la situación, condujo a que tanto los agentes sociales, con sus demandas y posiciones en ocasiones contrapuestas, como sobre todo las organizaciones creadas en favor de los inmigrantes, en un primer momento, y las propias asociaciones de inmigrantes, con posterioridad, demandasen una respuesta adecuada a la situación.

Las diversas iniciativas pueden enmarcarse en lo que se denominó “política activa de inmigración”, en contraposición a la meramente reactiva seguida con anterioridad y a lograr un cierto equilibrio entre los aspectos de seguridad (Interior) y sociolaborales (Trabajo). El Ministerio de Asuntos Exteriores hizo valer su función tanto por la potenciación del visado como un instrumento de control y orientación de los flujos en origen como por su papel en la creciente necesidad de acomodar la política inmigratoria a las orientaciones de la Unión Europea (UE).

Cuatro fueron los instrumentos que configuran la “política activa de inmigración”:

- A) La proposición no de Ley de 1991.
- B) Los procesos extraordinarios de regularización,
- C) El establecimiento de contingentes, y
- D) Los mecanismos de regularización permanentes.

Junto a ello fue necesario adecuar la estructura administrativa encargada de la gestión, tanto a nivel central como periférico, y potenciar los cauces de consulta y participación institucional.

Estas cuestiones se abordarán de forma que pueda seguirse su evolución desde el punto de vista cronológico.

III.A.1) La proposición no de ley de 1991

Los flujos inmigratorios irregulares escapan por su propia naturaleza a los mecanismos de observación y estadística establecidos para los flujos regulares de forma que cualquier estimación adolece de fiabilidad. Generalmente su conocimiento se produce a través de los denominados “observadores cualificados”, es decir, aquellos profesionales u organizaciones especializados en esta actividad.

No obstante, existen dos sesgos que es necesario identificar. En las organizaciones especializadas se confunden los datos objetivos con los aspectos subjetivos derivados de la justificación de su propia actividad. En la conciencia social, se produce tanto la infrarrepresentación -en España en aquellos años el mayor número de personas en situación irregular procedían de países del centro y norte de Europa, a quienes se identificaba como turistas- como la sobrerrepresentación, que atribuía una presencia mayor a ciudadanos de origen africano o asiático.

Tanto a nivel nacional como europeo, en los nuevos países de inmigración de los años 80-90 del siglo XX, “los migrantes en situación irregular representan frecuentemente la componente principal de la población activa recientemente llegada”.⁸⁸³

A nivel interno, las primeras estimaciones sobre el número de extranjeros en situación irregular se hacen públicas en 1986, y se cifran en 366.500⁸⁸⁴, momento que coincide con el primer proceso extraordinario de regularización.⁸⁸⁵ Sin embargo, los resultados del mismo suscitaron algunas dudas sobre la magnitud del fenómeno, ya que las estimaciones de los expertos las cifraban en el año 1989 en una horquilla que iba desde 91.000 a 130.000 -hipótesis de Antonio Izquierdo-⁸⁸⁶ a una estimación de entre 294.000 y 500.000 del Colectivo IOE.⁸⁸⁷

⁸⁸³ SOPEMI 1989. Análisis comparativo de las recientes experiencias de regularización. OCDE, París, 1990

⁸⁸⁴ COLECTIVO IOE (Carlos Pereda, Walter Actis y Miguel Ángel de Prada) Los inmigrantes en España. *Caritas Española Documentación social*, 1987 nº 66., p.96.

⁸⁸⁵ Disposición transitoria segunda de la LOE.

⁸⁸⁶ IZQUIERDO ESCRIBANO, A. *La inmigración en España 1980-1990*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1992

⁸⁸⁷ COLECTIVO IOE (Carlos Pereda, Walter Actis y Miguel Ángel de Prada et al.), *Inmigrantes nuevos ciudadanos, ¿Hacia una España plural e intercultural?* Madrid. Estudios de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS-CECA) 2008. p. 34.

Para tratar de superar estas contradicciones y tener un conocimiento lo más aproximado posible a la realidad, a finales de 1989 se levantó un “Mapa de Inmigrantes extranjeros en situación irregular” en España”, por encargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Dirección General del Instituto Español de Emigración) a la Asesoría de Programas de Servicios Sociales (PASS),⁸⁸⁸ que, mediante la realización de una encuesta con participación de sesenta y ocho instituciones no oficiales radicadas en todas las Comunidades Autónomas, obtuvieron las siguientes cifras:

- Extranjeros en situación básicamente no regular, cuya presencia había sido contrastada: 172.682,
- Estimación de extranjeros en situación irregular: 259.051.

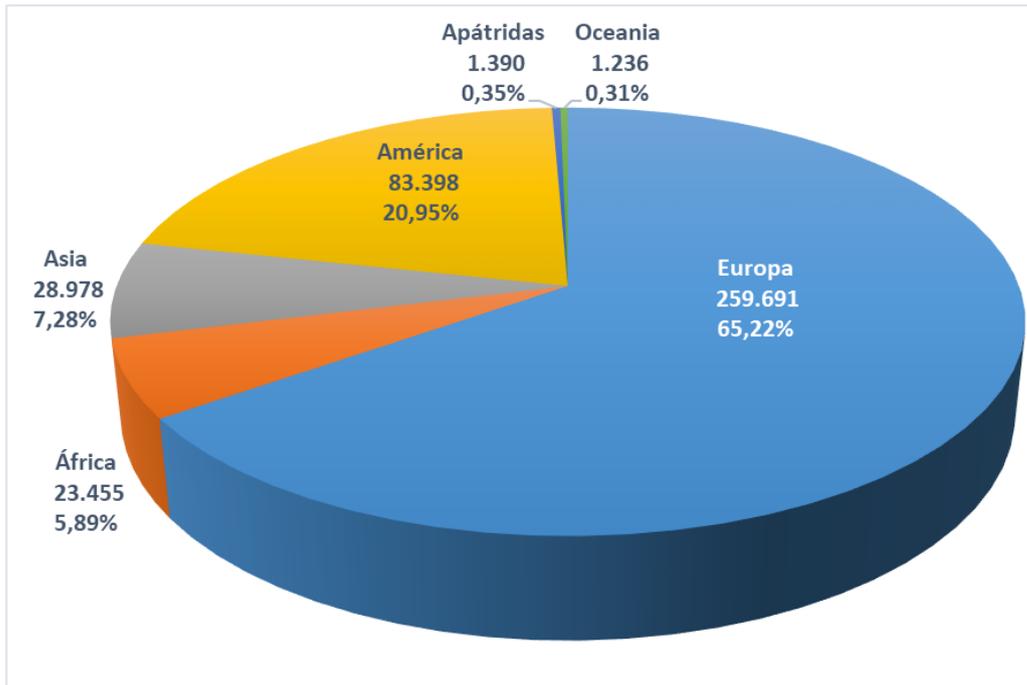
Es decir, nos hallaríamos ante una horquilla comprendida entre 170.000 inmigrantes en situación irregular en un extremo y 260.000 en el otro, frente a una población extranjera cercana a los 250.000 residentes de forma regular, de los que más de la mitad eran europeos.⁸⁸⁹

La distribución geográfica de los extranjeros en situación irregular según la red de informantes y su comparación con los extranjeros en situación regular se refleja en los mapas siguientes:

⁸⁸⁸ El informe, muy utilizado por la Administración, no llegó a publicarse, sin embargo, un resumen del mismo se halla en MARCOS de R. y ROJO ALCALDE, J. Trabajadores Extranjeros en España, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, “Los movimientos migratorios: la inmigración” Ministerio de Trabajo y Seguridad Social nº 11 1991, pp. 8-17

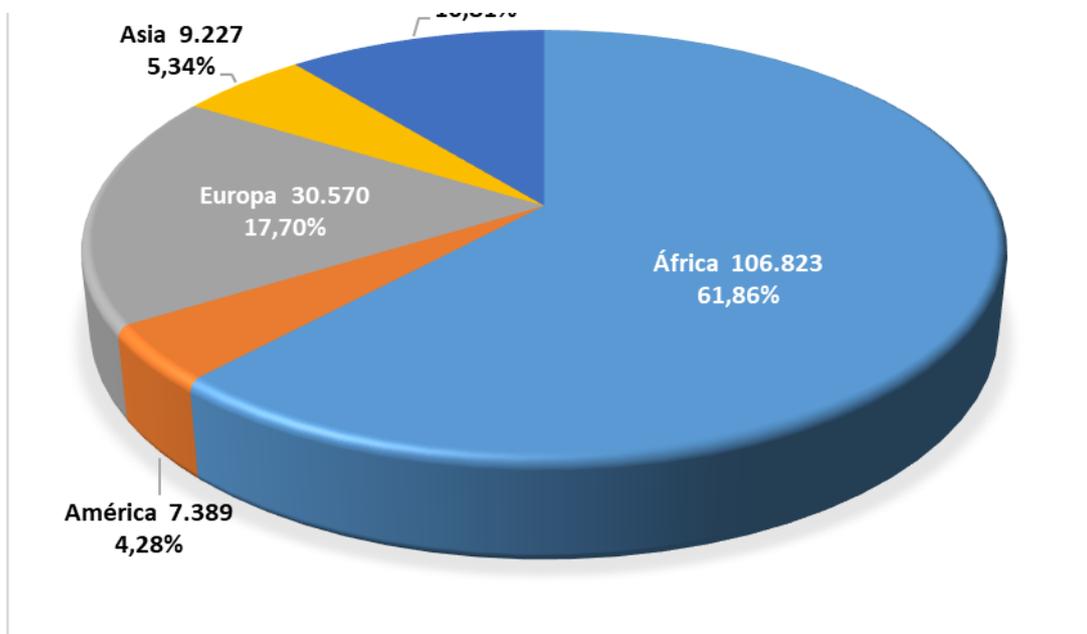
⁸⁸⁹ Ministerio del Interior: Anuario de Migraciones, 1993. p.90.

Gráfico 14.- Procedencia por continentes en 1990



Fuente: Revista Economía y Sociología del Trabajo. Los Movimientos Migratorios La Inmigración. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social nº 11 1991 p.103

Gráfico 15.- Extranjeros en situación irregular según el informe Pass (1989)



Fuente: Revista Economía y Sociología del Trabajo Los Movimientos Migratorios: La Inmigración. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social nº 11 1991 p.105

La creciente presencia de inmigrantes en situación irregular salta del ámbito académico al político. (IU-IC).

El “iter” es el siguiente:

1º El Grupo parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya presenta en el Congreso de los Diputados una interpelación urgente sobre “las medidas de política general y de inmigración que piensa adoptar el Gobierno para promover la regularización de la situación de los inmigrantes extranjeros en España”, en la que, entre otras cosas se afirma que: *“ la política de expulsiones no resuelve el problema que objetivamente se plantea respecto de la inmigración ilegal, sobremanera cuando el estudio realizado por la Comunidad Europea ofrece como datos para España un total de 294.000 ilegales en España,... por lo que se evidencia que se hacen necesarias soluciones que no supongan la expulsión de estos inmigrantes y que vengan a regularizar su situación”*⁸⁹⁰

Debatida en el pleno celebrado el 26 de junio de 1990, resulta aprobada con el contenido siguiente: *“El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a elaborar y remitir a la Cámara, antes del 31 de diciembre del presente año, un informe sobre la situación de los extranjeros en España, que comprenda en todo caso los siguientes aspectos:*

- a) situación de los extranjeros que se encuentran en España desde una fecha anterior a la promulgación de la L.O. 7/1985, de 1 de julio y que, por diversas causas no accedieron al proceso de regularización abierto por dicha Ley.*
- b) Situación de los extranjeros que se encuentran en España en situación irregular desde una fecha posterior a la promulgación de dicha Ley.*
- c) Situación de las personas que hayan solicitado refugio o asilo en nuestro país.*
- d) Nuevas medidas, en su caso, con que, en el futuro, considera el Gobierno más conveniente tratar las cuestiones relativas a la entrada y permanencia de extranjeros en España, en el marco del proceso de unificación política de las Comunidades Europeas”*⁸⁹¹

⁸⁹⁰ Boletín del Congreso de los Diputados. Expediente nº 172/00003, de 13 de junio de 1990

⁸⁹¹ Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados Situación de los Extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de Extranjería. *Revista Economía y Sociología del Trabajo. Los movimientos migratorios: La Inmigración.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social nº 1991 p. 263

2º. El Gobierno remitió al Congreso de los Diputados dentro del plazo establecido una Comunicación con la que trataba de dar respuesta a la solicitud planteada. El documento, tras la introducción, se estructura en los apartados siguientes:

- La inmigración regular,
- Las inmigraciones irregulares,
- Las tendencias demográficas,
- La regularización jurídica de extranjeros. La Ley Orgánica 7/85.
- Líneas básicas de una política de extranjería.

La Comunicación es relevante tanto por su contenido, como por admitir la realidad de la inmigración irregular, aludiendo a las investigaciones a las que se ha aludido con anterioridad (Antonio Izquierdo y PASS)

El documento,⁸⁹² elaborado bajo la tutela del Ministerio del Interior, va seguido de diez anexos, con cuadros y tablas referidos tanto al número de residentes extranjeros en situación regular, sus orígenes, solicitudes de refugio y asilo así como los resultados del eurobarómetro de noviembre de 1989 sobre actitudes racistas de la población en diversos países europeos, entre ellos España, cuyas actitudes ante los inmigrantes eran favorables, lo que generaba un clima de confianza y tranquilidad, que resultó hecho añicos un año después con las tensiones vecinales surgidas en el barrio madrileño de Aravaca, que culminaron con el asesinato por un grupo violento de extrema derecha de la inmigrante dominicana, en situación irregular, Lucrecia Pérez en la antigua discoteca “Four Roses”.⁸⁹³

El documento del Gobierno finalizaba con un pronóstico y una declaración de intenciones: *“En la década de los noventa, España se va a consolidar como un país de inmigración, lo que nos obliga a diseñar y poner en marcha una política coherente y global de extranjería que preserve nuestros intereses económicos y nuestra cohesión social, que tenga en cuenta nuestros lazos históricos y culturales y que garantice, de acuerdo con los valores de la España democrática, una compleja integración del colectivo de*

⁸⁹² Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados. Situación de los Extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de Extranjería Ib. pp. 263-280

⁸⁹³ Para acoger y proteger a los supervivientes del tiroteo se dispuso su acomodo temporal en la residencia “el Retorno”, construido en la localidad madrileña de Alalpardo con subvenciones de la Dirección General del IEE, y destinado a acoger a emigrantes españoles mayores sin recursos, procedentes principalmente de América del Sur y Rusia, de forma que los primeros inquilinos de un albergue para emigrantes fueron inmigrantes latinoamericanos. Un signo de los tiempos que se vivían

residentes extranjeros que eligieron como lugar de vida y trabajo nuestro país”⁸⁹⁴

3º. Como reacción a la Comunicación del Gobierno, los grupos parlamentarios Socialista, Popular, Catalán (Convergencia i Unió) CDS, Vasco (PNV) y Mixto, es decir, todos salvo IU-IC presentaron en marzo de 1991 una Proposición no de Ley, que haciéndose eco de algunas de los planteamientos del documento del Gobierno como ante la imposibilidad de acoger un número ilimitado de inmigrantes, su llegada habría de ser gradual en la medida en que la situación económica y la cohesión social permitiesen su integración. Se subraya la necesidad de actualizar y modernizar la Administración para evitar demoras que constituyen un factor de irregularidad, en particular, en la gestión de las solicitudes de refugio y se afirma de forma rotunda que *“los inmigrantes en situación ilegal constituyen un componente importante de la población extranjera, al tiempo que su situación de ilegalidad les hace particularmente vulnerables a la explotación laboral.”*⁸⁹⁵

La proposición no de Ley instaba al Gobierno a adoptar once medidas, la primera de las cuales era: *“Desarrollar una política activa de inmigración en la que los poderes públicos, con el amplio respaldo de las fuerzas políticas y sociales, tomen la iniciativa en la canalización y organización de los flujos de inmigración legal en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de nuestra sociedad”*⁸⁹⁶

⁸⁹⁴Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados. Situación de los Extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de Extranjería Ib. p 272

⁸⁹⁵ Boletín Oficial de Cortes Generales, IV Legislatura, Serie D Núm. 165 de 22 de marzo de 1991 Proposición no de Ley ante el Pleno 162/000107

⁸⁹⁶ Las diez medidas restantes eran las siguientes: 2. *Poner en marcha un plan de modernización de las instalaciones fronterizas terrestres, marítimas y aéreas, que permita a España controlar y canalizar la entrada de extranjeros en nuestro territorio.* 3. *Desarrollar la utilización del visado como instrumento de orientación de la política migratoria, modernizando y reforzando la red consular española, sin perjuicio de que se mantenga la tradicional política de apertura hacia los ciudadanos de los países de Hispanoamérica.* 4. *Adoptar las medidas necesarias para completar el proceso de regularización realizado en 1985 al tiempo que se propicia la afloración y legalización de los colectivos de extranjeros que trabajan en situación irregular llegados con posterioridad a nuestro país y que puedan demostrar su inserción y arraigo.* 5. *Intensificar la lucha contra la explotación del trabajo clandestino de extranjeros, reforzando las actuaciones inspectoras y sancionadoras y endureciendo las penas previstas para el tráfico ilegal de mano de obra y para su empleo en condiciones abusivas. Desarrollar un amplio programa de acciones de promoción e integración social de los inmigrantes, en particular en materia de empleo, formación, vivienda, sanidad y protección social.* 7. *Potenciar la utilización por la autoridad judicial de la posibilidad de autorizar la expulsión de España de extranjeros incurso en causa de expulsión, aun cuando éstos estén encartados en procedimientos por delitos menos graves.* 8. *Abordar la reforma y modernización de la estructura administrativa encargada de gestionar la política de extranjería, a través de la creación de una Comisión Interministerial de Extranjería, de Oficinas Únicas de Extranjeros dependientes*

La formulación de la denominada “política activa de inmigración” se basaba en una serie de principios, entre los que pueden destacarse los siguientes:

- Prioridad de los trabajadores nacionales y extranjeros legalmente residentes para acceder al empleo,
- Consideración integral del inmigrante, no sólo como trabajador sino como persona, con necesidades no sólo individuales sino 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 una política de cooperación para el desarrollo, orientada hacia los países emisores de mano de obra.
- Respeto a la existencia de lazos históricos, lingüísticos o culturales como justificación de acciones orientadoras de inmigración dirigidas hacia zonas geográficas concretas: España-Iberoamérica
- Tratamiento diferenciado para los migrantes por motivos ideológicos, políticos o religiosos.⁸⁹⁷

Los objetivos esenciales a conseguir eran la ordenación de los flujos y favorecer la integración social de los inmigrantes.

La proposición no de Ley del 91 marcó la política inmigratoria de toda la década sirviendo de inspiración o motivación a las principales medidas que se adoptaron durante la misma, y, entre las que merecen ser destacadas las siguientes: procesos extraordinarios de regularización, establecimiento de contingentes y adaptación de la estructura administrativa.

de los Delegados y Gobernadores Civiles y de un Servicio de Inmigración en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, todo ello al objeto de asegurar la aplicación coherente y coordinada de la política de extranjería y de facilitar las gestiones administrativas de los extranjeros en España. 9. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la necesaria celeridad en el examen individualizado de las solicitudes de asilo, creando un Órgano Instructor especializado dotado de los medios humanos y materiales necesarios; impedir la utilización fraudulenta con fines de inmigración económica del sistema de protección a los refugiados; potenciar los medios de acogida material en condiciones dignas de los solicitantes de asilo. 10. Potenciar la ayuda al desarrollo social y económico de los países de origen de la inmigración ilegal hacia España, en particular los del Magreb, orientando principalmente dicha ayuda hacia la creación de empleo y el desarrollo de recursos humanos. 11. Avanzar decididamente en la integración de España en el futuro espacio europeo sin fronteras, con la adhesión al Acuerdo de Schengen y la participación activa en los trabajos comunitarios en la perspectiva de 1993”

⁸⁹⁷ ARAGON BOMBÍN, R. Hacia una política activa de inmigración. . *Revista Economía y Sociología del Trabajo. Los movimientos migratorios: La Inmigración.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social nº 11 1991 p. 99

III.A.2) Los procesos extraordinarios de regularización

La presencia de numerosos residentes extranjeros en situación irregular era un hecho frecuente en Europa. Desde 1973 hasta 2005, fecha en que la Unión Europea adoptó una posición desfavorable sobre los mismos,⁸⁹⁸ se llevaron a cabo treinta y cinco procesos de regularización en once países, incluidos algunos como Francia, Alemania o los Países Bajos que realizaron más de uno en la última década del siglo XX y después mostraron una firme oposición a los que se realizaban en la primera década del siglo XXI.

Los procesos de regularización de trabajadores extranjeros vienen determinados por la existencia de economía sumergida y trabajo irregular y está generalmente aceptado⁸⁹⁹, a pesar de que las cifras no pasan de ser meras estimaciones, que las economías de los países del Sur de Europa presentan tasas superiores a los del centro y los nórdicos. Por ello no sorprende que Francia haya llevado a cabo cuatro procesos de regularización; Italia, seis; Portugal, cuatro; Grecia, dos y España, ocho.⁹⁰⁰

Comparando las fechas en que se llevaron a cabo, puede comprobarse que su realización se acompaña con la irrupción de los flujos migratorios, de los más antiguos y tradicionales - Francia (1973)-, a los más recientes -Italia (2002), Portugal (2003) y España (2005)-.

El principal reproche que se formula en relación con los procesos de regularización es el denominado “*efecto llamada*”, ya que atraen a nuevos inmigrantes cuando se anuncian, con lo que el número de irregulares aumenta, a pesar de que una de las principales medidas es que no pueden acogerse al mismo quienes no residieran en el país con anterioridad.⁹⁰¹

La OCDE considera que la falta de eficacia de los procesos de regularización depende de la forma en que se articulen. Cuanto más se asemejen a los procesos generales de autorización, tanto en las pruebas de la relación

⁸⁹⁸ FERRERO TURRION, R., PINYOL I JIMÉNEZ, G. “Cómo gestionar la inmigración irregular? Los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración” *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* 2008 nº 142, pp. 162-164

⁸⁹⁹ REYNERI, E. “Illegal immigration and the underground economy” *National Europe Centre Paper presented to conference entitled The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia* 2003 nº 68 p. 3

⁹⁰⁰ COLOMBINI, E. Los programas de regularización migratoria en la Unión Europea (1974-2007 Características y debate acerca de su implementación *Miradas en movimiento* 2012 Vol.6º p. 37

⁹⁰¹ Según las estimaciones realizadas por Lorenzo CACHÓN a partir del estudio de las variaciones residenciales, el «efecto llamada directo máximo» que produjo el proceso de normalización de 2005 fue tan sólo del 16,7 por 100. Citado por Ruth FERRERO y Gemma PINYOL, op. cit. p.160

laboral como en los requisitos y duración de los permisos, mayor es el riesgo de que se limiten las posibilidades de beneficiarse de él o que los beneficiarios caigan en el futuro de nuevo en situación de irregularidad, provocada por la pérdida de atractivo para ser contratados frente a nuevos inmigrantes en situación irregular.⁹⁰²

Otra consecuencia es que, una vez regularizada su situación, los inmigrantes buscan empleos mejor remunerados, quedando vacantes nuevamente los puestos que desempeñaban durante su etapa «irregular», puestos que en su mayor parte se caracterizan por los rasgos de “precariedad”, “penosidad” o “peligrosidad”,⁹⁰³ y para los que seguirá existiendo una demanda difícil de cubrir si no es a través de la contratación irregular.⁹⁰⁴

Aunque tanto a nivel general y periodístico como académico se les conoce como procesos de regularización, ya que van dirigidos a inmigrantes en situación irregular, en puridad cabe hablar de procesos de documentación de los extranjeros que no poseen la documentación adecuada o carecen de ella, aunque ciertamente se utilizan, incluso en la normativa, uno u otro de término, primando en su uso la oportunidad política.

No hay total coincidencia en el número de procesos de regularización que se han llevado a cabo en España, si nos guiamos por su base normativa serían los siguientes:

- 1985-86. Con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica 7/ 1985, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.
- 1991: Dos procesos derivados de la aprobación de la Proposición no de ley de 1991. Uno de carácter laboral y otro para reagrupación familiar
- 1995-96: Derivado de la publicación del Segundo Reglamento de ejecución de la L.O. 7/1985, aprobado por el RD 155/1995.
- 2000: Tras la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
- 2001: Al amparo de la Disposición Transitoria Cuarta de la LO 8/2000, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁹⁰² OCDE *Main Trends in international migration, en Trends in International Migration 2003*, Paris OECD Publishing 2004

⁹⁰³ En ocasiones conocidos como trabajos de las tres “pes”, versión española de las tres “des” en inglés

⁹⁰⁴ Consejo Económico y Social (CES) *La inmigración y el mercado de trabajo en España. La movilidad geográfica. Colección Informes nº 2/2000* p. 79

- 2001: Proceso especial para ciudadanos ecuatorianos
- 2001: Proceso especial de regularización por arraigo
- 2005: denominado proceso de normalización, producido al amparo de la Disposición Transitoria Tercera del segundo Reglamento de la L.O. 4/2000, aprobado por RD 2393/2004, de 30.12.

a) El proceso de regularización vinculado a la LOEX

El primer proceso se llevó a cabo en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica 7/1985.⁹⁰⁵ La iniciativa en la redacción y defensa de la norma correspondió al Ministerio del Interior, que fue el encargado de gestionar el procedimiento de regularización, plazos y requisitos.

Las solicitudes debían presentarse ante las Comisarías de Documentación de la Policía autoridades, bien por los propios inmigrantes o sus empleadores. Este hecho fue un factor de disuasión ante el recelo por las consecuencias que podrían derivarse, incluida la expulsión.

La brevedad del plazo inicialmente fijado- 23 de julio a 22 de septiembre-, así como la ausencia de medios y falta de experiencia administrativa para gestionar el proceso provocaron que hubiese de ampliarse el plazo para la presentación de solicitudes en dos ocasiones hasta alcanzar casi los nueve meses.⁹⁰⁶ De hecho, no se dispone del número exacto de las solicitudes presentadas, oscilando entre 38.181, según la Memoria del Ministerio del Interior de 1989, y 40.008, según una explotación facilitada por el propio Departamento.⁹⁰⁷

En cuanto a las solicitudes que incluían permisos de trabajo las cifras facilitadas por el Ministerio del Interior señalan que se presentaron 18.726. solicitudes de permiso de trabajo por cuenta ajena y 8.258 por cuenta propia. En cuanto a los

⁹⁰⁵ *“La situación de los extranjeros que se encuentran en España insuficientemente documentados, en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, podrá ser regularizada, salvo que hubieran incurrido en causas de expulsión previstas en los apartados c), d) y f) del artículo 26.1, siempre que los extranjeros o los empleadores, en su caso, así lo soliciten, presentando la documentación necesaria, dentro del plazo de tres meses, a contar desde la indicada fecha”*

⁹⁰⁶ El proceso finalizó definitivamente el 31 de marzo de 1986

⁹⁰⁷ IZQUIERDO ESCRIBANO, A. La inmigración ilegal en España (Análisis de la operación extraordinaria de regularización (1985-86. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, “Los movimientos migratorios: la inmigración” Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1991 nº 11 p. 24

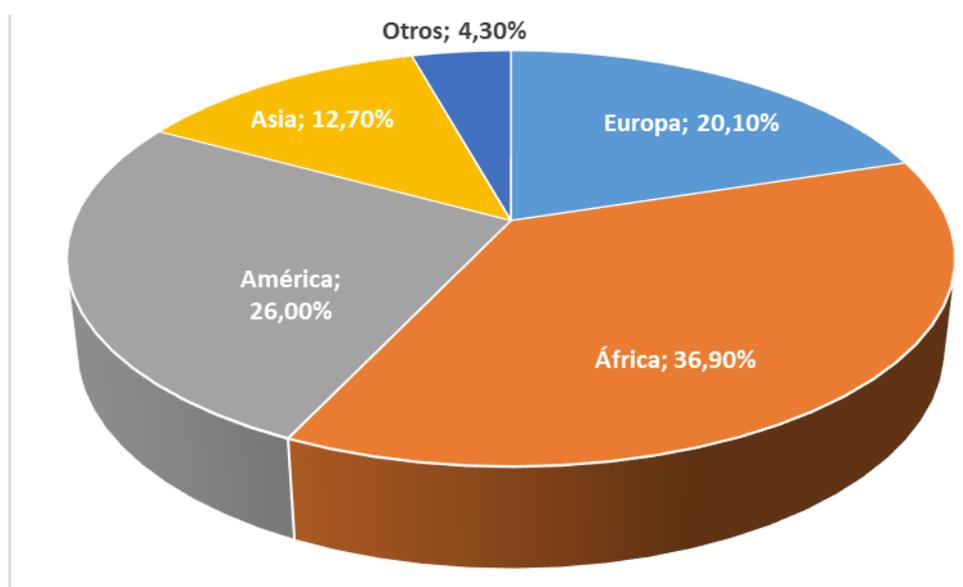
resultados del proceso se registraron 5.634 denegaciones, por lo que las autorizaciones concedidas superarían las 34.000.

Cuadro 33.- Resultados del primer proceso de regularización
(23 de julio de 1985 a 31 de marzo de 1986)

Solicitudes	Concedidas	%	Residencia	Trabajo		Denegaciones
				c.ajena	c.propia	
43.815	38.178	88,41	19.452	10.468	8.258	5.634 ⁹⁰⁸

Fuente: Ministerio del Interior y Dirección General del IEE. Elaboración propia.

Gráfico 16.- Procedencia por continentes



Fuente: ARAGON, R.- CHOZAS, J La regularización de inmigrantes durante 1991-1992. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993, p. 27

Al proceso de regularización de 1991 se acogieron de forma mayoritaria tres grupos de personas. En primer lugar, europeos, casi uno de cada tres, en su mayoría inactivos, con excepción de los portugueses, que debido a la proximidad geográfica realizaban su actividad en España (Galicia).

En segundo lugar, inmigrantes africanos, en su mayoría, marroquíes, dedicados principalmente a tareas agrícolas y de la construcción y, en

⁹⁰⁸ No hay datos de solicitudes archivadas.

tercer lugar, inmigrantes procedentes de Latinoamérica y Asia, con mayor dedicación al sector servicios, pequeño comercio e incluso venta ambulante, y en el que destacaba el colectivo mujeres dominicanas y filipinas dedicadas al servicio doméstico.

Los resultados inducen a considerarlo más un proceso de documentación de residentes que una verdadera regularización de trabajadores, ya que algunos de los colectivos nacionales más numerosos, por ejemplo, los trabajadores marroquíes se beneficiaron en pequeña medida del mismo, por lo que puede afirmarse que para los europeos el proceso fue una oportunidad mientras que para los marroquíes o latinoamericanos no pasó de ser una cierta posibilidad.

Otro elemento para valorar su incidencia fueron sus efectos a medio plazo, es decir, cuántos de los extranjeros regularizados pudieron mantener su situación de regularidad en los años siguientes, aunque al mantenerse o incluso aumentar la presión inmigratoria hacia España se abrió paso la tesis de que el proceso de regularización de 1985 ejerció un “*efecto llamada*” para nuevos inmigrantes.⁹⁰⁹

Sin perjuicio de que la pulsión inmigratoria creció en los años siguientes, las dos vías principales de acceso a España en estos años era la utilización de un título de entrada -turismo-, que no se correspondía con la finalidad real del viaje y, en menor medida, la vía privilegiada de la solicitud de asilo, que dados los dilatados periodos de tramitación y los estrictos criterios de aplicación desembocaban en situaciones de irregularidad al ser rechazadas las demandas.⁹¹⁰

b) Los procesos de regularización derivados de la proposición no de Ley del 91

Las críticas al desarrollo del proceso de regularización de 1985 y lo modesto de sus resultados, contribuyeron a fortalecer la posición de que era necesario abordar las situaciones de irregularidad de extranjeros que iban en aumento. Las objeciones para remediar esta situación, existentes

⁹⁰⁹ Antonio IZQUIERDO estima que un 40 por 100 de los inmigrantes que se acogieron al proceso de regularización de 1985-1986 se mantenía en situación legal en 1989, op. cit. pág.21

⁹¹⁰ Las solicitudes de asilo en estos años fueron: 2.819, en 1986; 3.714, en 1987; 4.494, en 1988 y 3.989, en 1989, en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, “*Los movimientos migratorios: la inmigración*” Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1991 nº 11 p. Anexo 8, p.276

tanto en el seno de la Administración como en el ámbito político, fueron vencidas con la aprobación de la Proposición no de Ley de 1991, cuyo punto 6 sirvió de base para el segundo proceso de regularización.⁹¹¹

La experiencia del anterior proceso condujo a adoptar determinadas medidas para tratar de corregir las deficiencias detectadas.

En primer lugar, se dio formalidad y publicidad a las normas que regirían su desarrollo, adoptadas por Acuerdo del Consejo de Ministros,⁹¹² en el que se subrayaba el énfasis laboral del proceso, ya que el objetivo era *“la regularización de los extranjeros que trabajen en España de forma irregular mediante la obtención de los correspondientes permisos de trabajo y residencia”*.

Las solicitudes debían presentarse en las Direcciones Provinciales de Trabajo o en la propia Dirección General del Instituto Español, ante la que se formaron largas colas tanto en los primeros días como en los últimos antes de finalizar el plazo para la presentación de las solicitudes, sin temor a hacerse visibles, con el convencimiento de que la peor de las consecuencias sería la denegación de la solicitud y la ventaja de que se entregaba un resguardo que acreditaba la solicitud de regularización y servía de garantía hasta que se resolviese.

Se constituyó una oficina única de tramitación, integrada por funcionarios del Ministerio del Interior (Comisaría General de Documentación) y de Trabajo, que, mediante la utilización de una aplicación específica, generaba la autorización conjunta de trabajo y residencia, que se entregaba en las mismas oficinas en las que se había presentado la solicitud.

La obtención de informes necesarios se hacía de forma telemática mediante consulta por parte de los funcionarios de la policía a los archivos correspondientes (antecedentes policiales o penales).

⁹¹¹ Proposición no de Ley ante el Pleno 162/000107. Medida 6ª: *Adoptar las medidas necesarias para completar el proceso de regularización realizado en 1985 al tiempo que se propicia la afluencia y legalización de los colectivos de extranjeros que trabajan en situación irregular llegados con posterioridad a nuestro país y que puedan demostrar su inserción y arraigo.*

⁹¹² Resolución de 7 de junio de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros. BOE de 8 de junio

Se fijó un plazo, considerado lo suficientemente amplio -seis meses, de 10 de junio a 10 de diciembre- para poder atender las solicitudes previstas y se advirtió y se mantuvo, a pesar de las presiones de última hora, que no sería prorrogado.

Los requisitos establecidos para la regularización exigían la acreditación de “*inserción y arraigo*” en España, orientados a contrarrestar el “*efecto llamada*”, fueron los siguientes:

- presencia previa, bien desde antes del 24 de julio de 1985 y permanencia habitual en España desde entonces, con la finalidad de regularizar a aquellos inmigrantes que no pudieron acogerse o quedaron excluidos de la primera regularización, así como, los que llegaron con posterioridad, pero, en todo caso, antes del 15 de mayo de 1991, con objeto de evitar que pudiesen beneficiarse de la regularización personas llegadas expresamente para la misma.
- en el segundo de los supuestos debían concurrir las circunstancias siguientes: haber sido titular de un permiso de trabajo y residencia, haber realizado una actividad lucrativa continuada por cuenta propia o ajena o contar con una oferta firme, es decir, no fraudulenta, de empleo regular, o sea, ajustada a las condiciones legales o convencionales y estable, no esporádica u ocasional.
- en el caso de permisos de trabajo por cuenta propia los requisitos eran análogos: proyecto permanente y viable lo que dificultaba las solicitudes para ejercer como vendedor ambulante.
- cumpliendo los mismos requisitos podían acogerse al proceso de regularización los extranjeros solicitantes de refugio o asilo, cuya solicitud hubiese sido denegada por entenderse se trataba de inmigrantes por motivos económicos.

El proceso fue objeto de difusión y contó con el respaldo de sindicatos, asociaciones de inmigrantes y los propios empleadores, que facilitaban la regularización mediante una oferta de trabajo para el futuro, aunque reconociesen que los inmigrantes hacía ya tiempo que venían prestando sus servicios. Los principales indicadores del segundo proceso de regularización se expresan en la tabla siguiente:

Cuadro 34.- Resumen del segundo proceso de regularización
(10 de julio a 10 de diciembre de 1991)

Solicitudes totales	Resueltas	Concedidas	%	Denegados	Archiv ⁹¹³ / Anula.
135.393	130.406	109.135	83,6	22.085	7.325

Fuente: ARAGÓN, R.- CHOZAS, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993, p. 68.

Por otra parte, en relación con las solicitudes para ejercer una actividad laboral, se produjeron los resultados siguientes:

Cuadro 35.- Resultados sobre solicitudes de permisos de trabajo

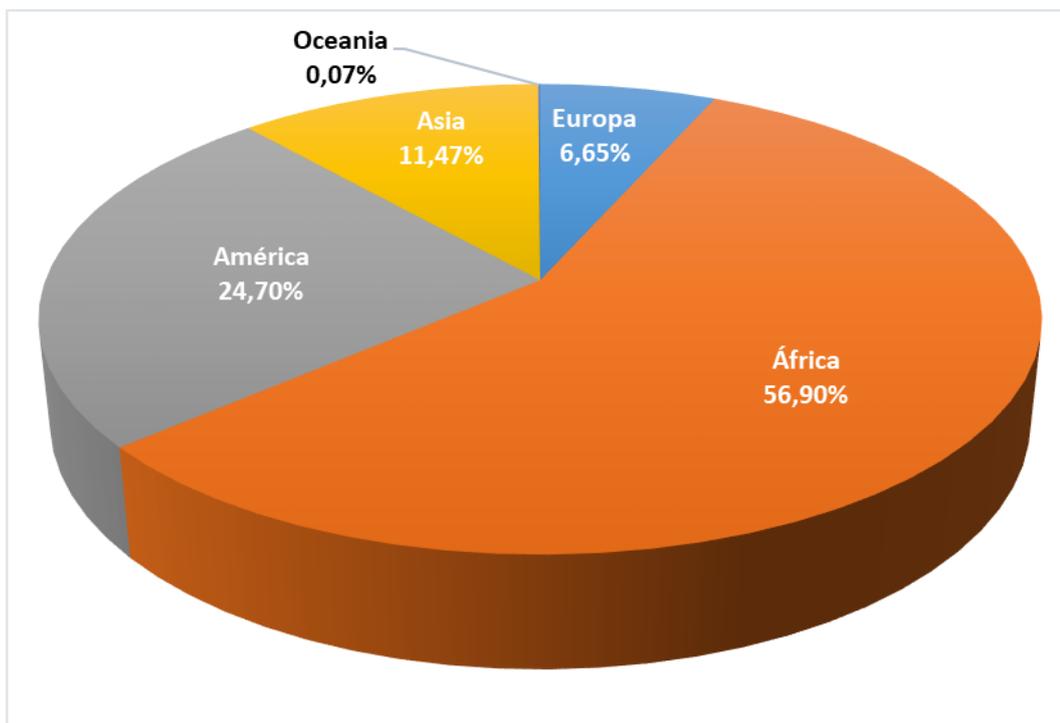
Solic. trabajo	Cuenta propia		Cuenta ajena	
	Concedidos	Denegados	Conced.	Deneg.
121.016	16.122	11.646	92.209	10.439

Fuente: ARAGÓN, R.- CHOZAS, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993, p. 68.

No puede dejar de subrayarse el alto porcentaje de concesiones (58,05 %) frente a denegaciones en los permisos por cuenta ajena, mientras que en los expedientes por cuenta propia el porcentaje de denegaciones (41,95) casi igual al de concesiones, lo que refleja que se acogieron a esta modalidad quienes no podían acreditar una ocupación habitual o desarrollaban actividades marginales como la venta ambulante ocasional. La distribución por continentes de las solicitudes presentadas es indicativa del origen de los flujos inmigratorios.

⁹¹³ Los expedientes archivados (5.501) corresponden a solicitudes presentadas por nacionales de países de la CE, que a partir del 1 de enero de 1992 disfrutaban del derecho a la libre circulación al haber finalizado el periodo transitorio, salvo para Luxemburgo.

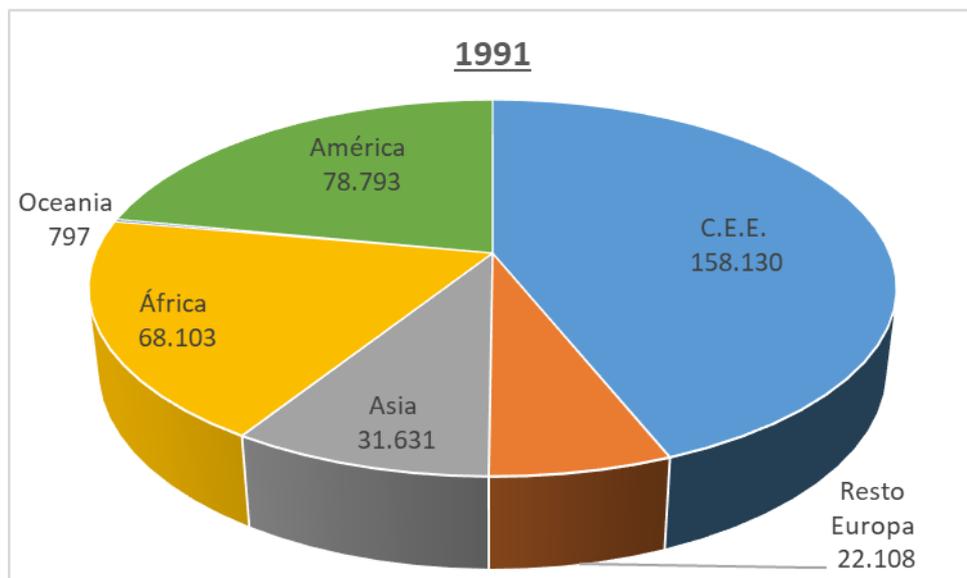
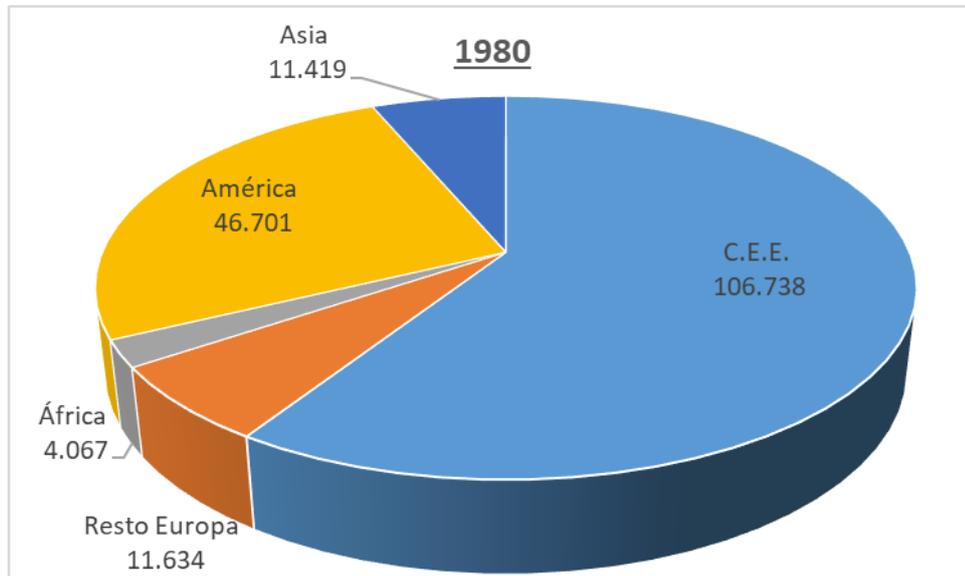
Gráfico 17.- Distribución por continentes de los regularizados



Fuente: ARAGÓN, R.- CHOZAS, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993, p.88

El impacto que los procesos de regularización, en particular el realizado en 1991 sobre el perfil de los residentes en España se refleja en los gráficos siguientes:

Gráfico 18.- Distribución por orígenes antes y después del proceso de regularización de 1991



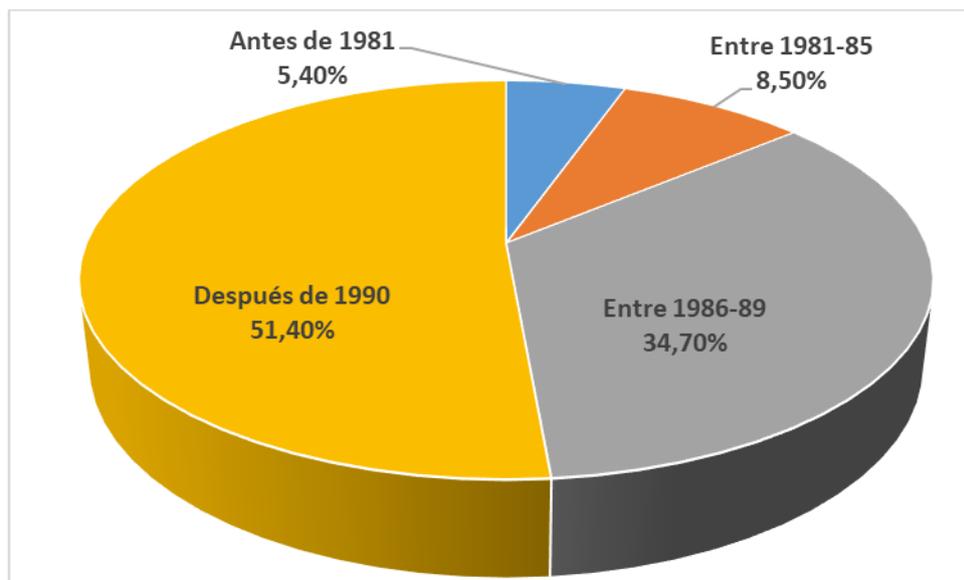
Fuente: ARAGÓN, R.- CHOZAS, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993, p. 89

Siguiendo una recomendación de la OCDE, para complementar el proceso, se llevó a cabo una encuesta entre los inmigrantes que se acogieron al mismo. La encuesta, de carácter voluntario, se realizaba una vez presentada la solicitud, y aunque ni en su contenido y ni en su ejecución se ajustaba a parámetros científicos, dado al tamaño de la

misma -más de diez mil- y su distribución geográfica -quince provincias- los resultados no deben ser minusvalorados.⁹¹⁴

Algunos de sus resultados merecen ser destacados por su significado y se muestran en los gráficos siguientes:

Gráfico 19.- Año de Llegada a España



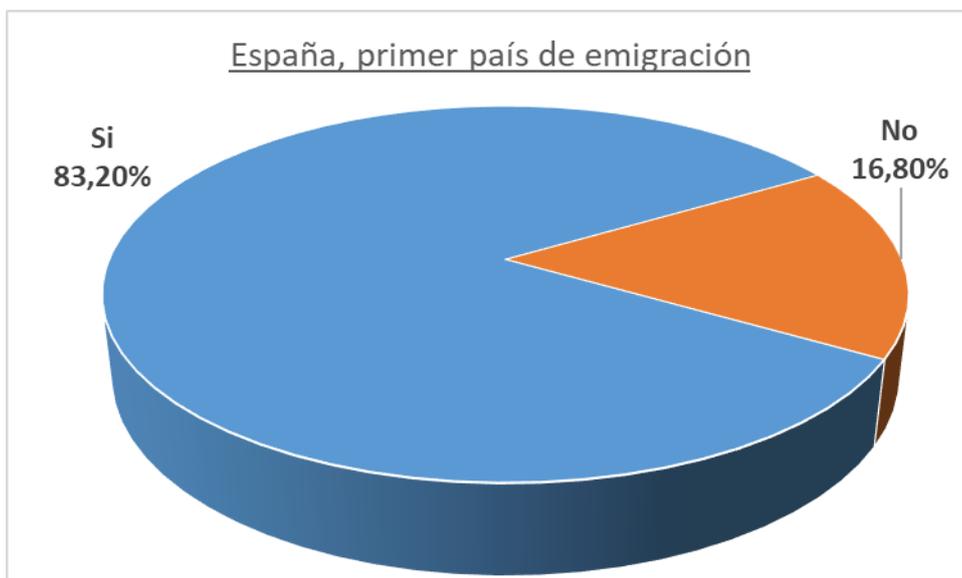
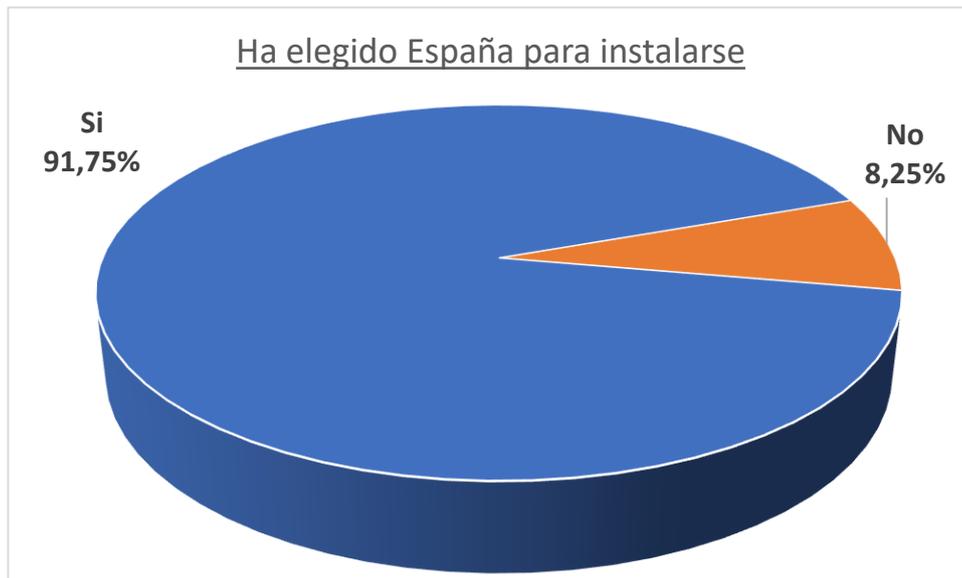
Fuente: ARAGÓN, R.- CHOZAS, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993, p. 106

El 86 por 100 de quienes solicitaron su regularización habían llegado a España en los últimos cinco años, es decir, después del proceso de regularización de 1985.

España era el país de destino para más del 90 por 100 de los solicitantes, y más del 80 por 100 habían entrado como turistas.

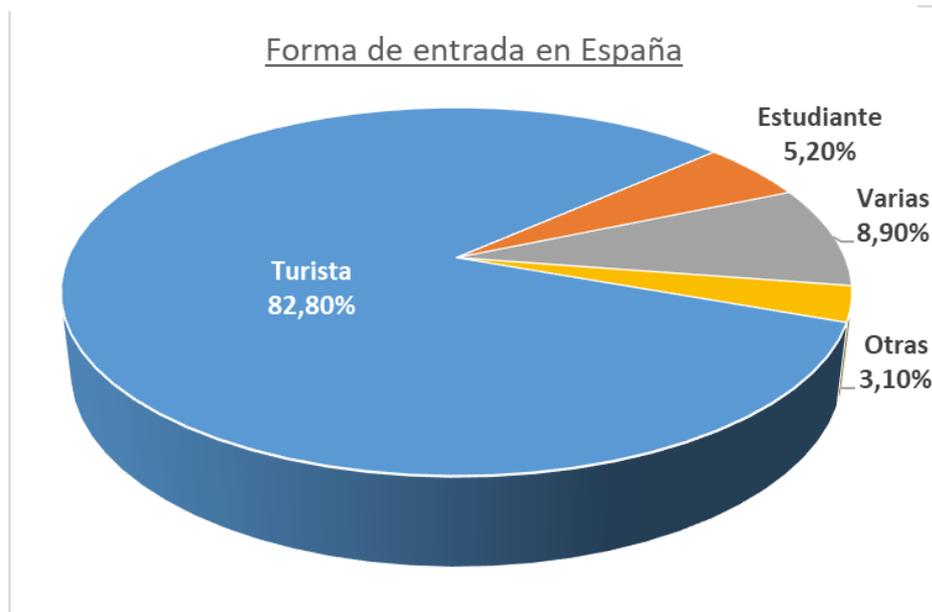
⁹¹⁴ Una información más amplia sobre la encuesta se halla en la obra ARAGON BOMBÍN, R.- CHOZAS PEDRERO, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993 Anexos 13 y 14 pp.102-129

Gráfico 20.- Decisión sobre el país de destino



Fuente: ARAGÓN, R.- CHOZAS, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993, p. 115

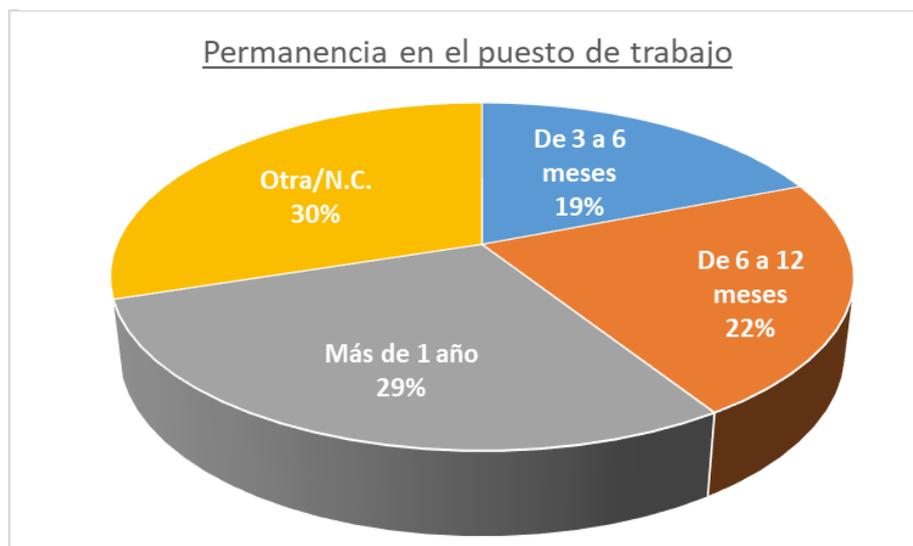
Gráfico 21.- Forma de entrada



Fuente: ARAGÓN, R.- CHOZAS, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993, p. 116

El proceso de regularización del 91 no fue valorado como una operación de éxito, a pesar de que sus resultados se aproximaron relativamente a las previsiones, sino como la constatación de un fracaso, por cuanto demostraba la inexistencia de cauces regulares para acceder al mercado de trabajo y mantenerse en condiciones regulares.

Gráfico 22.- Antigüedad en el empleo



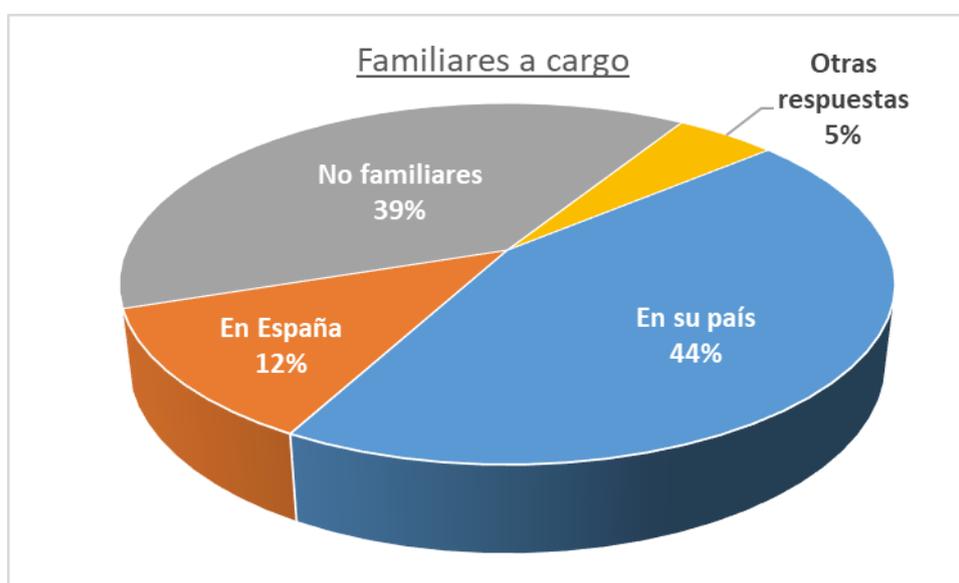
Fuente: ARAGÓN, R.- CHOZAS, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993, p. 118

Para avanzar en este sentido se impulsó la profundización de la denominada “política activa de inmigración”, basada en los tres ejes siguientes:

- Reducir los flujos irregulares, tanto los cauces existentes para su organización, como la ocupación en la economía sumergida. La extensión de la exigencia de visado fue otra medida para favorecer el control.
- Ofrecer alternativas para una emigración regular, por lo que se optó por establecer contingentes de mano de obra extranjera en empleos tanto permanentes como temporales.
- Cooperar con los países origen de los flujos para evitar que la emigración fuese la única posibilidad de desarrollo personal o familiar.⁹¹⁵

Por el último se propuso la adopción de medidas como la creación de una base de datos de emigrantes regulares (BIR) así como la organización y financiación de cursos de orientación y formación profesional, pensando que se trataba de un colectivo vulnerable desde el punto de vista social, que podía verse abocado a una nueva situación irregular.

Gráfico 23.- Situación familiar



Fuente: ARAGÓN, R.- CHOZAS, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993, p. 112

⁹¹⁵ SANTI, S. La construcción de la política española sobre inmigración. Ideas, legislación y discursos desde 1969 a 1996. *Oñati Socio-legal Series* p.1.084

Además, se valoró la necesidad de favorecer la integración social de los inmigrantes, dado que un porcentaje aún pequeño, pero significativo, tenía familiares en España, pero sobre todo porque el 40 por 100 manifestaba su voluntad de reagrupar a miembros de su familia.

Por ello, como continuación del proceso de regularización se articuló un segundo proceso, complementario del anterior, para la regularización de familiares.

La “plena integración de los inmigrantes en la sociedad española” señalada como objetivo en la Proposición no de Ley se compadecía mal con la visión individual del inmigrante como trabajador sin tener en cuenta su dimensión familiar, por lo que la disposición final segunda del Acuerdo del Consejo de Ministros⁹¹⁶ estableció que los extranjeros que hubiesen sido regularizados podrían solicitar a su vez autorización de residencia para familiares -cónyuge e hijos económicamente dependientes-, que se resolvería con la mayor celeridad, lo que significó la ampliación del proceso o, quizá mejor, la apertura de un nuevo proceso, cuya duración se prolongó hasta el 10 de marzo de 1992, formalmente nueve meses, aunque realmente las primeras solicitudes no se presentaron hasta finales del verano del año anterior.

Cuadro 36.- Proceso de regularización de familiares
(Complementario al de trabajadores, 10.7.1991 a 10.3.1992)

Nº SOLICITUDES	FAVORABLES	%	DENEGADAS	PENDIENTES
6.777	5.889	86,89	104	784

Fuente: ARAGÓN, R.- CHOZAS, J. *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993 p.68.

⁹¹⁶ Resolución de 9 de julio de 1992, de la Subsecretaría (del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno), por la que se aprueban las instrucciones para la renovación de los permisos de trabajo y residencia tramitados al amparo de lo establecido en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991, sobre regularización de extranjeros. BOE del 11 de julio

c) Tercer proceso de regularización: nuevo Reglamento de la LOEX

El tercer proceso de regularización se llevó a cabo en 1996, tras la aprobación del RD 155/1996, de 2 de febrero, segundo Reglamento de la Ley Orgánica 7/1985, en cuya Disposición transitoria tercera, relativa a la documentación de extranjeros en situación irregular, se disponía la puesta en marcha de un nuevo proceso de regularización mediante la documentación con un permiso de trabajo y residencia a los extranjeros que se hallasen en situación irregular en España.

La posición mayoritaria en la Administración se había mostrado contraria a la realización de un nuevo proceso de regularización, tanto por el temor creciente al “efecto llamada”, que comenzaba a generalizarse en el ámbito político, como porque se convirtiese en una medida endémica del sistema migratorio, lo que llevó a incluirlo en el Reglamento en el último momento, adoptando medidas para evitar que pudiese beneficiar a inmigrantes llegados “ad hoc”.

Otra de las peculiaridades del proceso es que, como consecuencia del cambio de Gobierno, los responsables de la Administración, encargados de gestionarlo, fueron distintos de quienes habían contribuido a su aprobación. Asimismo, se produjeron cambios sustanciales en la estructura administrativa, incluso algunas de las Direcciones Generales, como la de Migraciones, fueron suprimidas y otras, tanto en el Ministerio del Interior como en el de Asuntos Exteriores, experimentaron modificaciones en sus competencias. Estas circunstancias subyacen al hecho de que este proceso de regularización, o de “documentación de extranjeros”, como formalmente se denominó, tuviese escaso impulso y limitados resultados.

Dadas las circunstancias ninguna justificación del proceso de regularización se encuentra en el RD de aprobación del Reglamento, salvo la alusión al “incremento de la población extranjera residente en España”⁹¹⁷, por lo que las razones hay que buscarlas en la creciente presión tanto de los agentes sociales como de las asociaciones de inmigrantes y organizaciones no gubernamentales del sector, representadas en los órganos de consulta y participación creados, y que fue mencionada en la justificación del acuerdo del Consejo de Ministros para la aprobación de las normas de su

⁹¹⁷ Se evitó la publicidad excesiva para evitar el temido “efecto llamada”

ejecución.⁹¹⁸ En el mismo acuerdo se alude a las esperanzas suscitadas con la aprobación del nuevo Reglamento, que vendría a representar un nuevo punto de partida, que evitaría nuevas situaciones de irregularidad y permitiría la integración social de los inmigrantes, siguiendo las líneas marcadas en el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes.⁹¹⁹

La regulación del proceso presenta escasas novedades en cuanto a los requisitos exigidos: residencia anterior al 1 de enero, titularidad de un permiso de trabajo o de residencia desde 1996.

Dado que el Reglamento había regulado el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, no fue necesario en esta ocasión establecer un proceso complementario para la misma, sino que pudieron acogerse al mismo de forma simultánea. Su duración se fijó en cuatro meses y no fue prorrogado.

Cuadro 37.- Resumen del tercer proceso de regularización
(23 de abril a 23 de agosto de 1996)

Solicitudes	Resueltas	Concedidas	%	Denegadas	Archiv.
29.333	28.525	24.691	84,17	3.834	808

Fuente: Anuario de Migraciones 1997. Datos a 16.12.97 p. 275.

El proceso de regularización de 1996 se asemeja por su volumen al primer proceso de regularización, si bien en este caso el predominio fue de trabajadores y no de residentes, como se demuestra en la tabla siguiente:

Cuadro 38.- Trabajadores y residentes regularizados

Permisos residenc.	Familiares irregulares	Permisos trabajo	Titulares perm.ant.	Familiar. regulares
7.015	5.786	17.676	14.055	2.712

Fuente: Anuario de Migraciones 1997. Datos a 16.12.97 p. 275.

Pero quizá los dos rasgos más llamativos sean los siguientes: en primer lugar, el gran número de “documentados”, que habían sido titulares de

⁹¹⁸ Resolución de 15 de abril de 1996. de la Subsecretaria. por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 1996. por el que se desarrolla el proceso de documentación de extranjeros en situación irregular. previsto por el Real Decreto 155/1996. de 2 de febrero. por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. BOE del 17

⁹¹⁹ El Plan fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre 1994

un permiso de trabajo anterior, lo que indica las dificultades que tenían para permanecer en condiciones de regularidad, es decir, mantener una relación laboral documentada con contrato de trabajo o cotizaciones a la Seguridad Social. El segundo aspecto es la constatación del proceso de reagrupación familiar de inmigrantes que habían logrado normalizar su situación, aunque no la de sus familiares.

El proceso no fue objeto de campañas informativas o difusión, dada la situación de interinidad administrativa como consecuencia del cambio de Gobierno.

La escasa respuesta obtenida no debe interpretarse como una disminución en la presión migratoria, ya que el número de extranjeros en España va a experimentar en los últimos años del siglo XX un incremento mayor que en el quinquenio precedente hasta el punto de llegar a casi duplicar su número a principios del siglo XXI.

Cuadro 39.- Residentes y trabajadores extranjeros (1995-2000)

Año	Permisos de residencia	Tasa de crecimiento interanual	Porcentaje sobre población total	Permisos de trabajo
1995	499.773	8,30	1,24	139.038
1996	538.984	7,85	1,36	166.490
1997	609.813	13,14	1,53	178.747
1998	719.647	18,01	1,79	197.074
1999	801.329	11,35	1,98	199.753
2000	895.720	11,78	2,18	454.571*

Los datos de 2000 se refieren a trabajadores en alta en Seguridad Social.

Fuente: Kostova Karaboytcheva, M. *Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después* Documento de Trabajo nº 15 2006 p. 6

En este incremento, a pesar de que los criterios aplicados en los tres primeros procesos de regularización fueron amplios, superando el 80 por 100 el porcentaje de resoluciones favorables sobre las solicitudes presentadas, el incremento del número de inmigrantes en situación regular

sobre la población total de España representaba unas 5 décimas, al pasar del 0,8 en 1986 al 1,3 en 1996.⁹²⁰

d) El cuarto proceso de regularización: LO 4/2000

El siguiente proceso de regularización se llevó a cabo en el año 2000, en circunstancias no muy diferentes a las registradas en el anterior.

Su origen estriba en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEIS), que mandató al Gobierno para que estableciera, mediante Real Decreto, el procedimiento para la regularización de los extranjeros que se encontrasen en territorio español antes del día 1 de junio de 1999 y que acreditaran haber solicitado en alguna ocasión permiso de residencia o trabajo o haberlo tenido en los últimos tres años.⁹²¹

El Gobierno dio cumplimiento al mandato legal mediante la aprobación del RD 239/2000, de 18 de febrero, limitando su justificación al mandato legal, aunque caracterizándolo como *“un procedimiento rápido y eficaz”*, ampliando su ámbito de aplicación a *“otros grupos de extranjeros, tales como solicitantes de asilo cuya petición haya sido desestimada, o familiares de otros extranjeros que también se vayan a acoger al mismo, y familiares de residentes extranjeros o de españoles”*.⁹²²

A pesar de que el plazo fue relativamente breve -cuatro meses y diez días- y no fue objeto de prórroga, la experiencia de procesos anteriores, con una Administración mejor dotada de medios, y la presión de inmigrantes en situación irregular hizo que se acogiese a un número de solicitantes que duplicaba a los del proceso de 1991. Sin embargo, los resultados fueron menos favorables que en procesos anteriores, al producirse una resolución favorable solamente en seis de cada diez casos.

⁹²⁰ CONEJERO PAZ, E. La política de inmigración en España *3C Empresa: investigación y pensamiento crítico*. 2012 Vol. 1º nº 8 p. 8

⁹²¹ L.O. 4/2000, de 11 de enero, Disposición Transitoria primera. Regularización de extranjeros que se encuentren en España. BOE del 12 de enero

⁹²² Exposición de motivos del RD 239/2000, de 18 de febrero BOE del 19 de febrero

**Cuadro 40.- Resumen del cuarto proceso de regularización
(21 de marzo a 31 de julio de 2000)**

Solic.Pres.	Resueltas	Concedidas	%	Denegadas	Archiv.	En trámite
246.392	229.874	138.490	60,24	84.810	6.574	16.518

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2000, pp.197-198.

Al igual que había ocurrido en los procesos anteriores, la mayor parte de los solicitantes eran personas que se acogían al proceso por primera vez. El perfil predominante de los solicitantes era el de un trabajador por cuenta, que en pocas ocasiones había sido titular de un permiso de trabajo anterior.

Cuadro 41.- Perfil de los solicitantes

Permiso anterior	Solicit. asilo	Familiar.	Residen	Régim. Comun.	Trabajo c. ajena	Trabajo c. propia
15.761	5.749	19.838	15.539	6.414	210.633	12.806

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 2000, p.196.

e) Quinto proceso de regularización: LO 8/2000

La L.O. 8/2000, de 22 de diciembre,⁹²³ de reforma de la L.O. 4/2000, representaba la plasmación de la verdadera política en materia inmigratoria del Gobierno, que se había visto obligado a convivir con un marco normativo que le resultaba extraño e incómodo al haberle sido parlamentariamente impuesto.

Como expresión del recurrente intento por iniciar la nueva etapa en la política inmigratoria sin cortapisas y ante el elevado número de denegaciones, el Gobierno decidió abrir un nuevo proceso de regularización,⁹²⁴ con objeto de revisar las solicitudes denegadas y modificar aquellas que lo hubiesen sido denegadas exclusivamente por no acreditar el plazo de residencia previa exigido.

⁹²³ BOE del 23 de diciembre

⁹²⁴ Así se le denomina en la disposición transitoria cuarta de la LO. 8/2000, de reforma de la L.O. 4/2000, a pesar de que en su reglamento se califique de "proceso de normalización"

El quinto proceso de regularización/normalización tiene la peculiaridad, desde el punto de vista administrativo, de que se trata de una revisión de una decisión administrativa “de oficio” con fundamento en una disposición legal.⁹²⁵

La norma que desarrolla la previsión legal es el RD 142/2001, de 16 de febrero,⁹²⁶ y en ella se establece un plazo máximo de tres meses para su conclusión, es decir, hasta el 2 de junio de 2001.

En cuanto a sus resultados el Anuario Estadístico de Extranjería de 2001, elaborado por la Delegación del Gobierno para la Extranjería, no ofrece resultados desglosados, sino que dentro de los procesos de regularización producidos en el año 2001, se señala que “se procedió al reexamen de más de 57.000 solicitudes”,⁹²⁷ sin hacer constar el resultado del mismo, por lo que una estimación, basada en informaciones periodísticas⁹²⁸ sitúa en unos 40.000 los inmigrantes regularizados, es decir el 50 por 100, de las inicialmente resueltas desfavorablemente.

f) Los dos procesos de regularización por circunstancias subjetivas

Durante el año 2001 se llevaron a cabo otros dos procesos de regularización provocados por circunstancias sociales, realizados al margen de los procedimientos seguidos habitualmente. Uno, cuyos destinatarios fueron inmigrantes de nacionalidad ecuatoriana, y un segundo, provocado por las reacciones que desencadenó éste.

- f.1) El proceso de regularización de inmigrantes ecuatorianos (6º proceso)
El día 3 de enero de 2001 doce inmigrantes de nacionalidad ecuatoriana fallecieron al ser arrollada la furgoneta en la que se dirigían a realizar tareas agrícolas por un tren de cercanías en Lorca (Murcia).

⁹²⁵ LO 8/2000, Disposición transitoria cuarta. El Gobierno, mediante Real Decreto, establecerá los requisitos que permitan, sin necesidad de presentar nueva documentación, la regularización de los extranjeros que se encuentren en España y que habiendo presentado solicitud de regularización al amparo de lo previsto en el Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, hayan visto denegada la misma, exclusivamente, por no cumplir el requisito de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999

⁹²⁶ BOE del 20 de febrero

⁹²⁷ Anuario de extranjería 2001 p. 27

⁹²⁸ Diario “El Mundo”, 6 de febrero de 2005),

Todos los inmigrantes fallecidos se hallaban en situación irregular. Asociaciones de inmigrantes estimaron que el número de trabajadores extranjeros en situación irregular en la zona oscilaba entre las diez mil y doce mil personas.

El impacto producido en la opinión pública llevó al Gobierno a tomar la decisión de regularizar todos los trabajadores ecuatorianos residentes en España, para ello formalizó un acuerdo entre ambos países relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios.⁹²⁹

En el preámbulo del Acuerdo resonaban ecos de formulaciones tradicionales: *“Convencidos de que la migración es un fenómeno social enriquecedor para sus pueblos que puede contribuir al desarrollo económico y social, propiciar la diversidad cultural y fomentar la transferencia de tecnología”*, y se plasmaban con claridad los objetivos del mismo: *“regular de una forma ordenada y coordinada los flujos migratorios existentes desde Ecuador hacia España, prevenir las migraciones clandestinas y la explotación laboral de los extranjeros en situación irregular y regular la readmisión”*.

Estos buenos propósitos se vieron frustrados por el procedimiento establecido para su articulación, ya que se optó inicialmente por el retorno de los inmigrantes ecuatorianos a su país con objeto de que regresasen a España una vez documentados.

Esta opción fue seguida por unos 4.000 inmigrantes ecuatorianos en situación irregular, de ellos regresaron a España unos 2.000. Lo complejo del procedimiento, ya que muchas de las ofertas de trabajo eran cubiertas en España y los costes económicos del traslado, aconsejó a regularizarlos en España, sin necesidad de viajar a su país.

Aunque no hay datos oficiales de los resultados de este proceso ni del plazo establecido para acogerse a él, informaciones de prensa lo cifran en unas 20.000 personas.⁹³⁰

f.2) Regularización por arraigo (7º proceso)

La insatisfacción, provocada por no abrir un nuevo plazo para presentar solicitudes por parte de quienes se encontraban en España

⁹²⁹ BOE de 10 de julio de 2001

⁹³⁰ Diario “El Mundo”. 6 de febrero de 2005

durante el año 2000, generó manifestaciones de protesta y encierros en algunas iglesias, especialmente en Andalucía y Cataluña.

La intervención del Defensor del Pueblo consiguió que el Ministerio del Interior diese instrucciones para tramitar y resolver favorablemente las solicitudes de los inmigrantes que acreditasen hallarse en España con anterioridad al 23 de enero de 2001.

Además de no estar incurso en procedimientos de expulsión o antecedentes penales ni ser considerados como “no admisible” en el espacio Schengen, debía acreditarse una situación de “arraigo” laboral o social mediante la aportación de una oferta de empleo, como prueba de su inserción en el mercado de trabajo, de un permiso de residencia previo o de vínculos familiares con residentes.

Este proceso oficialmente no fue calificado como “procedimiento extraordinario de regularización” sino de mera interpretación flexible de la figura del arraigo, contemplada en el artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Disposición que no se había utilizado hasta entonces de forma colectiva.

El anuncio de apertura del proceso se efectuó el 13 de junio y se extendió hasta el 1 de agosto de 2001.

Aunque no hay cifras oficiales desglosadas del procedimiento por arraigo, se estima que se acogieron al mismo unos 240.000 inmigrantes, siendo resueltas favorablemente unas 163.000 solicitudes.

Si resumimos los resultados de los procesos llevados a cabo en los años 2000 y 2001 arrojan los resultados siguientes: año 2000, 138.490 solicitudes resueltas favorablemente; año 2001, 223.000 resoluciones favorables como resultado de los tres procesos. Estas cifras han de reflejarse en el número de extranjeros registrados en España en esos dos años.

He elegido analizar tres variantes: el número de extranjeros residentes de Régimen General, es decir, no comunitarios; el número de permisos de trabajo concedidos y la estimación de permisos de trabajo en vigor,

en los tres años en que esta estimación es realizada, también respecto a ciudadanos a los que se les exige el permiso de trabajo

El impacto de estos procesos se puede apreciar en las cifras que se reflejan en los Anuarios Estadísticos de Extranjería. Analicemos tres magnitudes:

Cuadro 42.- Impacto de los procesos de regularización 2000-2001

Año	Residentes Totales*	Residentes Régimen General	Incremento residentes	Solicitudes concedidas	Permisos trabajo en vigor (No europeos)	Increment. Permisos trabajo	Alta en S. Soc	Incremento alta
1999	801.329	382.955		-----	118.538** 199.753***		347.976	
2000	895.720	475.846	92.891	138.490	273.897** 292.120***	155.359 92.367	454.571	106.595
2001	1.109.060	659.179	183.333	223.000	298.676** 426.762***	24.779 134.642	607.235	152.664
2002	1.324.001	826.956	167.777	-----	409.298*** ****	110.622	831.658	224.423

* Datos a 31 de diciembre de cada año

** Se refiere a permisos de trabajo concedidos

*** Se refiere a permisos de trabajo en vigor, estimados

**** A partir de este año deja de elaborarse la serie sobre estimación de permisos de trabajo en vigor.

Fuente Anuarios Estadísticos de Extranjería del Ministerio del Interior y Boletín de Estadísticas Laborales. (BEL) del Ministerio de Trabajo (Elaboración propia)

El análisis de los datos ofrece algunas inconsistencias. En el año 2000, el incremento de los residentes es notablemente inferior a las solicitudes de regularización resueltas favorablemente. Una explicación posible sería demoras en los registros administrativos de residencia. En cambio, en el número de permisos de trabajo concedidos se refleja un incremento en las concesiones capaz de absorber todas las solicitudes de regularización concedidas. Por el contrario, el incremento de altas en Seguridad Social es inferior al número de permisos de trabajo concedidos, lo que significa que los empleadores, ya que en más de un 90 por 100 fueron de permisos de trabajo por cuenta ajena, no tramitaron el alta de los trabajadores

contratados o que documentación laboral presentada para la regularización carecía de solvencia.

En el año 2001, durante el que se llevaron a cabo tres procesos extraordinarios, el incremento de residentes, aun duplicando el incremento del año anterior, no alcanza las solicitudes resueltas favorablemente, aunque conviene señalar que en dos de los tres procesos se trata de estimaciones periodísticas, al carecerse de registros oficiales.

En cuanto al número de permisos de trabajo concedidos sorprende lo reducido de su número, incompatible con el incremento la estimación del número de permisos de trabajo en vigor y el aumento en las altas producidas en la Seguridad Social.

Por último, en 2002, en el que no se lleva a cabo ningún proceso de regularización, aunque si exista contingente, el incremento en el número de residentes es menor que en 2001; en cambio, el número de permisos de trabajo concedidos y el incremento de altas en la Seguridad Social supera los dos años anteriores.

Desde el punto de vista cualitativo, en el año 2000 el número de residentes no comunitarios supera a los de los Espacio Económico Europeo, esta variación se fue consolidando en años sucesivos, ya que, mientras los inmigrantes de régimen general crecían en un 38,53 por 100, los ciudadanos europeos pertenecientes al Espacio Económico Europeo lo hacían en un 7,15 por 100,⁹³¹ por lo que a finales de ese año se había producido una diferencia numérica a favor de los primeros de casi 20 puntos porcentuales (59,44% frente al 40,56). Esta tendencia se consolidaría firmemente en los años siguientes.

g) Octavo proceso de regularización: normalización del Reglamento de 2004

El octavo proceso de regularización fue el más importante desde el punto de vista cuantitativo, y diferente a los anteriores, tanto por su nominalismo, al denominarse “proceso normalización”, reforzando un término utilizado de forma dubitativa con anterioridad, sin duda para trata de sortear las reservas existentes, en una gran parte de los países

⁹³¹ Anuario Estadístico de Extranjería 2001. Delegación del Gobierno para la extranjería y la inmigración.

Europeos en particular Francia, que enfatizaba que la decisión de regularizar extranjeros tenía, en virtud de Schengen, alcance comunitario y no nacional,⁹³² como por las alternativas que plantea a los procesos de regularización anteriores.

Con él se pone punto final a los procesos extraordinarios de regularización y se ofrecen alternativas para tratar de evitar que el número de irregulares obligue a llevar a cabo nuevos procesos. En cierta manera se sustituyen las operaciones extraordinarias de regularización por mecanismos de normalización permanente -arraigo- o preventivos -contrataciones en origen.

Una vez más, el proceso tiene su fundamento en la Disposición transitoria tercera –“proceso de normalización”- del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.⁹³³

El Reglamento tiene a su vez su origen en la Disposición final tercera de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, por la que se reforma la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que mandata al Gobierno para que adapte a sus previsiones el Reglamento de ejecución de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.⁹³⁴

El plazo de seis meses, fijado en la Ley, no se cumplió, lo que provoca que el desarrollo reglamentario sea llevado a cabo por un Gobierno y una administración distinta a la que promovió las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, y 14/2003, de 20 de noviembre, ambas de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

El Reglamento publicado a principios de 2005 tiene notables paralelismos con el segundo Reglamento de la primera ley de extranjería, es decir, el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero.

En su elaboración se cuenta, según se señala en su preámbulo, con un *“altísimo grado de concertación entre diferentes fuerzas políticas, agentes sociales y organizaciones no gubernamentales. Todos ellos han participado a través de sus aportaciones y, de manera especialmente*

⁹³² FERRERO TURRION, R., PINYOL I JIMÉNEZ, G. op.cit. p. 160

⁹³³ BOE del 7 de enero

⁹³⁴ BOE del 21 de enero

destacable, sindicatos y empresarios, quienes a través del proceso de negociación han mostrado su conformidad con el conjunto de la regulación laboral de la inmigración contenida en esta norma"; en segundo lugar, con la necesidad de establecer un proceso de normalización de *"ante la elevada cifra de extranjeros que hoy se hallan en territorio español y carecen de autorización"*, como paso previo al establecimiento de *"cauces estables de admisión de trabajadores"*, es decir, se trata de marcar un antes y un después sobre la situación inmigratoria. Una vez más la declaración de representar un antes y un después en la política migratoria, coincidiendo con un cambio de Gobierno de distinta orientación.

El proceso de normalización se extiende durante un periodo de tres meses - 7 de febrero a 7 de mayo de 2005- y su gestión se encomienda a las Oficinas de Extranjería.

Los encargados de presentar las solicitudes son los empleadores para los trabajadores por cuenta ajena y las propias trabajadoras contratadas a tiempo parcial en el servicio doméstico.

Dos requisitos fundamentales para poder acogerse, y evitar el "efecto llamada", es que los solicitantes deben acreditar su empadronamiento en España al menos seis meses antes de la entrada en vigor del Reglamento, es decir, 8 de agosto de 2004, así como residir en España.

Cuadro 43.- Resumen del octavo proceso de regularización
(7 de febrero a 7 de mayo de 2005)

Solicitudes Presentadas	Concedidas	%	Denegadas	Inadmitidas	Archivadas	En trámite
691.655	578.375	83,62	44.457	17.362	50.356	1.105*

*Recurridas, pendientes de resolución administrativa o judicial.

Fuente: Anuario Estadístico de Inmigración 2005 p. 801

El porcentaje de resoluciones favorables coincide con los valores alcanzados en los procesos de la primera Ley de extranjería 1985-86, y 1991 y el Reglamento de 1996, y supera en más de 20 puntos a la del año 2000 y las estimaciones de la regularización por arraigo de 2001.

Resulta de interés analizar el impacto que el proceso de normalización de 2005 produjo tanto en el número de extranjeros residentes en España como en los permisos de trabajo y altas en la Seguridad Social.

Cuadro 44.- Impacto del octavo proceso

Años	Residentes Totales*	Residentes Régimen General	Incremento residentes	% Incr.	Permisos Trabajo Conced.	Variación Concesion	Alta en Seg.Social	Incremento alta
2004	1.977.291	1.305.041	274.059	21,0	545208	-----	1.140.426	158.061
2005	2.738.932	1.958.091	653.059	50,04	1.030.944	+485.736	1.757.081	616.655
2006	3.021.808	2.092.095	134.004	6,84	857.052	-173.892	1.930.266	173.185

Fuente: Anuarios Estadísticos de Inmigración. Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración y Estadística de Autorizaciones de Trabajo de Extranjeros. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Como se aprecia en las cifras correspondientes al año en que se llevó a cabo la regularización y el anterior y posterior, resulta evidente el incremento en el número de residentes extranjeros de régimen general, llegando a más que duplicarse respecto a 2004 y reduciéndose a casi una quinta parte en el año siguiente, por lo que desde este punto de vista se consiguió el objetivo, tanto en el número de solicitudes presentadas, como en el de las resueltas favorablemente por aplicación de criterios flexibles.

Los otros dos registros- número de permisos de trabajo y altas en Seguridad Social- presentan también valores compatibles con los resultados del proceso. La diferencia en el número de altas en relación con el número de permisos de trabajo puede explicarse porque los trabajadores extranjeros comunitarios no necesitan permiso de trabajo, pero si ser dados de alta en la Seguridad Social.

Existe con todo un dato sorprendente y es la diferencia de casi 200.000 personas entre las solicitudes de régimen general resueltas favorablemente y autorizada su residencia y el número de permisos de trabajo concedidos.

Finalmente, el proceso de regularización de 2005 representa la culminación de una tendencia migratoria hacia España procedente de forma mayoritaria de países de América Latina y África, parcialmente compensada por la procedente de países del Este de Europa, no pertenecientes a la UE. En el año 2006 se acredita este cambio de tendencia, al aumentar por primera vez los europeos no comunitarios (10%) frente a los de otros continentes (6,84 por 100)

En la evolución de los flujos migratorios comienza a reflejarse la situación de crisis que se iniciará a partir de 2007 y que provocará un incremento

en la tasa de desempleo e incluso la articulación de programas de retorno incentivado a los países de origen.⁹³⁵

III.A.3) Los contingentes de mano de obra extranjera

Dentro de la política activa de inmigración, como alternativa al recurso a procesos de regularización periódicos, el punto 1º de la Proposición no de Ley de 1991 instaba al Gobierno a “ *Desarrollar una política activa de inmigración en la que los poderes públicos, con el amplio respaldo de las fuerzas políticas y sociales, tomen la iniciativa en la canalización y organización de los flujos de inmigración legal en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de nuestra sociedad*” , medida que se implementó a partir de 1993 mediante la fijación de un contingente anual de trabajadores extranjeros.

La medida venía aplicándose en países con amplia tradición inmigratoria como Canadá, que no solamente elaboraba un “plan anual de emigración”, presentado al Parlamento por el Ministro de Trabajo e Inmigración, sino que establecía los criterios de selección de los inmigrantes.⁹³⁶

Sin embargo, la iniciativa española, aunque no era única entre los países europeos, fue objeto de crítica por organizaciones internacionales, como la OCDE y la Comunidad Económica Europea (CEE), ya que les resultaba difícil comprender la razón por la que países, como España e Italia, con altas tasas de desempleo en su mercado de trabajo establecían un mecanismo para reclutar mano de obra extranjera.

La posición del Gobierno italiano se expuso en la propia conferencia mediante un informe del Ministerio de Trabajo y de Previsión Social, en el que se señalaba que la Ley nº 39, de 28 de febrero de 1990, autorizaba a que mediante Orden Ministerial se estableciese la “planificación” anual de los flujos de entrada de ciudadanos extracomunitarios por razones de trabajo, tomando en consideración los siguientes factores: necesidades de

⁹³⁵ Según datos del INEM el número de trabajadores inscritos como demandantes de empleo ascendía a 31.12.2007 a 170.380 personas y había subido a 501.331 demandantes a 31 de diciembre de 2009

⁹³⁶ Ponencia de la Dirección de la Política de Inmigración: El sistema canadiense de Inmigración: rasgos característicos y marco legislativo actual. Conferencia de la OCDE sobre “Migraciones y cooperación al desarrollo: los retos para los países de la OCDE. Conferencia Organizada por la OCDE, Canadá y España. Madrid 29-31 de marzo de 1993 (documentación inédita)

la economía, recursos financieros y capacidad administrativa adecuada para su acogida y posibilidad real de integración social.⁹³⁷

Sin embargo, el establecimiento de un “contingente” de mano de obra estaba justificado en España por la existencia recurrente de un número de trabajadores extranjeros “asociados” a empleos que no eran demandados por los trabajadores españoles o, como en el caso del servicio doméstico, que se mantenían al margen del sistema de gestión del empleo.

El establecimiento de cuotas perseguía un triple objetivo: cubrir las ofertas de empleo sin demanda, dar transparencia a sectores productivos y evitar las situaciones de empleo irregular.⁹³⁸

La experiencia de un sistema análogo empleado en las profesiones de guías turísticos y profesores de lenguas extranjeras habían demostrado que las pretensiones de los empleadores eran con frecuencia excesivas, pero su fijación había contribuido a normalizar el sector y evitar una competencia desleal entre quienes cumplían los requerimientos legales y quienes mantenían a los trabajadores en situación irregular, sin abonar la retribución legal o convencionalmente establecida ni las cotizaciones sociales.

El contingente para el año 1993, el primero de los que se establecieron, se instrumentó mediante acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado el día 9 de abril de 1993, por el que se determinaba el contingente de autorizaciones de trabajadores extranjeros durante 1993.⁹³⁹

Este procedimiento, acuerdo del Consejo de Ministros, para determinar el contingente anual, se mantuvo a lo largo de los años, aunque el rango normativo para la publicación del contingente fue variando e incrementando su nivel.

⁹³⁷ Informe de Italia. Roma 16 de marzo de 1993, Conferencia de la OCDE sobre “Migraciones y cooperación al desarrollo: los retos para los países de la OCDE. Conferencia Organizada por la OCDE, Canadá y España. Madrid 29-31 de marzo de 1993 (documentación inédita)

⁹³⁸ Ponencia de Raimundo Aragón Bombín: Proyecto de programación de los flujos migratorios y el sistema de contingente en España. Conferencia de la OCDE sobre “Migraciones y cooperación al desarrollo: los retos para los países de la OCDE. Conferencia Organizada por la OCDE, Canadá y España. Madrid 29-31 de marzo de 1993 (documentación inédita)

⁹³⁹ Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno de 14 de junio, por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de los directores generales de Asuntos Consulares, de la Policía, de Política Interior y de Migraciones de 4 de mayo de 1993 por la que se dictan instrucciones generales y de procedimiento sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para trabajadores extranjeros para 1993. BOE del 17 de junio

Alcanza primero rango reglamentario en el segundo Reglamento de la Ley de Extranjería,⁹⁴⁰ y posteriormente rango legal, al consagrar el artículo 37 de la Ley Orgánica 4/2000⁹⁴¹ a la existencia del contingente de trabajadores extranjeros.

Si bien, aunque no se indica de forma explícita, las ofertas de empleo del contingente van orientadas a trabajos de carácter permanente, es decir, que corresponderían contratos de trabajo indefinidos, por lo que las actividades de temporada encajaban mal en el sistema del contingente.

De hecho, la misma Ley establece en su artículo 41.1⁹⁴² un régimen especial para los trabajos de temporada, cuyo precedente inmediato eran las actividades de guías turísticos o profesores de idiomas extranjeros y más remotamente las emigraciones “golondrina” a Cuba o a Argelia

Estos permisos estaban orientados a las campañas agrícolas, y la reciente experiencia emigratoria española en estos tipos de trabajos, en particular, los de la vendimia en el sur de Francia, hace que se incluya una previsión sobre las carencias de alojamiento y atención social.⁹⁴³

Este procedimiento especial para los trabajos temporada se va a mantener en el futuro. De hecho, en el futuro Reglamento de desarrollo de la Ley⁹⁴⁴ se crea el nuevo tipo de permiso “T”, específico para tareas agrícolas de temporada,⁹⁴⁵ habiéndose convertido algunas de ellas, como la campaña de recogida de frutos rojos en Huelva por temporeras marroquíes, en uno

⁹⁴⁰ Segundo Reglamento de la LO 7/1985, aprobado por el RD 155/1996, de 2 de febrero, Capítulo IV, Sección 2ª, art. 70

⁹⁴¹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE del 12 de enero

⁹⁴² Artículo 41. Régimen especial de los trabajadores de temporada.1. *“El Gobierno regulará reglamentariamente el permiso de trabajo para los trabajadores extranjeros en actividades de temporada o campaña que les permita la entrada y salida del territorio nacional de acuerdo con las características de las citadas campañas.”*

⁹⁴³ LO 4/2000 Art. 41.2. *“Las Administraciones públicas velarán para que los trabajadores temporeros sean alojados en viviendas con condiciones de dignidad e higiene adecuadas y promoverán la asistencia de los servicios sociales adecuados para organizar su atención social durante la temporada o campaña para la que se les conceda el permiso de trabajo”*

⁹⁴⁴ RD 864/2001, de 20 de julio, art.78.2 BOE del 21

⁹⁴⁵ MARQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A.; GORDO MÁRQUEZ, M.; FELICIDADES GARCÍA, J. y DÍAZ DIEGO, *Evolución de los contingentes de trabajadores extranjeros en España (1933-2011): las actividades agrícolas*, en José A. CAMACHO BALLESTA y Yolanda JIMÉNEZ OLIVENCIA (eds.) Desarrollo Regional en tiempos de crisis. Ed. Universidad de Granada, 2013 Vol. 2, cap. 41 pp.757-780

de los ejemplos de buenas prácticas de “emigración circular” a nivel europeo.⁹⁴⁶

Las previsiones de desarrollo reglamentario se vieron aplazadas al optar el Gobierno por la reforma de la Ley en cuyo texto se mantuvo la existencia de un contingente de trabajadores extranjeros, con el condicionante “*siempre que exista necesidad de mano de obra*”, y una mayor participación tanto de los agentes sociales como de las Comunidades Autónomas.⁹⁴⁷

La participación de los primeros era una práctica iniciada desde el establecimiento del primer contingente, y la intervención de las Comunidades Autónomas estaba justificada por su competencia en materia de las políticas activas de empleo.

Este planteamiento, al cuestionarse la obligatoriedad de su existencia por hacerse depender de la existencia de necesidades de mano de obra, se aleja de la concepción y finalidad inicial del contingente, concebido como alternativa a las vías de inmigración irregular. Al admitir que puedan formularse ofertas para sectores y perfiles profesionales específicos parece más apropiado para dirigirse a una emigración cualificada que a unos trabajadores extranjeros candidatos a aceptar las ofertas rechazadas por los trabajadores españoles.

Finalmente, en el Reglamento de la Ley, aprobado por RD 864/2001, de 20 de julio,⁹⁴⁸, se da cumplimiento de forma amplia a la previsión legal sobre el desarrollo reglamentario del contingente.

De los distintos elementos que configuran la determinación y gestión del “contingente” merecen destacarse los siguientes:

- Se atribuye a las Comisiones Provinciales del INEM la determinación de los puestos de trabajo de imposible cobertura, así como el número y características profesionales de los trabajadores demandados. Esta exigencia, irreprochable en el plano teórico, se compadece mal con la

⁹⁴⁶ Párrafo sexto de la Orden TMS/1277/2019, de 23 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2020. BOE del 31 de diciembre.

⁹⁴⁷ Art. 39 de la LO (/2000, de 22 de diciembre de 2000

⁹⁴⁸ RD 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. BOE del 21

dudosa eficacia de los servicios públicos de empleo en la gestión de las colocaciones.⁹⁴⁹

- El diseño de un procedimiento largo y tortuoso con intervención además de los organismos administrativos competentes de tres órganos colectivos: Comisiones Ejecutivas provinciales del INEM, Comisión Interministerial de Extranjería y Consejo Superior de Política de Inmigración.
- La selección de los candidatos debe realizarse en el exterior, ya que se prohíbe acogerse al mismo los inmigrantes que se hallen o residan en España, mediante contrataciones en los países de origen.
- La cobertura de ofertas para el servicio doméstico tendrá en cuenta las peculiaridades de esta actividad.

El procedimiento establecido puede caracterizarse de excesivamente rígido y formal, y de escasa utilidad salvo para una contratación empresarial numéricamente relevante, ya que los costes del desplazamiento del empleador para efectuar la selección lo hacen inviable en otros supuestos.

La relación entre el establecimiento del contingente y los procesos de regularización resultó compleja. Por una parte, parecía lógico que se considerasen como medidas alternativas, de forma que no podían coincidir ambas medidas durante el mismo año, así no se fijó contingente en 1996, 2000, 2001 y 2005, aunque durante este último año se gestionaron las plazas sobrantes del año 2004. Por otra, existía la posición, formulada principalmente por asociaciones de inmigrantes y ONG especializadas, que cuestionaban el sentido de establecer un contingente cuando se tenía constancia de la presencia en España de trabajadores extranjeros en situación irregular.

La pretensión de incluir en el contingente a los inmigrantes que se hallasen en España en situación irregular no fue nunca bien acogida, ya que chocaba con su concepción original,⁹⁵⁰ ya que su aceptación significaba convertirlo

⁹⁴⁹ Según información obrante en el temario oficial de acceso al organismo, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), sucesor del INEM, intermedia en el 5,4 por 100 de las ofertas de colocación, la mitad que las agencias privadas. SEPE Tema 43, abril 2019

⁹⁵⁰ *“En ningún caso se presenta el contingente como una medida encaminada a incentivar la inmigración hacia nuestro país, sino que,.... tal como encomendaba la proposición no de ley ya citada,.... se trata de una actuación que persigue la canalización y control de los flujos migratorios, facilitando un número máximo de autorizaciones que únicamente se irán utilizando si el mercado de trabajo nacional no es capaz de satisfacer las necesidades empresariales de forma adecuada, con el fin de evitar que dichas necesidades se atiendan de forma irregular y de*

en un mecanismo de regularización permanente y la consolidación de la convicción de que lo importante era entrar en el país, ya que una vez dentro, más pronto que tarde, se regularizaría la situación.

El desempeño del mecanismo del contingente no ha sido sencillo ni uniforme, a pesar de que, con cambios de orientación e incluso de denominación, ha sido una de las instituciones que ha perdurado hasta el presente sobreviviendo a las variaciones de orientación política y organización administrativa.⁹⁵¹

a) Los contingentes de los años noventa

Establecido por primera vez en 1993, se fijó en 20.600 puestos de trabajo, con el desglose que figura en las tablas anexas:

Cuadro 45.- Distribución del contingente por clases de permiso y sectores de actividad

Sectores/Naturaleza	Agrícola	Construcción	Servicios	Total
Temporales	7.000	-----	3.500	10.500
Permanentes	3.000	1.100	6.000	10.100
Total	10.100	1.100	9.500	20.600

Fuente: Anexo I de la Resolución de 4 de mayo de 1993 por la que se dictan instrucciones generales y de procedimiento sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para trabajadores extranjeros para 1993 BOE del 17 de junio

combatir la explotación de inmigrantes y la irregularidad en la contratación por las empresas” Párrafo cuarto del preámbulo de la Resolución conjunta de los Directores Generales de Asuntos Consulares, de la Policía, de Política Interior y de Migraciones de 4 de mayo de 1993 por la que se dictan instrucciones generales y de procedimiento sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para trabajadores extranjeros para 1993. BOE del 17 de junio

⁹⁵¹ Orden ISM/1485/2021, de 24 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2022. BOE del 30

Cuadro 46.- Distribución del contingente por zonas geográficas y sectores de actividad

Sector. Profes./ CC.AA	Peón Agrícola	Peón const.	Empl. Hogar	Otros Serv.	Total
Andaluc.	2.000	---	----	200	2.200
Canar.	---	----	-----	800	800
Catal.	2.500	300	1.500	500	4.800
C. Valenc	1.000	----	-----	200	1.200
Madrid	----	400	2.000	500	2.900

Fuente: Anexo I de la Resolución de 4 de mayo de 1993 por la que se dictan instrucciones generales y de procedimiento sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para trabajadores extranjeros para 1993. BOE del 17 de junio

La determinación de un contingente de trabajadores extranjeros parecía un esfuerzo voluntarista condenado al fracaso. Para dar una prueba de su viabilidad se optó por limitar de forma drástica su número en relación con la demanda existente, según los agentes sociales implicados en temas migratorios. Se circunscribió a aquellas profesiones y sectores en los que persistía una importante presencia de trabajadores extranjeros en situación irregular.⁹⁵²

A pesar de esto, su elaboración y publicación se demoró, de forma que había transcurrido medio año cuando pudo iniciarse su gestión, por lo que, al final del ejercicio, apenas se había gestionado la mitad de las plazas ofertadas, sin embargo, dado que el número de las demandas era superior se optó no sólo por mantener para 2004 el mismo número de plazas ofertadas (20.600), aunque con diferente distribución geográfica.

El procedimiento de aprobación y publicación del “contingente” anual resultó en sus comienzos una tarea administrativamente ardua, dadas las

⁹⁵² La razón alegada por los empleadores para ocuparlos era la imposibilidad de contratar a trabajadores españoles.

diferentes posiciones, instrumentándose en primer lugar mediante acuerdo del Consejo de Ministros, desarrollado a continuación por una Instrucción conjunta de las Direcciones Generales intervinientes, lo que demoraba su puesta en marcha.

Con el transcurso de los años, y el mayor protagonismo del Ministerio de la Presidencia se logró reducir las tensiones y acelerar los plazos.

Cuadro 47.- Normativa sobre fijación del contingente (1993-1999)

Año	Fecha del Acuerdo del Consejo de Ministros y forma de hacerlo público	Resolución Publicación Instrucciones conjuntas
1993	26 de marzo (No se publicó en el BOE)	<p>BOE de 17 de junio</p> <p>Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, Resolución de la Subsecretaría de 14 de junio de 1993, por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de los Directores generales de Asuntos Consulares, de la Policía, de Política Interior y de Migraciones de 4 de mayo de 1993 por la que se dictan instrucciones generales y de procedimiento sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para trabajadores extranjeros para 1993.</p>
1994	<p>8 de julio (BOE del 29)</p> <p>Ministerio de la Presidencia Resolución de la Subsecretaría de 28 de julio de 1994, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de julio, por la que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1994.</p>	<p>BOE de 24 de septiembre</p> <p>Ministerio de la Presidencia Resolución de 23 de septiembre de 1994, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la de 21 de septiembre de 1994, por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios y el procedimiento para su cobertura, conjunta de los Directores generales de la Policía, de Asuntos Consulares, de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo y de Migraciones.</p>

<p>1995</p>	<p>9 de junio (BOE del 14)</p> <p>Ministerio de la Presidencia. Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de junio de 1995, por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1995.</p>	<p>BOE de 11 de agosto</p> <p>Ministerio de la Presidencia Resolución de la Subsecretaría, de 1 de agosto de 1995, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 19 de julio de 1995, de los Directores generales de Policía, de Asuntos Consulares, de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo y de Migraciones por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios en el año 1995 y el procedimiento para su cobertura.</p>
<p>1996</p>	<p>No se establece por la realización del proceso de regularización de 1995</p>	
<p>1997</p>	<p>31 de enero (BOE de 5 de febrero)</p> <p>Ministerio de la Presidencia Resolución de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de enero de 1997, por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1997</p>	<p>BOE del 8 de abril</p> <p>Ministerio de la Presidencia Resolución de 4 de abril de 1997, de la Subsecretaría por la que se dispone la publicación de la Resolución de 12 de marzo de 1997 por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios en el año 1997 y el procedimiento para su cobertura.⁹⁵³</p>
<p>1998</p>	<p>13 de marzo (BOE del 14)</p> <p>Ministerio de la Presidencia Resolución de 13 de marzo de 1998, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 13 de marzo de 1998 por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros del régimen no comunitario para el año 1998</p>	<p>BOE del 26 de marzo</p> <p>Ministerio de la Presidencia Resolución de 25 de marzo de 1998, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 16 de marzo de 1998 por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros del régimen no comunitario en el año 1998 y el procedimiento para su cobertura.</p>

⁹⁵³ En el mes de noviembre de 1997, por Resolución de la Resolución, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 14 de noviembre de 1997, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de noviembre de 1997 por el que se adecua el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en el año 1997 (BOE del 15), se amplió el contingente fijado en enero.

1999	<p>23 de diciembre de 1998 (BOE de 14 de enero de 1999)</p> <p>Ministerio de la Presidencia Resolución de 11 de enero de 1999, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 23 de diciembre de 1998, por el que se fija el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros del régimen no comunitario para el año 1999.</p>	<p>BOE DE 21 de enero</p> <p>Ministerio de la Presidencia Resolución de 18 de enero de 1999, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 11 de enero de 1999, por la que se dictan instrucciones generales sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros del régimen no comunitario en el año 1999 y el procedimiento para su cobertura.</p>
------	--	---

Fuente: Márquez Domínguez, J. A.; Gordo Márquez, M.; Felicidades García, J.; Díaz Diego, J. (2013). "Evolución de los contingentes de trabajadores extranjeros en España (1993-2011): las actividades agrícolas". En: Camacho Ballesta, J. A. y Jiménez Olivencia, Y. (eds.). *Desarrollo Regional Sostenible en tiempos de crisis*. Vol. 2, cap. 41. Ed. Universidad de Granada, Anexo 7 pp. 778-779.

A pesar de que hasta 1997 no se logró que la tramitación del contingente se pusiese en marcha durante el primer trimestre del año, lo que dificultaba su gestión, y el número de plazas ofertadas apenas si experimentó un ligero aumento durante la década, el número de solicitudes registró un incremento considerable a lo largo de los años, mientras que el porcentaje de concesiones se mantuvo permanente bajo, en torno al 40 por 100, con la excepción de los dos primeros años que se resolvieron favorablemente casi nueve de cada diez solicitudes presentadas.

En total en el periodo se concedieron 143.223 autorizaciones para trabajar en España, predominantemente en ocupaciones permanentes (servicio doméstico) o temporales (faenas agrícolas), un volumen insuficiente para hacer frente a las demandas de los empleadores cifradas en más de 300.000.⁹⁵⁴

La falta de respuesta a esta necesidad constituye una prueba de la desconfianza en la utilidad de esta vía, siendo una de las causas de la potenciación de la entrada irregular, debiendo recurrirse al finalizar este periodo a sucesivos procesos de regularización.

⁹⁵⁴ Exactamente 310.871 solicitudes presentadas en los seis años.

Cuadro 48.- Resultados del contingente: 1993-1999 (resumen)

Año	Contingente	Solicitudes	Concedidas	%	Denegadas	Pend./Otra
1993	20.600	6.000	5.220	87,00	Sin datos	Sin datos
1994	20.600	37.093	25.604	87,23	10.859	16.677
1995	35.000	37.214	19.946	53,59	15.388	1.968
1996*	-----	-----	-----	-----	-----	-----
1997	24.690	70.839	24.647	34,79	34.683	1.865
1998	28.000	62.697	28.095	44,81	32.030	2.572
1999	30.000	97.028	39.711	40,92	41.511	15.806

* En 1996, al coincidir con el IV proceso de regularización, no se aprobó contingente

Fuente: Anuarios de Migraciones. Elaboración propia.

b) Contingentes en la primera década del siglo XXI: su transformación en “contrataciones en origen”

La publicación de las leyes 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,⁹⁵⁵ y su posterior reforma por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre,⁹⁵⁶ representan, en primer lugar, la elevación a rango legal de la institución del contingente.

Si bien la redacción del art. 37 de la L.O. 4/2000 no hace otra cosa que reflejar el procedimiento que se venía siguiendo, por la posición de este artículo en relación con el artículo siguiente (art. 38. Excepciones al contingente) pudiera interpretarse que el contingente constituye la vía prioritaria de acceso al mercado de trabajo, salvo en supuestos excepcionales (Ar. 38.2), situación que se corrige en la Ley 8/2000, al regular en el nuevo art. 40, los supuestos en los que no es necesario tener en cuenta la situación nacional de empleo.

En ambas leyes se da carta de naturaleza a los trabajos de temporada, si bien su regulación se remite al desarrollo reglamentario.

⁹⁵⁵ BOE del 12

⁹⁵⁶ BOE del 23

En la Ley de Reforma de la Ley 4/2000, se da entrada en este ámbito a las Comunidades Autónomas, novedad lógica dada su competencia en las políticas activas de empleo.

Con efectos inmediatos, la entrada en vigor de las LL. OO. 4/2000 y 8/2000, produjo la no fijación de contingente de mano de obra extranjera durante los años 2000 y 2001 por llevarse a cabo sendos procesos extraordinarios de regularización.

La continuidad en la gestión administrativa y la demanda creciente de mano de obra dieron como resultado que, si bien, no llegase a cuestionarse su existencia, su configuración dificultaba que pudiese cumplir la función de llegar a ser *“un mecanismo idóneo para ordenar los flujos migratorios laborales”* y permitir *“la incorporación sistemática y gradual de los trabajadores extranjeros que requiere nuestro mercado laboral”*⁹⁵⁷

Antes de la fijación de un nuevo contingente, correspondiente al año 2002, se había publicado el RD 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.⁹⁵⁸

El Reglamento puede ser considerado un ejemplo de hiperinflación administrativa, en la que la falta de impulso político se ve compensada por el exceso burocrático. Un ejemplo de ello se halla precisamente en la regulación del “contingente de trabajadores extranjeros”. De los 11 puntos que contiene el largo y farragoso artículo 65, lo esencial se halla en su punto 2.⁹⁵⁹

⁹⁵⁷ Publicado por Resolución de 11 de enero de 2002, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de ministros de 21 de diciembre de 2001, por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002. BOE del 12 de enero

⁹⁵⁸ BOE del 23 de diciembre.

⁹⁵⁹ Art. 65 2.º *“A los efectos de determinar anualmente el número de trabajadores extranjeros que se precisen, según ámbitos territoriales y sectores de actividad concretos, la Comisión Ejecutiva Provincial o Insular del INEM analizará cada año el conjunto de los puestos de trabajo que las organizaciones empresariales consideren que no podrán cubrirse en el mercado de trabajo nacional, así como la situación general de empleo de la provincia, y elaborará una propuesta que especifique el número y las características profesionales de los trabajadores que se requieran, según los sectores de actividad. En aquellas Comunidades Autónomas en las que no se hayan transferido los Servicios Públicos de Empleo, formará parte de dicha Comisión un representante de la Comunidad Autónoma correspondiente. La Dirección General de Ordenación de las Migraciones podrá participar con voz, pero sin voto en las reuniones de tales Comisiones”*

La competencia para determinar el “contingente” se atribuye al INEM, revirtiéndose la situación producida en 1985, cuando se atribuyó a la desaparecida Dirección General del IEE la competencia en materia de trabajo de extranjeros. La vieja pugna mantenida en materia migratoria con la antigua Dirección General de Empleo se salda ahora de forma contundente, e incluso un poco sarcástica, ya que a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones se le posibilita que participe en las reuniones decisorias “*con voz, pero sin voto*”.

Los acuerdos del Consejo de Ministros que aprueban el contingente anual marcan las tres fases del mecanismo previsto:

- análisis del mercado de trabajo con vistas a determinar las necesidades del mercado de trabajo a nivel territorial y ocupacional,
- distribución del contingente a nivel provincial, aunque puede ser objeto de redistribución si las ofertas de empleo que formulen los empresarios son insuficientes
- documentación en los países de origen de los trabajadores contratados.

El procedimiento, defendible desde el punto de vista teórico, carecía de elementos esenciales para su eficacia. El primero, la señalada escasa eficacia de los servicios públicos de empleo en la intermediación laboral; en segundo lugar, dado el carácter personal del contrato laboral, la gestión administrativa no era capaz de vencer la desconfianza en la contratación de un trabajador del que se carecía de referencias.

Esta falta de información podía suplirse cuando inmigrantes residentes en España facilitaban a empresarios datos de familiares o conocidos, de características similares a las suyas, dispuestos a cubrir las necesidades de mano de obra.

Esta situación se ponía especialmente de manifiesto en una relación de trabajo de carácter especial, como la de servicio del hogar familiar, en la que se valora de forma destacada la confianza entre empleador y trabajador, y en la que el INEM pasa a desempeñar unas funciones atípicas, como solicitante de trabajadores (organización empresarial)

para mediante un programa de intermediación conseguir el objetivo de inserción en el ámbito provincial o autonómico.⁹⁶⁰

Una carencia, no menos importante era la inexistencia de una estructura en el exterior, en el ámbito de las Embajadas (Consejerías Laborales) o Consulados (Secciones Laborales), que facilitasen la contratación y documentación de los candidatos. Estaba aún reciente el proceso de desaparición de la estructura del IEE, para iniciar la creación de una estructura análoga para inmigración.

El procedimiento establecido, pese a los deseos de que se caracterizase por *“las notas de celeridad, agilidad y eficacia”* resultó largo y enrevesado, de forma que los plazos establecidos en el mismo tuvieron un mero carácter declarativo.⁹⁶¹

En el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se determinaba el contingente para 2003 se pretenden corregir algunas de estas deficiencias,⁹⁶² además de introducir una mejor sistemática en cuanto a las distintas clases de permisos y relativizar el papel del contingente como vía de acceso exclusiva al mercado de trabajo.⁹⁶³

La regulación contingente va a ser objeto a partir de 2002 de profundas modificaciones como consecuencia tanto de las orientaciones políticas como de las reformas normativas que se producen y entre las que destacan:

- La 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 social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.⁹⁶⁴

⁹⁶⁰ El procedimiento está descrito con detalle en el punto Sexto del Acuerdo de Consejo de ministros de 27 de diciembre de 2002 por el que se regulan los procedimientos de contratación y se fija el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen para el año 2003 a extranjeros residentes legales en España y a extranjeros que no se hallen ni sean residentes en ella. BOE de 16 de enero

⁹⁶¹ Preámbulo del Acuerdo de Consejo de ministros, párrafo 3

⁹⁶² *“La experiencia ha demostrado que la gestión puede ser simplificada, dotando a este procedimiento de mecanismos de flexibilidad que lo perfeccionen, con la finalidad de satisfacer las necesidades reales de las empresas con mayores garantías de celeridad y eficacia, sin merma de protección para los trabajadores contratados”*. Resolución de 14 de enero de 2003 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de ministros de 27 de diciembre de 2002 BOE del 31 de diciembre

⁹⁶³ Los artículos 70 y siguientes del Reglamento establecen la posibilidad de conceder permisos de trabajo y de tramitar ofertas de empleo en otros supuestos distintos.

⁹⁶⁴ BOE del 21 de noviembre

- el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.⁹⁶⁵
- la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.⁹⁶⁶ y
- el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.⁹⁶⁷

Las principales novedades fueron introducidas por la LO 14/2003, fueron las siguientes:

- La aprobación del contingente es una posibilidad en manos del Gobierno (art. 39.1)
- En su determinación intervienen las CC.AA. y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como el Consejo Superior de Política Migratoria (art. 39.2) y los Ayuntamientos en las temporales (art. 42.5)
- Las ofertas de empleo, tanto permanentes como de temporada, se dirigirán de forma preferente hacia aquellos países con los que se firmen convenios de regulación de flujos.⁹⁶⁸
- Se establece la posibilidad de formular ofertas nominativas de carácter nominativo y no sólo genéricas.⁹⁶⁹
- Existe también la posibilidad de formular ofertas nominativas de carácter nominativo y no sólo genéricas.⁹⁷⁰

⁹⁶⁵ BOE de 7 de enero de 2005

⁹⁶⁶ BOE del 12 de enero

⁹⁶⁷ BOE del 30 de abril

⁹⁶⁸ Art. 39.6 Ibid.

⁹⁶⁹ Art. 39.6 Ibid.

⁹⁷⁰ Art. 39.6 Ibid.

- Se crea la figura del visado para la búsqueda de empleo reservados a hijos o nietos de españoles de origen, pudiendo en el Acuerdo que lo establezca fijar su número.⁹⁷¹
- Asimismo, podrán establecerse visados para la búsqueda de empleo en sectores de actividad u ocupaciones determinadas.⁹⁷² En caso de no conseguir un empleo en el plazo fijado, debía abandonarse el territorio nacional, bajo el apercibimiento de que, de no hacerlo, no podría obtener ser autorizado de nuevo en el plazo de dos años.⁹⁷³
- Se prevén ayudas para el retorno voluntario a los países del origen.⁹⁷⁴

A lo largo de la primera década del siglo XXI la instrumentalización procedimental del contingente sigue, como norma general, los parámetros tradicionales: acuerdo del Consejo de Ministros e instrucciones conjuntas de las Direcciones Generales competentes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior y Trabajo. La forma cumple con los requisitos de publicidad, sobre todo en la primera fase. En la segunda, las instrucciones de desarrollo se vehiculan a través de circulares que no se publican en el BOE.

Cuadro 49.- Normativa sobre instrumentación del contingente (2002-2009)

Año	Fecha del Acuerdo del Consejo de ministros y de la publicación en el BOE de la Resolución	Circular o Instrucciones de desarrollo y su publicación en el BOE
2002	Acuerdo: 11 de enero de 2002, Resolución: BOE de 21.1.2002	Circular 1/2002, de 16 de enero de 2002 de la D.G Ordenación de las Migraciones*
2003	Acuerdo: 27 de diciembre de 2003 Resolución: BOE de 16.1. 2003	Instrucciones de las DD.GG sobre procedimientos de contratación BOE de 31.1.2003

⁹⁷¹ Art. 39.3 y 42.4 ibid.

⁹⁷² Art. 39. 4 Ibid.

⁹⁷³ Art. 39.5 Ibid.

⁹⁷⁴ Disp. Adicional octava

2004	Acuerdo:19 de diciembre de 2003 Resolución: BOE 31.12.2003	Instrucciones de desarrollo del acuerdo BOE 29.1.2004
2005	Acuerdo: 30.12.2004 Resolución:5.2.2005	Prórroga del acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2003
2006	Acuerdo: 23 de diciembre de 2005 Resolución: BOE de 17.2.2006	Instrucciones de desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros BOE: No se publican en él
2007	Acuerdo: 22 de diciembre de 2006 Resolución: BOE 9.1.2007	Instrucciones de desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros BOE: No se publican en él
2008	Acuerdo:21 de diciembre de 2007 Resolución: BOE 12.1.2008	Instrucciones de desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros BOE: No se publican en él
2009	Acuerdo:19 de diciembre de 2008 Resolución: BOE 7.1.2008	No existe constancia de que se dictasen instrucciones

Fuente: MARQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A.; GORDO MÁRQUEZ, M.; FELICIDADES GARCÍA, J. y DÍAZ DIEGO, op. cit. Anexo 7 pp. 778-779.

La segunda de las disposiciones con impacto en la regulación del “contingente” es el nuevo Reglamento⁹⁷⁵ de la Ley 4/2000, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.⁹⁷⁶

Elaborado con gran participación y apoyo social, el nuevo Reglamento representa la carta de presentación y promoción de la nueva Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, y se caracteriza dentro de “la

⁹⁷⁵ La Sentencia de 20 de marzo de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, anuló determinados artículos o incisos del anterior Reglamento, aprobado por RD 864/2001, de 20 de julio

⁹⁷⁶ BOE de 7 de enero de 2005

*arquitectura del sistema migratorio actual” por definir al contingente como el “instrumento regulador de contrataciones programadas” , pasando de ser “ una simple cifra estimativa, para convertirse en un concepto que engloba desde las posibilidades de formación y selección en origen hasta una posterior intervención social que facilite la integración de los trabajadores”*⁹⁷⁷

A pesar de un planteamiento tan ambicioso, la norma no aporta novedades significativas en cuanto a su configuración y contenido, aunque contiene mejoras técnicas en su instrumentación aun a costa de un desarrollo más extenso: los ochenta y nueve artículos del primer reglamento de la Ley Orgánica 7/1985 han aumentado hasta ciento sesenta y cinco y las tres disposiciones adicionales han pasado a dieciocho.

El contingente se regula en los artículos 77 a 81, y sus principales rasgos distintivos son:

- La decisión del Consejo de Ministros que lo aprueba, puede o no producirse, es decir, el contingente se configura como opcional⁹⁷⁸
- Se configura como una contratación programada de trabajadores extranjeros a partir de ofertas genéricas para un empleo estable presentadas por los empresarios, aunque no se descarta la gestión de ofertas nominativas ni las de carácter temporal, es decir, tiene vocación de globalidad.⁹⁷⁹
- Las ofertas se dirigirán de forma predominante hacia aquellos países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación y ordenación de flujos migratorios, como ya señalaba la L. 14/2003,
- Se mantienen los visados para la búsqueda de empleo durante tres meses, tanto los de carácter general, como los visados para búsqueda de empleo para determinados sectores de actividad u ocupaciones, y los visados para la búsqueda de empleo dirigidos a hijos o nietos de español de origen, para los que no se considerará la situación nacional de empleo.⁹⁸⁰

⁹⁷⁷ Párrafos tercero y octavo del Preámbulo del Decreto 2393/2004

⁹⁷⁸ Art. 77.1 del Reglamento

⁹⁷⁹ Art. 78 Ibid.

⁹⁸⁰ Arts. 81, 83 y 82, respectivamente, Ibid.

Las previsiones del Reglamento se incorporan en las Resoluciones de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración por las que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, que aprueba el contingente anual y las instrucciones de desarrollo del Acuerdo de las Direcciones Generales competentes.

Tanto los Acuerdos del Consejo de Ministros como las Instrucciones constituyen verdaderos textos reglamentarios por lo prolijo de su contenido y la meticulosidad con regulan los distintos procedimientos: contingente general, permisos de duración determinada, ofertas genéricas y nominativas, y dentro de ellas, las destinadas al servicio doméstico, visados generales para búsqueda de empleo y visados específicos para hijos y nietos de españoles de origen- a los que sigue un conjunto de anexos de un gran detalle y precisión tanto funcionales como geográficos.⁹⁸¹

El contingente ofrece la peculiaridad de que es elaborado por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, tras consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración sobre la situación nacional de empleo, facilitada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y las propuestas de las comunidades autónomas.⁹⁸²

Al margen del contingente se mantiene la contratación con carácter general de trabajadores extranjeros por cuenta ajena, tanto de forma genérica como nominativa, y para trabajos estables o temporales.⁹⁸³ En este procedimiento una condición “sine qua non” es que la oferta se encuentre incurso dentro del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, elaborado trimestralmente por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE),⁹⁸⁴ con lo que se establece una doble competencia sobre la determinación del número de inmigrantes que pueden acceder al mercado de trabajo: la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración para las ofertas gestionadas a través del contingente y el SEPE a través del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el resto.

⁹⁸¹ Las instrucciones y circulares no se publicaban en el BOE, sino en la página web del Ministerio, suscitándose dudas sobre su vigencia, lo que provocó la aprobación de la Instrucción DGI/SGRJ/2/2011, de 28 de junio de 2011, sobre la vigencia de instrucciones, circulares y oficios elaborados por la DGI, a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento de la L.O. 4/2000, tras su reforma por la L.O. 2/2009, aprobado por RD 557/2011, de 20 de abril BOE del 30 de abril

⁹⁸² Art.79 del Reglamento

⁹⁸³ Arts. 49 a 51 y 55 a 57, respectivamente del Reglamento.

⁹⁸⁴ Art. 50 del Reglamento

Por último, al amparo de lo dispuesto en el art. 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, que autoriza la concesión de una autorización de residencia temporal, por circunstancias excepcionales,⁹⁸⁵ el Reglamento desarrolla la institución de “autorización por arraigo”, bajo una doble modalidad: arraigo laboral (dos años), arraigo social (tres años), que se mantendrá hasta la actualidad.⁹⁸⁶ Ambas autorizaciones, para las que no exigible visado, al hallarse la persona en España, conllevan autorización para trabajar.⁹⁸⁷

En la tabla anexa se muestran los resultados de los distintos indicadores existentes durante la primera década del siglo XXI, en un intento de aproximación a la realidad.

⁹⁸⁵ Esta disposición había servido de soporte para llevar a cabo el VII proceso extraordinario de regularización

⁹⁸⁶ La primera regulación de la figura del arraigo laboral se halla en la Instrucción de la Dirección General de Migraciones de 3 de agosto de 2005, sobre autorizaciones de residencia temporal por arraigo laboral (Portal de la Inmigración), actualizada por la Instrucción SEM 1/2001, de 8.6.2021, sobre el procedimiento relativo a la residencia temporal por arraigo.

⁹⁸⁷ Es de lamentar que la información estadística oficial, a pesar de la existencia de múltiples fuentes, no permita conocer los resultados anuales de las ofertas gestionadas a través del contingente. Los Anuarios estadísticos de Inmigración desde 1996 hasta 2009, elaborados por el Observatorio Permanente de la Inmigración desde 1996 hasta 2009 no contienen datos desglosados del número de permisos o autorizaciones de trabajo concedidos al amparo del contingente

Cuadro 50.- Resumen de resultados de las contrataciones en origen y a través del contingente (2000-2011)

Año	Contingente total	Estable	Temporales	Búsqueda empleo	Descend. españoles	Total de Permisos Trab. Conced.	Iniciales	Perm .A y T	Arraigo protec. Intern.	Alta S.S. ****
2000	-----*					292.120	165.248	1.340		454.571
2001	-----*					298.676	150.483	2.627		607.074
2002	32.079	10.884	21.195			318.143	97.276	1.301		831.658
2003	34.157	10.575	23.582			284.463	73.108	1.338		925.280
2004	30.978	10.908	20.070			545.208	152.074	9.472		1.076.744
2005	-----	6.594**				1.030.944	649.040	7.046		1.688.598
2006	18.164	16.878		726	570	857.052	115.457	4.771	13.461	1.823.973
2007	89.989 (1)	27.034	61.000****	455	500	499.211	222.945	15.744	29.791	1.981.106
2008	16.231	-----	15.731	-----	500	790.205	69.485	46.248	65.048	1.882.224
2009	901	-----	901	-----	-----	373.865	27.205	1.932	77.745	1.811.879
2010	168	168	-----	-----	-----	301.418	19.679	1.836	70.479	1.792.533
2011	14	14	-----	-----	-----	314.149	67.613	***	67.901	1.715.239

*No se fijó contingente por coincidir con procesos de regularización

** En 2005, al coincidir con un proceso de regularización no se fija contingente, sino que se prorroga la cobertura de las vacantes existentes del contingente fijado el año anterior

*** A partir de 2010 no se desglosan las autorizaciones temporales de las permanentes

**** Altas correspondientes a 31 de diciembre de 2021 Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta aboral

*****En total se fija hasta un total de 92.000 contrataciones individuales nominativas de régimen general de las cuales 61.000 son para contratos de duración determinada

***** Hasta 2006 las estadísticas de Trabajo no desglosan las cifras de las autorizaciones por arraigo, sino que figuran dentro del epígrafe "Autorizaciones para trabajar".

- 1) La cifra 89.989 es el resultado de sumar todos los conceptos desglosados que incluye el contingente (27.034; 61.000; 455 y 500), aunque el anexo IA de la Resolución que aprueba el Acuerdo del Consejo de Ministros figura la cifra de 92.000, como previsión de puestos de difícil cobertura.
- 2) Según los datos de autorizaciones concedidas por el contingente son: 2006: 83.855, y 2007,: 70.357; y por reagrupación familiar: 19.356 personas en 2006 y 40.477, en 2007.⁹⁸⁸
- 3) En 2005, las denegaciones ascienden a 9,3%; en 2006, al 10,6% y en 2007, al 26,1%.⁹⁸⁹

En conclusión, si se comparan las cifras autorizadas en los contingentes con las autorizaciones iniciales de permisos de trabajos y de altas en la Seguridad Social, la cifra es claramente inferior, luego la contratación transcurre por otros cauces.

⁹⁸⁸ PÉREZ INFANTE, I. La inmigración y el empleo de los extranjeros en España, en Eliseo AJA, Joaquín ARANGO, y Josep Oliver, La inmigración en la encrucijada *Anuario Cidob de la Inmigración* 2008 p.106

⁹⁸⁹ Ibid. p.105

III.B. Organización administrativa

El ingreso de España en la CEE y la aprobación de la Ley Orgánica 7/1982 sobre derechos libertades de los extranjeros en España, producidos con unos pocos días de diferencia, produjo un profundo impacto en la organización administrativa encargada de la gestión de la extranjería. Particularmente en el ámbito de la inmigración.

A finales del año 1984, el Instituto Español de Emigración había sido incluido por razones presupuestarias en la relación de entes autónomos que debían ser suprimidos⁹⁹⁰, a pesar de que poco después se adoptan dos decisiones en cierto modo contradictorias.⁹⁹¹ Por una parte mantiene el rango de Dirección General y, por otra, se le agregan las competencias relativa *“inmigraciones así como el trabajo de los extranjeros en España”*⁹⁹² desgajándolas de su ubicación tradicional que era la Dirección General de Trabajo o de Empleo, según las circunstancias.

La decisión tenía mayor significación política que eficacia real, ya que no se añadieron nuevos elementos materiales ni personales, por el contrario, se suprimieron los derivados de su carácter autónomo, y se ubicó la inmigración en el ámbito de la Subsecretaría del Departamento.

En estas condiciones, la estructura administrativa traspasada, consistente en el Servicio de Trabajadores Extranjeros, pasó a integrarse en la Subdirección General de Movimientos Migratorios: emigración, trabajo de extranjeros y migraciones interiores.

La pérdida de la condición de organismo autónomo, el traspaso de las competencias en materia educativa y cultural en el exterior a los Ministerios de Educación y Asuntos Exteriores, hicieron evidente la situación de debilidad del IEE, lo que se tradujo en una posición secundaria tanto en la elaboración de la Ley de Extranjería como en el primer proceso de regularización.

Pronto se advirtió que el IEE tenía que hacer frente a dos tendencias contrapuestas. Habían cesado los flujos de salida, salvo los temporales, mientras que la presencia de extranjeros en España iba en aumento. Era cierto que en una gran parte eran

⁹⁹⁰ Art. 85.8 b) de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, BOE del 31 de diciembre

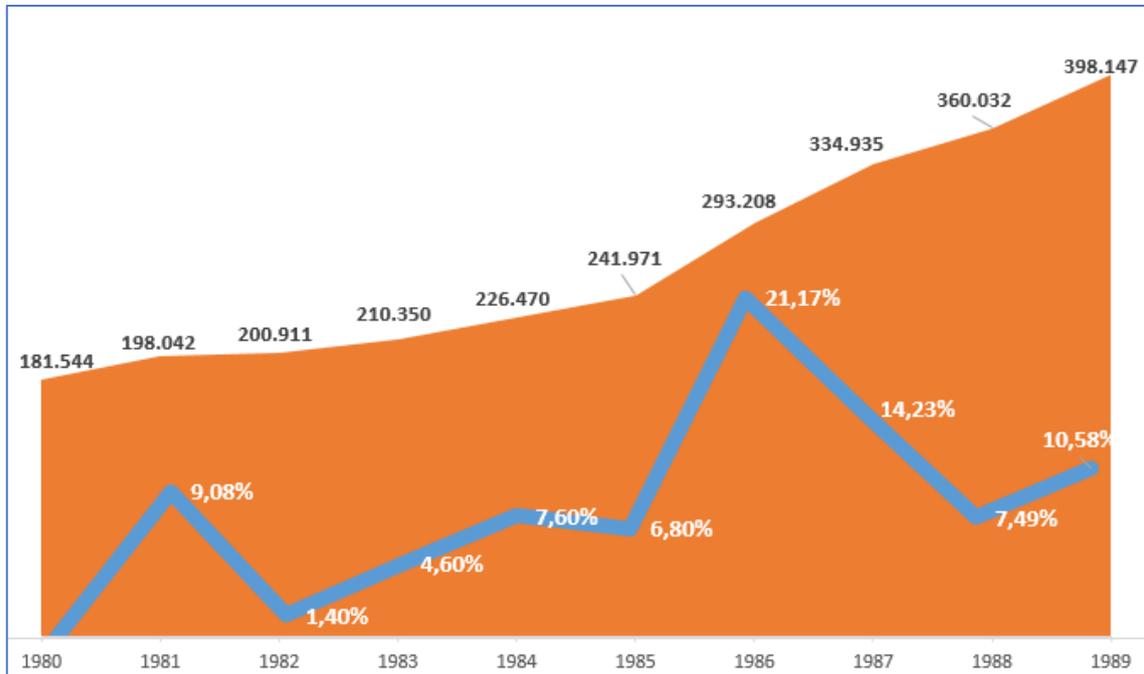
⁹⁹¹ Real Decreto 530/1985, de 8 de abril, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se suprimen determinados Organismos autónomos del Departamento. BOE del 24 de diciembre

⁹⁹² Art. 8. Uno del RD 530/1985, ya citado.

ciudadanos europeos⁹⁹³ y no activos, pero la tendencia era creciente, habiendo pasado de 181.544 residentes extranjeros en 1980 a 398.147, en 1989.

Gráfico 24.- Extranjeros residentes en España.

Número total y variación anual en porcentajes (1980-1989)



Fuente: Documento "La inmigración en España" panorama de una década 1980-1989".
Documentación interna

El primer proceso de regularización de 1995-96 puso de manifiesto la presencia de un colectivo numeroso de extranjeros, residiendo y trabajando en España de forma irregular. Algunos de ellos tuvieron la oportunidad de acogerse al mismo, pero otros no lo hicieron o volvieron a caer en la irregularidad.

Existía la impresión generalizada, de la que se hicieron eco los sindicatos, las organizaciones sociales especializadas en inmigración, algunas de ellas con vinculaciones religiosas,⁹⁹⁴ y las asociaciones de inmigrantes, siendo las marroquíes⁹⁹⁵ y latino americanas⁹⁹⁶ las más activas, de que un enfoque estrictamente administrativo en la gestión de las llegadas era insuficiente y sería desbordado por las presiones demográficas y sociales existente en la ribera norte del Mediterráneo y en ciertos países de América, por lo que era necesario contar con una estructura administrativa adecuada.

⁹⁹³ En 1969 los residentes extranjeros regulares de origen europeo ascendían al 65 por 100 del total

⁹⁹⁴ En la Comunidad de Madrid era relevante la actuación de ASTI, de la Delegación Diocesana de Migraciones.

⁹⁹⁵ Entre ellas figuraba de forma destacada ATIME.

⁹⁹⁶ VOMADE fue la asociación dominicana de mayor implantación.

III.B.1) Del Instituto Español de Emigración a la Dirección General de Migraciones

Tanto la denominación como la estructura presentaba un desajuste tan notorio con la realidad que en el marco de la “política activa de inmigración” se llevó a cabo la transformación de la Dirección General del IEE en Dirección General de Migraciones⁹⁹⁷. Se trataba no sólo de un mero cambio de denominación, sino de estructura con la intención de que se lograra *“un equilibrio entre la atención a los emigrantes cuyo número y situación requiere una atención especializada, y las nuevas funciones: apoyo a los retornados, asistencia a las migraciones interiores y particularmente la ejecución de una política activa de inmigración”*⁹⁹⁸.

A la nueva Dirección General se le confirió la misión de asumir *“de forma coherente el conjunto de las competencias de este Departamento en materia de política inmigratoria. En particular corresponderá a dicho Servicio el diálogo con los interlocutores sociales, la determinación del contingente anual, así como su distribución geográfica y sectorial, y el diseño y animación de los programas de promoción e integración social dirigidos al colectivo inmigrante”*.⁹⁹⁹, que trató de llevar a cabo mediante el establecimiento de contingentes y elaboración del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes.

Esta situación no se vio afectada por el paso en 1993 de la Dirección General al Ministerio de Asuntos Sociales,¹⁰⁰⁰ ya que no se modifican ni sus competencias ni su estructura, que contaba con dos subdirecciones generales, una para emigración y migraciones interiores y una segunda para inmigración, ya que obedece tanto a la necesidad de reforzar a un Departamento muy debilitado en sus competencias como consecuencia de las transferencias efectuadas a las Comunidades Autónomas como por subrayar la dimensión de la integración social de ambos colectivos, en

⁹⁹⁷ Real Decreto 1458/1991, de 11 de octubre, por el que se crea la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. BOE del 12 de octubre

⁹⁹⁸ Párrafo 4º del Preámbulo del RD 1458/1991

⁹⁹⁹ Párrafo 5º del Preámbulo del RD 1548/1991, citando la Proposición no de Ley adoptada por el Congreso de los Diputados el 9 de abril de 1991

¹⁰⁰⁰ Art. 7 a) del Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio, de Reestructuración de Departamentos ministeriales. BOE del 14 de julio

particular, el de inmigrantes, lo que facilitó el desarrollo de las distintas medidas que se detallaban en la indicada Proposición no de Ley.

Esta dinámica se ve bruscamente truncada, cuando en virtud de lo dispuesto en el RD 839/1996, de 10 de mayo¹⁰⁰¹ se fusionan las Direcciones General de Trabajo y Migraciones, suprimiéndose ambas, y dando lugar a la Dirección General de Trabajo y Migraciones. Decisión que, en la práctica, supuso la absorción de la Dirección General de Migraciones por la de Trabajo.

A pesar de que en el preámbulo del citado RD 839/1996 se indica que *“se suprimen todas aquellas Direcciones Generales que resultan innecesarias o que, por la naturaleza de sus funciones, son susceptibles de asumir un conjunto de funciones homogéneas o de carácter afín”*, en realidad se trata de una mera yuxtaposición, ya que se mantiene la misma estructura -tres subdirecciones- e idénticas funciones a las que las desarrollaba la suprimida Dirección General de Migraciones, aunque ahora se ubique en el ámbito de la Secretaría General de Empleo, situación que se confirma en el RD 1888/1996,¹⁰⁰² de 2 de agosto (BOE del 6), en el que la nueva Dirección General incorpora y conserva intactas las competencias, procedentes de la suprimida Dirección General de Migraciones, al mantener las tres subdirecciones heredadas que permanecen sin modificación

Esta situación, sin embargo, distó mucho de consolidarse. Seis meses después, en una reestructuración parcial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales¹⁰⁰³ no solo se “recrea” la antigua Dirección General de Migraciones, aunque mudando su denominación a “Dirección General de Ordenación de las Migraciones”, si bien se introducen algunos cambios significativos: pierde la subdirección general de promoción e integración social,” , cuyas funciones se transfieren al IMSERSO, (Instituto de

¹⁰⁰¹ Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Defensa, de Fomento, de Educación y Cultura, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Industria y Energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo. y de Medio Ambiente. BOE de 11 de mayo

¹⁰⁰² Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. BOE del 6 de agosto

¹⁰⁰³ Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y se transforma el Instituto Nacional de Servicios Sociales en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. BOE del 6 de febrero

Migraciones y Servicios Sociales)¹⁰⁰⁴, nueva denominación del anterior INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales), ambos órganos dependientes de la Secretaría de Servicios Sociales. Al IMSERSO se le adscribe el Foro para la integración social de los inmigrantes.

La estructura de la recreada Dirección General de Ordenación de las Migraciones ve asimismo limitado el ejercicio de su actuación al “*marco de las competencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*”¹⁰⁰⁵

Esta doble apostilla tiene, en realidad, un alcance mayor al ceder el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el protagonismo de la política inmigratoria al Ministerio de Interior.

III.B.2) Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración versus Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración

El Ministerio del Interior fue consolidando su posición adquiriendo protagonismo en materia inmigratoria, en gran parte por el enfoque dominante en la Unión Europea, a raíz del Acuerdo y Convenio de Schengen, a los que se adhirió España, que situaba en el ámbito de los Ministros de Justicia e Interior, la cuestión inmigratoria.

La “política activa de inmigración”, que había inspirado la adopción de medidas, como el establecimiento de contingentes y los procesos extraordinarios de regularización, difería de la dinámica interna del “territorio Schengen”.

La posición de predominio del Ministerio del Interior cristaliza en la creación de la Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración¹⁰⁰⁶ en mayo del año 2000. A su titular, con rango de Secretario de Estado y dependencia directa del Ministro -dos viejas y recurrentes reivindicaciones mantenidas en los ámbitos de los Ministerios de Trabajo e Interior- le corresponde “*formular la política del Gobierno en relación con la extranjería, la*

¹⁰⁰⁴ Esta denominación se mantuvo hasta el 2004, año en que se mantuvo el acrónimo, pero cambio la denominación Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Disposición final tercera y art. 9.5 del RD 1600/2004, de 2 de julio, (BOE del 3 de julio), que lo adscribe a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad

¹⁰⁰⁵ Art. 12. 2ª b y d) del RD 140/1997

¹⁰⁰⁶ Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía. BOE del 12 de mayo

inmigración y el derecho de asilo, así como coordinar e impulsar todas las actuaciones que se realicen en dicha materia”¹⁰⁰⁷.

Con carácter inmediato y lógica administrativa, se crea la Dirección General de Extranjería e Inmigración, como órgano de apoyo a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, al objeto de garantizar la eficacia de esta.¹⁰⁰⁸

El cambio de orientación política, que se produce como consecuencia de las elecciones de 2004, hace que desde la primera norma que regula la estructura administrativa básica de los departamentos ministeriales la dirección de la política migratoria se residencie en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,¹⁰⁰⁹ una vieja reivindicación del área social que se vio frustrada por el cambio de Gobierno de 1996.

En su articulado no sólo se suprimen la Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración y la Dirección General de ella dependiente, sino que sus competencias se atribuyen a la nueva Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de la que dependen todas las Direcciones Generales competentes en la materia, con independencia de que se hallasen en el Ministerio de Trabajo o en el de Interior.¹⁰¹⁰

La creación de un órgano de nivel superior al de Dirección General, el ejercicio de cuyas competencias provocaba frecuentes discrepancias con órganos análogos en los Ministerios de Asuntos Exteriores e Interior, ubicado en el Ministerio de Trabajo, con la misión de “desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración”¹⁰¹¹ significaba alcanzar un objetivo perseguido desde hacía tiempo.

¹⁰⁰⁷ Art. 1.2 del citado RD 683/2000. Determinándose las competencias se determinan en el Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, BOE del 29 de julio

¹⁰⁰⁸ Real Decreto 511/1992, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería.

¹⁰⁰⁹ Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

¹⁰¹⁰ Art. 8 b) del RD 562/2004, de 19 de abril, ya citado

¹⁰¹¹ Art. 5.1 del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Su estructura, con dos de sus tres direcciones generales dedicadas, respectivamente, a la gestión de los flujos y a la integración de los inmigrantes y una a la emigración era un planteamiento acorde con la situación migratoria.

Algunos nostálgicos del viejo sistema emigratorio pensaron que se hubiera perfeccionado la operación, si al rango administrativo se le hubiera dotado de entidad autónoma, configurándola como “agencia” con mayor capacidad operativa y recursos humanos y materiales.

A la Secretaría de Estado se le adscriben los órganos colegiados competentes en materia migratoria. La titular de la Secretaría preside el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Observatorio Permanente de la Inmigración y la Comisión Interministerial de Extranjería, mientras que a la Dirección General de Inmigración le son adscritos el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.¹⁰¹²

III.B.3) Estructuras redundantes y desacompañadas con los flujos

La elevación al rango como Secretaría de Estado al órgano encargado de dirigir y desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería y migración volvió a cuestionarse en el siguiente cambio de orientación política. Las razones, como es habitual, fueron las de “austeridad y eficacia en la acción”,¹⁰¹³ llevaron a rebajar su nivel, pasando del estatus político, como órgano superior del Gobierno, al administrativo, al convertirla en Secretaría General.

El afán de austeridad difícilmente resultaba compatible con el de eficacia administrativa, al hacer depender de la Secretaría General una sola Dirección General,¹⁰¹⁴ en contra del principio de organización administrativa de que de un órgano superior no debe depender un solo órgano de nivel

¹⁰¹² Art. 7.3 del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹⁰¹³ Exposición de Motivos del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE del 22

¹⁰¹⁴ Art. 8.C) del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. BOE del 31

inferior, ya que se deduce que uno de los dos resulta superfluo, al solaparse sus competencias.

A pesar de la degradación administrativa, se mantiene su misión esencial: "*A la Secretaría General de Inmigración y Emigración le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración.*"¹⁰¹⁵. Tratando de compensar esta situación se crean y se hacen depender directamente de la Secretaría General, órganos como el Gabinete Técnico, y las subdirecciones generales de Planificación y Gestión Económica y Régimen Jurídico, más propias de un organismo autónomo.¹⁰¹⁶

Por su función de desarrollo de la política inmigratoria le son adscritos directamente la Comisión Interministerial de Extranjería, la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.¹⁰¹⁷

El despliegue de todas las competencias en materia migratoria se atribuye a la Dirección General de Migraciones, dotada con una estructura compuesta por tres direcciones generales, cuya denominación y competencias son casi idénticas a las existentes cuando veinte años antes se creó la Dirección General del mismo nombre.¹⁰¹⁸

La variación más significativa es que la competencia en "*ordenación y coordinación de las migraciones interiores*" se confiere a la Subdirección General de Inmigración, en base, quizás, a que la mayor movilidad laboral interna correspondía a los inmigrantes y no a los españoles, como había sido tradicional en el siglo XX.

Como detalle conviene subrayar que será una de las últimas veces, hasta el momento, que en la Administración central española exista un órgano de cierto nivel que ostente la denominación "emigración", soslayando la terminología de "ciudadanos residentes en el exterior".¹⁰¹⁹

¹⁰¹⁵ Art.8.1 del Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. BOE del 11

¹⁰¹⁶ Ibid. Art. 8.3

¹⁰¹⁷ Ibid. Art. 8.4

¹⁰¹⁸ Real Decreto 1458/1991, de 11 de octubre, por el que se crea la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. BOE del 12 de octubre

¹⁰¹⁹ Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. BOE del 15 de diciembre

A la subdirección general de Emigración, perteneciente a la Dirección General de Migraciones, se le encomiendan las funciones tradicionales en favor de los emigrantes: pensiones, asistencia sanitaria, subvenciones y ayudas y la coordinación con los órganos autonómicos análogos.¹⁰²⁰

Dada la abundancia de órganos colectivos existentes a la Dirección General de Migraciones se le adscriben el Observatorio Permanente de la Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

Cuando en 2018 vuelve a producirse una situación similar a la ocurrida catorce años antes, se reproduce la estructura administrativa creada en aquel momento. Se recrea la Secretaría de Estado de Migraciones, reiterando la competencia del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para *“el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración”*.¹⁰²¹

Pero como la tendencia administrativa a mantener órganos preexistentes es irrefrenable, se mantiene, subordinada a la Secretaría de Estado de Migraciones, la Secretaría General de Inmigración y Emigración,¹⁰²² de forma que se repite la mala práctica administrativa de “colgar” un solo órgano de otro superior, configurando una estructura organizativa vertical. Se mantiene también parcialmente- Gabinete Técnico y subdirección general de planificación y gestión económica- la estructura de apoyo previa.¹⁰²³

Por otra parte no deja de resultar sorprendente que en un momento en que han disminuido de forma significativa tanto el volumen de inmigrantes que llegan a España como los españoles que emigran o retornan, se incrementa

¹⁰²⁰ Art. 9.2.c) del Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, BOE del 11

¹⁰²¹ Art.9 1 y 2. a) del Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE del 7 de junio

¹⁰²² Art. 8.1.A) del Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. BOE del 23 de junio

¹⁰²³ Art. 3.3 del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social BOE del 21 de julio

la estructura administrativa más allá de los niveles establecidos en 2004, cuando la llegada de inmigrantes a España era masiva, se adoptaban medidas tanto de carácter normativo -elaboración del nuevo Reglamento de la Ley 4/2000- como administrativo -establecimiento de contingentes y realización de un proceso de regularización,- guardando un cierto paralelismo con lo ocurrido a finales de los años 70 del siglo XX cuando la estructura del Instituto Español de Emigración creció de forma desmesurada a pesar de que los flujos de salida se habían reducido de forma drástica a partir de 1973.

La Secretaría General de Emigración se desdobra en dos Direcciones Generales: Migraciones e Integración y Atención Humanitaria,¹⁰²⁴ denominaciones ajustadas a la situación migratoria del momento. La primera de ellas extiende su competencia sobre todas las materias tradicionales en materia de emigración e inmigración laboral, con excepción de las migraciones interiores, si bien se refleja por una parte el impacto de la normativa comunitaria, al constituir una de las principales tareas de la Subdirección General de Régimen Jurídico la *“la preparación de propuestas normativas relacionadas con la elaboración, aprobación, transposición y aplicación de normas de la Unión Europea”*¹⁰²⁵.

Las reformas administrativas operadas en la gestión de las autorizaciones de trabajo, encomendada a las Oficinas de Extranjería que dependen de las Delegaciones del Gobierno hace que la dimensión ejecutiva de la Secretaría del Estado se haya visto muy disminuida, limitándose a tareas de coordinación y apoyo y ordenación de la contratación colectiva de trabajadores extranjeros en los países de origen, así como a al seguimiento y apoyo de los contratados.¹⁰²⁶

En cuanto a los órganos colectivos, la adscripción se distribuye entre los distintos centros directivos:

- el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior y la Comisión Interministerial de Extranjería, a la Secretaría de Estado.¹⁰²⁷

¹⁰²⁴ Art. 8.1.A) 1º a. y b. del Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, BOE del 23

¹⁰²⁵ Art.4.1.a) del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio (BOE del 21)

¹⁰²⁶ Ibid. Art.4.1. e) y g)

¹⁰²⁷ Ibid. Art.2.4

- el Observatorio Permanente de la Inmigración y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, a la Secretaría General ¹⁰²⁸

- el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes queda adscrito a la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria.¹⁰²⁹

La configuración del Gobierno en el año 2020 supuso el fin de esta estructura administrativa, introduciendo un giro profundo en la política migratoria al desgajarse del Ministerio de Trabajo, ahora denominado Ministerio de Trabajo y Economía Social, y ubicarse en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, ¹⁰³⁰ entre cuyas competencias figura *“la elaboración y el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración”*,¹⁰³¹ transfiriéndosele los organismos administrativos encargados de su ejecución así como la adscripción de los órganos colectivos existentes.

III.C. Órganos de gestión, consulta y participación

De una situación propia de una Dictadura en la que los cauces de consulta y participación, tanto a nivel administrativo como social, eran no sólo inexistentes, sino considerados como opuestos a la filosofía del Régimen, a partir de la implantación de un sistema democrático, con un fuerte y progresiva descentralización, comenzaron a surgir órganos de consulta y participación en el ámbito migratorio.

¹⁰²⁸ Art 3.4 del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, BOE del 21

¹⁰²⁹ Ibid. Art. 5.4

¹⁰³⁰ Art. 1 del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE del 13 de enero

¹⁰³¹ Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. BOE de 1 de mayo

III.C.1) La Comisión Interministerial de Extranjería

Siguiendo un orden cronológico, el primero fue la Comisión Interministerial de Extranjería creada por el Real Decreto 511/1992,¹⁰³² con la función de coordinar la actuación de los cinco Departamentos ministeriales que integran. A los tres tradicionales -Asuntos Exteriores, Interior y Trabajo- se añaden Justicia y Asuntos Sociales.

Se configura como un órgano de coordinación administrativa de alto nivel - Subsecretarios- si bien su operatividad se basa en las cuatro comisiones delegadas que se constituyen.¹⁰³³

La Comisión Interministerial de Extranjería tiene su origen en la proposición no de Ley, aprobada por el Congreso de los Diputados el 9 de abril de 1991, en cuyo punto 8 se instaba al Gobierno *“a abordar la reforma y modernización de la política de extranjería, a través de la creación, entre otros órganos, de una Comisión Interministerial de Extranjería”*.

Entre las funciones de la Comisión conviene reseñar la de *“promover el diálogo y la información mutua con las organizaciones sindicales, empresariales y no gubernamentales en el ámbito de las competencias de la Comisión, así como con las organizaciones representativas de la población extranjera en España”*¹⁰³⁴

La Comisión se ha mantenido hasta el presente, con una composición variable, aunque con funciones similares¹⁰³⁵. Su ubicación permaneció en el ámbito del Ministerio de Interior, hasta la creación en 2004 de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Desde entonces ha estado adscrita a órganos superiores del Ministerio de Trabajo hasta el año 2000 que paso a ubicarse al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

¹⁰³² Real Decreto 511/1992, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería. BOE del 4 de junio

¹⁰³³ Ibid. Arts. 5, 6 y 7

¹⁰³⁴ Ibid. Art. 3 h)

¹⁰³⁵ Se incrementó tanto el número de Departamentos Ministeriales como de comisiones delegadas el Real Decreto 1946/2000, de 1 de diciembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Interministerial de Extranjería. BOE del 2 de diciembre

III.C.2) Las oficinas únicas de extranjeros

El mismo punto octavo de la proposición no de Ley del 91, dentro de los objetivos de reforma y modernización de la estructura administrativa proponía la creación de Oficinas Únicas de Extranjeros, dependientes de los Delegados y Gobernadores Civiles. Propuesta que se llevó a cabo mediante la publicación del Real Decreto 1521/1991, de 11 de octubre, sobre creación, competencias y funcionamiento de las Oficinas de Extranjeros.¹⁰³⁶

El objetivo era conseguir agilizar el procedimiento administrativo para la concesión de las autorizaciones de residencia y trabajo mediante la creación de un único centro de gestión. Al depender orgánicamente de las Delegaciones del Gobierno o Gobernadores civiles (hoy subdelegados del Gobierno) y funcionalmente de los Ministerios de Interior y Trabajo y Seguridad Social, han con una sufrido una carencia crónica de personal, agravada cuando la carga de trabajo resulta elevada.

Para tratar de poner remedio a esta situación, el Reglamento dictado en el desarrollo de la reforma de la LO 4/2000, operada por la LO 8/2000¹⁰³⁷, actualiza su dependencia de orgánica y funcional de estas unidades y contempla la dotación de medios materiales e informáticos.¹⁰³⁸

Los reglamentos de la LO. 4/2000, en sus sucesivas reformas, se han ocupado de las Oficinas de Extranjeros, así el Reglamento de 2004¹⁰³⁹ le dedica cuatro artículos del Capítulo I del Título XIII, aunque sin aportar novedades más significativas que la mayor vinculación y dependencia de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

¹⁰³⁶ BOE del 26 de octubre.

¹⁰³⁷ Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. BOE del 21 del 22

¹⁰³⁸ RD 864/2011, Art.141.2 *“Las Oficinas de Extranjeros se rigen por lo dispuesto en el presente Reglamento, así como por lo establecido en el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno, y por el Real Decreto 2725/1998, de 18 de diciembre, de integración de las Direcciones Provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales”*

¹⁰³⁹ Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE del 7 de enero de 2005

En el mismo sentido el Reglamento de 2011¹⁰⁴⁰, actualmente en vigor, le dedica los artículos 259 a 263 del Capítulo I del Título III, sin modificar significativamente la regulación anterior.

III.C.3) El Foro para la integración social de los inmigrantes

En paralelismo al Consejo General de la Emigración, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobado por acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994, contemplaba entre sus medidas la creación de cauces de participación y diálogo entre la población inmigrante y la sociedad de acogida.¹⁰⁴¹

En el mismo sentido se había pronunciado el Parlamento Europeo, al adoptar el 9 de febrero de 1998 una Resolución en la que se recomendaba la creación de un Foro de los trabajadores migrantes en los países miembros.¹⁰⁴²

Por su parte el Defensor del Pueblo, a raíz del trágico incidente ocurrido en Aravaca, había recomendado la constitución de una Comisión permanente que hiciese un seguimiento de las necesidades de la población inmigrante y facilitase el contacto entre la Administración y las organizaciones no gubernamentales.¹⁰⁴³

El Foro alcanza su mayor rango normativo al figurar en la LO 4/2000, de 11 enero, entre los organismos de coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración.¹⁰⁴⁴ El artículo 63 de la Ley le define como “*el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de inmigración*”, al

¹⁰⁴⁰ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. BOE del 30 de abril

¹⁰⁴¹ Dirección General de Migraciones Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. Ministerio de Asuntos Sociales. 1995, pág.53

¹⁰⁴² Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. BOE de 12 de abril

¹⁰⁴³ Párrafo cuarto del preámbulo del Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

¹⁰⁴⁴ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE del 12 de enero

tiempo que define su estructura “*tripartita y equilibrada*”,¹⁰⁴⁵ siguiendo el modelo específico del “diálogo social”, promovido por la OIT.

Una actualización de sus competencias y potenciación de su composición y reglas de funcionamiento se llevó a cabo en 2006, mediante el RD 3/2006¹⁰⁴⁶, aunque manteniendo la misión original.

El Foro se ha mantenido siempre en el ámbito del Ministerio de Trabajo o de Asuntos Sociales, aunque en la actualidad dependa directamente de la Secretaría de Estado de Migraciones,

III.C.4) El observatorio permanente de la Emigración

Un conocimiento exacto de la realidad inmigratoria en España se venía considerando como un elemento esencial para la gestión de la política inmigratoria. A pesar de disponer de información estadística, tanto de permisos de trabajo como de autorizaciones de residencia, los sucesivos procesos de regularización e investigaciones llevadas a cabo por investigadores¹⁰⁴⁷ y organismos privados,¹⁰⁴⁸ resultaba imprescindible contar con una información pública, actualizada y de calidad.

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobado por acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994, enumeraba en primer lugar, como uno de los instrumentos para la integración, el Observatorio permanente de la inmigración.¹⁰⁴⁹ Al Observatorio se le encomendaba la realización de las funciones siguientes:

- *“Realizar un diagnóstico de la realidad inmigratoria tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.*

¹⁰⁴⁵ “El Foro para la Inmigración, constituido, de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito inmigratorio” Art. 63.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, ya citada En la Ley Orgánica 8/2000, corresponde al artículo 70

¹⁰⁴⁶ Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes. BOE del 17

¹⁰⁴⁷ COLECTIVO IOE *La inmigración en España. Informe sobre los efectos sociales y económicos de la inmigración en los países meridionales de la Comunidad económica europea.* Comisión de las CC.EE. 1989

¹⁰⁴⁸ FERNÁNDEZ ASPERILLA, A.; ALBA MONTESERI, A. *Veinte años de análisis y estudio (1995-2015)* Centro de Documentación de las Migraciones. Fundación 1º de mayo Colección Informes 2015 nº 112

¹⁰⁴⁹ Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. op. cit., págs.51-52

- *Efectuar un pronóstico certero respecto de su evolución y consecuencias, y*
- *Evaluar el impacto en la sociedad de acogida*¹⁰⁵⁰

La gestión inicial se confió a la Dirección General de Migraciones, como principal responsable de la ejecución del Plan, aunque poco después, como consecuencia de su desaparición, le fue atribuida al IMSERSO.¹⁰⁵¹

Creada la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración¹⁰⁵², se le adscribe el Observatorio Permanente de la Inmigración, al considerar necesario conocer las magnitudes y características del fenómeno inmigratorio para formular la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el asilo, promulgándose el RD 345/2001,¹⁰⁵³ en el que se amplían las funciones, añadiéndose entre otras las de: *“Recabar y analizar la información estadística disponible en fuentes internacionales sobre inmigración, extranjería y asilo y la elaboración de un informe anual e informes periódicos sobre la realidad inmigratoria”*.¹⁰⁵⁴

El Observatorio volvió del ámbito del Ministerio del Interior al de Trabajo en 2004 con la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Posteriormente y hasta la actualidad el Observatorio ha estado adscrito a los órganos superiores de la Administración General del Estado, a los que el Gobierno ha encomendado la formulación y desarrollo de la política de inmigración.

En la actualidad, adscrito a la Subdirección General de Análisis Migratorio depende directamente de la Secretaría de Estado de Migraciones, siendo responsable de la publicación de estadísticas oficiales propias de su

¹⁰⁵⁰ Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. pág.52

¹⁰⁵¹ Art. 4º. 3º. del Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y se transforma el Instituto Nacional de Servicios Sociales en Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. BOE del 2 de febrero.

¹⁰⁵² Art. 1 del Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo, por el que se modifica la estructura orgánica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda, Interior, Fomento y Economía. BOE del 12 de mayo

¹⁰⁵³ Preámbulo del Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, por el que se regula el Observatorio Permanente de la Inmigración. BOE del 6 de abril

¹⁰⁵⁴ Ibid. Art. 3º letras h) e i)

competencia dentro del Plan Estadístico Nacional¹⁰⁵⁵, integrado en el sistema estadístico de Eurostat.

III.C.5) El Consejo Superior de Política de Inmigración

Otro de los Órganos colegiados para la coordinación administrativa que crea la L.O. 4/2000, es el Consejo Superior de Política de Inmigración,¹⁰⁵⁶ con participación de representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios con competencias en materia de integración de los inmigrantes.

No puede menos que resultar sorprendente que un órgano encargado de establecer *las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes, para lo cual recabará información y consulta de los órganos administrativos, de ámbito estatal o autonómico, así como de los agentes sociales y económicos implicados con la inmigración y la defensa de los derechos de los extranjeros.*¹⁰⁵⁷, fuese adscrito en el momento de su creación al Ministerio del Interior¹⁰⁵⁸

Entre sus funciones figura la de *“Emitir informe, con carácter previo, al establecimiento por el Gobierno del contingente anual de mano de obra”*,¹⁰⁵⁹ trámite de dudosa utilidad pero que contribuía a ralentizar el proceso de fijación del contingente.

¹⁰⁵⁵ Real Decreto 150/2021, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Programa anual 2021 del Plan Estadístico Nacional 2021-2024.

¹⁰⁵⁶ Artículo 61.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

¹⁰⁵⁷ Ibid. Art. 61.2

¹⁰⁵⁸ Art. 2 Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, por el que se crea el Consejo Superior de Política de Inmigración. BOE del 6 de abril

¹⁰⁵⁹ Ibid. Art. 4 d)

III.C.6) Comisión Laboral tripartita de Inmigración

La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración se constituye como un órgano de interlocución permanente entre la Administración General del Estado y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal sobre la gestión de los flujos migratorios. Es decir, es un órgano que presenta el perfil típico del tripartidismo laboral en materia migratoria.

Se crea por la disposición adicional decimoquinta del Reglamento de ejecución de la LO 4/2000, aprobado en 2004.¹⁰⁶⁰ Entre sus funciones más significativas figura la de ser *“consultada sobre la propuesta trimestral de catálogo de ocupaciones de difícil cobertura y sobre la propuesta de contingente anual de trabajadores extranjeros, así como sobre las propuestas de contratación de trabajadores de temporada que se determinen”*,¹⁰⁶¹ importante cometido, si contribuyese a evitar los numerosos trámites y consultas previas que desvirtuaban su efectividad.

El Reglamento remite a una Orden Ministerial la composición, competencias y régimen de funcionamiento¹⁰⁶², y en ella se justifica su creación al reconocer a los agentes sociales *“una opinión cualificada sobre las necesidades de empleo y los procedimientos de contratación de trabajadores extranjeros en nuestro país, lo que constituye el núcleo de la política de inmigración legal”*¹⁰⁶³. Afirmación cuya rotundidad se compadece mal con la función de mero informe sobre las propuestas que se le formulen sobre el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura o sobre la propuesta de contingente antes de su elaboración. De hecho, dos años después el número de puestos de trabajo del contingente no llega a 90.000, de ellos más de dos tercios para trabajos de temporada, frente a casi medio millones de permisos concedidos, y a partir de 2008 el contingente inicia un rápido declive hacia la irrelevancia.

La Comisión Laboral Tripartita de la Inmigración ha mantenido su existencia, aunque desde 2011 el contingente de trabajadores extranjeros

¹⁰⁶⁰ Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 7 de enero de 2005

¹⁰⁶¹ Ibid. Disposición adicional decimoquinta

¹⁰⁶² Orden TAS/1713/2005, de 3 de junio. por la que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración BOE del 10 de junio

¹⁰⁶³ Ibid. Párrafo segundo del Preámbulo

permanentes se ha mantenido en “cero”, y, aunque han continuado las contrataciones en origen para los trabajos de temporada, las vías de acceso al mercado de trabajo han seguido otras vías, como el arraigo laboral o social.

III.C.7) Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)

Un organismo que puede ser englobado dentro de los órganos de consulta es el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia. Su creación se produce mediante la introducción de un nuevo artículo en la LO 4/2000, con el tenor literal siguiente: *“Se constituirá el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, con funciones de estudio y análisis, y con capacidad para elevar propuestas de actuación, en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia”*.

El mandato legal tardó tiempo en implementarse ya que no se hizo hasta febrero de 2012, en el Decreto que desarrolla la estructura básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al establecer su dependencia de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, se señala que *“su rango se determinará en la correspondiente relación de puestos de trabajo”*.¹⁰⁶⁴

Además de las funciones propias de la recopilación y análisis de datos y promoción del principio de igualdad y lucha contra el racismo y la xenofobia, se le encomienda *“la colaboración y coordinación con los distintos agentes públicos y privados, nacionales e internacionales vinculados con la prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia”*¹⁰⁶⁵.

En la actualidad depende de la Secretaría de Estado de Migraciones en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En un sistema autocrático como el Régimen franquista resultaba inviable que se estableciesen órganos de participación de los ciudadanos, más allá de las facultades previstas en el procedimiento administrativo de los interesados en el mismo.

¹⁰⁶⁴ Art. 8. 5 del Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. BOE del 11 de febrero

¹⁰⁶⁵ Ibid. Art. 8.5.c)

Es cierto que se concede una cierta intervención a la OSE, aunque dada la naturaleza de ésta, era sobre todo una intervención formal, desarrollada desde la cúspide de la organización, que tendió a diluirse de forma paulatina.

En el ámbito de la consulta, la intervención y colaboración entre Administraciones se articula exclusivamente a través de la solicitud y emisión de informes o de Comisiones integradas exclusivamente por miembros de organismos oficiales. Así en el Real Decreto 1031/1980, para la concesión inicial de los permisos ordinarios se exige la petición de informes a la oficina de Empleo y a la Delegación Regional de Comercio (art. 3); para los permisos preferentes y especiales al Instituto Nacional de Empleo (INEM), (art. 6º) y en los permisos de residencia sin actividad lucrativa al Ministerio de Comercio y Turismo. (Disp. Ad. 2ª).

Se contempla, asimismo la intervención de las Comisiones Provinciales de Gobierno, a las que se refiere la Disposición transitoria segunda del RD 1874/1978, constituidas en los Gobiernos Civiles y en las que primaban los aspectos de orden público, como se pone de manifiesto en la Disposición Adicional Tercera del RD 1031/1981.¹⁰⁶⁶

¹⁰⁶⁶ “La anulación del permiso de permanencia o autorización de residencia determinará, en su caso, la invalidación del correspondiente permiso de trabajo”

CAPÍTULO SEGUNDO: ORIGENES DE LA POLITICA COMUNITARIA EN MATERIA DE INMIGRACION

Introducción

A pesar de que la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) tienen un largo pasado en materia migratoria; la UE, como tal, ha carecido de ella. Creada para favorecer el crecimiento económico y el bienestar de los pueblos de los Estados miembros- rechaza aquellas actuaciones que puedan considerarse como perjudiciales a sus intereses.¹⁰⁶⁷

La UE no ha elaborado una política proactiva de inmigración, justificada por causas demográficas o laborales y se ha mostrada contraria a las iniciativas de algunos países miembros por hacerlo mediante el establecimiento de contingentes o procesos de regularización, dada la firme oposición a la admisión de nuevos extranjeros, dada la posición de considerar a la emigración como un problema.¹⁰⁶⁸

Este planteamiento no evita la presencia de un número elevado de inmigrantes en situación irregular, frente a los cuales el recurso a la expulsión resulta tremendamente ineficaz, agravada por las sucesivas crisis de refugiados, que agudizan las tensiones entre los Estados miembros al encontrar resistencia a aplica los criterios de solidaridad en el reparto de la carga.

En el plano jurídico, la preeminencia de los Estados, con una identidad nacional consolidada, prevalece sobre la de la UE, fruto de los Tratados, con personalidad débil y capacidad de actuación limitada y subsidiaria.¹⁰⁶⁹

El rechazo a la Constitución para Europa representó un serio revés para el intento de constituir una entidad dotada de personalidad fuerte que sirviese de base para una nacionalidad europea, que permitiese confrontarse con la realidad de las nacionalidades históricas. El resultado es que por el momento no existe una

¹⁰⁶⁷ *“Decididos a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y socialFijando como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y trabajo de sus pueblos”* Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea DOCE nº C 224/6, de 31.8.92

¹⁰⁶⁸ COLECTIVO IOE *Política migratoria en el marco europeo* 4º Meeting internazionale di Loreto EUROPA: DIALOGO TRA LE CULTURE, UNA SFIDA Julio 2001 p.4

¹⁰⁶⁹ *“La UE es en sí misma una construcción legal. Nació de los Tratados y su subsiguiente desarrollo ha venido condicionado por las reformas de los Tratados”* BARNARD C.; PEERS, S. (ed.) *European Union Law Oxford University Press, 2014* p.2

identidad europea¹⁰⁷⁰ con la que pudieran identificarse los nacionales extranjeros ni servir de base para una política europea de extranjería.

Resultado de todo ello es que, en el acervo de la Unión Europea, bajo cualquiera de las siglas y formas que ha adoptado a lo largo de su historia, no ha figurado nunca el objetivo de articular una “política activa” en materia de inmigración.

De hecho, en las etapas fundacionales se consideraba que la política inmigratoria no incumbía a las instituciones comunitarias al ser competencia de los Estados, ya que uno de los principios básicos de la CEE, “el de la libre circulación de las personas”, una de las tres libertades del “mercado común”, instituido por el Tratado de Roma, limitaba su aplicación a los nacionales de los países miembros.¹⁰⁷¹ Los Estados, por su parte, en particular los que conformaban el núcleo fundador de la CEE, como Alemania o Francia, consideraban que no era necesario articular una política de inmigración, ya que la posición era decididamente “cero inmigración”, por lo que, ante una realidad inexistente, no era necesario plantearse la adopción de medida alguna al tiempo que surgía una fuerte oposición a cualquier medida de coordinación.¹⁰⁷²

La crisis económica de 1973 había influido profundamente en la posición política de los países fundadores, que los llevó al drástico cierre de sus fronteras frente a la incorporación de nuevos inmigrantes permanentes, ya que subyacía la concepción de los inmigrantes como meros trabajadores.¹⁰⁷³ Solamente, algunos países, particularmente Francia, y, fuera de la CEE, Suiza, mantuvieron abierta la puerta a la entrada de trabajadores de campaña o temporada, a pesar de que algunas de ellas por su propia naturaleza -hostelería o construcción- o concatenación de varias campañas -remolacha, recogida de fruta y vendimia- llegaban a tener una duración superior a seis e incluso a nueve meses, con lo que en la práctica eran trabajadores permanentes aunque no tuviesen reconocida la condición de residentes.

¹⁰⁷⁰ La propuesta de la actual Presidenta de la Comisión, Von der Layen, sobre la creación de la Comisaría sobre la “Promoción de nuestro Modo de Vida europeo,” dio lugar a la acusación de que la UE adoptaba una “retórica fascista”. The Independent 11.9.2019

¹⁰⁷¹ Los Tratados de Roma, firmados el 25 de marzo de 1957, dieron origen al nacimiento de las Comunidades Europeas: Comunidad Económica Europea (CEE), Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o EURATOM), y a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada ésta por el Tratado de París de 1951. La CEE suponía la creación de un “mercado común”, que permitiese la libre circulación de personas, mercancías y capitales.

¹⁰⁷² FERNÁNDEZ ROZAS, J.C. Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la UE *Anuario Español de Derecho Internacional Privado* 2005, t. V p. 225

¹⁰⁷³ SOLANES CORELLA, A. La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves. *Arbor* 2005 CLXXXI 713 p. 82

El temor a la generación de flujos incontrolados de trabajadores, procedentes de antiguos países de emigración del sur del continente, como España y Portugal, subyace a la imposición de un periodo transitorio para la libre circulación de trabajadores, una vez producido el ingreso efectivo de estos países el 1 de enero de 1996¹⁰⁷⁴. A pesar de que el ingreso de Grecia no había dado lugar a movimientos migratorios extraordinarios, se optó por aplicar el mismo régimen sin tener en cuenta que se trataba más bien de una medida de base emocional y no racional, que volvería a repetirse con el ingreso de los países del Este de Europa -rumanos y búlgaros- a quienes se impuso un periodo de siete años, aunque en España quedó finalmente reducido a dos, dado que su llegada a nuestro país se había producido con anterioridad.¹⁰⁷⁵

La elaboración de la política migratoria en la UE ha seguido el “iter” siguiente. Se inicia con la formación de grupos informales por parte de aquellos países que presentan enfoques cercanos en la forma de abordar problemas, que, con frecuencia, son compartidos y en la que la colaboración es sustancial para resolverlos.

Cuando estos grupos tienen una cierta entidad y continuidad, las instituciones comunitarias -Comisión y Parlamento Europeos- presionan para hacerse presentes y, con posterioridad, forzar su “comunitarización”.¹⁰⁷⁶

La fase siguiente es su formalización en forma de tratado, al que pueden adherirse los Estados miembros. Esta normativa, así como las decisiones que los complementan suele integrar lo que se denomina “acervo”, como ocurre en el caso de Schengen, y termina por integrarse en los Tratados constitutivos de la UE.

La iniciativa para la elaboración de las normas constitutivas de la UE corresponde al Consejo Europeo, que, una vez tomada la decisión de hacerlo, suele encargar a una Conferencia Intergubernamental (CIG) los trabajos técnicos para su elaboración, siendo aprobados y firmados en el Consejo Europeo (Niza o Lisboa), antes de iniciar en su caso el proceso para su aprobación definitiva.

¹⁰⁷⁴ La firma del acta de adhesión tuvo lugar el 12 de junio de 1985 y la incorporación se hizo efectiva el 1 de enero de 1986.

¹⁰⁷⁵ La decisión de reducir el periodo transitorio fue objeto de revisión y se reactivó como consecuencia de la crisis financiera de 2008 Orden Pre/2072/2011, de 22 de julio, por la que se publica el Acuerdo de Ministros por el que se restablece la reactivación del periodo transitorio en relación con la libre circulación de los trabajadores de Rumanía, BOE de 23 de julio de 2011

¹⁰⁷⁶ “*El Derecho Comunitario no adquiere competencias para adoptar normas en materia de inmigración hasta el 1 de mayo de 1999 (momento en el que entra en vigor el Tratado de Ámsterdam)*” GORTÁZAR ROTAECHE C. J. El enfoque global de la migración en la Unión Europea y el derecho humano al desarrollo. *Miscelánea Comillas* 2009 Vol. 67 nº 130 p. 200

El Consejo Europeo, antes de contar con todo el entramado institucional, que regula la participación tanto de las instituciones de la Unión como de los Estados miembros, solía adoptar acuerdos concretos en las cumbres semestrales, que quedaban asociados con la ciudad en la que se celebraba la reunión, como las de Tempere o Laeken.

Una vez “comunitarizada” la política migratoria mediante su inclusión en los Tratados constitutivos: Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), corresponde a la Comisión la iniciativa y la responsabilidad de desarrollar las medidas previstas en los respectivos planes de actuación, en particular en el terreno normativo, mediante la elaboración de directivas y reglamentos.

En consecuencia, en la evolución de la política migratoria en la UE prestaremos especial atención a los elementos siguientes: Grupos de trabajo, “Cumbres”, Consejos Europeos, Tratados, Programas de actuación, Medidas organizativas y normativas adoptadas, incluidas las financieras.

El desarrollo normativo de la UE debe hacer frentes a varios desafíos. En primer lugar, la regulación de las distintas modalidades de acceso al espacio comunitario, pero, sobre todo, a un doble desafío, el equilibrio entre la competencia de la UE y la soberanía de los Estados miembros y la tensión entre la aplicación de las medidas de control y el respeto de los derechos humanos.¹⁰⁷⁷

Dentro de la política migratoria merece una consideración especial la cuestión del asilo o la protección internacional. No solamente porque su regulación internacional es previa a la política de la Unión en este ámbito, sino porque siendo los Estados signatarios y responsables del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención de Ginebra y del protocolo de Nueva York, la normativa de la UE trata, no siempre con éxito, en que se cumplan los derechos de los solicitantes de asilo en las prácticas que se llevan a cabo para evitarlo.

¹⁰⁷⁷ PEERS, S. *Immigration and Asylum*, en Catherine BARNARD, C. y Steve PEERS (ed.) *European Union Law Oxford University Press*, 2014 p.777.

I. CONFIGURACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

I.A. **Antecedentes: de Trevi a Schengen**

Aunque las reuniones de coordinación en materia policial eran habituales entre las Administraciones de diferentes países europeos, se formalizan en el Grupo de Trevi, creado en 1975 por acuerdo del Consejo Europeo de Roma, que se configura como grupo de cooperación intergubernamental, que reúne de forma periódica a los Ministros de Interior de la CEE, con la finalidad de coordinar la cooperación policial y combatir el terrorismo.¹⁰⁷⁸

La opacidad con la que se celebraban las reuniones de Trevi y de sus grupos de trabajo hicieron que, tras la aprobación del Acta Única Europea (AUE), las instituciones comunitarias, en particular la Comisión, reclamasen tener una mayor intervención, pasando de la condición de observadores a la de participantes en las mismas.

Antes de la entrada en vigor del AUE la Comisión había dirigido al Consejo Europeo de Milán (junio de 1985) un libro blanco en el que se planteaba la cuestión del control de las personas, y en el que se fijaba como objetivo la eliminación de los controles en las fronteras entre los Estados miembros en 1992, aunque adoptando medidas de salvaguardia frente al terrorismo y al tráfico de drogas, y reforzando los controles en las fronteras exteriores.¹⁰⁷⁹

La AUE,¹⁰⁸⁰ firmada en febrero de 1986 y en vigor desde el 1 de julio de 1987, tenía como uno de sus objetivos reactivar la integración europea y convertir el mercado común en “mercado interior”, un espacio económico libre de fronteras para la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales, (Art. 8. A), lo que exigía potenciar el funcionamiento institucional.

Con la creación del mercado interior y la paulatina desaparición de controles en las fronteras interiores, la libre circulación de personas pasa a estar incluida dentro de las materias de competencia comunitaria, propiciando que los grupos relacionados con esta materia -Grupo “ad hoc” Inmigración,¹⁰⁸¹ Comité Europeo de Lucha contra

¹⁰⁷⁸ Existen al menos dos versiones sobre el origen del nombre del grupo. La dominante lo asocia a la plaza romana próxima a la célebre “fontana” del mismo nombre, mientras que otra lo relaciona con el acrónimo de terrorismo y violencia, por los temas de los que de forma predominante se ocupaba.

¹⁰⁷⁹ Completando el mercado interior. Libro blanco de la Comisión al Consejo. Parte I, III. Control de las personas. Núm. 47 a 56.COM (85) 310 final

¹⁰⁸⁰ DO CEE nº L 1169/2

¹⁰⁸¹ El “Grupo ad hoc Inmigración”, integrado por los Ministros de Justicia e Interior es el continuador del Grupo Trevi, si bien constituido formalmente y asistido por los servicios del Consejo, se sigue manteniendo en el ámbito de la

la Droga (CELAD) así como el Grupo de Asistencia Mutua (GAM) se integrasen en los servicios del Consejo Europeo.

Los siguientes pasos se dan en el Consejo Europeo de Rodas (diciembre de 1998) en el que se plantea la necesidad de conjugar las exigencias de la libre circulación de personas con las garantías de la seguridad ciudadana, que se formulan en el denominado “Documento de Palma (de Mallorca)”, aprobado en el Consejo Europeo de Madrid (junio 1989), que enfatizó la necesidad, tanto de la coordinación de los diversos grupos que se ocupaban de la materia así como de su “comunitarización”, ya que se adoptaban al margen del Consejo Europeo, y sin estar sujetos al control de los órganos parlamentarios.

Entre las decisiones más destacadas figuran el denominado Convenio de Dublín, relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas,¹⁰⁸²

Pero el paso más significativo se produjo con el Acuerdo de Schengen, resolviendo una cuestión ligada al alcance del término “personas”, ya que había dos interpretaciones. La más restrictiva, que consideraba que se limitaba a los nacionales de los Estados de la CEE, y la más amplia que se extendía a todas las personas que se hallasen de forma legal en el territorio comunitario.

La cuestión se resolvió, determinando la orientación futura, con la aprobación y firma en junio de 1985 del Acuerdo de Schengen, transformado en Convenio en junio de 1990, y en vigor, como Tratado Internacional, desde 26 de marzo de 1995, que representa el triunfo de la posición más radical sobre las implicaciones del concepto “libre circulación de personas”, con la creación del “territorio Schengen”, en el que todas las personas podían circular libremente, y, en consecuencia, desaparecían los controles en las fronteras interiores. De esta forma, la libertad de circulación podía aplicarse a todos los ciudadanos y no solamente a los nacionales de la UE.¹⁰⁸³

El triunfo de esta posición en relación con la “libre circulación” dentro del territorio Schengen, incluía, como contrapartida, las denominadas “medidas compensatorias” consistentes en el refuerzo en el control de las fronteras exteriores, que pasaban a ser “fronteras comunes del espacio Schengen”, y, en consecuencia, sujetas a procedimientos que garantizaran la seguridad de todos los

cooperación intergubernamental, ampliando sus competencias a la cooperación judicial tanto en materia penal como civil.

¹⁰⁸² DO CEE nº C 254/1, de 19.8.1997. Ratificado por España el 27 de marzo de 1995, publicado en el BOE de 1 de agosto de 1997

¹⁰⁸³ El Acuerdo de Adhesión de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 fue ratificado el 23 de julio de 1993. BOE de 5 de abril de 1994

Estados miembros, lo que puso el énfasis en la cooperación y colaboración de los servicios policiales y judiciales para perseguir la delincuencia organizada, para lo que se instrumentó un servicio de información común (Servicio de Información de Schengen, SIS) y un sistema específico de visados: “visado Schengen”.¹⁰⁸⁴

Uno de los objetivos prioritarios en la adopción de tales medidas era la persecución de redes y traficantes de armas, drogas o de trata de blancas, aunque la evolución de los acontecimientos (atacados terroristas de inspiración islámica) llevaron a incluir entre sus objetivos el control de los movimientos migratorios, al presumir una conexión entre inmigración y terrorismo.¹⁰⁸⁵

En su título VII se regula la composición y funciones del Comité ejecutivo encargado de velar por el cumplimiento del convenio, para lo que se crean cuatro grupos de trabajo. El Grupo II es competente sobre circulación de personas (comité de reglamentación de fronteras, grupo de expertos de visados y grupo de asilo).

De forma progresiva, al Convenio Schengen fueron incorporándose nuevos países de la UE, y los órganos de encargados de velar por su funcionamiento adoptan nuevas decisiones, que se consolidan como “acervo Schengen”¹⁰⁸⁶, y termina por incorporarse al Tratado de la Unión Europea (TUE).

I.B. Los Tratados constitutivos de la UE y los Consejos Europeos

I.B.1) El Tratado de la Unión Europea: Maastricht

La aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE), tratado de Maastricht,¹⁰⁸⁷ formula en su preámbulo el propósito de “crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países”, llevándolo a cabo en el Art. 8.1, definiendo como “*ciudadano de la Unión a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro*”, siendo titulares de los derechos y sujetos de los deberes establecidos en el Tratado. Estos derechos, relacionados en las letras A a D del mismo artículo, consisten en la libertad de circulación y

¹⁰⁸⁴“La lucha contra la inmigración irregular es el ámbito sobre el que la Unión Europea ha centrado primordialmente su acción.” OLESTI RAYO, A. Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración. *Revista de Derechos Constitucional Europeo (ReDCE)*, 2008 nº 10, p.42

¹⁰⁸⁵ SOLANES CORELLA, A op. cit.p.88

¹⁰⁸⁶ El denominado “acervo Schengen” se halla definido en la Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999 DO nº L 176 de 10 de julio de 1999

¹⁰⁸⁷ El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, ratificado por España por LO 10/1992, de 28 de diciembre BOE del 29, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 DO C 191 de 29 de julio de 1992

residencia en el territorio de cualquier Estado, ser elector y elegible en las elecciones municipales del país de residencia así en las elecciones al Parlamento Europeo, protección consular y diplomática y derecho de petición ante el Parlamento y al Defensor del Pueblo europeo.

Esta línea de consolidación del espacio europeo, con la creación de la “ciudadanía de la Unión”, discurre de forma paralela a la articulación de la estructura organizativa de la nueva Comunidad Europea (CE), abandonando la antigua denominación Comunidad Económica Europea (CEE), como signo de que sus fines y actuaciones se extienden a ámbitos diferentes a los estrictamente económicos. La estructura de la CE se basa en tres pilares: el primero referido a la regulación de las Comunidades Europeas preexistentes, y dos nuevos; el segundo, dedicado a la Política exterior y de Seguridad común (PESC) y el tercero a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI).

El Tratado de Maastricht dedica su Título VI a las “Disposiciones relativas cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior”: Arts. K .1 a 9. Comunitaria, y que podemos caracterizar por los rasgos siguientes:

- ✓ Se ubica en el terreno de la cooperación entre los Estados, aunque pueda alcanzar distintos niveles, (cooperación reforzada),
- ✓ Está orientado a la consecución del objetivo de la libre circulación de personas
- ✓ La cooperación gubernamental considera asuntos de interés los siguientes:
 - La política de asilo;
 - Las normas sobre el cruce de fronteras exteriores de los Estados miembros
 - La política de inmigración y la relativa a los nacionales de terceros países:
 - a) Condiciones de acceso y circulación;
 - b) Condiciones de estancia, acceso al empleo y reagrupación familiar;
 - c) **Lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de terceros Estados en el territorio de los Estados miembros.**¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸⁸ En la redacción del artículo K se utiliza el término inmigración en un sentido equívoco, pues si en el encabezamiento del punto 3º parece referirse a los trabajadores extranjeros nacionales de países terceros o

En los apartados siguientes figura la lucha contra la toxicomanía, la lucha contra la defraudación, la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional

El enfoque de la inmigración en el TUE surge condicionado por dos elementos básicos. En primer lugar, la política de la inmigración no se concibe como una realidad autónoma, sino que está subordinada a las exigencias de la libre circulación de personas que constituye uno de los fines esenciales de la Unión¹⁰⁸⁹.

En segundo lugar, tanto por su ubicación como por su asimilación con otras conductas patente y gravemente delictivas, la política migratoria, incluida la de asilo, se concibe no sólo como un obstáculo para la consecución del objetivo de la libre circulación de personas, sino como una amenaza para la seguridad de los ciudadanos europeos, lo que induce a considerar la llegada de inmigrantes como un peligro potencial.

El TUE significó un importante paso en el proceso de configuración de la estructura política y orgánica de la CE, que le capacitaba para hacer frente a las exigencias de la incorporación de nuevos Estados miembros, pero, al mismo tiempo, debía atajar en el plano interno la creciente desafección de la ciudadanía ante la complejidad normativa y de funcionamiento comunitarios, y la creciente preocupación sobre el problema del crecimiento y el empleo, dada la alta tasa de desempleo existente en muchos de los países.¹⁰⁹⁰

En estas circunstancias, el Consejo Europeo de Turín (marzo 1996) acuerda encomendar a una CIG, que elabore una propuesta, tomando como base *“el hecho de que los ciudadanos son el núcleo de la construcción europea: la Unión tiene el deber ineludible de dar respuestas concretas a sus necesidades y preocupaciones”*

Entre las preocupaciones que el Consejo considera prioritarias figuran los asuntos de Justicia e Interior, añadiendo que: *“En una zona de libre*

inmigrantes económicos, en sentido subjetivo; en el apartado c) del número 3 inmigración significa acceso o cruce de fronteras exteriores, es decir, un hecho o situación diferenciado de la estancia o empleo irregulares dentro del Estado miembro.

¹⁰⁸⁹ Art. K.1 del TUE

¹⁰⁹⁰ Salvo en tres países, el paro creció en todos los Estados miembros y "amenaza con convertirse en el problema central de la CE en los años 90", según el cuarto informe sobre "El empleo en Europa", publicado por la Comisión Europea. El País, 23 de julio de 1992

circulación de personas, bienes, capitales y servicios como es la Unión, el ejercicio de estos derechos según lo dispuesto en el Tratado debe acompañarse de la protección adecuada. A ello contribuirá el fortalecimiento de las fronteras exteriores de la Unión.”

Un planteamiento alineado con el acervo Schengen, si bien se marca la diferencia, al tratarlos de forma separada, en los temas siguientes:

- “la mejora de la protección de los ciudadanos de la Unión, en particular, frente a la delincuencia internacional, el terrorismo y el tráfico de estupefacientes;
- el desarrollo de políticas coherentes y eficaces en los ámbitos de asilo, inmigración y visados;”¹⁰⁹¹

En la normativa de la CE se va configurando la existencia de dos polos. Por una parte, la configuración de la ciudadanía de la Unión caracterizada por el respeto a los derechos humanos, la igualdad y no discriminación y la necesidad de protección frente a quienes pretenden atacarlos y ponen en riesgo la seguridad de los ciudadanos. Y por otra, los flujos migratorios, incluido el asilo, respecto a los cuales se solicitan políticas coherentes y eficaces, si bien se enmarcan ambas modalidades en el ámbito de los asuntos de Justicia e Interior.

I.B.2) El Tratado de Ámsterdam

Los trabajos de la Conferencia se plasmaron en el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, ratificado por España en diciembre de 1998¹⁰⁹², que modifica los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea y determinados actos conexos.¹⁰⁹³

Uno de los fines esenciales del Tratado de Ámsterdam consistía en reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, comenzando por una reformulación del concepto “ciudadanía de

¹⁰⁹¹ Epígrafe 1 “**Una Unión más próxima a sus ciudadanos**” Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Turín de 29 de marzo de 1996.

¹⁰⁹² El Instrumento de Ratificación del Tratado de Ámsterdam por parte de España se publicó en el BOE de 7 de mayo de 1999, autorización concedida por la L.O 9/1998, de 16 de diciembre. BOE del 17 de diciembre

¹⁰⁹³ DO C 340 de 10 de noviembre de 1997

la Unión”¹⁰⁹⁴. En la nueva redacción del apartado 1 del artículo 8 se indica: *“Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”*

En el marco del tercer pilar, el Tratado consagra la creación de un “espacio de libertad, seguridad y justicia”, lo que implica la incorporación en los Tratados Fundacionales de la UE del “acervo Schengen” que se relaciona como Anexo. ¹⁰⁹⁵

Con todo, el Tratado de Ámsterdam diferencia con claridad la política migratoria de la lucha contra los tráficos penalmente perseguibles, es decir, distingue entre la delincuencia organizada y los flujos migratorios.

A los primeros, el Tratado dedica la nueva redacción del Título VI del Tratado en los relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal -artículo K.1 a K.14-, instrumentándose la primera mediante la creación de “europol”¹⁰⁹⁶. Los segundos, es decir, los flujos migratorios se hallan regulados en el Título III bis, relativo a “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.

A pesar de que la libre circulación de personas aparece vinculada en el programa quinquenal de actuación del Consejo con la adopción progresiva de medidas para el control de las fronteras exteriores, la inmigración y el asilo, el Tratado regula las diferentes situaciones en apartados distintos.

En relación con la política de inmigración desaparecen las expresiones de tono bélico, limitándose a proponer la adopción de medidas que deban adoptarse en relación con las distintas situaciones que afectan a los nacionales de

¹⁰⁹⁴ Párrafo 3º del Artículo B del Tratado de Ámsterdam.

¹⁰⁹⁵ ACERVO DE SCHENGEN, formado por:

1. Acuerdo de 14 de junio de 1978, firmado en Schengen
2. Convenio, firmado en Schengen, el 19 de junio de 1990
3. Los protocolos y acuerdos de adhesión al acuerdo y al convenio
4. Decisiones y declaraciones adoptada por el Comité ejecutivo creado por el Convenio de aplicación de 1990, así como los actos a los que el Comité ejecutivo haya atribuido competencias decisorias.

¹⁰⁹⁶ La creación de Europol fue acordada en el Tratado de Maastricht. Dio comienzo a su actividad en enero de 1994, como Unidad de drogas de Europol (EDU). En 2002 las atribuciones de Europol fueron ampliadas para abarcar todas las formas de delincuencia internacional.

terceros países que residan o pretendan residir, tanto de forma “legal” como “ilegal” en el territorio de la UE.

Con todo el mayor impulso se produce en el establecimiento en el plazo de cinco años de un conjunto de *“medidas encaminadas a garantizar, de conformidad con el art. 7 A, la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países”*¹⁰⁹⁷.

Se trata de un verdadero programa de actuación, a desarrollar en el ámbito de Schengen, y que incluyen medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros en las que se establezcan:

- 1) *“normas y procedimientos de control en dichas fronteras;*
- 2) *normas sobre visados de estancias inferiores a tres meses,*
 - a. *lista de países con visado y países sin visado;*
 - b. *modelo uniforme de visado;*
 - c. *normas para un visado uniforme”*,

Al final del artículo se regula la libertad de movimientos dentro de la UE de los nacionales de países terceros durante un periodo no superior a tres meses¹⁰⁹⁸.

El artículo siguiente 73 K dedica sus dos primeros números a las medidas en materia de asilo, así como las relativas a los refugiados y a las personas desplazadas. En sus distintos apartados se perfila el sistema que será objeto de regulación en las sucesivas versiones del Convenio de Dublín.

El número 3 del mismo artículo (73 K) se refiere a las medidas sobre política de inmigración, en un doble apartado; el primero, relativo a las condiciones de entrada y residencia regulares y el segundo, formulado como *“inmigración y residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales”*¹⁰⁹⁹.

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se establece por primera vez la competencia comunitaria en las áreas de la inmigración y del asilo. De ser una cuestión objeto de coordinación intergubernamental bajo el Tercer Pilar, la responsabilidad de desarrollar la política se trasladó al Primer Pilar,

¹⁰⁹⁷ Art. 73 J. 1 del Tratado de Ámsterdam.

¹⁰⁹⁸ Ibid. Art. 73 J. 3 y 4

¹⁰⁹⁹ Ibid. Art. 73 K 3) b)

debiendo adoptar el Consejo un programa de acción destinado a establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia (artículos 61-63).¹¹⁰⁰

Finalmente, y con una previsión normativa poco habitual, en el artículo 73 L 2. se prevén medidas para situaciones de emergencia provocadas por la llegada masiva de inmigrantes.¹¹⁰¹

Muy poco tiempo después de entrar en vigor el Tratado de Ámsterdam se advirtió que no había resuelto ni los problemas institucionales ni había capacitado a la Unión para hacer frente de una forma eficaz a los requerimientos del ingreso de nuevos países miembros, cuestiones que fueron objeto de reflexión en sucesivos Consejos Europeos como el de Cardiff (junio de 1998)¹¹⁰².

I.B.3) El Consejo Europeo de Tempere

El Plan de acción, presentado en Viena en diciembre de 1998 y conocido con el mismo nombre¹¹⁰³, motivó la convocatoria de una reunión especial del Consejo Europeo en Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999, dedicado a la configuración del espacio de libertad, seguridad y justicia consagrado en el Tratado de Ámsterdam.

Las Conclusiones de la Presidencia de Consejo de Tampere contienen el planteamiento más profundo y completo de la política inmigratoria de la UE, ya que, en ellas, bajo el título “Hacia una Unión de Libertad, Seguridad y Justicia: los hitos de Tempere”, se fijan las líneas básicas que han

¹¹⁰⁰ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE MIGRACIÓN COM (2000) 757 final Bruselas, 22 de noviembre de 2000

¹¹⁰¹ “En el caso de que uno o más Estados miembros se enfrenten a una situación de emergencia caracterizada por la llegada repentina de nacionales de terceros países,... el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, medidas provisionales por un periodo máximo de seis meses en beneficio de los Estados miembros afectados”.

¹¹⁰² El Consejo Europeo de Cardiff (15-16 junio 1998) invita a presentar en Viena (diciembre de 98) un “Plan de acción sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia”

¹¹⁰³ DO C 19/1 de 23 de enero de 1999

determinado toda la evolución futura, aunque, se hayan visto frustradas una gran parte de las expectativas creadas.¹¹⁰⁴

Esta libertad de circulación no puede limitarse a los ciudadanos de la Unión, sino que debe extenderse, por el poder de atracción que ejerce la propia existencia de la UE, y por las tradiciones europeas, *“sería contrario negar esta libertad a aquellas personas a las que circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio. Por esa razón, la Unión ha de desarrollar **políticas comunes en materia de asilo e inmigración**”*¹¹⁰⁵.

La libertad de circulación dentro del espacio europeo se desvincula de la condición de ciudadano de la Unión, y se trata de hacerla compatible con *“un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos”*¹¹⁰⁶.

Por último, una Unión Europea, abierta y segura, ha de cumplir con las obligaciones derivadas de los Convenios internacionales sobre derechos humanos y en particular con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, asimismo ha de responder a las necesidades de tipo humanitario y garantizar la integración social de los residentes legales extranjeros.¹¹⁰⁷

Los elementos básicos que conforman la “Política de Asilo y Migración de la Unión Europea” son los siguientes:

- 1) Colaboración con los países de origen, dentro de un enfoque global que contemple el estado de los derechos humanos y políticos, así como el desarrollo de los países de origen y de tránsito. Para ello confirma el mandato del Grupo de alto nivel “Asilo y Migración” y sus planes de acción.¹¹⁰⁸

¹¹⁰⁴ “La distancia entre expectativas y competencias reales ha sido enorme, especialmente dada la mala gestión de la crisis humanitaria de 2015, y ha generado nuevas disfunciones” en PINYOL, G. *“En construcción”: veinte años de política de inmigración y asilo de la UE”* Agenda Pública, Europea, 20 de octubre de 2020

¹¹⁰⁵ Consejo Europeo de Tampere. Conclusiones de la Presidencia, 3

¹¹⁰⁶ Ibid. Conclusiones de la Presidencia, 3.

¹¹⁰⁷ Ibid. Conclusiones de la Presidencia, 4

¹¹⁰⁸ Grupo de alto nivel sobre asilo y migración (GANAM) fue creado por el Consejo Europeo tiene como misión para preparar planes de acción para los países de origen y de tránsito de los refugiados y migrantes. Estos planes de acción realizan una evaluación de la situación política, económica y de los Derechos Humanos en los países de origen y proporcionan un análisis conjunto de las causas y consecuencias de la inmigración.

- 2) Creación de un sistema común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra
- 3) Trato justo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros, lo que significa evitar su discriminación en la vida económica, social y cultural y desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia.¹¹⁰⁹

Además, dentro de este epígrafe, se reconoce *“la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una **evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión**”*. El Consejo pide a la Comisión que formule propuestas que permitan adoptar decisiones con rapidez, teniendo en cuenta la capacidad de acogida de cada Estado y sus vínculos históricos y culturales con los países de origen¹¹¹⁰.

En un último apartado, como culminación del proceso de equiparación jurídica y no discriminación, se formula como objetivo del Consejo el *“ofrecimiento a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un periodo prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen”*.¹¹¹¹

- 4) Gestión de los flujos migratorios a lo largo de todo el proceso, con las intervenciones siguientes: en los puntos de salida o tránsito, campañas informativas sobre las posibilidades de emigración legal, política común en materia de visados y lucha contra las redes de trata de seres humanos y explotación económica de los migrantes.

Las bases de la Política de Asilo y Migración común aprobadas en Tampere significan el planteamiento teórico más completo y elaborado de la política migratoria de la UE, pero su presentación en forma de conclusiones de la Presidencia implica que se trata más de una declaración de principios que de un programa de actuaciones concretas. Muchas de las propuestas, en particular en las relativas a la gestión de flujos migratorios, se traducen en medidas de escaso impacto, como las campañas informativas a los

¹¹⁰⁹ Consejo Europeo de Tampere. Conclusiones de la Presidencia, III.18

¹¹¹⁰ Ibid. Conclusiones de la Presidencia, III.20

¹¹¹¹ Ibid. Conclusiones de la Presidencia, III,21

inmigrantes en tránsito, o de difícil realización, como la imposición de sanciones a los traficantes de personas.

Sorprende asimismo que se creen organismos y sistemas en el ámbito de control policial y no se concreten medidas o instrumentos para establecer una política migratoria que tenga en cuenta la situación económica y demográfica de los países de la Unión.

Relacionando inmigración y asistencia a los países, se propone ayuda a los países que promuevan el retorno voluntario, pasando por alto que la decisión de establecerse definitivamente o retornar corresponde a los propios inmigrantes y no a los gobiernos de los países de salida y mucho menos de tránsito. Finalmente se confía en concluir cláusulas de readmisión de inmigrantes en situación irregular en los convenios que se formalicen con terceros países, con lo que, además de cuestionarse su eficacia, se pueden plantear dudas éticas sobre la conveniencia de intercambiar la concesión de ayudas económicas por la admisión de personas.¹¹¹²

La Comisión se aplica a desarrollar el mandato de Tampere en materia migratoria mediante la presentación de sucesivas Comunicaciones sobre los elementos básicos de la política de asilo y migración de la UE.

I.B.4) El confuso desarrollo del mandato de Tampere

La primera, en orden cronológico, es la Comunicación sobre política comunitaria de migración, de 22 noviembre de 2002¹¹¹³. Publicada un año después de Tampere, recoge sus aspectos más novedosos de forma que señala que es necesario hacer una evaluación de los flujos migratorios *“que tenga en cuenta los cambios demográficos, la situación del mercado laboral y las presiones migratorias de los países y las regiones de origen de los emigrantes. Habida cuenta del declive demográfico, que llegará a ser cada vez más importante en la UE durante los próximos 25 años, y de las sólidas 23 perspectivas económicas actuales y la creciente escasez de la formación en el mercado laboral, es necesario desarrollar una política común para la admisión controlada de los emigrantes económicos a la UE, como parte de una política global de inmigración y asilo para la Unión. Sin perjuicio de la realización de*

¹¹¹² Consejo Europeo de Tampere. Conclusiones de la Presidencia, III,26 y 27

¹¹¹³ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE MIGRACIÓN COM (2000)

reformas estructurales mediante la estrategia europea del empleo, y en el contexto de una estrategia política tendente a un mayor crecimiento, mayor empleo y una sociedad más cohesiva, la Comisión opina que, si bien la inmigración nunca será una solución por sí misma a los problemas del mercado laboral, los emigrantes pueden contribuir positivamente al mercado de trabajo, al crecimiento económico y a la continuidad de los sistemas de protección social”¹¹¹⁴.

En definitiva, no sólo se abandona la posición de la opción “cero emigración”, al considerarse que el crecimiento controlado de la inmigración legal no sólo produce efectos negativos sino que es favorablemente para el crecimiento económico y el mantenimiento demográfico.

Esta línea argumental se complementa con la Comunicación de 3 de junio de 2003 sobre **inmigración, integración y empleo** efectuada tras la aprobación del Tratado de Lisboa, en la que señala que *“la admisión legal de inmigrantes ...reviste ahora más importancia y protagonismo al hacerse más acuciantes los problemas económicos y sociales derivados del envejecimiento demográfico. El acceso de inmigrantes y refugiados al mercado laboral de la UE es un elemento fundamental del proceso de integración y, en términos más generales, contribuye al éxito de la estrategia de Lisboa”¹¹¹⁵.*

En ambas comunicaciones se abordan de forma detallada las cuestiones relativas a inmigración y mercado de trabajo e inmigración y envejecimiento demográfico, así como la integración social de los residentes extranjeros legales, y si bien los planteamientos teóricos son brillantes y documentados, se aprecian limitaciones a la hora de formular propuestas concretas, haciéndose más bien eco de los reparos propios de planteamientos reactivos, más propios de los Consejos de Justicia e Interior, lo que conduce a que las conclusiones resulten inciertas y que el desarrollo normativo resulte limitado.

Una muestra de esta situación se refleja en la Comunicación de la Comisión de 11 de julio de 2001 sobre un “Método abierto de coordinación de la política comunitaria” ¹¹¹⁶, eufemismo que apenas esconde que las decisiones en política migratoria continúan en mano de los Estados, como el propio documento

¹¹¹⁴ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE MIGRACIÓN COM (2000) 757 de 22 de noviembre de 2000. Conclusiones. pp. 22-23

¹¹¹⁵ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, SOBRE INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN Y EMPLEO COM (2003) 336, final, de 3 de junio de 2003, p.3

¹¹¹⁶ COM (2001) 387 final, de 11 de julio de 2001

reconoce: *“En este contexto, los Estados miembros siguen siendo responsables de una serie de cuestiones importantes, en particular por lo que se refiere a la admisión de los inmigrantes económicos y la elaboración y la aplicación de la política de integración”*.¹¹¹⁷

Un mayor compromiso e implementación se consiguen en el ámbito de la inmigración “ilegal”. El 15 de noviembre de 2001, la Comisión hizo pública una Comunicación relativa a una política común de inmigración ilegal¹¹¹⁸. En su tercera parte se presenta un Plan de acción, con medidas concretas, relativas a la política de visados, cruce de fronteras, desarrollo de una guardia de fronteras europea, coordinación a nivel operativo, papel avanzado de Europol, endurecimiento de las sanciones penales en materia de extranjería y repatriación y readmisión de inmigrantes ilegales.¹¹¹⁹

En sus conclusiones se refleja el ambiente dominante en aquellas fechas, a menos de dos meses de los atentados terroristas del 11 de septiembre, volviendo a formulaciones que yuxtaponen inmigración ilegal con delincuencia y terrorismo: *“ Los controles fronterizos deben responder a los desafíos de una lucha eficaz contra las redes de delincuentes, de una auténtica acción contra la amenaza terrorista y crear confianza mutua entre aquéllos Estados miembros que han abandonado controles fronterizos en sus fronteras interiores. La acción eficiente en la prevención y lucha contra de la inmigración ilegal y la trata de seres humanos es por lo tanto un elemento fundamental para la realización acertada del ambicioso programa creado por estas conclusiones, así como por el Tratado”*¹¹²⁰

I.B.5) Los Consejos de Laeken y Sevilla: inmigración ilegal y trata

El Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001 pidió que se elaborase un plan de acción basado en esta comunicación de la Comisión sobre la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. La propuesta de un

¹¹¹⁷ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO RELATIVA A UN MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN, p. 2

¹¹¹⁸ Bruselas, 15 de noviembre de 2001 COM (2001) 672 final

¹¹¹⁹ *“Entre los inconvenientes de aplicar políticas restrictivas, hay que destacar que se tiene la impresión de que los Estados han perdido el control de la inmigración, ya que, pese a las medidas restrictivas, siguen produciéndose la entrada de inmigrantes”* GARCIALORO BRAVO, G. Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea. *Papeles del Este* 2008 nº 17 p. 35

¹¹²⁰ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO RELATIVA A UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN ILEGAL, Conclusiones p. 27

Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, que desarrollaba las medidas previstas en la Comunicación de la Comisión sobre el mismo tema, así como el calendario previsto para su implantación, fue aprobado por el Consejo de Justicia e Interior de 28 de febrero de 2002.¹¹²¹

A pesar de que en la agenda europea del momento priman los temas de la ampliación de la Unión y la lucha contra el terrorismo, en el Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002) en las conclusiones de la Presidencia se dedica un apartado al tema de asilo e inmigración, reafirmando que *“con el Plan Global la Unión Europea se dotado de una valiosa herramienta para lograr una adecuada gestión de los flujos migratorios y luchar contra la inmigración clandestina”*¹¹²², vinculando la política de inmigración, en particular la falta de colaboración en la readmisión de inmigrantes en situación irregular, con la Política de Exterior y de Seguridad Común.

En el Consejo Europeo de Helsinki¹¹²³ se planteó la necesidad de proceder a una reforma en profundidad de las instituciones, las normas de funcionamiento y los textos de los Tratados, demasiado confusos, tanto en la redacción como en la estructura orgánica, al coexistir varias personalidades jurídicas de la Unión.

Para remediarlo el Consejo acordó convocar una CIG con el encargo de buscar soluciones a los problemas indicados. La CIG se inauguró el 14 de febrero de 2000 y concluyó sus trabajos en Niza el 10 de diciembre del mismo año, con propuestas acordadas sobre las cuestiones institucionales, distribución de los escaños en el Parlamento Europeo, una cooperación reforzada más flexible y amplia al extenderse a los tres pilares, el control de los derechos y valores fundamentales en la Unión y el refuerzo de su sistema judicial.¹¹²⁴

¹¹²¹ D O C E C 142/02, de 14.6.2002

¹¹²² Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio, Conclusiones de la Presidencia. III Asilo e Inmigración, Medidas para luchar contra la inmigración ilegal, nº 30, pág. 9. Bruselas 24.10.2002 13463/02

¹¹²³ Conclusiones de la Presidencia. Anexo III Directrices para la reforma y recomendaciones operativas. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.

¹¹²⁴ Fichas técnicas sobre la Unión Europea - 2021 2 www.europarl.europa.eu/factsheets/es

En materia inmigratoria el Tratado de Niza,¹¹²⁵ aporta como novedad significativa que la política de visados, asilo e inmigración pasase al procedimiento de codecisión. En la misma ciudad francesa, el 7 de diciembre de 2000, se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹¹²⁶, que contiene disposiciones específicas relativas al trabajo de los extranjeros (art. 15.3), al derecho de asilo (art. 18), a los supuestos de expulsión, devolución y extradición (art. 19.1 y 2) y a la libertad de circulación y residencia de los extranjeros que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros (art. 45.2).

Con todo, la Carta, según las disposiciones generales sobre su interpretación y aplicación, están dirigidas a instituciones y organismos de la Unión y a los Estados miembros en tanto en cuando apliquen el Derecho de la Unión y no atribuye competencias nuevas ni modifica el contenido de los Tratados.

El Tratado de Niza incorpora la Declaración final anexa nº 23 “Relativa al futuro de la Unión”, que condujo a la Convención Europea de Laeken (2002-2003)¹¹²⁷, encargada, entre otras misiones, de abrir el camino para la aprobación de una “Constitución de los ciudadanos de Europa”, simplificar y unificar los Tratados e incorporar la Carta de los Derechos Fundamentales.

Entre los grupos de trabajo creados para debatir las materias que figurarían en el futuro Tratado Constitucional existía uno relativo al “espacio de libertad, seguridad y justicia”, que propuso pasar de la cooperación intergubernamental a su “comunitarización”, implantando políticas comunes en materia de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores.

¹¹²⁵ El Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001. D.O C 080 de 10 de marzo de 2001, entro en vigor el 1 de febrero de 2003

¹¹²⁶ La versión reformada de la misma entró en vigor el mismo día que el Tratado de Lisboa, DO UE C 303, 14 de diciembre de 2007

¹¹²⁷ *“Una vez abierto el camino a la ampliación, la Conferencia apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. En 2001, las Presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, favorecerán un amplio debate con todas las partes interesadas: los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil,”* ...Declaración Anexa nº23 Declaración relativa al futuro de la Unión DO C 80, de 10 de marzo de 2001 p. 85.

I.B.6) La fallida Constitución para Europa

El proyecto de tratado por el que se instituía una Constitución para Europa se entregó a la Presidencia italiana en julio de 2003. Tras un amplio periodo de negociación, desde octubre de 2003 a junio de 2004, se procedió a su firma en Roma el 29 de octubre de este último año, con la previsión de que entrase en vigor el 1 de noviembre de 2006.

Como consecuencia del rechazo producido durante el proceso de ratificación, en sendos referendos celebrados en Francia -29 de mayo de 2005- y Países Bajos -1 de junio de 2005-, el proyecto de Constitución para Europa colapsó, generando una situación de desconcierto de la que se salió tras un proceso de reflexión de dos años de duración.

Se ha señalado que, entre las múltiples razones del rechazo, presentes no solamente en los países en los que fue mayoritaria la posición contraria a la ratificación del proyecto de Constitución para Europa, no estaba ausente el temor que provocaba la inmigración, tanto desde el punto de vista cuantitativo, al favorecer la libre circulación de personas dentro del territorio de la Unión, el asentamiento de inmigrantes que habían accedido al espacio comunitario por puestos fronterizos sin especial control, como el cualitativo, al asociarse a colectivos cuya ideología se consideraba contraria a los valores de la Unión y, en algunos casos, con simpatías terroristas.¹¹²⁸

Con todo, el proyecto de Tratado por el que se establecía la Constitución para Europa no introducía novedades sustanciales en materia de inmigración y asilo. Su regulación se hallaba dentro de la Parte III relativa a “Las políticas y el funcionamiento de la Unión”, Título III sobre “políticas y acciones internas”, Cap. IV “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”.

En el artículo III-257. 2 se mantenía que la Unión “*garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una*

¹¹²⁸ “El ciudadano europeo tiene la sensación de que (la inmigración) se trata de un fenómeno fuera de control y tiende a asignar la responsabilidad a la Unión Europea desde el momento en que se promovió la desaparición de los controles en las fronteras internas.... En general, miedo a la inmigración y, en un doble salto no siempre fundamentado, a las mafias extranjeras y al fundamentalismo islámico, en particular.” GARCÍA-VALDECASAS, I. El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo. *Real Instituto Elcano* 27 dic.2005.

política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores basada en la solidaridad entre los Estados miembros y equitativa respecto de los nacionales de terceros países". En consecuencia, las bases de la política común eran la solidaridad y la equidad.

Tanto en relación con la gestión de los controles en las fronteras exteriores y la ausencia de los mismos en las interiores como en materia de inmigración estaba prevista su regulación por una Ley -marco- europea, en la que se establecerían tanto las medidas para la gestión eficaz de los flujos como para la *"expulsión y repatriación de los residentes en situación ilegal"* (art. III-267 2.c).

El planteamiento constitucional se alejaba de los pronunciamientos anteriores, no solamente por una ubicación diferenciada de la inmigración de otros tráficos ilícitos, dejando de lado el enfoque estrictamente policial y penal, sino también por el abandono del lenguaje bélico -luchar, combatir- que se reserva para *"la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños"* (art. III-267 2.d).

No deja de resultar sorprendente que al final del artículo (art. III 267 5) se reconociese el derecho de los Estados a *"establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países ...con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia"*. Con ello se abre la posibilidad de admisión de trabajadores extranjeros, es decir, un contingente de inmigrantes, aunque se rehúya el término, para buscar empleo.

Por último, en materia de integración, la referida Ley sólo podrá establecer medidas de fomento o apoyo a la integración de los extranjeros residentes legales, aunque excluyendo cualquier tipo de armonización reglamentaria.

El proyecto de Constitución dedicaba el artículo III-266 a la política de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, previendo también que una Ley -o ley marco- europea regulase el sistema de asilo común-¹¹²⁹

¹¹²⁹ La ley europea, como acto legislativo de alcance general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro es asimilable a los Reglamentos comunitarios. La Ley marco europea obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado, pero no en cuanto a la forma y medios para alcanzarlo, es decir, como ocurre con las Directivas.

A pesar de que la “Constitución para Europa” resultó un intento políticamente fallido, su contenido tanto en los ámbitos normativo como organizativo fueron incorporados en la reforma de los Tratados.

En junio de 2007, el Consejo Europeo aprueba un mandato para la convocatoria de una nueva CIG con la finalidad de elaborar un “Tratado de Reforma”.¹¹³⁰

I.B.7) El Tratado de Lisboa

La CIG finalizó sus trabajos en octubre y permitió la firma del Tratado en el Consejo Europeo de Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Esta vez el denominado oficialmente “Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”, fue ratificado por todos los Estados miembros y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.¹¹³¹

El Tratado de Lisboa consagra, como elementos constitucionales de la Unión, los tratados siguientes: el Tratado de la Unión Europea (TUE), sobre la base del Tratado de Maastricht (1992); el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), sobre la base del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Roma (1957), y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Roma, 1957). Asimismo, se confiere fuerza jurídica vinculante e idéntico rango legal a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (aprobada en 2002).

El TFUE¹¹³² consolida los planteamientos existentes en la fallida Constitución para Europa, incluyendo entre los ámbitos de competencia compartida “el espacio de libertad, seguridad y justicia” (Art. 4.2.j), dedicando el Título IV a la Libre Circulación de Personas, Servicios y Capitales, asegurando en el

¹¹³⁰ En la declaración de Berlín (25 de marzo de 2007) se recoge la voluntad unánime de los Estados de aprobar un nuevo Tratado que estuviese ratificado antes de mediados de 2009.

¹¹³¹ DO C. 306 de 17.12.2007. El DOUE nº 83, de 30 de marzo de 2010, publica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa.

¹¹³² TFUE Versión Consolidada DO UE C 83/47, de 3 de febrero de 2010

artículo 45 la libre circulación de los trabajadores, aboliendo toda discriminación por razón de nacionalidad,¹¹³³ si bien, el alcance del término nacionalidad en este artículo parece referirse a las nacionalidades de los Estados miembros, aunque más adelante en el art. 79.2.b) se reconoce también a los nacionales de terceros países con residencia legal.

El TFUE dedica el Título V al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia Art. 67 a 80), cuya esencia consiste en garantizar la ausencia de controles en las fronteras interiores y desarrollar una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores basada en la solidaridad entre los Estados miembros y en el reparto equitativo, incluido el financiero, de la responsabilidad.

El capítulo 2 del Título dedica los tres artículos de que consta a las materias siguientes:

- el 77 a los controles en las fronteras, tanto interiores como exteriores, estableciendo las acciones ya señaladas en documentos anteriores y en las que ya se venía trabajando, sobre todo en el “territorio” Schengen.
- El 78 a la política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, garantizando el respeto al principio de no devolución, de acuerdo con el Estatuto de los Refugiados.¹¹³⁴
- El 79 se refiere a la inmigración, en sus aspectos de “gestión eficaz” de los flujos migratorios, trato equitativo de los extranjeros residentes legales, así como prevención y lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.

En los apartados siguientes del mismo artículo, se aborda las cuestiones relativas a la readmisión de inmigrantes en situación irregular (nº 3) y el establecimiento de medidas de fomento y apoyo a la acción de los Gobiernos en favor de la integración de los extranjeros residentes legales, aunque “con exclusión de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros” (nº 4), lo que significa que se renuncia a configurar e impulsar un modelo europeo de integración.

¹¹³³ La libertad de establecimiento, es decir, el trabajo por cuenta propia o personas jurídicas se reconoce y regula en el art. 49 y sigs. del TFUE

¹¹³⁴ Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y el Protocolo de 31 de enero de 1967

Por último, se reconoce el derecho de los Estados a establecer contingentes, bajo la desafortunada expresión, de admisión de “volúmenes” de trabajadores por cuenta propia o ajena.

Las principales novedades del TFUE no son de fondo, ya que reproduce en su mayor parte el contenido de los Tratados anteriores y, en particular, en el proyecto de la Constitución, sino en el procedimiento, debiendo destacarse no solamente el reconocimiento la competencia compartida entre los Estados miembros y la Comisión así como de la capacidad colegislativa del Parlamento Europeo, sino también la eliminación de la regla de la unanimidad.¹¹³⁵

¹¹³⁵ En el Consejo Europeo del 22 de diciembre de 2004 se decidió aplicar el sistema de codecisión y la toma de decisiones por mayoría cualificada a todas las medidas del Título IV a excepción de la migración legal, partir del 1 de enero de 2005: Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, por la que determinados ámbitos cubiertos por el Título IV de la Tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se regirán por el procedimiento previsto en el artículo 251 de dicho Tratado. 2004/927/CE, (DO L 396, 31/12/2004),

CAPÍTULO TERCERO: POLITICA INMIGRATORIA EN EL SIGLO XXI

Con la aprobación del Tratado de Lisboa la “comunitarización” de la política inmigratoria se va a afianzar en todos los Estados miembros. En especial, en aquellos, como España que se hallan integrados en el “territorio Schengen”.

Pero la implantación no se producirá de forma inmediata; en primer lugar, porque es necesario crear los instrumentos jurídicos -Directivas y Reglamentos- para su instrumentación, que dado el proceso europeo para su elaboración y aprobación suele demorarse, además de que todas ellas fijan un plazo para su transposición al derecho interno de los Estados que estos suele agotar.

En consecuencia, hasta 2005, España actúa siguiendo su dinámica interna, utilizándose las orientaciones comunitarias más en el ámbito político que en el jurídico, no siendo hasta el final de la década cuando la normativa comunitaria no sólo inspira, sino que condiciona la normativa española.

Por ello, durante la primera década, se analizará la política inmigratoria española y la de la UE de forma separada y a partir de 2009, de forma conjunta.

I. ESPAÑA: DE LA INMIGRACIÓN EN MASA A UNA SITUACIÓN FLUCTUANTE

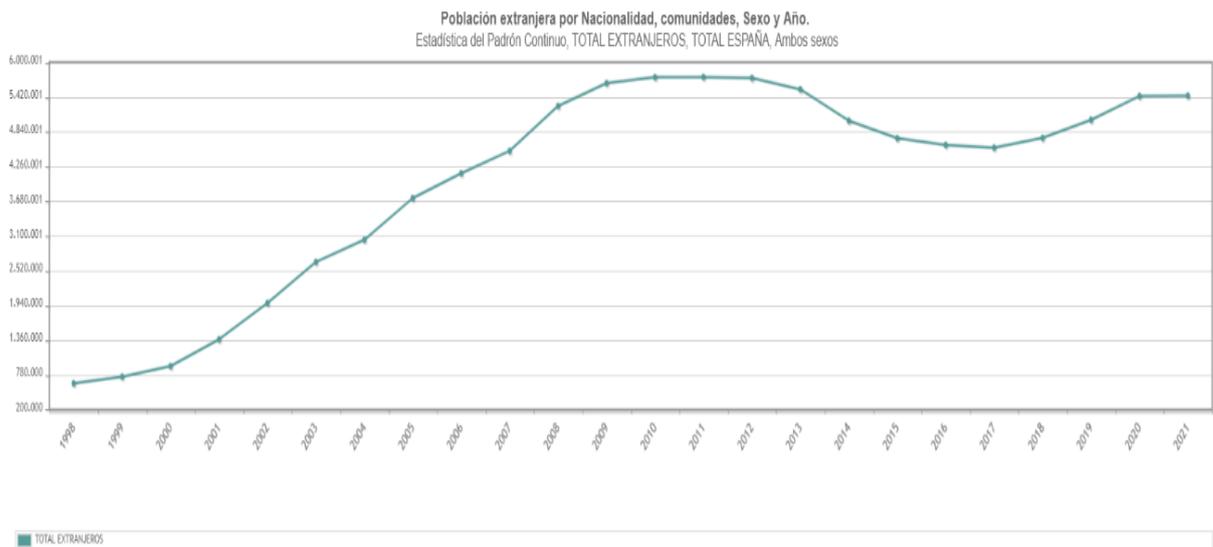
El comienzo del siglo XXI representa un momento clave en la política inmigratoria española. Por una parte, la LO 4/2000 representa la culminación de la política activa de inmigración y por otro, aunque va a ser reformada de manera inmediata, se consolida como la estructura de la normativa que, a pesar de las sucesivas reformas, se va mantener hasta el momento presente.

Existe un cierto paralelismo con la normativa institucional de la UE, que se conforma con sucesivas reformas y adiciones en los Tratados, hasta el punto de resultar de lectura e interpretación sumamente complejas.

I.A. Volumen de los flujos

El perfil del flujo inmigratorio en España durante los veinte primeros años del siglo XXI queda perfectamente representado en la gráfica del INE sobre el número de extranjeros empadronados en España.

Gráfico 25.- Población extranjera 1998-2021



Fuente: INE. Estadísticas del Padrón Continuo. Total extranjeros. Total España.

En este periodo parece conveniente agrupar los datos en función tanto de la situación política - cambios de Gobierno- como de la situación económica con objeto de analizar los factores concurrentes y su incidencia en los flujos.

Así, podemos agrupar los datos durante los once primeros años, que se inician con un Gobierno del Partido Popular al que siguen dos legislaturas del Partido Socialista. El relevo en el Gobierno implica un cambio de posición respecto a la política migratoria reflejada tanto en el ámbito legislativo como en el administrativo.

En otoño 2008 se deja sentir en España el impacto de la crisis financiera, con una incidencia clara en el descenso en el número de extranjeros empadronados, lo que significa no solo que ha disminuido el flujo de llegada, sino que se ha incrementado el de retorno¹¹³⁶.

También se incluye el porcentaje de población extranjera sobre la población total, para poder valorar tanto el grado de aceptación por la población española.

¹¹³⁶ En 2008 el Ministerio de Trabajo y Migraciones puso en marcha un plan incentivado de retorno voluntario, que según datos del INE no era una opción aceptada mayoritariamente por los extranjeros.

1ª etapa 2000-2010: crecimiento masivo

Cuadro 51.- Extranjeros empadronados 2000-2010

Año	Nº de extranjeros	% sobre población total
2000	923.878	2,2
2001	1.370.657	3,3
2002	1.977.945	4,7
2003	2.664.168	6,2
2004	3.034.326	7,0
2005	3.730.610	8,4
2006	4.144.166	9,3
2007	4.519.554	10,0
2008	5.268.762	11,4
2009	5.048.671	12,1
2010	5.747.734	12,2

Fuente: INE. Estadísticas del Padrón Continuo. Población total extranjera, sobre población española

2ª Etapa: 2011-2019: suave descenso y lenta recuperación

Cuadro 52.- Extranjeros empadronados 2011-2019

Año	Nº de extranjeros	% sobre población total
2011	5.751.487	12,2
2012	5.736.258	12,1
2013	5.546.238	11,8
2014	5.023.487	10,7
2015	4.729.644	10,1
2016	4.618.581	9,9
2017	4.572.807	9,8
2018	4.734.691	10,0
2019	5.036.878	10,7

Fuente: INE. Estadísticas del Padrón Continuo. Población total extranjera, sobre población española

El impacto de la crisis económica, así como las medidas económicas adoptadas por el Gobierno, bajo la influencia de la UE, se dejó notar a partir de 2012. Resulta difícil vincular su desarrollo con acontecimientos externos como la primavera árabe o la crisis de refugiados de 2015, lo que lleva a la conclusión de que la evolución de los

flujos inmigratorios en España sigue su propia dinámica interna y se ven escasamente afectados por fenómenos que tienen mayor impacto en Europa, lo que confirmaría que España en relación con estos fenómenos es más país de tránsito que de destino.

I.B. Actuación de los poderes públicos

I.B.1) Ámbito normativo

La primera década del siglo XXI se caracteriza por un intenso impulso normativo, tanto en el terreno legal como en el reglamentario. Dos son los factores que subyacen a esta corriente. En primer lugar, los cambios de posicionamiento, ya que durante la misma se produce un cambio en la orientación política del Gobierno y, por otro, el influjo de la evolución de la UE durante la misma, ya que la cuestión migratoria pasará de ser una cuestión de competencia de cada Estado miembro a adquirir naturaleza comunitaria.

La dinámica derivada de la Proposición no de Ley de 1991 se mantiene en el Parlamento, reforzada con la constatación de que, como se había puesto de manifiesto con los procesos de regularización de 1991 y 1996, los cauces establecidos resultaban ineficaces para “dominar” los flujos, y que la Ley de Extranjería de 1985 había quedado desfasada y superada por el propio Reglamento de 1996.

La posición favorable a modificar la Ley Orgánica 7/1985 se va configurando con una moción del Pleno del Congreso de los Diputados de octubre de 1997 y el “Informe de la Comisión de Política Social y Ocupación del Congreso sobre la situación de los españoles que viven fuera y de los inmigrantes y refugiados que han llegado a España”, de 1998.¹¹³⁷

Esto dio lugar a la presentación de tres proposiciones de ley, un texto alternativo y enmiendas de los restantes, Grupos Parlamentarios,¹¹³⁸ sin que los intentos por conseguir aunar las distintas propuestas presentadas y

¹¹³⁷ RELAÑO PASTOR, E. Los continuos cambios de la política de inmigración en España *Migraciones Internacionales*, 2004 vol. 2, nº 3 p. 111

¹¹³⁸ Una información detallada de todo la tramitación parlamentaria y una valoración de su contenido se halla en RUIZ DE HUIDOBRO DE CARLOS, J.M. Notas sobre el proceso de reforma legislativa en materia de extranjería e inmigración. Un relato detallado del proceso legislativo *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 1988 nº 4, pp.275-297

alcanzar un acuerdo para aprobar una nueva Ley con el respaldo de todos los grupos políticos diesen resultado al no aceptarse las enmiendas del Partido Popular, que respaldaba al Gobierno, lo que provocó la primera ruptura del consenso político básico que había caracterizado la política migratoria.¹¹³⁹

a) LO 4/2000

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,¹¹⁴⁰ que representaba un planteamiento innovador en la materia, no sólo en nuestra normativa sino también en la comunitaria, al referirse en su planteamiento la integración social, si bien de forma programática y sin concretar el modelo, se publicó huérfana de un preámbulo que señalase su justificación y destacase los aspectos más importantes de su contenido.

Aunque se han señalado las deficiencias e inconsistencias de su planteamiento al confundir los conceptos de extranjería con inmigración y peca tanto de voluntarismo como de ingenuidad,¹¹⁴¹ conviene subrayar que su origen es estrictamente parlamentario, donde priman menos las exigencias de la gestión, y que, a pesar de las múltiples reformas de las que ha sido objeto constituye la arquitectura normativa sobre la que se sustenta la política migratoria española en el siglo XXI.

Las aportaciones de la L.O. 4/2000 fueron muy significativas. El Título I dedicados a los derechos y libertades de los extranjeros actualiza y amplía el contenido de la LO del 85, adecuando su formulación a la jurisprudencia constitucional, en especial su capítulo III, relativo a las garantías jurídicas de los extranjeros, tanto en cuanto a la exigencia de recurso de todos los actos administrativos, incluido el visado,¹¹⁴² como el derecho a la asistencia jurídica gratuita con objeto de garantizar una tutela judicial

¹¹³⁹ RUIZ DE HUIDOBRO DE CARLOS, J.M. La Ley Orgánica 4/2000: Historia de un desencuentro y razón de su desenfoque jurídico. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 2000 nº 7, p. 58.

¹¹⁴⁰ BOE del 12 de enero de 2000, Corrección de errores, BOE del 24 de enero

¹¹⁴¹ RUIZ DE HUIDOBRO DE CARLOS, J.M. op. cit. p.60.

¹¹⁴² Art. 25.3 *“Expedición de visado La denegación deberá ser expresa y motivada e indicar los recursos que procedan. Excepcionalmente y con carácter temporal, el Gobierno podrá establecer para los nacionales de un determinado país, o procedentes de una zona geográfica, supuestos en los que la denegación no ha de ser motivada. Cuando se trate de visados de residencia solicitados por personas que invocan ser titulares de un derecho subjetivo a residir en España reconocido por el ordenamiento jurídico, la denegación deberá ser, en todo caso, motivada”*

efectiva. Se concede rango legal y se regula el derecho a la reagrupación familiar en coherencia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹¹⁴³

El origen parlamentario se nota en el impulso por favorecer la participación ciudadana, ya que no política, de los extranjeros empadronados, permitiendo la elección por y entre ellos de representantes con objeto de participar en los debates y decisiones municipales que les afecten.¹¹⁴⁴

En el ámbito laboral se impone al Gobierno la exigencia de establecer *“anualmente un contingente de mano de obra en el que se fijará el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrecen a los trabajadores extranjeros no residentes en España, con indicación de los sectores y actividades profesionales”*,¹¹⁴⁵ así como un régimen especial para los trabajadores de temporada. El contingente es una medida proactiva para evitar la situación de irregularidad, que parecía consustancial a la situación española, que se compaginaba con otra actuación de carácter reactivo, consistente en regularizar a los que ya se encontrasen en España.

La contraposición o solapamiento de ambas medidas planteo un dilema a la política inmigratoria, ya que, por un lado, parecía absurdo reclutar inmigrantes en origen, cuando en el interior existía un colectivo que disponían de trabajo, pero, por otra parte, si se el contingente se cubría con los inmigrantes que se hallase en España en situación irregular, se le privaba de toda eficacia como vía para canalizar los flujos de forma regular.

La razón esgrimida de forma constante por los empleadores del recurso a trabajadores extranjeros en situación irregular al no contar con trabajadores en condiciones regulares no era, en la mayor de las ocasiones cierta, ya que muchos se dejaban llevar por las ventajas que suponía evitar el cumplimiento de la normativa laboral: condiciones de

¹¹⁴³ AJA, E. La evolución sobre la normativa sobre inmigración en Eliseo AJA y Joaquín ARANGO (eds.) *Veinte años de inmigración en España, perspectivas jurídica y sociológica (185-2004)* Barcelona: Fundación CIDOB 2006 p.28

¹¹⁴⁴ Art 6,2 de la LO 4/2000, ya citada

¹¹⁴⁵ Ibid. Art. 37

trabajo convencionalmente establecidas y cotización a la Seguridad Social.

Estos empleadores consideraban que la posibilidad de que una actuación de la Inspección de Trabajo descubriese la situación era remota, de forma que el riesgo de la imposición de una sanción era asumible y compensaba el ahorro obtenido.

Al contrario de lo que ocurrió en la Ley de Emigración de 1907 la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no ha jugado un papel relevante en la legislación de inmigración.

Por su parte, los inmigrantes en situación irregular sólo en contadas ocasiones se atrevían a denunciar la explotación laboral de la que eran objetos, no solamente por la dificultad de demostrar su relación laboral y exponerse de forma casi segura a perder su empleo, sino porque en ocasiones del proceso terminaba en expulsión.

b) LO 8/2000

La LO 4/2000 se ocupó de intentar remediar esta situación al no incluir la expulsión del extranjero en situación irregular, salvo en determinados supuestos.¹¹⁴⁶

En relación con la integración de los inmigrantes la Ley contempla diversas medidas, que se relacionan en el Cap. IV, dedicado a los actos discriminatorios, la protección de apátridas y menores y, por último, la creación de órganos como el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Inmigración y el apoyo al movimiento asociativo de los Inmigrantes.

Aunque la Ley mandataba al Gobierno para que llevase a cabo su desarrollo reglamentario en el plazo de seis meses, éste tomó la decisión de sustituir el mandato por la elaboración de una nueva Ley.

La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,¹¹⁴⁷ cuenta con una amplia

¹¹⁴⁶ Art. 53.1 de la LO 4/2000, ya citada

¹¹⁴⁷ BOE del 23 de diciembre.

Exposición de motivos, dirigida básicamente a justificar la decisión de “reformular” la L.O. 4/2000. Son las siguientes:

- superación por el fenómeno migratorio de las previsiones de la ley reformada durante su vigencia. Razón poco creíble, si se tiene en cuenta que la L.O. 4/2000, entró en vigor en febrero, y el proyecto de Ley se remitió al Congreso a mediados de septiembre
- el segundo motivo consistía en los compromisos asumidos por España en la cumbre de Tampere sobre creación de un espacio de libertad y justicia, que en modo alguno exigía la modificación de la Ley 4/2000, aunque en los puntos V y VI del preámbulo se apoya de forma explícita en el Acuerdo de Schengen para regular el régimen de entrada, expedición de visados, estancia y prórroga de estancia y sanciones a los transportistas.
- la tercera razón es que la Ley forma parte de un tratamiento global y coordinado de los flujos migratorios, contemplando tanto el aspecto del control de flujos, como la integración de los residentes y la del codesarrollo. Hay que señalar que respecto a estos dos últimos aspectos no aporta ningún elemento nuevo y respecto al segundo, ni se menciona.

Aunque se juzgó en su momento, dado el rechazo político y social que provocó su aprobación, y que supuso la ruptura del consenso generalizado que había imperado desde la aprobación del Reglamento de 1996 y la proposición no de Ley de 1991, que la LO 8/2000 más que una reforma era una contrarreforma de la L.O 4/2000, a pesar de mantener su estructura normativa.¹¹⁴⁸

Incluso podría hablarse de una “ley de revancha”, ya que el objetivo esencial era introducir aquellos elementos que el Partido Popular planteó como enmiendas durante la tramitación parlamentaria. Las modificaciones más significativas en el ámbito del reconocimiento de los derechos consistieron en la denegación del ejercicio de los derechos políticos y sindicales a los inmigrantes en situación irregular, la sustitución del derecho de participación municipal a la posibilidad de ser oídos.

Otro elemento relacionado con la efectividad de la tutela de derechos radica en la motivación de la denegación del visado. En la Ley 4/2000, se

¹¹⁴⁸ AJA E. op. cit. p.30

afirmaba que *“La denegación deberá ser expresa y motivada e indicar los recursos que procedan”*,¹¹⁴⁹ aunque admitiendo algunas excepciones, mientras que en la Ley de reforma la norma general es la falta de motivación aunque se mantiene la exigencia del pie de recurso, siendo obligatoria la motivación de la denegación *“cuando se trate de visados de residencia para reagrupación familiar o para el trabajo por cuenta ajena”*¹¹⁵⁰, decisión en este último caso adoptada por la Autoridad laboral.

En relación con la fijación del contingente pasa de ser una obligación a una posibilidad, ya que solo se establecerá cuando *“exista necesidad de mano de obra”*¹¹⁵¹, con lo que se seguía el mismo criterio que para las autorizaciones individuales.

Otras correcciones de importancia son la restauración de la sanción de expulsión en el supuesto de *“Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido permiso de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida”*,¹¹⁵² así como remisión a desarrollo reglamentario de muchas materias que requerirían rango legal.¹¹⁵³

Aunque en materia de integración no se aportan cambios, en materia de cooperación administrativa, se tiene en cuenta la especial incidencia territorial del fenómeno migratorio y las competencias de las Comunidades Autónomas reconocidas en sus Estatutos de Autonomía se prevé la constitución de subcomisiones de cooperación, con especial referencia a Canarias.¹¹⁵⁴

La LO 8/2000, refleja con rotundidad la posición del Partido Popular, uno de cuyos rasgos es que la dirección de la gestión se sitúa en el Ministerio del Interior, cuyos órganos son los encargados de desarrollar la política inmigratoria, no en vano, en mayo del año 2000, se crea la Delegación del Gobierno para la extranjería y la inmigración¹¹⁵⁵

¹¹⁴⁹ Art. 25.3 de la LO 4/2000, ya citada

¹¹⁵⁰ Ibid. Art. 27.5

¹¹⁵¹ Ibid. Art. 39

¹¹⁵² Ibid. Art. 57.1 de la LO 8/2000, ya citada

¹¹⁵³ AJA, E. op. cit.pág.31

¹¹⁵⁴ Disposición Adicional Segunda de la LO 8/2000, ya citada

¹¹⁵⁵ RR DD 683/ 2000, de 11 de mayo y 1449/2000, de 28 de julio, a la que se adscriben los órganos colectivos como el Consejo Superior de Inmigración y el Foro para la Integración de los inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración

La promulgación de la Ley no sólo provocó una oleada de críticas en el ámbito social, de forma que varios centenares de entidades solicitaron al Defensor del Pueblo que la recurriera por considerar contrarios a la Constituciones determinados preceptos sino que dos Comunidades Autónomas (Andalucía y Aragón) y otros dos Parlamentos (Navarra y País Vasco) presentaron recursos ante el Tribunal Constitucional, que fueron parcialmente estimados, aunque las sentencias de dictaron en noviembre de 2007.

Provocó asimismo la presentación por el Grupo Parlamentario Socialista de una Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LO 8/2000, que, a su vez, reformaba la LO 4/2000.¹¹⁵⁶ Una situación normal desde el punto de vista parlamentario aunque sin visos de viabilidad, dada la composición de las Cámaras, pero indicativa tanto de *“la intensa variabilidad legislativa en la regulación del fenómeno inmigratorio en España, como la abierta discrepancia sobre la misma entre los dos partidos mayoritarios”*¹¹⁵⁷.

c) El Reglamento de 2001

La Disposición final segunda de la L.O. 8/2000 establecía un plazo de seis meses para que el Gobierno aprobase su reglamento. Y en esta ocasión, el Gobierno, casi en el plazo establecido, aprobó el Reglamento de la Ley, mediante la publicación del RD 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.¹¹⁵⁸

El Reglamento persigue los objetivos de la Ley de desarrollo, reforzando el papel de los visados como elemento orientador de la política de inmigración, el refuerzo de los controles en fronteras y el endurecimiento del estatus jurídico de los inmigrantes en situación irregular, tanto mediante la negación de derechos como facilitando su expulsión.

¹¹⁵⁶ BOCG. Congreso de los Diputados. Serie B. VII Legislatura, núm. 127-1, de 6 de abril de 2001.

¹¹⁵⁷RUIZ DE HUIDOBRO DE CARLOS, J. M. El régimen legal de la inmigración en España: el continuo cambio. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 2001 nº 9, p.71

¹¹⁵⁸ BOE del 21 de julio.

No deja de resultar sorprendente que en los momentos en que más se endurece la normativa de extranjería contra la inmigración irregular mayor sea el volumen de los flujos. Esta contradicción, que no pasa desapercibida a la opinión pública, no sólo representa una desautorización y desaprobación de la política de inmigración, sino que tiende a culpabilizar al colectivo de inmigrantes como incumplidores de la legalidad.

El Reglamento de 2001, al igual que ocurría con el Reglamento de 1996 aunque en sentido inverso, incurre en situación de extralegalidad, al regular situaciones o imponer requisitos no previstos en la Ley. Algunos de los ejemplos más significativos que pueden señalarse son: la reducción por los funcionarios encargados de control de entradas del tiempo de estancia en función de los recursos económicos disponibles (art. 24.3), la exigencia para la exención de visados a los cónyuges cuando no exista mala fe y una convivencia de al menos un año en España (art. 49.2 d) y e), el endurecimiento de los requisitos.

En el ámbito laboral, no se incluye a los titulares de autorización de residencia entre los colectivos a quienes se concede un permiso de trabajo sin considerar la situación de empleo (Art. 71.1) *“a las personas que colaboren con las autoridades administrativas y judiciales españolas, o en las que concurran razones de interés nacional o seguridad nacional, las cuales justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España”*¹¹⁵⁹, lo que representa un contrasentido con la línea de implicar a los inmigrantes en la tarea de descubrir y averiguar los particulares o redes que favorecían las situaciones de irregularidad y explotación, forzando el mantenimiento de la situación de irregularidad y manteniendo como única vía la de la expulsión.

El Reglamento utiliza en ocasiones conceptos valorativos e indeterminados para resolver sobre solicitudes dejando un margen excesivo a la arbitrariedad de los responsables de decidir. Un ejemplo evidente es la concesión de permisos de trabajo por cuenta propia. (art. 70.2)¹¹⁶⁰

¹¹⁵⁹ Art. 41.3.d) del Reglamento de ejecución de la LO 8/2000, aprobado por RD 864/2001, de 20 de julio, ya citado

¹¹⁶⁰ Art. 70. Concesión inicial de los permisos de trabajo.2 Por cuenta propia. Para la concesión de los permisos de trabajo por cuenta propia se tomarán en consideración los elementos siguientes:

También se refleja el endurecimiento de la posición en la regulación de los procedimientos de expulsión, al establecer como prioritario el preferente, en perjuicio del ordinario, cuya resolución en un plazo inferior a las cuarenta y ocho horas podría producir indefensión por falta de tutela judicial efectiva, con vulneración del art. 24 de la Constitución.¹¹⁶¹

La aprobación del Reglamento provocó un rechazo social no menor que el que había originado la Ley. En este caso, fueron las organizaciones sociales¹¹⁶² quienes recurrieron al Tribunal Supremo diversos preceptos del Reglamento, basado principalmente en el carácter “contra legem” de los mismos.

En sentencia de 20 de marzo de 2003 el Tribunal Supremo estimó parcialmente los recursos¹¹⁶³, anulando parcialmente 11 artículos del Reglamento, referidos a muchos de los temas que se han señalado más arriba – reagrupación familiar, exención de visado, permiso de trabajo- y otros como restricciones a la libertad de movimiento, régimen de comunicación en los centros de internamiento y repatriación, que el Gobierno consideraba esenciales en su política de inmigración hasta el punto de que la reacción ante la sentencia no fue rehacer el Reglamento para adecuarlo a la Ley sino hacer una nueva Ley para legalizar el Reglamento.

d) Las LL.OO. 11/2003 y 14/2003

Esta posición se refleja en dos normas. En primer lugar, la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros,¹¹⁶⁴ en la que se contemplan medidas para facilitar la expulsión de los inmigrantes en situación irregular que cometen delitos,

a) Incidencia de la actividad a realizar en la creación de empleo, aportación de capital, nuevas tecnologías o mejora de las condiciones de producción.

b) Suficiencia de la inversión para llevar a cabo la explotación del proyecto.

¹¹⁶¹ RELAÑO PASTOR, E. op. cit. p.. 121

¹¹⁶² Andalucía Acoge de la Red Acoge y la Comisión Española de Ayuda al Refugiados (CEAR)

¹¹⁶³ Sentencia de 20 de marzo de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se anulan diversos preceptos del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. BOE de 16 de mayo

¹¹⁶⁴ BOE del 30 de septiembre

estableciendo un procedimiento especialmente ágil y urgente -un plazo no superior a tres días- de autorización judicial de la expulsión.

Y, en segundo lugar, Esta reacción se plasmó en la 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 social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal,¹¹⁶⁵ una especie de “ley ómnibus” que busca adaptar leyes orientadas a regular otras materias a la situación inmigratoria.

La Ley, según su Exposición de motivos persigue los objetivos siguientes:

- mejorar la gestión mediante la simplificación de los procedimientos administrativos,
- reforzar de la lucha contra la inmigración ilegal, con la colaboración de las compañías transportistas, que se extiende a *“todas las personas que, con ánimo de lucro, induzcan, favorezcan, promuevan, o faciliten la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino a España, o su permanencia en nuestro país”*¹¹⁶⁶.
- La incorporación de las Directivas 2001/40/CE y 2002/90/CE y la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2001, y
- la incorporación a la Ley de determinados preceptos del Reglamento de 2001, que habían sido afectados por la Sentencia del Tribunal Supremo de marzo de 2003.

Conviene subrayar que en esta coyuntura la política comunitaria vive un momento de endurecimiento que conecta bien con el planeamiento de esta Ley, llegando incluso a plantearse la criminalización de organizaciones humanitarias que socorren a inmigrantes, lo que no llega a suceder por vulnerar los derechos reconocidos internacionalmente, en particular, respecto a potenciales solicitantes de asilo.

¹¹⁶⁵ BOE del 21 de noviembre

¹¹⁶⁶ Apartado II 2. Párrafo segundo de la Exposición de motivos de la L.O. 14/2003, de 20 de noviembre

La ley no tuvo una acogida favorable tanto por razones de oportunidad, al coincidir con procesos electorales, ni por su contenido, ya que algunas de las modificaciones enunciadas en la Exposición de motivos entraban en contradicción con los fines pretendidos.

Así dentro de la mejora de los trámites administrativos consistente en la obtención de un visado, que permite no sólo entrar sino residir y trabajar, en su caso, en España se traslada a las oficinas consulares una carga de trabajo para la que carecían de medios y ya estaban sobrecargados. El procedimiento no solo no se acorta, sino que, de alguna forma, se duplica al tener que solicitarse una vez en España una “tarjeta de identidad” para residir en España.

La reforma del procedimiento de expulsión incrementa el control judicial aunque no llega a cubrir todos los supuestos,¹¹⁶⁷ aunque la novedad más cuestionada consiste en establecer los datos identificativos de los extranjeros inscritos en el padrón municipal así como establecer la obligación de inscribirse los residentes temporales, y permitir el acceso a los datos del padrón a la Dirección General de la Policía¹¹⁶⁸ establecer un contacto permanente entre el Padrón y el Registro Central de Extranjeros de la Policía, que, aunque con requisitos en cuanto a su acceso, creaba inquietud entre los inmigrantes irregulares, al estar condicionado el derecho al disfrute de beneficios sociales básicos como la asistencia sanitaria .

Debajo de la intensificación de la “lucha contra la inmigración ilegal” subyacía el temor a la violencia terrorista, agudizado tras los atentados de Nueva York, pero la eficacia de las medidas adoptadas resultó dramáticamente cuestionada con los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid.

e) El Reglamento de 2004

A pesar del cambio de Gobierno producido en 2004, la opción que se eligió no fue volver a redactar una nueva Ley de reforma sino sobre la estructura de la LO 4/2000, proceder a la redacción de un nuevo

¹¹⁶⁷ RELAÑO PASTOR, E. op.cit., pág. 131

¹¹⁶⁸ Disposición adicional séptima de la 14/2003, de 20 de noviembre

Reglamento¹¹⁶⁹, que, tanto por su extensión, como por el énfasis en resaltar la nueva orientación de la política inmigratoria, rescatada para el Ministerio de Trabajo a través de la creada Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, se atribuye el carácter de punto de partida. Lo que se refuerza con el establecimiento de un nuevo proceso extraordinario de regularización, aunque en el Reglamento no se utilice esta denominación, aprobado en circunstancias en las que la posición de los países comunitarios más importantes eran contrarios a su realización.¹¹⁷⁰

A pesar de la afirmación de que la nueva estructura del Reglamento pretende una ordenación sistemática, ha sido considerado prolijo y complejo en su aplicación, regulando de forma repetitiva y monótona los distintos procedimientos, de forma que podría haber mejorado técnicamente estableciendo una parte general común para todos los procedimientos y una especial, que incluyese solamente las especificidades de cada uno de ellos.¹¹⁷¹

El Reglamento, al igual que ocurrió con el de 1996, fue elaborado con una gran participación y consenso social, como se refleja en el propio Preámbulo¹¹⁷², lo que evitó que los Tribunales dejaran sin efecto alguno de sus preceptos.¹¹⁷³

En este sentido, el Reglamento de 2004 configura de forma estable la estructura reglamentaria en materia de inmigración, poniendo fin a un periodo caracterizado por cambios repentinos y convulsos.

Las principales novedades del Reglamento se producen en el ámbito laboral mediante procedimientos que intentaban agilizar las ofertas de trabajo para cubrirlas mediante contrataciones en origen, inclusión de los

¹¹⁶⁹ Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE del 7 de enero de 2005

¹¹⁷⁰ Ibid. Disposición transitoria tercera. Proceso de normalización.

¹¹⁷¹ MARTÍN DE LA FUENTE, P. *Análisis del Desarrollo Reglamentario de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Tesis Doctoral inédita Universidad de Salamanca, 2013, p. 163

¹¹⁷² RD 2393/2004, Preámbulo, Párrafo 2º “Se aprueba, en primer lugar, con un altísimo grado de concertación entre las distintas fuerzas políticas, agentes sociales y organizaciones no gubernamentales”

¹¹⁷³ Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de enero de 2007

visados para la búsqueda de empleo, y asociar la contratación al alta en la Seguridad Social.

Con carácter general se refuerzan las garantías en los supuestos de imposición de sanciones y repatriación, se reduce la discrecionalidad de la Administración y se revaloriza la función de las CC.AA.

Un signo de innovación fue el proyecto de puesta en funcionamiento de una aplicación informática común para todos los Departamentos intervinientes en los procedimientos.¹¹⁷⁴ Esta iniciativa era la mejor propuesta para evitar el incumplimiento de plazos, aunque la coordinación de sistemas informáticos tan diferentes y consolidados no era tarea fácil. El plazo para su puesta en funcionamiento tampoco se cumplió y no se han evitado las quejas de los usuarios por las demoras.¹¹⁷⁵

Las mejoras informáticas no resolvían las diferencias de criterios ni conseguían unificar la gestión por lo que entre los encargados de aplicar la normativa surgió la idea de que era necesario crear una “Agencia”.¹¹⁷⁶

El Reglamento, en línea con las últimas normas, traspone al derecho interno las Directivas europeas en la materia, en este caso la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, marcando la pauta en lo que será a partir de este momento la principal característica de la política y normativa española en materia inmigratoria que vendrá condicionada por la normativa comunitaria y los acuerdos y decisiones de los Consejos Europeos, situación que se consolidará con el Acuerdo de Lisboa cuando se “comunitariza” la cuestión migratoria al haberse integrado en los Tratados constitutivos de la UE el “acervo Schengen”.

La incidencia en el empleo de la crisis económica de 2008, y su impacto entre el colectivo inmigrante, llevó al Gobierno a aprobar el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma

¹¹⁷⁴ Disposición adicional segunda del RD 2393/2004. Aplicación informática para la tramitación de los procedimientos.

¹¹⁷⁵ El Defensor del Pueblo urge a revisar la aplicación informática de cita para trámites de extranjería en 8 provincias. Europa Press, Madrid 2 de noviembre de 2019

¹¹⁷⁶ “Yo creo en una base de datos, pero para todos, que todos los organismos implicados se conecten con esa base de datos. Una Agencia con una única base de datos y con todas las competencias”. Respuesta obtenida en la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Ministerio de Administraciones Públicas en MARTÍN DE LA FUENTE, P, op. cit., p..215

anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen,¹¹⁷⁷ a lo que se añadía la posibilidad de otras ayudas económicas para el traslado así como acciones de orientación y formación para su inserción laboral en el país de origen.

Vista la evolución de la población extranjera registrada en el padrón puede comprobarse el escaso impacto que tuvo la medida, a lo que contribuyó la condición establecida en la norma de *“no retornar a España en el plazo de tres años”*.¹¹⁷⁸

II. Unión europea

Con la entrada en vigor de los Tratados de Lisboa queda finalizado el proceso constituyente de la Unión Europea. A partir de ese momento los progresos comunitarios en esta materia transcurrirá por una doble vía:

- El desarrollo de la normativa ordinaria: reglamentos y directivas,
- Documentos del Consejo y de la Comisión: planes y programas de actuación de carácter cuatrienal.

La estructura institucional de la UE ofrece sustanciales diferencias con la estructura institucional de los Estados miembros. Si se analiza n, o solamente su rango sino el valor de los resultados de su actuación.

En el nivel más elevado se hallaría el Consejo Europeo, que es el órgano de mayor rango, encargado de fijar los planes estratégicos de actuación, cuyo desarrollo se encomienda principalmente a la Comisión Europea, quien tiene la misión de velar por el cumplimiento de la legalidad comunitaria.

Otros órganos de la Unión son el Parlamento Europeo, asimilable por su origen a los Parlamentos Nacionales, aunque desde la reforma de los Tratados se reconoce al Parlamento la facultad de codecisión.¹¹⁷⁹

¹¹⁷⁷ BOE del 20 de septiembre

¹¹⁷⁸ Alrededor de 28.000 personas se acogieron a estas ayudas entre 2009 y 2014. *Revista Haz* Fundación 8 de mayo de 2017

¹¹⁷⁹ El artículo 251 del Tratado de las Comunidades Europeas establece el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento.

En el ámbito consultivo la UE cuenta con el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

Dada la disparidad de intereses y posiciones de los Estados miembros, y la progresiva extensión de las materias de competencia comunitarias, la posibilidad de progresar mediante acuerdos unánimes, cuando el número de miembros se incrementó, aconsejó no solamente a cambiar la regla de la unanimidad por la de la mayoría sino utilizar procedimientos menos rígidos y formales que las Directivas y Reglamentos como son las recomendaciones y comunicaciones de la Comisión así como la elaboración de Libros Verdes o Blancos.

Cuando el Consejo Europeo considera que una materia tiene una importancia estratégica para la Unión, pero el grado de desarrollo o el nivel de discrepancias es elevado se convocan Conferencias Intergubernamentales o se abren procesos de consulta en el que se invita a participar tanto a los ciudadanos de forma individual como a instituciones u organizaciones sociales.

El resultado del proceso de consulta se traduce en un acuerdo del Consejo, o, en caso de imposibilidad, de unas conclusiones del Estado miembro que ocupe la Presidencia, y que dan lugar a la aprobación de programas de trabajo conocidos por los nombres de las ciudades en las que se celebraron los Consejos.

II.A. Programas, comunicaciones y “libros”

En materia de inmigración los principales programas han sido los siguientes:

I.A.1) Programas de Tampere y de La Haya

El Programa de Tampere, de octubre de 1999, fue el primer programa plurianual que fijó las prioridades en el ámbito de libertad, seguridad y justicia. El programa de La Haya¹¹⁸⁰, continuador del anterior, fue refrendado en el Consejo Europeo de noviembre de 2004 para los cinco años siguientes.

¹¹⁸⁰ El programa de la Haya reflejó el impacto de los atentados de Madrid al incluir entre sus objetivos prioritarios la lucha contra el terrorismo.

La Comisión en su Comunicación de 10 de mayo de 2005 estableció diez prioridades durante su implementación.¹¹⁸¹

Por lo que hace referencia al ámbito asilo y migración las prioridades fueron las siguientes:

- *establecer un procedimiento armonizado y eficaz que respete los valores y la tradición humanitaria de la Unión.*
- *definir un planteamiento equilibrado para la gestión de la migración mediante el desarrollo de una política de migración que aborde el problema de la migración legal a escala de la Unión, endureciendo al mismo tiempo la lucha contra la migración ilegal, el contrabando y la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños.*
- *desarrollar medidas de apoyo a los Estados miembros e implantar una política mejor en materia de integración que permita aprovechar al máximo el impacto positivo de la migración en nuestra sociedad y nuestra economía e impedir el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes. Así se contribuirá a la comprensión y al diálogo entre religiones y culturas, basados en los valores fundamentales de la Unión¹¹⁸²*

La Comunicación de la Comisión no aporta novedades significativas en cuanto a su contenido, al radicar su variación en los adjetivos -armonizado y eficaz, equilibrado, mejor, al máximo- y no en los sustantivos, en buena parte por el hecho de que *“la decisión sobre cuántos inmigrantes procedentes de terceros países y que trabajen por cuenta propia o ajena pueden admitirse en cada Estado miembro es competencia de cada Estado miembro”¹¹⁸³*, así como por la circunstancia de que en materia de integración social la competencia de la Unión se limita a acciones de fomento y apoyo, por lo que dentro del Programa marco “Solidaridad y gestión de flujos migratorios” se contempla la creación de cuatro Fondos: uno, sobre las fronteras exteriores, otro, para la integración, un tercero, para el retorno y un cuarto, Fondo Europeo para los Refugiados.

Sin embargo, hay que reconocer que en la Comunicación hay una clara separación de estas materias con otras, como la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión o la lucha contra la delincuencia organizada,

¹¹⁸¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia COM (2006) 184 DO C 236 de 24 de septiembre de 2005.

¹¹⁸² Ibid. puntos 3,4 y 6, respectivamente.pág.6

¹¹⁸³ Ibid. pág. 9

la droga o el terrorismo, con las que en ocasiones existía una cierta yuxtaposición.

El discurso comunitario sobre migración se enriquece y diversifica en estos momentos con nuevos documentos y enfoques:

En la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo ¹¹⁸⁴, así como en el Libro Verde «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones», plantea un enfoque distinto sobre las consecuencias en el empleo de la evolución demográfica de la UE, señalando: *“La disminución del número de activos entre 2010 y 2030 será del orden de 20 millones de trabajadores para la UE-25. Ante el impacto que la disminución y el envejecimiento de la población tendrán en la economía y la competitividad europea, la Comisión considera que unos flujos de inmigración más constantes serán necesarios para cubrir las necesidades del mercado laboral y que por lo tanto en la UE es necesario adoptar criterios y normas comunes transparentes y más armonizados para la admisión de los inmigrantes económicos.”*

Los resultados del Libro Verde se reflejan en la Comunicación de la Comisión de 21 de diciembre de 2005¹¹⁸⁵, en la que lamenta la falta de apoyo para establecer un marco general¹¹⁸⁶ por lo que se opta por una directiva marco, que se traduce en una solicitud única de permiso de trabajo y residencia y cuatro directivas específicas:

- sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores muy cualificados,
- sobre las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores estacionales,
- sobre los procedimientos de regulación de la entrada, la estancia temporal y la residencia de las personas trasladadas dentro de una empresa
- sobre las condiciones de entrada y residencia de aprendices remunerados.

¹¹⁸⁴ COM (2003) 336

¹¹⁸⁵ COM (2005) 669

¹¹⁸⁶ La consulta pública señaló las posibles ventajas de un marco horizontal que regule las condiciones de admisión de todos los nacionales de terceros países que desean entrar en los mercados laborales de los Estados miembros. Sin embargo, los propios Estados miembros no prestaron un apoyo suficiente a este enfoque. COM (2005) 669 pág.5

Además, se contempla la intervención de dos instrumentos específicos, la red europea de movilidad profesional (EURES) y la red europea de Migración, creada en Laeken con el objetivo de obtener y facilitar información objetiva, fiable y comparable sobre la migración y el asilo.

Este planteamiento, tanto por su contenido como por el ámbito en el que están ubicados los temas migratorios (JAI), centrado en los temas de la seguridad, como por los criterios que marca el documento “Preferencia comunitaria”, en idéntico sentido a la prioridad que reconoce la legislación española, y “movilidad intracomunitaria”- garantizan medidas eficaces para hacer frente a las carencias señaladas. Es cierto que el margen de que dispone la Comisión es muy limitado dada la posición de los Estados miembros¹¹⁸⁷

Pocos meses después, la Comisión presenta una nueva Comunicación sobre *“El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo”*¹¹⁸⁸, continuadora de una Comunicación previa de diciembre de 2002.

La Comunicación se centra en los problemas de la migración Sur-Norte, es decir, desde África hacia Europa, y enumera las medidas que podrían arbitrarse. No deja de resultar sorprendente que la mayor parte de las medidas constituyan un repertorio de medidas tradicionales -canalización de remesas, identificación de colectividades, denominadas con el término actualizado de “diásporas”, con un planteamiento que merece ser calificado de voluntarista. Por otra parte, algunas medidas como las relativas a la “fuga de cerebros” resultan contradictorias con iniciativas para facilitar la inmigración cualificada.¹¹⁸⁹

La evaluación final del Programa de la Haya puso de relieve que los progresos habían sido desiguales, tanto en el ámbito material como en el geográfico, señalándose como causas la multiplicidad de objetivos, así como la falta de instrumentos para obligar a los Estados a su ejecución.

¹¹⁸⁷ “Los Estados miembros tendrán en cuenta las solicitudes de entrada en su territorio con fines laborales solamente cuando la oferta de empleo propuesta en un Estado miembro no pueda cubrirse mediante mano de obra nacional y comunitaria o mediante mano de obra no comunitaria residente de forma permanente y legal en dicho Estado miembro y que ya pertenezca al mercado regular de trabajo en el citado Estado miembro” (Resolución del Consejo, de 20 de junio de 1994, en relación con el Reglamento (CEE) del Consejo nº 1612/1968.

¹¹⁸⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre *“El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo”* COM (2005) 390 de 1.9.2005

¹¹⁸⁹ Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado

El Tratado de Lisboa dotaba de más fuerza a la Comisión, que podía llevar ante el Tribunal de Justicia Europeo a los Estados incumplidores y limitaba la regla de la unanimidad, con lo que se confiaba en que podrían alcanzarse acuerdos de forma más rápida y de mayor calado.

Por otra parte, la situación en este periodo estaba resultando bastante convulsa, con varios escenarios, definidos en la Estrategia Europea de Seguridad, entre los que figura la cuenca mediterránea, en la que se producen flujos migratorios sin control, que crean tensiones en los países ribereños.

La Comisión, en respuesta al Acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005 sobre acciones prioritarias en África y el Mediterráneo, presentó la Comunicación “El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración”¹¹⁹⁰, en la que se informaba que Frontex *“había puesto en marcha y coordinado varias operaciones marítimas conjuntas en las regiones atlántica y mediterránea, concluido un análisis de riesgo para África y presentado estudios de viabilidad sobre el establecimiento de una red mediterránea de patrullas costeras y un sistema de vigilancia que cubra por entero la frontera marítima meridional de la UE y del Mar Mediterráneo”*.

En este contexto se aprueba el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo,¹¹⁹¹ adoptado por el Consejo JAI, reunido en Cannes en octubre de 2008, y en el que la Presidencia francesa insiste en una posición de dureza ante los flujos migratorios, que se manifiesta en tres de los cinco compromisos adoptados: lucha contra la inmigración ilegal y organizar las expulsiones; aumentar el control de las fronteras y crear una asociación con los países de origen y de tránsito de la inmigración.

Durante todo este periodo, y a pesar de que, desde el Tratado de Lisboa, la Comisión disponía de competencia en materia inmigratoria, en la práctica, como consecuencia de la tendencia dominante de recelo ante la presencia de extranjeros, la Comisión recurre a instrumentos jurídicos “blandos”, en forma de “comunicaciones”, que se complementa con un amplio abanico de Directivas, promovidas en el ámbito de Justicia e Interior.

I.A.2) Reglamentos y directivas

¹¹⁹⁰COM C (2006) 735 final - no publicada en el Diario Oficial

¹¹⁹¹ N° Doc. 13189/08, ASIM 68, de 24 de septiembre de 2008, (No publicado en el DO)

Aunque se habían publicado con anterioridad algunas Directivas, es a partir de 2001, cuando se incrementa su número, como se refleja en la siguiente relación:

a) En materia de inmigración:

- Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.¹¹⁹²
- Directiva 2001/51/CE DEL CONSEJO de 28 de junio de 2001 por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985¹¹⁹³
- Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.¹¹⁹⁴
- Directiva 2002/90/CE, del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.¹¹⁹⁵, desarrollada por la Decisión Marco 2002/946/JAI, destinada a reforzar el marco penal de estas conductas.¹¹⁹⁶
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.¹¹⁹⁷.
- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.¹¹⁹⁸ Modificada por la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional.¹¹⁹⁹

¹¹⁹² DO CE L 149 de 2 de junio de 2001

¹¹⁹³ DO CE L 187, de 10 de julio de 2001

¹¹⁹⁴ DO CE L 212 de 7 de agosto de 2001. Transpuesta por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, resultó inaplicable hasta la crisis provocada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, a pesar de que haberse producido con anterioridad crisis de análoga naturaleza e impacto.

¹¹⁹⁵ DO CE L 328 de 5 de diciembre de 2002

¹¹⁹⁶ Ibid.

¹¹⁹⁷ DO CE nº L 251 de 3 de octubre de 2003

¹¹⁹⁸ DO CE nº L 016 de 23 de enero de 2004

¹¹⁹⁹ DO UE L 132 de 19 de mayo de 2011

- Directiva 2003/101/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.¹²⁰⁰
- Reglamento (CE) No 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2004 por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas)
- Directiva 2004/81/CE sobre permisos de residencia a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos.¹²⁰¹
- Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre obligación de los transportistas de comunicar datos de las personas transportadas.¹²⁰²
- Directiva 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.¹²⁰³
- Directiva 2005/71/CE DEL CONSEJO de 12 de octubre de 2005 relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científico.¹²⁰⁴
- Directiva 2008/115/CE¹²⁰⁵ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. ¹²⁰⁶
- Directiva 2009/50/CE DEL CONSEJO, de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.¹²⁰⁷ Derogada por la Directiva (UE) 2021/83, de 20 de octubre de 2021.¹²⁰⁸
- Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las

¹²⁰⁰ DO UE L 321 de 6 de diciembre de 2003

¹²⁰¹ DO UE L 261 de 6 de agosto de 2004

¹²⁰² DO UE L 261/24, de 6 de agosto de 2004

¹²⁰³ DO UE L 375 de 23 de diciembre de 2004

¹²⁰⁴ DO UE L 289, de 3 de noviembre de 2005

¹²⁰⁵ DOL UE L 348 de 24 de diciembre de 2008

¹²⁰⁶ Esta Directiva fue objeto de reparos en muchos de sus aspectos por instituciones como el Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) y la Internacional Socialista (23 Congreso), así como desde el ámbito académico y suscitó el rechazo por organizaciones social por considerarla un mensaje dirigido a la opinión pública europea para intentar garantizar su protección frente a la amenaza de una inmigración sin control.

¹²⁰⁷ DO UE L 155, de 18 de junio de 2009

¹²⁰⁸ DO UE L 382 de 28 de octubre de 2021

sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.¹²⁰⁹

- Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por las que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.¹²¹⁰
- Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.¹²¹¹
- Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.¹²¹²
- Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos reconocidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores¹²¹³
- Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales.¹²¹⁴
- Directiva UE 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariados, programas de intercambios de alumnos o proyectos educativos y colocación “au pair”. Versión refundida de las Directivas 2004/114/CE y 2005/71/CE ¹²¹⁵

¹²⁰⁹ DO CE L 168 de 30 de junio de 2009

¹²¹⁰ DO UE L 101 de 15 de abril de 2011

¹²¹¹ DO UE L 343, de 23 de diciembre de 2011

¹²¹² DO UE L 94 de 28 de marzo de 2014

¹²¹³ DO UE L 128 de 30 de abril de 2014

¹²¹⁴ DO UE L 157 de 27 de mayo de 2014

¹²¹⁵ DO UE L 132 de 21 de mayo de 2016

- b) En materia de refugio y asilo se elaboraron las directivas siguientes:
- Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros.
 - Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida ¹²¹⁶.
 - Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado¹²¹⁷
 - Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.¹²¹⁸
 - Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimiento comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional¹²¹⁹.
 - Directiva 2013/33/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional ¹²²⁰.

¹²¹⁶ DO UE L 304/12, de 30 de septiembre de 2004

¹²¹⁷ DO UE L 326/13, de 13 de diciembre de 29 de 2005

¹²¹⁸ DO UE L 337/9, de 20.de diciembre de 2011

¹²¹⁹ DO UE 180/60, de 29 de junio de 2013

¹²²⁰ DO UE 180/96, de 29 de junio de 2013

III. Comunitarización de la normativa española de inmigración

III.A. LO. 2/2009

La intensa actividad normativa europea tiene reflejo en la normativa española, no tanto en las reformas normativas llevadas a cabo en los primeros años del siglo XXI, ya que tanto por el plazo existente para la transposición de la normativa comunitaria como por la prioridad política por contar con una Ley que se adecúe al planteamiento político del Gobierno, no son numerosas las Directivas transpuestas.¹²²¹ No ocurre así al final de la década en la que tanto en la L.O. 2/2009 como en su Reglamento¹²²²

La legislación española en materia de extranjería tardará un cierto tiempo en culminar su evolución, alcanzando un punto de equilibrio como resultado de su adaptación a la normativa europea, con la LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,¹²²³ que representa significa el final de un tortuoso trayecto normativo, tanto en el plano legal como reglamentario. En una síntesis, de las sucesivas leyes reformadas, puede señalarse que de la LO 4/2000 se mantiene la estructura básica que las sucesivas leyes irán completando. La LO 8/2000, marca un claro sesgo hacia posiciones restrictivas de los derechos y refuerzo de los aspectos de control; la LO 14/2003 mantiene la misma orientación, legalizando aquellos aspectos que había desarrollado el reglamento de la Ley anterior, y que fueron anulados por el TS. La LO 2/2009 se sitúa en una posición más equilibrada, incorporando a nuestro ordenamiento la doctrina jurisprudencial sobre los las libertades y derechos de los extranjeros, así como las diversas directivas que conformaban la política de la Unión en materia inmigratoria.¹²²⁴

¹²²¹ El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social transpone Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003

¹²²² Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, que desarrolla las Directivas transpuestas por la LO

¹²²³ BOE del 12 de diciembre

¹²²⁴ En el preámbulo de la Ley se relacionan las nueve Directivas, fechadas entre 2003 y 2009, cuyo contenido se incorpora, así como las obligaciones derivadas del I Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio n.º 197 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005

De los seis objetivos que se señalan en el preámbulo de la LO 2/2009, algunos como el primero: *“Establecer un marco de derechos y libertades de los extranjeros que garantice a todos el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”* había sido obra del TC que en las sentencias de noviembre y diciembre de 2007 había perfilado el contenido y hasta casi el propio redactado de los diferentes artículos.

Otros objetivos como el de *“Perfeccionar el sistema de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales, reforzando la vinculación de la capacidad de acogida de trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo”* se plantea en un momento en que no solo ha disminuido la presión migratoria hacia España sino que los cauces seguidos en años precedentes como establecimiento de contingente, o visados para búsqueda de empleo habían dejado de ser utilizadas, por lo que tiene más de declaración de intenciones que de aplicación práctica.

El punto de equilibrio de la norma se aprecia en mantener los medios e instrumentos de control de flujos, especialmente las sanciones a los que conforman lo que la Ley de Emigración de 1907 denominaba la *“industria de la emigración”*: transportistas, ahora aéreos, e intermediarios.

En materia de integración la Ley se refiere a tres planos. El europeo, en realidad poco desarrollado como modelo, salvo que se entienda por integración la protección de nuevos colectivos vulnerables: trata de seres humanos y personas merecedoras de protección internacional. El estatal español, que se resume en la creación de un fondo y el autonómico y local, en el que cada entidad se guiará por su propio planteamiento, en función de las prioridades políticas -el conocimiento de la lengua propia puede jugar un papel relevante- y el nivel de presión a que se enfrenten en función de la situación geográfica: Ceuta y Melilla o Canarias.

La Ley reconoce el hecho de que, a pesar de la formulación constitucional de incluir entre las competencias exclusivas del Estado la inmigración¹²²⁵ se había transferido a Cataluña en base a sus competencias estatutarias sobre ejecución de la legislación

¹²²⁵ CE 1978 Título VIII. Cap. Tercero. Art. 149.1. *“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 2.ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.”*

laboral, la competencia para la concesión de las autorizaciones iniciales de trabajo.¹²²⁶

Finalmente se reafirma la voluntad de reforzar e institucional el diálogo tanto con los agentes sociales como los propios inmigrantes y las organizaciones con implantación en dicho ámbito.

Los anteriores objetivos tienen la siguiente plasmación en el texto de la Ley:

El artículo 2bis de la Ley, titulado “La política migratoria” da entrada al reconocimiento, junto a las funciones del Gobierno, de la competencia de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, fijando a continuación los principios que han de seguirse en el ejercicio de las competencias reconocidas, y en el que, junto a algunos de nueva formulación, como la coordinación con las políticas de la UE, igualdad efectiva entre hombres y mujeres o persecución de la trata de seres humanos, se reiteran algunos tradicionales como *“la ordenación de flujos migratorios laborales, de acuerdo con la situación nacional de empleo”* y *“la igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social”*.¹²²⁷

La Ley refleja la terminología imperante en la normativa comunitaria sobre todo la utilizada en el “espacio Schengen” al incluir entre los principios *“la lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas”*.¹²²⁸

La estructura de la Ley, tras el título preliminar, se compone de cinco títulos, además del preliminar.

El Título I se dedica al reconocimiento de derechos, libertades y obligaciones de los extranjeros, sobre el criterio general de que su ejercicio se basa en la equiparación y prohibición de discriminaciones injustificadas y con el horizonte de una progresiva equiparación sustentada en la residencia legal.¹²²⁹

Ya se ha señalado el papel esencial de la Jurisprudencia constitucional¹²³⁰ en la regulación de los derechos de reunión y manifestación, asociación, sindicación y

¹²²⁶ Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. BOE del 22 de septiembre

¹²²⁷ Art. 2 bis 2 b) y j) de la LO 2/2009, ya citada.

¹²²⁸ Ibid. Art. 2 bis 2 g)

¹²²⁹ Ibid. Art. 3

¹²³⁰ SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, 259/2007, de 19 de diciembre y 260/2007, 261/2007, 262/2007, 263/2007, 264/2007 y 265/2007, estas últimas de 20 de diciembre.

huelga, así como en asistencia jurídica como garantía de la tutela judicial.¹²³¹ En cambio, en relación con la participación pública se limita al derecho de audiencia y no de elección de representantes.¹²³²

También es destacable la influencia de las Recomendaciones del Defensor del Pueblo en relación con los derechos de educación y reagrupación familiar.

El equilibrio de la Ley se manifiesta, apoyándose en la jurisprudencia constitucional, en que el derecho al rechazo de los extranjeros en situación irregular y a su expulsión está justificado en los límites de todo derecho.

La influencia de la normativa comunitaria se refleja en el Título II dedicado al Régimen jurídico de los extranjeros en España. En el mismo se regulan las distintas situaciones, desde la entrada, estancia, residencia y las distintas peculiaridades que afectan a las personas por sus circunstancias personales - apátridas, indocumentados, refugiados, menores no acompañados, estudiantes, etc.- o por su actividad lucrativa por cuenta propia o ajena, finalizando con la regulación de las tasas.

El carácter equilibrado de la norma se aprecia, entre otros puntos que habían sido objeto de variaciones, en la motivación del visado, manteniéndose la obligación, establecida en la LO 14/2003, de hacerlo en los supuestos de reagrupación familiar o para el trabajo por cuenta ajena además de los supuestos establecidos en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.¹²³³

Son cinco los supuestos contemplados para realizar una actividad lucrativa: el régimen general, cuya autorización está condicionada a la situación nacional de empleo; la gestión colectiva de contrataciones en origen -nueva formulación del contingente- que tiene carácter potestativo, las contrataciones de temporada, cuya necesidad no se cuestiona, los trabajadores altamente cualificados y los regímenes especiales de trabajadores fronterizos y de prestación transnacional de servicios. Además de estas situaciones se contemplan los supuestos, regulados en la normativa desde tiempo inmemorial, de exenciones a la situación nacional de empleo y de excepciones al permiso de trabajo.

El título III representa en general el fortalecimiento de las sanciones, que, aunque con incremento de las garantías para los afectados, que, en los casos de devolución,

¹²³¹STC 236/2007, de 7 de noviembre.

¹²³² Art. 6.2. de la LO 2/2009, ya citada

¹²³³ Ibid. Art. 27.6

fue objeto de reproche constitucional¹²³⁴. También aumentó del plazo de internamiento, de 40 a 60 días, sin que existiese presión de la UE para hacerlo. El último título está orientado a reforzar la coordinación y cooperación administrativa mediante la creación de la Conferencia Sectorial de Inmigración y la potenciación de la Comisión Laboral Tripartita.

La forma en que se aprobó y promulgó la LO 2/2009 mediante un artículo único de reforma la Ley 4/2000, la originaria, que da nueva redacción y numeración a artículos que habían reformados por las leyes intermedias, hace que su lectura y comprensión resulten arduas. La técnica parece haberse importado de la forma en que ha sido elaborada los tratados constitutivos de la UE. Hubiese sido mucho más apropiado y conforme con nuestra tradición normativa, dado el consenso político existente y su vocación de pervivencia, haber procedido a elaborar un texto refundido de la norma. En particular porque va dirigida a un colectivo, que puede tener un conocimiento insuficiente del idioma, lo que justificaría facilitar su lectura y comprensión.

La normativa de extranjería ha experimentado desde la aprobación de la LO 2/2009 cinco modificaciones de mayor calado político que jurídico. alcanzando un cierto punto de equilibrio, con la LO 2/2011, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,¹²³⁵ que representa significa el final de un tortuoso trayecto normativo, tanto en el plano legal como reglamentario. En una síntesis, de las sucesivas leyes reformadas, puede señalarse que de la LO 4/2000 se mantiene la estructura básica que las sucesivas leyes irán completando. La LO 8/2000, marca un claro sesgo hacia posiciones restrictivas de los derechos y refuerzo de los aspectos de control; la LO 14/2003 mantiene la misma orientación, legalizando aquellos aspectos que había desarrollado el reglamento de la Ley anterior, y que fueron anulados por el TS. La LO 2/2009 se sitúa en una posición más equilibrada, incorporando a nuestro ordenamiento la doctrina jurisprudencial sobre los las libertades y derechos de los extranjeros

La primera referencia hace referencia al derecho de los inmigrantes a la asistencia sanitaria. En virtud de lo previsto en la disposición final tercera del RD-L 16/2012, de 20 de abril, Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones,¹²³⁶ resulta de aplicación su artículo 3 ter, que limita

¹²³⁴ STC 17/2013, de 31 de enero.

¹²³⁵ BOE del 12 de diciembre.

¹²³⁶ BOE del 24 de abril

el derecho de los extranjeros no registrados ni autorizados a la atención sanitaria de urgencia en caso de enfermedad grave o accidente hasta el alta y a la asistencia al embarazo, parto y postparto. Esta situación se revirtió mediante el RD-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud¹²³⁷, cuyo artículo 3 ter dispone *“Las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España tienen derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española”*, lo que sin modificar el texto de la LO 4/2000, su contenido varía de forma radical.

Las cinco modificaciones siguientes vienen impuestas por la normativa europea y se refieren a la residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género (art. 31 bis)¹²³⁸; residencia de larga duración (art. 32)¹²³⁹; régimen especial de investigadores (art. 38), que es derogado por el RD-ley 11/2018¹²⁴⁰; y expulsión del territorio de residentes de larga duración acogidos a protección internacional reconocida por otro Estado miembro de la UE¹²⁴¹ y víctima de la trata de seres humanos (art. 59), modificado por la LO 10/2011¹²⁴², como consecuencia de la Sentencia 2009/143/TJCE, de 14 de mayo, que condenó a España por no aplicar la Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril, y vuelto a modificar por la disposición final segunda de la L.O. 8/2015.¹²⁴³

Finalmente, el TS en sentencia de 10 de febrero de 2015 declara inaplicable el derecho de los extranjeros recluidos en centros de internamiento a tener en su

¹²³⁷ BOE del 30 de julio

¹²³⁸ Art. 1 de la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE del 28

¹²³⁹ Disposición final 2.1. de Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial BOE del 29 de junio

¹²⁴⁰ Disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE del 4 de septiembre

¹²⁴¹ Disposición final 2.2 de la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE del 29 de junio

¹²⁴² Disposición final 2 de Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

¹²⁴³ Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE del 23 de julio

compañía a sus hijos menores, salvo que existan módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar.¹²⁴⁴

Tal variedad y dispersión de textos normativos no plantea de nuevo una vieja cuestión, ya abordada en relación con la emigración, sobre la conveniencia de regulación vertical de los derechos de los extranjeros en un texto único o una contemplación horizontal de forma que se regule la situación de los extranjeros cuando se regulan cuestiones que afectan a otros sectores de la población.

La Disposición final tercera de la LO 2/2009, de 11 de diciembre, contenía una habilitación general para su aplicación y desarrollo. A su amparo se publicó el RD 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009,¹²⁴⁵ que representa el Reglamento de la ley y deroga el Reglamento del año 2004.

A diferencia de aquel, el nuevo Reglamento se mantiene dentro de los límites de la Ley de desarrollo, por lo que no parece procedente realizar una detallada exposición de su contenido.

Al igual que aquel y el de 1996 se favoreció la participación social de los colectivos afectados, incluso elevándolo a un mayor grado de formalización al llevarlo a la Mesa del Diálogo Social.

Uno de los objetivos que el Reglamento plantea es una vez más *“clarificar, simplificar y ordenar procedimientos complejos, cuya tramitación puede ser mejorada desde la perspectiva de la agilidad y seguridad jurídica”*, sin que exista unanimidad tanto entre la doctrina como entre los encargados de su aplicación de haberlo conseguido la opinión dominante es que el Reglamento mantiene una estructura que tiende a repetir los diversos elementos que configuran cada procedimiento de forma que su aplicación resulta compleja,¹²⁴⁶ recomendándose una división entre una parte general común para todos los procedimientos y una específica para los que lo requirieran.

En los aspectos normativos el Reglamento ha superado los controles de legalidad y son escasas las sentencias que anulan determinados requisitos de carácter administrativo.¹²⁴⁷ Por otra parte, el Reglamento precisa determinados conceptos

¹²⁴⁴ Art.62 bis de la LO 4/2000, ya citada

¹²⁴⁵ BOE del 30 de abril

¹²⁴⁶ MARTIN DE LA FUENTE, P. op.cit, p..286

¹²⁴⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2013. Recurso contencioso administrativo número 343/201

indeterminados utilizados por la Ley, fijando la cuantía de los recursos económicos que se consideran suficientes para la concesión de determinadas autorizaciones.

El Reglamento incide en la importancia de la coordinación administrativa, mayor ahora que se abierto a la gestión parcial, por parte de las Comunidades Autónomas. El mayor grado de informatización de los órganos encargados de la gestión no han logrado cumplir los plazos establecidos, en parte por la carencia crónica de medios personales, aunque se piensa que con la creación de la Agencia la solución sería más factible.¹²⁴⁸

III.B. Desarrollo reactivo de la política inmigratoria de la UE

Los atentados terroristas tanto de Estados Unidos como de Madrid influyeron no solamente en las políticas nacionales en materia de extranjería, sino también en el ámbito comunitario.

En este clima se inician los trabajos preparatorios del Programa de Estocolmo, llamado a continuar la política comunitaria en el ámbito de Justicia e Interior entre 2010 y 2015, y en el que los derechos del ciudadano europeo y su seguridad se convierten en objetivos estratégicos.¹²⁴⁹

El Programa de Estocolmo, aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2009, lleva por título “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”¹²⁵⁰. El documento representa el planteamiento más amplio y completo en relación con el Espacio de libertad, Seguridad y Justicia, presentando una visión de apertura a los otros ámbitos: el respecto a los derechos de los extranjeros, tanto sean residentes legales como solicitantes de asilo, como con la dimensión exterior, la colaboración con terceros países y las organizaciones internacionales.

Quizá pueda reprocharse una vez más la contradicción entre la brillantez de los análisis, en materia de necesidades laborales y demográficas de la Unión, y la modestia e inconcreción de las medidas que se proponen.

El Programa de Estocolmo distingue con claridad, dentro del epígrafe “Una Europa que protege” los aspectos relativos a las actuaciones policiales para prevenir y luchar contra las distintas formas de delincuencia, en particular, la trata de seres humanos y el terrorismo, de la gestión integrada de las fronteras exteriores y la

¹²⁴⁸ MARTIN DE LA FUENTE, P. op.cit, pp. 298-299

¹²⁴⁹ Hasta los últimos borradores se barajó titular el documento “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”

¹²⁵⁰ DO UE C 115/01 (2010) de 4 de mayo de 2010

política de visados, de la “Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo”.

En relación con la lucha contra la inmigración ilegal, que se considera parte fundamental de la política común de inmigración, se repiten las propuestas tradicionales: gestión integrada de fronteras, cooperación con los países de origen y tránsito y apoyo de la cooperación policial y judicial, política de repatriación eficaz y retorno voluntario. En este aspecto, el discurso vuelve a uso de calificativos sin valorar que hasta el momento no se han alcanzado los objetivos propuestos con la novedad de ofrecer *“asistencia por parte de la Comisión y Frontex y los Estados miembros con carácter voluntario, a los Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas y desproporcionadas”*¹²⁵¹

Como medidas novedosas que se introducen figuran el elaborar una estrategia común y coherente frente a los países que no colaboren en la readmisión de sus propios nacionales, así como la cooperación práctica mediante el flete periódico de vuelos conjuntos de retorno, financiados por Frontex y la creación de una red de funcionarios de enlace en los países de origen y tránsito¹²⁵²

Dentro de este apartado, el Programa de Estocolmo se ocupa, aunque brevemente, de los Menores no acompañados, a quienes se incluye dentro de los colectivos vulnerables, y para los que se propugna un programa de actuación, sobre la base del interés superior del menor, de medidas de prevención, protección y asistencia al retorno, siendo imprescindible la cooperación de los países de origen.¹²⁵³

El movimiento conocido como “Primavera árabe” y sus efectos en las llegadas de inmigrantes a través del Mediterráneo situaron a la migración entre las prioridades de la agenda política comunitaria. El planteamiento de abordar el tema migratorio desde un enfoque global y no desde el ámbito específico de los Consejos de Interior fue ganando terreno, en la medida en la que la política exterior de la Unión se robustecía. Además de los Estados miembros, la Unión podía impulsar convenios con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios y allana su posición con ayudas económicas relacionadas con su desarrollo, lo que era conocido como “la política exterior de la migración”.

La Comisión se hizo eco de este enfoque en la Comunicación de 18 de noviembre de 2011, titulada “Enfoque Global de la Migración y la Movilidad”¹²⁵⁴ (GAMM), en la que se plantea como objetivo la aproximación entre las dimensiones externa e interna de las políticas migratorias.

¹²⁵¹ “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, p.30

¹²⁵² Ibid., p. 31

¹²⁵³ Ibid. p.32

¹²⁵⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones SEC (2011) 1353

El GAMM se centra en cuatro pilares: *“organizar y facilitar la migración legal y la movilidad; prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; promover la protección internacional y, en cuarto lugar, potenciar la dimensión exterior de la política de asilo y maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad”*¹²⁵⁵

Aunque los tres primeros pilares no aportan novedades significativas en el fondo, en la forma se aprecian diferencias importantes. Se sustituye el término inmigración ilegal por el de “irregular” mientras se sigue manteniendo el de “migración legal” y se pone el énfasis en la protección de los derechos humanos evitando todo planteamiento “belicistas”.

El nuevo apartado utilizará como instrumentos los *“procesos de diálogo y cooperación regional y subregional”*, entre los que destacan la Asociación UE-África, con el proceso de Rabat, y el proceso de Praga para los países del Este de Europa, incluida la cooperación con Turquía.

Para la financiación del GAMM se crean el Fondo para el Asilo y la Migración de la UE y el Fondo para la Seguridad Interior.

Todas las previsiones indicaban que el Programa de Estocolmo sería seguido por otro similar¹²⁵⁶, que llegase hasta 2019, incluso llegó a ponerse nombre, “Programa de Roma”, porque las previsiones eran que fuese aprobado en diciembre de 2014, como culminación de la Presidencia italiana, aunque el programa no salió adelante sino que fue sustituido por el documento denominado “Orientaciones estratégicas en materia de Justicia y Asuntos de Interior”¹²⁵⁷ en las que se pone el énfasis en la consolidación de los instrumentos jurídicos y las medidas políticas existentes, insistiendo en la aplicación coherente y eficaz de las medidas existentes y en la intensificación de la cooperación. Esta decisión es significativa de la situación a la que se había llegado en la Unión en relación con los temas migratorios. Por una parte, el planteamiento había entrado en bucle de forma que los sucesivos documentos volvían una y otra vez sobre los mismos temas, sin que hubiese correspondencia entre los planteamientos teóricos y los avances prácticos, entre las posiciones propuestas por la Comisión y las medidas prácticas acordadas por los Consejos. Esta situación no ha experimentado hasta el momento variaciones

¹²⁵⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones SEC (2011) 1353, p. 7

¹²⁵⁶ En la reunión del Consejo JAI de 6-7 de junio de 2013 se encomendaba a la siguiente Presidencia que “continuará con la implementación del Programa de Estocolmo y lanzará discusiones sobre líneas estratégicas para el futuro del área de libertad, seguridad y justicia”

¹²⁵⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2014 EUCO 79/14 (No publicado en el Diario Oficial)

significativas de forma que la política migratoria de la UE continúa inacabada como consecuencia de afectar a elementos claves de los Estados miembros.¹²⁵⁸

Al mismo tiempo se multiplican los organismos de apoyo y ayuda, lo que introducía elementos de confusión y de pérdida de eficacia. También había perdido impulso la actividad normativa, de forma, que en este periodo no se aprueban nuevas Directivas, sino que solamente se producen avances en aquellas materias en las que existía un mayor margen de actuación y consenso político: los temas del “espacio Schengen” y el desarrollo de las medidas de control con la aprobación de Reglamentos, en su mayor parte modificaciones de normas anteriores, algunas de apenas uno o dos años de vigencia:

- Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)¹²⁵⁹
- Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) nº. 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.¹²⁶⁰
- Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) nº 767/2008 y (UE) nº 1077/2011.¹²⁶¹
- Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE)

¹²⁵⁸ PINYOL-JIMÉNEZ, G. *Deconstrucción de la política europea de inmigración* Newsletter enero 2019

¹²⁵⁹ DOUE L 77/1 de 23 de marzo de 2016

¹²⁶⁰ DOUE L 251/1 de 16 de septiembre de 2016

¹²⁶¹ DOUE L 327/20, de 9 de diciembre de 2017

nº 1077/2011, (UE) nº 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226¹²⁶²

- Decisión de ejecución (UE) 2018/1548 de la Comisión, de 15 de octubre de 2018, por la que se establecen medidas para la elaboración de la lista de personas identificadas como personas que han sobrepasado el periodo de estancia autorizada en el Sistema de Entradas y Salidas (SES) y el procedimiento para ponerla a disposición de los Estados miembros.¹²⁶³
- Reglamento (UE) 2018/1726 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), y por el que se modifican el Reglamento (CE) nº. 1987/2006 y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) nº. 1077/2011¹²⁶⁴
- Reglamento (UE) 2019/817, del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 767/2008, UE 2016/3099, (UE) 2017/2226, UE 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo.¹²⁶⁵
- Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624.¹²⁶⁶

Toda esta producción reglamentaria no logra ocultar la situación de enfrentamiento existente entre el Parlamento y el Consejo, de forma que nuevas directivas propuestas por la Comisión, como la modificación de la Directiva 2014/36/UE, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros, quedaron bloqueadas hasta la formación de la nueva Comisión en 2020. La Comisión saliente en su informe de situación

¹²⁶² DO UE L 259/39 de 16 de octubre de 2018

¹²⁶³ DO UE L 295/99 de 21 de noviembre de 2018

¹²⁶⁴ DO UE L 295/99 de 21 de noviembre de 2018

¹²⁶⁵ DO UE L 135/27 de 22 de mayo de 2019.

¹²⁶⁶ DO UE L 295/1, de 14 de noviembre de 2019

sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración hace un balance, lógicamente favorable, sobre las actuaciones llevadas a cabo entre 2014 y 2019.¹²⁶⁷

III.C. La crisis de los refugiados: Agenda Europea de Migración

Esta situación de bajo perfil, reflejada en la no continuidad de un Programa de actuación que continuase el de Estocolmo y en la aprobación por el Consejo Europeo de junio de 2014 de unas orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia con vigencia prevista hasta 2019, saltaría por los aires con las crisis de refugiados de 2015.

La crisis de los refugiados hizo reaccionar a todas las instancias comunitarias.¹²⁶⁸ La Comisión lo hizo presentando una Comunicación sobre “Una Agenda Europea de Migración”¹²⁶⁹, presentada en mayo de 2015, uno de cuyos pilares consistía en “una política común de asilo sólida”

Tras un análisis crítico de la situación existente,¹²⁷⁰ la Comisión considera clave adoptar las medidas siguientes:

- nuevo sistema de seguimiento y evaluación del SECA,
- directrices contra los abusos del sistema de asilo,
- tramitación rápida de solicitudes de asilo de países seguros,
- mejora de la identificación de los migrantes (Eurodac), y
- revisión del Reglamento de Dublín.

El incremento desmesurado en el número de solicitudes de asilo presentadas como consecuencia de la crisis de refugiados, - 1,26 millones en 2015 y 1,20 millones en 2016, tras un aumento de 694 000 solicitantes entre 2014 y 2015, según datos de Eurostat- conmocionó a la opinión pública europea, y alentó las opciones políticas de ultraderecha, que utilizaron la xenofobia como una de sus señas de identidad.

¹²⁶⁷ COM (2019) 481, de 16.10.2019.

¹²⁶⁸ “La tragedia vivida por miles de migrantes que ponen sus vidas en peligro para cruzar el Mediterráneo nos ha conmocionado a todos” Una agenda europea de migración. p. 2.

¹²⁶⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre una agenda europea de migración COM (2015) 240 13 de mayo de 2015

¹²⁷⁰ “Una de las deficiencias de la actual política de asilo es la falta de confianza entre los Estados miembros, principalmente como consecuencia de la fragmentación persistente del sistema de asilo. Esta situación tiene una incidencia directa en el comportamiento de los solicitantes de asilo, que tratan de presentar múltiples solicitudes, pero también en la opinión pública europea: hace cundir el sentimiento de que el actual sistema es fundamentalmente injusto” Ibid. p.14

Aunque se disponía de la antigua Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, como instrumento jurídico hacer frente a esta situación, las ambigüedades de redacción y la llamada a la solidaridad se revelaron insuficientes para vencer las resistencias de los Estados, lo que se tradujo en quedarse lejos de los objetivos marcados, y generar una sensación de incapacidad y frustración.¹²⁷¹

La Comisión se vio sobrepasada por el fenómeno e improvisó diversas acciones de reasentamiento y reubicación, tanto para situaciones de emergencia como de forma permanente de refugiados y personas desplazadas¹²⁷², que no obtuvieron de los Estados la aceptación prevista.

Asimismo, y en una situación de hiperactividad que refleja la tensión, la UE plantea medidas para reformar el SECA, patrocina las misiones Tritón y Sophía de vigilancia y rescate en el Mediterráneo, coordinadas por Frontex, y formaliza “acuerdos de externalización” con Turquía y Libia, práctica que se extiende a diversos países de tránsito de los flujos migratorios africanos hacia la UE como Marruecos, Níger, Egipto, Mauritania, Sudán, Malí, financiados con el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África creado en noviembre de 2015.

La primera parte de la Agenda Europea de Migración consiste en la adopción de acciones inmediatas: salvar vidas en el mar, persecución de las redes de traficantes, reubicar a los llegados de una forma equilibrada entre todos los Estados miembros¹²⁷³ y vías seguras de reasentamiento de las personas necesitadas de protección internacional y abordar la migración desde su origen.

En el medio plazo, una mejor gestión de la migración se apoya en cuatro pilares: reducir los incentivos a la migración irregular, mejorar la gestión de las fronteras exteriores, una política común de asilo y una nueva política para la migración legal.

A pesar de que el vocabulario se ha remozado el contenido se mantiene prácticamente invariable. Si nos detenemos en las medidas clave de la “nueva política de la migración legal” encontramos que son las siguientes: modernización

¹²⁷¹ Esta directiva se reactivó, o, con más propiedad, comenzó a aplicarse con motivo del éxodo de ucranianos a consecuencia de la invasión de su territorio por Rusia en la primavera de 2022.

¹²⁷² Recomendación (UE) 2015/914 de la Comisión de 8 de junio de 2015 sobre un programa europeo de reasentamiento DO L 148 de 13 de junio de 2015

¹²⁷³ TFUE Art. 78, apdo. 3

y refundición del sistema de la tarjeta azul; una plataforma de diálogo con los interlocutores sociales sobre la migración económica; una actuación más decidida a fin de vincular las políticas de migración y desarrollo; replanteamiento de las prioridades en la asignación de fondos a las políticas de integración u, por último, transferencias de remesas más baratas, rápidas y seguras¹²⁷⁴. Propuestas que se venían repitiendo, sin apenas variación, en los documentos de la Comisión durante los últimos diez años.

Más aún, como objetivos a largo plazo, la Comisión plantea la conclusión del Sistema Europeo Común de Asilo, la gestión compartida de las fronteras exteriores y un “nuevo modelo de migración legal”¹²⁷⁵.

Sin embargo, el “nuevo modelo” comienza por reconocer la evidencia de que *“los Tratados de la UE reservan la decisión final sobre la admisión de migrantes económicos a los Estados miembros”*, aunque con todo se *“debe estudiar la forma de conciliar esta limitación con las necesidades colectivas de la economía europea”*¹²⁷⁶, por lo que la Comisión propone un denominado “sistema de manifestaciones de interés” tendente a crear una *“base a escala de la UE de emigrantes cualificados”*, aunque tanto la selección como el procedimiento de admisión se llevaría a cabo por los Estados miembros. No hay constancia de que este sistema se haya llevado a cabo. Su complejidad y sofisticación para una inmigración cualificada -una nueva versión de la tarjeta azul-, no parece responder ni a las necesidades laborales ni demográficas de la UE ni es el personal cualificado quien necesita mayor apoyo en su proyecto migratorio. En todo caso es reflejo de una concepción reduccionista del fenómeno migratorio.

En una comunicación posterior de abril de 2016, la Comisión volvió a insistir en las mismas orientaciones, poniendo el énfasis en mejorar los niveles de eficacia en el retorno de las personas sin derecho a permanecer en la UE.

Uno de los últimos documentos de la Comisión Juncker, de 4 de diciembre de 2018, sobre *“La gestión de la migración en todos sus aspectos: avances en el marco de la Agenda Europea de Migración”*¹²⁷⁷ ofrece una perspectiva de la situación. Así constata que se ha producido un descenso en el número de cruces irregulares de las fronteras de la UE (2014-2018), una vez superado el pico de 2015, una presión

¹²⁷⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre *una agenda europea de migración*, ya citada p.20

¹²⁷⁵ Ibid. p.20

¹²⁷⁶ Ibid. p. 21

¹²⁷⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Com (2018) 798, de 4 de diciembre de 2018

sobre los sistemas nacionales de asilo, a pesar de que el número ha disminuido ligeramente, y un descenso de 12 puntos porcentuales, desde el 45,8 % de retornos efectivos en 2016 al 36,6 % en 2017.

Pero quizás el punto más ilustrativo de la situación es la reafirmación de Schengen, identificado como la supresión de controles en las fronteras interiores, subrayando que la Comisión se opondrá rotundamente a su limitación, incluso temporal, al tiempo que se refuerza el control de las fronteras exteriores con la creación en 1996 de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.

Un contenido similar, aunque quizás con tono de balance final, se aprecia en el informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, en el que se pasa revista a las actuaciones llevadas a cabo desde la crisis de 2015, en el que se subrayan los aspectos positivos, sobre todo en los planos operativos y económico financiero, aunque no se pasen por alto datos como que la tasa de retorno efectivo sigue descendiendo y que la gestión de la inmigración regular se halle en fase de proyectos piloto.

III.D. Régimen de asilo en la UE: los convenios de Dublín

La mayor parte de los Estados miembros de la CE habían suscrito la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de julio de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1967¹²⁷⁸. En el ámbito de la Comunidad Europea esta cuestión se abordó dentro del “territorio Schengen”, como una de las materias propias del ámbito de los Ministerios de Interior, por su íntima conexión con el control de las fronteras.

La regulación del asilo en la UE se identifica con el “sistema de Dublín”, derivado del Convenio, firmado en la ciudad de Dublín el 15 de junio de 1990, en vigor desde octubre de 1997, cuya denominación es “Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas”¹²⁷⁹, seguido por el Protocolo sobre asilo de ciudadanos y Estados miembros de la UE de 10 de noviembre del mismo año.¹²⁸⁰

¹²⁷⁸ Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. BOE de 21 de octubre de 1978

¹²⁷⁹ DO 97/ C 254 /01, de 19 de agosto de 1997

¹²⁸⁰ DO C 340/ 103

La justificación del Convenio consiste en la necesidad de fijar reglas claras para evitar por una parte situaciones de indefinición de los solicitantes de asilo, cuyos procedimientos podían demorarse al no estar definido el Estado responsable del examen y tramitación de la solicitud¹²⁸¹, pero, aunque no se explicita, evitar que los solicitantes eligiesen el país con criterios más favorables para la concesión, aunque posteriormente, en virtud de la libre circulación interior, fijase su residencia en otro Estado miembro, por lo que en los artículos 4 a 8 se establecen los criterios de asignación del examen de las solicitudes.

Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam representan progresos sustanciales en la configuración del “sistema europeo de asilo”. El primero, al incorporarlo al marco institucional de la UE, rescatándolo del ámbito de la cooperación intergubernamental de Schengen, y el segundo al “comunitarizarla”, dotando a las instituciones europeas -Comisión, Consejo, Parlamento y Tribunal de Justicia- capacidad de intervención. Al final de un periodo de cinco años, las decisiones se adoptarían por mayoría cualificada, con lo que a partir de 2005 resulta de aplicación el denominado “procedimiento legislativo ordinario”.

Dentro del Programa de Tampere, (octubre de 1999), se establecieron las dos fases en la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) debía llevarse a cabo en dos fases. Durante la primera se aprobarían normas mínimas comunes y la segunda conduciría a un procedimiento común y a un estatuto uniforme en toda la UE.

Para facilitar la consecución de estos objetivos se crea en el año 2000 “EURODAC”¹²⁸², como base de datos europea de huellas dactilares de solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares que cruzan una frontera exterior de la UE. Con ello se pretendía determinar tanto el Estado miembro en el que se había producido la entrada como evitar las solicitudes múltiples.

En 2003 se aprueba el Reglamento denominado “Dublín II”¹²⁸³, elaborado para intentar corregir las diferencias entre los procedimientos seguidos en los diferentes Estados miembros, insistiendo en los mismos objetivos que su predecesor: esto es, determinar lo más rápidamente posible el Estado responsable de la admisión de la solicitud y prevenir los abusos que se derivaban de la diferencia de criterios, para lo que se establecen criterios más objetivos y precisos.

¹²⁸¹ DO 97/ C 254 /01, párrafo 4 del preámbulo

¹²⁸² Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, entró en funcionamiento en 2003.

¹²⁸³ Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

El programa de La Haya (2004) determinó como objetivos de la segunda fase del SECA “el establecimiento de un procedimiento común de asilo y de un estatuto uniforme para aquellas personas a las que se les concede el asilo o una protección subsidiaria, así como la consolidación de la cooperación práctica entre las administraciones nacionales responsables en materia de asilo y la dimensión exterior del asilo”¹²⁸⁴ y en el que se fija el año 2010 como el límite para aprobar todas las medidas e instrumentos de esta fase, aunque posteriormente se ampliase hasta 2012.

En junio de 2007 la Comisión presenta el Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo ¹²⁸⁵ como instrumento de consulta orientado a definir las distintas opciones para conformar la segunda fase del SECA, cuyos objetivos son: “lograr un nivel de protección más elevado y una mayor uniformidad de la protección en todo el territorio de la UE y garantizar un mayor grado de solidaridad entre los Estados miembros de la UE”¹²⁸⁶. La solidaridad se traduce en un reparto de la carga entre los Estados miembros derivados tanto de su situación geográfica como los movimientos secundarios. En este sentido el Libro Verde trata de hacer frente a lo que denomina “el fenómeno del “shopping de asilo” y los “refugiados en órbita”.¹²⁸⁷

El paso siguiente, auspiciado desde el ámbito de los Ministros de Interior, consiste en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, aprobado por el Consejo de Europeo de Cannes en septiembre de 2008, adopta cinco compromisos esenciales, entre los que destacan los tres primeros relativos a:

- *organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración;*
- *combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular;*
- *fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras;*¹²⁸⁸

En cuarto lugar, se incluye el objetivo de “construir una Europa de asilo”.

En el pacto se introducen también medidas para hacer frente a situaciones de crisis provocadas por una afluencia masiva de solicitantes de asilo, mediante ayuda

¹²⁸⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre *Plan de política de asilo: un planteamiento integrado de la protección en toda la UE* COM (2008) 360, de 17 de junio de 2008, p.2

¹²⁸⁵ COM (2007) 301 de 6 de junio de 2007

¹²⁸⁶ Ibid. pág. 3

¹²⁸⁷ Ibid. , pág. 11

¹²⁸⁸ Nº Doc. 13189/08, ASIM 68, de 24 de septiembre de.2008, p. 2 (No publicado en el DO

material y personal comunitaria, así como en aquellos casos en las que el “régimen nacional de asilo esté sometido a presiones específicas y desproporcionadas, debidas en particular a su situación geográfica o demográfica, la solidaridad debe asimismo tender a favorecer, sobre una base voluntaria y coordinada, un mejor reparto de los beneficiarios de protección internacional entre dichos Estados miembros y otros, velando siempre por que los sistemas de asilo no den lugar a abusos”¹²⁸⁹.

Este pacto, surgido en el ámbito del Consejo de Interior, es un empeño de la Presidencia francesa decidida a imponer sus planteamientos claramente conservadores y contrarios a cualquier apertura en materia migratoria por el temor a que muchos de los inmigrantes económicos como de los “falsos” solicitantes de asilo terminasen por asentarse en Francia.

El paso a la “segunda fase” se produjo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) que no solamente ofrece una nueva base jurídica – Arts. 67, apdo. 2, y 78, apdo. 2, letra e del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el art.18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹²⁹⁰- sino que perfila un sistema común que incluye estatutos y procedimientos uniformes, tanto para el asilo como la protección subsidiaria y temporal así como normas relativas a las condiciones de acogida y la cooperación con terceros países. El art. 80, como se ha indicado con anterioridad, establece el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, incluida la carga financiera.

Un aspecto destacado es la intervención del TJUE, que ha tenido una labor interpretativa esencial a través de las cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales de los Estados miembros sobre decisiones administrativas.

El Programa de Estocolmo, (2009) con vigencia hasta 2014 vuelve a refirmar como objetivo «establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional», ya que los informes intermedios de la Comisión continuaban señalando deficiencias en la aplicación.

Ante las tensiones surgidas en las fronteras de algunos países miembros del Sur de Europa se reitera el mensaje de la solidaridad común. También se crea, como organismo de apoyo, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y se actualiza la

¹²⁸⁹ Nº Doc. 13189/08, ASIM 68, de 24.9.2008, p. 12

¹²⁹⁰ Además del artículo 18, en el que se regula el derecho, también guardan relación los derechos reconocidos en los artículos 1, 4, 7, 24 y 47 de la Carta Europea.

Directiva 2004/83, mediante la aprobación de la Directiva 2011/95, de 13 de diciembre de 2011, conocida como directiva del reconocimiento.¹²⁹¹

Antes de finalizar el Programa de Estocolmo se adoptan medidas tanto organizativas como jurídicas, destacando la aprobación de un nuevo Reglamento, conocido como Dublín III ¹²⁹², que representa un nuevo intento por avanzar hacia un procedimiento común en todos los Estados miembros, incorporar la regulación de la protección internacional¹²⁹³, se añaden nuevos criterios vinculantes para la determinación del Estado responsable, como el respeto al principio de la unidad familiar, del interés superior del niño y la situación de los menores no acompañados.

Asimismo, se introducen nuevos elementos como la entrevista personal con el solicitante para la determinación del Estado miembro responsable, así como garantías para el ejercicio de una tutela judicial efectiva, en particular en las decisiones sobre traslados entre los Estados y el recurso al internamiento.¹²⁹⁴

Por otra parte, se aprueban de forma casi simultánea el Reglamento nº 603/2013, relativo a relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares¹²⁹⁵ y las Directivas 2013/33/UE¹²⁹⁶, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, que refunde la Directiva 2003/, de 27 de enero de 2003, y la Directiva 2013/32/UE¹²⁹⁷ de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la

¹²⁹¹ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DO UE L 337 /9, de 20 de diciembre de .2011

¹²⁹² Reglamento (UE) Nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. DO UE L 180/31, de 29 de junio de 2013

¹²⁹³ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida DO UE L 337 de 20 de noviembre de 2011

¹²⁹⁴ Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio DO UE L 180/96, de 29 de junio de 2013

¹²⁹⁵ Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) nº 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia DO UE L 180/1 de 29 de junio de 2013

¹²⁹⁶ Ibid.

¹²⁹⁷ Ibid.

protección internacional, que refunde Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005.

III.E. La integración de los inmigrantes

III.E.1) España:

Ni España ni la UE han configurado un modelo de integración de los inmigrantes. En el caso de la UE porque las características de la Unión hacen muy difícil su existencia, dada la primacía de los Estados sobre la Unión y no contar con una nacionalidad única fuerte, y en el caso de España, dado el grado de descentralización alcanzado y el reparto de competencias, quizá fuese más apropiado pensar en un grado de integración autonómico, en el que, en algunos casos, el conocimiento de la lengua propia y la exigencia de su utilización representa un factor decisivo.

El primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes se aprobó por el Consejo de Ministros en diciembre de 1994, en cumplimiento del punto 6 de la Proposición no de Ley de 1991.¹²⁹⁸

El Plan no contenía un modelo de integración sino proporcionaba un marco referencial y un programa de actuación, en el que se identificaban los objetivos, los factores estratégicos y los programas de actuación.

Se señalaba que la ejecución del Plan no era responsabilidad del Ministerio de Asuntos Sociales, donde fue elaborado, sino de otros Departamentos, de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Se indicaba que los destinatarios eran tanto la sociedad española como los inmigrantes, en línea con lo que décadas después señalaría la Comisión como orientación bidireccional.

Se definía un programa de actuación plurianual, coordinado por la Comisión Interministerial de Extranjería. El cambio de Gobierno y la modificación de los Centros Directivos encargados de su supervisión, producidos al año siguiente a su aprobación, frustraron su aplicación y seguimiento.

¹²⁹⁸ 6. “Desarrollar un amplio programa de acciones de promoción e integración social de los inmigrantes, en particular en materia de empleo, formación, vivienda, sanidad y protección social”.

El segundo plan se denominó “Programa Global para la Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración” (GRECO). Impulsado por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, significó su presentación como institución que significaba un tratamiento coordinado de ambas materias, hasta entonces asignadas a departamentos distintos y con enfoques diferenciados e incluso contrapuestos.

Fue aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de marzo de 2001 y tenía una duración prevista de cuatro años. El cambio de Gobierno y la desaparición de la propia Delegación del Gobierno impidieron una vez más que la ejecución cuajara.

El programa Greco es un documento de mayor contenido y extensión que el Plan de 1994, pero tiene un origen y concepción excesivamente teórico, producido fuera del ámbito la Administración, aunque fuera un encargo de la misma, ofrece una mayor brillantez en su presentación, pero dificulta su aceptación y el compromiso de los órganos administrativos encargados de su puesta en práctica, en especial, cuando el número de Departamentos ministeriales implicados había aumentado.

El Programa Greco contenía una relación amplísima de proyectos de actuación en múltiples y variados ámbitos, sin una conexión ni orientación claras y de alcance e importancia diferentes. No está documentado ningún informe de valoración del programa.¹²⁹⁹

La integración de los inmigrantes es planteada de forma explícita en la LO 2/2009, al incluir entre los principios básicos para el ejercicio de las respectivas competencias por parte de todas las Administraciones Públicas *“la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía”*.¹³⁰⁰

La Ley describe en el artículo siguiente los rasgos distintos de la integración que se propugna: plena, conviviente con las distintas identidades y culturas y respetuosa con la Constitución y las leyes.¹³⁰¹ Además ha de tener carácter transversal y llevado a cabo por todas las Administraciones: estatal, autonómica y local.

¹²⁹⁹ AJA, E. La evolución sobre la normativa sobre inmigración, op. cit. p.35.

¹³⁰⁰ Art. 2 bis 2.c) de la LO 2/2009, de 11 de diciembre, ya citada.

¹³⁰¹ Ibid. Art. 2 ter 1.

La regulación legal se formula en términos excesivamente genéricos e imprecisos, como por el ejemplo “identidades”, no queda claro si se refiere a identidad nacional, cultural o religiosa. Asimismo, a pesar de que se indica la promoción de la participación política, la Ley como hemos visto no restaura la posibilidad de representantes de los extranjeros a nivel municipal como había hecho la Ley 4/2000.

Otros aspectos son más concretos como la igualdad entre hombres y mujeres, la incorporación al sistema formativo y la escolarización obligatoria, el aprendizaje del “conjunto de lenguas oficiales”, pretensión probablemente excesiva si se interpreta en sentido literal.

Como se prevé la existencia de planes de integración por parte de las tres Administraciones Públicas implicadas, en especial en relación con los menores extranjeros no acompañados (MENA)¹³⁰², se dispone que sea la Conferencia Sectorial de Inmigración quien, siguiendo los Criterios de Plan Estratégico de Inmigración, se entiende que elaborado por el órgano responsable de gestionar la política de inmigración y aprobado por el Gobierno, acuerde programas de acción bianuales, financiados con cargo a un Fondo estatal para la integración de los inmigrantes, sin perjuicio de la cofinanciación por parte de las restantes Administraciones participantes.¹³⁰³

El Fondo fue efectivamente creado por la Ley, aunque desgraciadamente su dotación no se ha hecho efectiva, ya que desde el año siguiente a la entrada en vigor de la Ley y de forma permanente las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado han dejado sin efecto esta previsión.¹³⁰⁴

A pesar de esta carencia de dotación presupuestaria y de forma independiente de la Ley se aprobaron dos Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración (PECI) de carácter cuatrienal.

El Primer PECI 2007-2010 fue aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007. Se trata de un documento amplio,

¹³⁰² Art. 2 ter 3 de la LO 2/2009, de 11 de diciembre, ya citada.

¹³⁰³ Ibid. Art. 2 ter 3

¹³⁰⁴ En 2012, por disposición adicional 44 de la Ley 2/2012; en 2013, el apartado 4 de la disposición adicional 86 de la Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado, para 2013; en 2014, apartado 4 de la disposición adicional 82 de la Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014; en 2015, apartado 4 de la disposición adicional 72 de la Ley 36/2014, de Presupuestos Generales del Estado para 2015; en 2016, apartado 4 de la disposición adicional 75 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016; para 2017, apartado 4 de la disposición adicional 104 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017, y para 2018, , apartado 4 de la disposición adicional 10 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018

influido por los “Principios Comunes Básicos sobre Integración”, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la CE el 19 de noviembre de 2004, hasta el punto de asumir el concepto europeo de integración entendido como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros”, añadiendo que “la integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.”¹³⁰⁵

El PECl detalla, después de establecer las premisas, principios y objetivos, las doce áreas de intervención, que abarcan desde fases del proceso como la acogida o el codesarrollo, a sectoriales -educación, empleo, vivienda, servicios sociales y salud- otras referidas a colectivos específicos como infancia, juventud y mujer, y, por último, las referidas a participación y sensibilización.

La elaboración del PECl exigió un largo proceso de preparación tanto técnica con participación de diversas instituciones académicas como de los agentes sociales, incluido el Foro para la integración social de los inmigrantes.¹³⁰⁶

El PECl señala que cuenta con una dotación presupuestaria de más de dos mil millones de euros para todo el periodo, con cargo a los cinco ministerios implicados, aunque no se indican los programas presupuestarios que lo soportan, si bien se indica que será con cargo a su dotación ordinaria.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014. (PECl II) fue aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de septiembre de 2011, apenas dos meses antes de la finalización de la legislatura, que presagiaba un cambio de Gobierno.

El II PECl arranca con una evaluación de grado de ejecución de medidas y presupuestaria del primer PECl destacando como muy positivo el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo (FAAIRE), aunque se acusa el impacto de la crisis económica en el desarrollo del plan.

El PECl II sigue la misma estructura que el anterior, si bien las áreas de intervención, que se mantienen en su número, se presentan agrupadas en

¹³⁰⁵ PECl 2007-2010, MTAS. p. 26

¹³⁰⁶ CACHON RODRÍGUEZ, L. La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial *Política y Sociedad*, 2008, vol. 45 nº. 1 pp.205-235

áreas específicas referidas a determinadas materias como empleo, educación o salud, y transversales como las referidas a determinados colectivos.

En el acuerdo de aprobación se establece que la participación de las Comunidades Autónomas y Entes Locales en el Plan tiene carácter potestativo.

En cuanto a su dotación presupuestaria sigue corriendo a cargo de los créditos ordinarios asignados a cada Ministerio, si bien, dentro del marco establecido en el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013 y en Plan de Revisión del Gasto de la Administración General del Estado para el periodo 2011-2013, lo que lleva a una reducción de la dotación prevista, pasando a ser de 1.284 millones de euros para todo el periodo, a los que si se suman las aportaciones de la UE se acercarían a los 1.400 millones de euros.

A la ausencia de dotación presupuestaria específica para el PECE II se suma, como hemos visto, el aplazamiento de la dotación del Fondo estatal para la integración de los inmigrantes

III.E.2) La UE

La integración de los inmigrantes no figura en los Tratados como una competencia comunitaria, ni propia ni compartida. De hecho, hasta el Tratado de Lisboa no había un fundamento jurídico para la misma.

El nº 4 del art. 79 del TFUE establece: *“El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”*¹³⁰⁷

En consecuencia, la actuación de las instancias comunitarias debe limitarse a acciones de fomento y apoyo a la actuación de los Estados, por lo que hay que deducir que no hay un modelo de integración europeo, sino que cada uno de los Estados puede tener su propio modelo. Esta situación ha llegado hasta nuestros días, como se ha comprobado al haber provocado un

¹³⁰⁷ DO UE C 83/78, de 3 de marzo de 2010

encendido debate sobre la decisión de la actual Presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, de crear una Comisaría sobre el modo de ser europeo¹³⁰⁸, al defenderse que no hay uno sino varios modos de serlo.

Existen varios problemas en relación con la integración de los extranjeros en Europa. No existe una nacionalidad europea, ya que las nacionalidades de los Estados miembros priman sobre la ciudadanía de la Unión, y, en consecuencia, un inmigrante deberá tomar como referencia aquella en su proceso de integración.

Tampoco cuenta con una lengua y cultura propias, sino que estas son específicas de cada Estado miembro, por lo que lo verdaderamente compartidos son determinados valores, como la democracia o el respeto a los derechos humanos, que, en rigor, no puede considerarse que sean propios de la UE.

Por todo ello, resulta lógico que, a pesar de que la integración de los inmigrantes pueda relacionarse con las Directivas 2003/86, sobre el derecho a la reagrupación familiar, y 2003/109, sobre residentes de larga duración, el primer informe de la Comisión sobre Migración e Integración es de 2004¹³⁰⁹.

Tampoco contribuye al desarrollo de esta materia el hecho de que se sitúe en el ámbito del Consejo de Justicia y de Asuntos del Interior, volcados como hemos visto en los asuntos de seguridad y “lucha contra la inmigración ilegal”.

El Consejo aprobó en septiembre de 2004 el Documento nº 14615/04 denominado “Principios básicos comunes para la Política de integración de la UE,” que representa el esquema fundamental del modelo de integración y que fue desarrollado por la Comunicación de la Comisión de septiembre del año siguiente, sobre el “Programa Común para la Integración Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea¹³¹⁰

A raíz de ella se pusieron en marcha diversos instrumentos europeos tanto para financiar los programas, como el Fondo Europeo para la Integración (2007), como para la interlocución social: Foro Europeo sobre la Integración (2009), el Portal Europeo sobre Integración y la Red Europea de Integración.

¹³⁰⁸ La Vicepresidencia y Comisaría de esta denominación se ocupa de temas de inmigración

¹³⁰⁹ COM (2004) 504 de 16 de julio de 2004

¹³¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre *Programa Común para la Integración Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, COM (2005) 389 de 1 de septiembre de 2005.

En 2011, de nuevo la Comisión hizo pública la “Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países”, relacionada con el Programa de Estocolmo, justificada tanto por la necesidad de implementar nuevas medidas al haber finalizado el programa de 2004 como por los cambios producidos en los últimos años.

Las medidas se centran en tres ámbitos: integración mediante la participación ciudadana, mayor intervención a nivel local y participación de los países de origen.

Aunque el documento subraya el objetivo de evitar la discriminación, dada la existencia de corrientes xenófobos y racistas, uno de los objetivos consiste, dentro del sistema bidireccional en que consiste la inmigración (derechos y obligaciones) en *“conseguir la igualdad de trato y un sentimiento de pertenencia”*¹³¹¹.

En cuanto a la participación de los países de origen se relacionan una serie de medidas, como la información previa, la facilitación de envío de remesas o la inmigración circular, que difícilmente van orientadas a favorecer la integración, más bien caminan en sentido contrario.

Como reacción a la crisis de refugiados de 2015, la Comisión presentó en julio de 2016 el “Plan de acción para la integración de los Nacionales de Terceros Países”¹³¹². El plan tenía cinco ámbitos prioritarios de actuación - medidas antes de la llegada de los migrantes, educación, empleo y formación profesional, acceso a servicios básicos de vivienda y salud y participación activa e inclusión social- y señalaba las herramientas disponibles en materia de coordinación, financiación y supervisión.

El Plan mejor estructurado y con un calendario de actividades previstas, con asignación de responsabilidades en su ejecución, no aportaba novedades significativas, salvo que bajo el eufemismo de “medidas previas a la llegada” se estaba refiriendo a los proyectos de reasentamiento.¹³¹³

¹³¹¹ COM (2011) 455, de 20 de julio de 2011 p. 12

¹³¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, COM (2016) 377, de 7 de junio de 2016.

¹³¹³ Lanzar proyectos para respaldar medidas eficaces previas a la partida y a la llegada, incluso en el contexto de los programas de reasentamiento (por ejemplo, formación lingüística, información sobre la cultura y los valores del país de acogida, etc.) en el marco del FAMI COM (2016) 377 de 7 de junio de 2016 p. 21.

Esta fue la última actuación en este ámbito de la Comisión Juncker, sobrepasada por la crisis de refugiados de 2015, aunque la nueva Comisión ha adoptado nuevas medidas dentro del Plan de acción 2021-2027 y el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.¹³¹⁴

¹³¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, relativa al *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo* COM (2020) 609 de 23 de septiembre de 2020.

CONCLUSIONES

La confluencia de las políticas de inmigración española y europea, que se inicia desde el momento de la incorporación a la CEE, se incrementa con la adhesión al Grupo de Schengen, y se intensifica a partir del año 2005. Las modificaciones normativas españolas a partir de esa fecha derivan en gran parte de la transposición de la normativa comunitaria.

Por esta razón se ha fusionado el estudio de la evolución y consideración de ambas en este segundo pilar. Sin embargo, dado que durante la mayor parte del periodo analizado ambas han gozado hasta su confluencia de sustantividad propia, se formulan las conclusiones de forma separada para ambas.

A) AMBITO ESPAÑOL

- 1ª España, con un pasado inmigratorio de menor alcance que el emigratorio, en el transcurso de treinta años, de los que van de 1973 a 2003 pasó de ser un país de emigración a un país receptor de inmigrantes.
- 2ª Hasta mediados del siglo XX el número de extranjeros residentes en España no llegaba a los 50.000, en cambio en el año 2010 su número superaba los 6,2 millones, acercándose al 13,5 por 100 de la población total, siendo mayor a la media comunitaria.
- 3ª En materia de extranjería, desde el Real Decreto de 17 de noviembre de 1852, no derogado formalmente hasta 1996, se mantiene un régimen de extranjería poco restrictivo, con derecho a la libre circulación por el territorio en igualdad de condiciones que los españoles, salvo durante los periodos bélicos y los primeros años de la Dictadura de Franco.
- 4ª La crisis del 1929 lleva a establecer en España, al igual que en la mayoría de los países, un régimen restrictivo para los trabajadores extranjeros, condicionado a la obtención de autorización administrativa y preferencia nacional para acceder y mantener el empleo.
- 5ª La Constitución de la Segunda República establece un régimen diferenciado y más favorable para los nacionales de países iberoamericanos, que en el

ámbito laboral se concreta en exceptuación de autorización y exención de tasas.

- 6ª Esta situación resulta incompatible con el ingreso de España en la CEE, lo que conducirá a la progresiva equiparación de trato, tanto en materia de autorizaciones y visados.
- 7ª La Constitución Española de 1978, a pesar de no contener una referencia específica de los inmigrantes, establece un sistema de reconocimiento de derechos de los extranjeros, desarrollado por la jurisprudencia constitucional.
- 8ª El predominio del Ministerio del Interior en materia de extranjería no resulta cuestionado durante casi todo el siglo XX, al no existir ningún organismo administrativo específico encargado de la gestión de la inmigración.
- 9ª Por ello, y a pesar de su denominación, la LOEX, como norma orientada a facilitar el control y la expulsión de los extranjeros en situación irregular, es promovida desde el ámbito de Interior.
- 10ª Hasta 1986 no se unifican las competencias laborales en materia migratoria - emigración, inmigración y migraciones interiores- en un solo organismo, que sigue denominándose IEE a pesar de perder su naturaleza de organismo autónomo.
- 11ª La Proposición no de Ley de 1991 significa el comienzo de la política de inmigración en España, tendiendo hacia un equilibrio en las competencias entre los diversos Ministerios implicados.
- 12ª De ella se deriva no sólo una adecuación de la estructura administrativa sino la realización de diversas iniciativas, como la realización de sucesivos procesos de regularización/documentación y el establecimiento de un contingente de trabajadores, que contribuyeron a reducir la situación de irregularidad y ofrecer vías alternativas de acceso al mercado de trabajo, aunque su excesiva burocratización llevó a vaciarlas de contenido.
- 13ª Los procesos de regularización gestionados desde el ámbito laboral alcanzan mejores resultados que los gestionados desde Interior.
- 14ª En línea con la mejor tradición en materia emigratoria se crean órganos de consulta y participación como el Foro para la integración social de los inmigrantes y el Observatorio de la Inmigración, que posteriormente darán

lugar a una proliferación de órganos colectivos de peor justificación y dudosa utilidad.

- 15^a La plasmación de la Proposición no de Ley del 1991 culmina con la aprobación de la LO 4/2000, que, a pesar de su difícil gestión y sus persistentes y contradictorias reformas, se ha conservado como el esquema básico de la normativa de inmigración.
- 16^a Los Reglamentos de aplicación de las leyes de extranjería publicados en 1996 y 2004¹³¹⁵, a pesar de los reparos de extralegalidad, han tenido más impacto que las propias leyes que desarrollan, a lo que no resultan ajenos la forma y el consenso con que fueron elaborados.
- 17^a El mayor incremento en las llegadas de inmigrantes durante la década a caballo entre los siglos XX y XXI coincidió con un periodo de rechazo oficial a su acogida, una organización administrativa en revisión y una normativa en constante reforma.
- 18^a La creación de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración y la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración reflejan por una parte la necesidad de contar con un órgano de suficiente nivel para dirigir la política migratoria, tratando de unificar la dispersión de competencias; por otra, su ubicación, en Interior o Trabajo, marca la orientación de esa política.
- 19^a Los proyectos del Gobierno por incentivar el retorno de inmigrantes a sus países de origen, cuando la crisis económico financiera de 2007 impactó en el empleo, tuvieron escasa acogida al no contar con organismos especializados de dirección y canalización del flujo.
- 20^a En los últimos años se mantiene una leve tendencia creciente en la llegada de nuevos inmigrantes, esencialmente por la dinámica interna del colectivo. Esta situación de estancamiento contrastó con el incremento de la estructura administrativa, fruto de la inercia de la Administración, aunque sin alcanzar el estatuto organizativo y estatutario -Agencia- que mejoraría los resultados de gestión tanto en el interior -oficinas únicas de extranjería- como en el exterior: oficinas para las contrataciones en origen.

¹³¹⁵ RR. DD. 155/1996 y 2393/2004

B) ÁMBITO EUROPEO

- 1ª La UE carece de una **política activa de inmigración**. Su orientación, fundamentalmente reactiva, da como resultado que muchas de sus medidas sean ineficaces, de efectos limitados y, en ocasiones, contrarias al respeto de los derechos humanos.
- 2ª Su origen estuvo marcado por la posición de los países fundadores, opuestos, a raíz de la crisis de 1973, a la recepción de nuevos inmigrantes -cero inmigración- por lo que la libertad de circulación de personas dentro del Mercado Común estaba limitada a los nacionales de los Estados miembros.
- 3ª La reiterada fijación de periodos transitorios para la libre circulación de trabajadores de los nuevos países miembros de la CEE, sin que se produzcan movimientos significativos de flujos, revela un temor de base emocional, sin fundamento real.
- 4ª La reemigración es una decisión difícil y poco frecuente. Cuestión distinta es que el país de ingreso en la UE no sea el de destino, decisión facilitada por la inexistencia de controles fronterizos interiores en el “espacio Schengen”.
- 5ª La creación y consolidación del “espacio Schengen” en el ámbito de los Ministerios de Justicia e Interior, principalmente de este último, ha condicionado el enfoque de la política migratoria comunitaria.
- 6ª La definición del pilar “Libertad, Seguridad y Justicia”, dentro del ámbito de la cooperación intergubernamental y de los Consejos de Asuntos de Interior llevó a producir un “acervo” al margen de los instrumentos y prácticas comunitarias.
- 7ª Hasta el tratado de Ámsterdam no se lleva a cabo una consideración perfeccionada y matizada de los diferentes flujos, tendiendo a la equiparación de los administrativamente irregulares con los delictivos.
- 8ª El fracaso de la “Constitución para Europa” anula el factor “nacionalidad”, uno de los elementos clave tanto en la conformación de la política migratoria como para la integración de los inmigrantes.
- 9ª Hasta el Tratado de Lisboa, momento en que la política migratoria forma parte de los Tratados, no se reconoce competencia a algunas de las principales instituciones comunitarias -Comisión, Parlamento Europeo y Tribunal Europeo

de Justicia- para intervenir en este ámbito, lo que implica una importante carencia democrática.

- 10^a A pesar de este reconocimiento, la primacía sigue ostentándola el Consejo Europeo que frena e incluso bloquea propuestas y planes de actuación de la Comisión.
- 11^a La Comisión, por su parte, incurre en contradicciones entre planteamientos, en los que defiende la necesidad, tanto por razones económicas como demográficas, de admitir nuevos inmigrantes y la elaboración de directivas que, en la práctica, restringen esta posibilidad.
- 12^a Resulta dudoso que resulten compatibles el respeto a los derechos humanos consagrados en los Tratados y en la Carta Europea de Derechos Humanos y las prácticas de reasentamiento de inmigrantes y solicitantes de asilo en terceros países.
- 13^a La mercantilización de la política migratoria resulta no sólo ineficaz, sino que cuando se confía en regímenes autocráticos se dota a estos de un instrumento de presión, que, como ha ocurrido a lo largo de la historia, utilizan a conveniencia: Turquía, Marruecos.
- 14^a La política inmigratoria de la UE no dispone de organismos encargados de su gestión, salvo en los aspectos de control, derivados de Schengen, para lo que se adoptan múltiples instrumentos y medidas de control.
- 15^a Las propuestas comunitarias para gestionar la “inmigración regular” resultan poco realistas y algunas, como las campañas informativas, de sorprendente ingenuidad.
- 16^a La incapacidad para gestionar las situaciones de crisis de solicitantes de asilo, con excepción de los fugitivos de la guerra de Ucrania, debería llevar a una profunda revisión sobre si sus fundamentos -solidaridad y reparto equitativo de la carga- son efectivos.
- 17^a Las sucesivas revisiones del Convenio de Dublín se topan con las prácticas particulares de los Estados sin que se logre alcanzar un procedimiento común, a pesar del enorme despliegue tecnológico realizado.
- 18^a Las instancias de la UE deberían plantearse en qué medida su política de inmigración y asilo influyen en la generalización y robustecimiento, en una gran parte de los Estados miembros, de partidos políticos con programas abiertamente xenófobos y anti inmigratorios.

19ª Debería asimismo ser objeto de reflexión en qué medida la falta de coherencia y la discordancia entre los planteamientos teóricos y la instrumentación práctica, unido a la falta de resultados, “legitima” el discurso xenófobo.

TERCER PILAR: PROPUESTAS ELECTORALES EN MATERIA MIGRATORIA

*“La inmigración no sólo constituye un fenómeno inevitable, sino que resulta además un **proceso absolutamente necesario**. Porque Europa y España envejecen, y ésta es una realidad que no podemos ignorar. **Tanto a la sostenibilidad de nuestro sistema público de pensiones como nuestro mercado laboral van a necesitar, con total seguridad, un complemento migratorio.**” (PSOE: Programa electoral 2019)*

Introducción

El análisis de las propuestas electorales en materia migratoria en las elecciones generales celebradas en 2019 ha de tener en cuenta las especiales características que concurrieron en las mismas.

A) Doble convocatoria

En el año 2019 se produjeron dos convocatorias a elecciones generales de Diputados y Senadores. La primera convocatoria se produjo el 4 de marzo ¹³¹⁶ y la segunda, el 24 de septiembre.¹³¹⁷ Las elecciones se celebraron, de acuerdo con la normativa, los días 28 de abril y 10 de noviembre, respectivamente.

El motivo de la repetición de las elecciones fue que el candidato a ser investido presidente del Gobierno no alcanzó el apoyo necesario del Congreso de los Diputados.¹³¹⁸

Uno de los factores de mayor interés político y social era comprobar si un partido como Vox, considerado como de derecha radical populista,¹³¹⁹ que se había significado por defender propuestas inequívocamente xenófobas, consolidaba a

¹³¹⁶ Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. BOE del 5

¹³¹⁷ Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones BOE del 24

¹³¹⁸ Art. 99.5 Constitución Española. BOE de 29 de diciembre de 1978

¹³¹⁹ MUDDE, C. *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester University Press. 2002

nivel estatal el resultado obtenido en las elecciones autonómicas celebradas en Andalucía el 2 de diciembre de 1918.¹³²⁰

La celebración de una doble convocatoria ofrece posibilidades de análisis y valoración generalmente inéditas, tanto de las variaciones que experimenta el contenido del programa electoral como por su reflejo en los resultados.

El presente estudio se centra exclusivamente en las propuestas relativas al ámbito migratorio, que tienen un peso diferente en los respectivos programas electorales. Siendo estos un compendio de las posiciones y propuestas sobre numerosos temas, resulta imposible determinar la influencia que las propuestas en materia migratoria tienen en el respaldo electoral, salvo en aquellos casos, como ocurre con Vox, en que su posición sobre la inmigración constituye una de sus señas de identidad.

B) Modificaciones de los programas

Solamente dos partidos -PSOE y PP- hicieron un programa electoral distinto para cada una de las convocatorias. En puridad, no se trata de dos programas diferentes, ya que las variaciones introducidas en la segunda convocatoria no representan verdaderas innovaciones, sino más bien se limitan a enfatizar aquellos materias o propósitos que consideran más relevantes.

El PSOE presenta el programa en forma de 110 compromisos, siendo los referidos a materia migratoria los siguientes: punto 70 referido a la protección de los Menores No Acompañados (MENA); punto 93, en el que dentro del compromiso de promover la participación política de los españoles residentes en el exterior, se eliminaba el voto rogado y el punto 30 en el que se comprometía el impulso a una política migratoria europea, orientada a *“contribuir al desarrollo de África Subsahariana, para luchar contra el tráfico de seres humanos, regulando y facilitando los flujos ordenados de inmigrantes, siempre con el máximo respeto a los derechos humanos”*, y colaborar con los países del Mediterráneo.

Por su parte el programa del PP comprendía los tres ámbitos: inmigración, Unión Europea y emigración bajo la denominación españoles residentes en el exterior. En relación con la emigración propone reformar la LOREG para facilitar la

¹³²⁰ VOX obtuvo el 10,98 por 100 de los votos y 12 escaños

participación, aunque no se pronuncia de forma explícita a favor de la eliminación del “voto rogado”.

En relación con la inmigración, punto 89, se preconiza *“una política de inmigración legal, ordenada y vinculada al mercado de trabajo. La lucha contra las mafias de inmigración ilegal será una prioridad basada en la cooperación con los países de origen y el rechazo en frontera.”*. Se propone la ampliación de tratados para el retorno y expulsión de inmigrantes irregulares y el refuerzo de Frontex.

En relación con la UE se propugna la defensa de los intereses españoles en las crisis migratorias.

En el programa hay una mención especial para los nacionales venezolanos para quienes se propone la creación de un Estatuto de protección temporal, que lleva aparejado permiso de residencia temporal, desplazamiento libre por el territorio y permiso de trabajo.

C) Variación en los resultados

Cuadro 53.- Resultados de las elecciones generales de 2019

Congreso de los Diputados

Partidos Políticos	1ª Convocatoria abril	2ª Convocatoria noviembre	Variaciones
PSOE	123	120	- 3
PP*	66	88	+ 22
Unidas Podemos -En comú podem- en comun	42	35	- 7
Ciudadanos	57	10	- 47
VOX	24	52	+ 28
ERC	15	13	- 2
Junts per Catalunya	7	8	+ 1
PNV	6	7	+1
EH BILDU	4	5	+ 1
Compromís / Más País /EQUO	1	3	+ 2
CUP- CC	---**	2	+ 2
Coalición Canaria / Partido nacionalista Canario/Nueva Canarias	2	2	-
Navarra Suma (PP-UPN-CS)	2	2	-
Bloque Nacionalista Galego	0	1	+ 1
Partido Regionalista de Cantabria (PRC)	1	1	-
Teruel Existe	***	1	+1

Fuente: Junta electoral Central BB.OO. E de 30 de mayo y 2 de diciembre, respectivamente

*En Asturias el PP concurrió en coalición con Foro Asturias, obteniendo esta formación un diputado y un senador.

**No se presentó en esta convocatoria.

*** No existía como Agrupación de electores.

En la tabla anterior figuran exclusivamente los resultados obtenidos para Diputados, por ser la Cámara en que mejor se refleja la distribución de todo entre las distintas opciones, al ser proporcional a la población.¹³²¹

En un primer análisis de los programas electorales se señalarán las materias de todos aquellos partidos que las contienen, aunque a efectos de análisis en profundidad y comparación de las respectivas propuestas solamente se hará de los cinco partidos nacionales con mayor número de representantes y que figuran en las cinco primeras líneas de la tabla. También serán objeto de análisis

¹³²¹ En las elecciones al Senado obtuvieron representación algunos de los partidos con representación en el Congreso de los Diputados, salvo ASG (Agrupación Socialista de Gomera) que obtuvo un senador por la isla.

los programas de cinco partidos nacionalistas, dos catalanes, dos vascos y uno gallego, precisamente por reflejar una concepción diferenciada de la española.

En un examen de los resultados se puede apreciar de forma evidente una diferencia entre ambas convocatorias: subida de la derecha, proporcionalmente más de la extrema derecha; caída de la izquierda, proporcionalmente más de la extrema izquierda y desplome del centro

Los programas electorales de los partidos o coaliciones electorales que obtuvieron representación parlamentaria, con excepción de tres de ellos, contienen con mayor o menor extensión propuestas en materia migratoria, aunque algunos solamente se refieren a aspectos relacionados con la inmigración, que, en todos, ocupa una atención e importancia mayores que la emigración. Existe en muchos de ellos referencia a la Unión Europea, con sus políticas tanto de inmigración como de asilo; sin embargo, no existe ninguna referencia a las migraciones interiores, reflejo de una concepción reduccionista de la migración, que la restringe a los movimientos de salida y retorno, sin considerar la movilidad interna.

D) Partidos nacionalistas

El análisis del contenido de los programas electorales de los partidos nacionalistas, tanto catalanes, -Junts per Catalunya (JxC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC)-, como vascos – Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) y Euskal Herria Bildu (EH-BILDU)- reviste un interés particular por los elementos diferenciadores que contienen respecto a los programas de los partidos no nacionalistas, no tanto en sus propuestas como en el enfoque identitario que contienen.

En el caso de Cataluña se registra una situación peculiar, ya que a partir de mediados de 2009¹³²² se reconoce a las autoridades laborales de la Generalitat la competencia para la concesión de los permisos iniciales de trabajo, no de residencia, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena. El traspaso de la competencia se produce en un momento en que la entrada de inmigrantes era

¹³²² Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. BOE del 14 de julio

muy reducida y la Administración General del Estado contaba con una estructura administrativa suficientemente desarrollada para su gestión.¹³²³

I. EL PROGRAMA ELECTORAL ¿PUBLICIDAD O PROPAGANDA?

Los programas electorales forman parte de la propaganda electoral, que se halla regulada en la sección IV de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (LOREG)¹³²⁴

El programa electoral constituye uno de los instrumentos básicos, utilizados por los partidos políticos en el marco de la campaña electoral, para conseguir el apoyo de los electores.¹³²⁵

Aunque la LOREG, al regular la campaña electoral, utiliza como sinónimos los términos “propaganda” y “publicidad”¹³²⁶, en relación con los programas electorales encaja mejor el término “propaganda”, en la acepción primera del diccionario de la RAE, derivada de su origen histórico,¹³²⁷ como acción y efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores.

Los programas electorales forman parte del discurso político en una coyuntura concreta, o utilizando la terminología de Van Dijk, en un “marco” determinado.¹³²⁸

El marco social en el que se formula el discurso electoral influye tanto en el contenido del programa, como las propuestas del programa electoral influyen en el marco social al que van dirigidas, o por utilizar la terminología de Van Dijk el “texto” y el “contexto” en el que se desenvuelven.¹³²⁹

El análisis del discurso electoral puede ser utilizado tanto como instrumento para detectar los conflictos y problemas sociales -dimensión socio cognoscitiva-, como de las soluciones propuestas -ideología-.¹³³⁰

¹³²³ La justificación para el traspaso radica en el reconocimiento de esta competencia en el art. 138.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE del 20

¹³²⁴ BOE del 20.

¹³²⁵ La Real Academia Española de la Lengua (RAE) define la propaganda electoral como el «acto, realizado en una campaña electoral, dedicado a la captación del sufragio a favor de una determinada candidatura».

¹³²⁶ Art. Art. 53 párrafo segundo de la LOREG

¹³²⁷ Congregatio de propaganda fide. Siglo XV

¹³²⁸ VAN DIJK T.A. Estructuras y funciones del discurso. (trad. Myra Gann y Martí Mur). México Siglo XXI Editores. 1980

¹³²⁹ Ibid. p. 113

¹³³⁰ Ibid. p. 183

Es necesario distinguir en todo caso, el discurso electoral contenido en un programa electoral, entendido en sentido textual, del que se produce en un mitin, en un debate, o en el acto inaugural o toma de posesión de un candidato electo.¹³³¹

A efectos de este trabajo es relevante detallar la forma en que los diferentes partidos o coaliciones electorales llegan a la formulación de los programas.

Por la información obtenida en las entrevistas mantenidas con los representantes de los partidos pueden distinguirse las siguientes formas:

- a) En cuanto a su origen: existen programas electorales elaborados sobre la participación de la “base”, -Círculos de UP, o asambleas de la CUP-, de forma que las propuestas electorales surgen tras el debate que se mantiene sobre las diferentes materias. En los partidos con estructuras más jerárquicas, el debate se orienta más hacia las personas que integrarán las candidaturas - primarias- que, en el contenido de las diferentes propuestas, que se delega en los responsables o expertos en las diferentes áreas o “secretarías”.
- b) En cuanto al contenido: se distingue con claridad el ámbito geográfico en el que se ubican sus electores, no solamente por la extensión de los temas a que se refieren sino por el énfasis sobre aquellas cuestiones de mayor interés e importancia para aquellos.

También se aprecia la situación respecto al ejercicio del poder, ya que aquellas formaciones políticas que se hallan en ejercicio o con expectativas de alcanzarlo utilizan formulaciones en las que resaltan los logros conseguidos o las dificultades o cautelas para futuros avances, mientras las que prevén pocas posibilidades de alcanzarlo optan por planteamientos más radicales, aunque se reduzca el número de adherentes.

En las formaciones políticas que cuentan con respaldo y experiencia administrativa es habitual recurrir a altos responsables de las diferentes áreas de la Administración para que aporten documentación básica o incluso formen parte de los equipos de redacción del programa, que se elabora de forma piramidal.

En general, no hay grandes variaciones entre programas electorales sucesivos, salvo la posibilidad de hacer referencia a hechos destacados de la legislatura anterior con enfoque y valoraciones diferentes según la posición que se ocupe.

¹³³¹ CHARTERIS-BLACK, J. *Analysing political speeches, rhetoric, discourse and metaphor*. Londres Palgrave 2018

c) En cuanto a la forma: A pesar de que algunos programas electorales se presenten formalmente como un “contrato” con los ciudadanos ¹³³², en particular, con sus votantes, está reconocido que el incumplimiento de las promesas electorales no tiene resarcimiento jurídico, sino exclusivamente político mediante la retirada del voto en futuras elecciones.¹³³³ Con todo, se intenta que la redacción de las propuestas revista una forma que podíamos calificar como “ergonómica”, es decir, sin aristas o estridencias que provoquen rechazo, aún a riesgo de utilizar fórmulas genéricas o ambiguas. En ocasiones la presentación utiliza un formato novedoso o juega con los colores para identificar los temas o al propio partido.¹³³⁴

II. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES EN MATERIA MIGRATORIA

En general, puede afirmarse que los temas migratorios no ocuparon un lugar destacado dentro de los programas electorales en la doble convocatoria de 2019. Esto se corresponde con la importancia que se les asignaba dentro de las preocupaciones de la población española, ya que la inmigración ocupaba la quinta posición entre los principales problemas existentes en España, con el 15,6 por 100 del total, y la emigración, una de las últimas posiciones con 0,1 por 100, y nunca como primer problema.¹³³⁵

Tampoco parece que haya sido la causa principal de las variaciones de voto experimentadas en los resultados registrados entre la primera y la segunda convocatoria, ya que la causa principal de estas está relacionada con la desvalorización de los partidos políticos,¹³³⁶ a causa de su incapacidad para alcanzar acuerdos, por lo que se trataría de un voto de castigo -PSOE Ciudadanos- o de protesta con reorientación del voto hacia las opciones críticas con la situación.¹³³⁷

Un caso particular lo representa el aumento de VOX, iniciado en las elecciones autonómica andaluzas de 2018, motivado entonces principalmente por el auge del

¹³³² Programa electoral del PP: “**Nuestro contrato con los españoles**”. Convocatoria de abril de 2019

¹³³³ BARREIRO, B. (2013). Justificaciones, responsabilidades y cumplimiento de promesas electorales. *Revista Española De Ciencia Política*, 1999 vol. 1 nº 1, p.150

¹³³⁴ Fue la presentación de los programas de Unidas Podemos y Más País.

¹³³⁵ CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) Estudio nº3261. Barómetro de septiembre de 2019

¹³³⁶ Los políticos en general, los partidos y la política representaban el segundo de los problemas de los españoles, tras el paro con una valoración (negativa) del 45,3 por 100. CIS Estudio nº 3261. Barómetro de septiembre 2019

¹³³⁷ RINKEN, S. Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en España. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*, p. 74

sentimiento nacionalista español frente al intento secesionista en Cataluña,¹³³⁸ y la inclusión de la inmigración irregular en el abanico de temas tradicionales de la derecha más conservadora, como el feminismo, la exhibición del colectivo “gay” o la prohibición de la caza o los toros.

La influencia específica que el tema inmigratorio ejerce sobre la opinión pública española, de forma que se concrete en el incremento del respaldo electoral a partidos como VOX, no está plenamente confirmada ya que si bien es cierto que se produce un cierto cambio de tendencia a consecuencia del impacto de acontecimientos como la situación de crisis económica o las entradas de inmigrantes irregulares, -pateras y saltos de la valla en Ceuta o Melilla- cuya importancia es amplificada por la cobertura mediática, resulta difícil discernir si el cambio de orientación provoca el nacimiento de un partido político derechista radical o es su participación institucional lo que causa la radicalización social.¹³³⁹

II.A. Programas electorales sin propuestas en materia migratoria

Los programas electorales correspondientes a Teruel Existe y el Partido Regionalista Cantábrego no incluyen ninguna propuesta en materia migratoria. En ambos casos porque su plataforma se limitaba a cuestiones relacionadas con el territorio, considerando que las cuestiones migratorias escapaban a este ámbito o no eran prioritarias.

Navarra Suma renunció a elaborar un programa electoral propio en materia migratoria, remitiéndose a los programas electorales de los partidos (UPN, PP, CS) que integraban la coalición, ya esta materia no había figurado entre los temas sobre los que la coalición había adoptado una posición específica. Para la posición propia de UPN, su representante remitió al programa del Congreso del partido.¹³⁴⁰

Uno de los portavoces del “movimiento ciudadanos Teruel Existe” justificaba la ausencia de migraciones en el programa electoral en las razones siguientes:

- En los años previos a la crisis de 2008 se produjo un aumento de la población en la provincia de Teruel, gracias a la llegada de inmigrantes¹³⁴¹.

¹³³⁸ Rincken, S.. Ib. p..73.

¹³³⁹ GONZÁLEZ ENRÍQUEZ. C. y RINKEN, S. La opinión pública ante la inmigración y el efecto de VOX *ARI Real Instituto Elcano* 2021 nº 33 p. 9

¹³⁴⁰ 12º Congreso UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO 28 de junio de 2020

¹³⁴¹ Se puede comprobar en las gráficas <https://teruelexiste.info/despoblacion/>

- Como consecuencia de la crisis los inmigrantes abandonaron la provincia trasladándose a otros destinos.
- Hasta que no se solucione el aislamiento del territorio y el déficit de infraestructuras básicas (comunicaciones, telecomunicaciones, sanidad y educación) difícilmente un inmigrante se quedará en la provincia y sobre todo nuestros hijos no tendrán otro remedio que irse.¹³⁴²

Tampoco Foro Asturias, que concurrió en esta Comunidad Autónoma en coalición con el PP, incluía en el programa común propuestas específicas, aunque señaló que sí figuraban en el programa de las elecciones autonómicas.

II.B. Partidos regionalistas con propuestas específicas

Son tres los partidos regionalistas que, dada la singularidad de las regiones que representan, caracterizadas por una consolidada tradición emigratoria, incluyen propuestas electorales relacionadas con la cuestión migratoria. De acuerdo con el grado de representación obtenida son los siguientes: Agrupación Socialista Gomera (ASG), Foro Asturias y la Coalición electoral “Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario – Nueva Canarias”, (CC-PNC-NC).

II.B.1) **ASG** plantea la mejora de la política migratoria, siguiendo varias líneas de actuación. La primera es el apoyo al Plan África, para que, impulsando el crecimiento de los países, origen de los flujos, se frenen estos. La segunda es la lucha contra las mafias que trafican con los inmigrantes, cooperando con los países de los que salen para conseguir una detección precoz de las embarcaciones para evitar los naufragios y las muertes, incluso estableciendo *“controles de entrada a Europa en los propios países africanos de forma que muchos de ellos no tengan que arriesgarse en el mar, ni caer en las redes de las mafias”*¹³⁴³

La tercera consiste en “humanizar” la normativa de asilo y acogida¹³⁴⁴, evitar las devoluciones en caliente y sustituir los CIE por otras instalaciones más adecuadas y dignas. Por último, el Cabildo insular de la Gomera ofrece medios para acoger a mujeres y menores, como colectivos más vulnerables, debiendo establecerse en los convenios que se formalicen con los países

¹³⁴² Respuesta a la encuesta remitida a Teruel Existe.

¹³⁴³ Respuesta al cuestionario remitido.

¹³⁴⁴ Se considera necesaria una agilización del procedimiento administrativo para resolver las solicitudes de asilo y establecer criterios uniformes dentro de la UE

africanos medidas especiales de protección a las mujeres y concederles un trato singularizado al arribar, incluido el apoyo psicológico y garantías de no estar sometidas a ninguna red ilegal.

En relación con la política de la UE, aunque reconocen el valor de Schengen, muestra su escepticismo ante la eficacia de las “fronteras exteriores sólidas” si no se coopera en el desarrollo de los países africanos, y su oposición ante las medidas adoptadas frente a los refugiados procedentes de Siria y otros países de Oriente.¹³⁴⁵

En resumen, el programa electoral, aunque limitado a la problemática de la inmigración, plantea algunos de los problemas más acuciantes, y aunque resulta natural que preste atención prioritaria a la situación de África no deja de resultar sorprendente que no se haga mención a la situación de algunos países iberoamericanos, en particular Venezuela, país con el que el Archipiélago tiene lazos históricos ya que en esta coyuntura eran muchos los ciudadanos venezolanos que acudían a España en demanda de protección internacional.

- II.B.2) **Foro Asturias** plantea unas propuestas electorales de amplio espectro. Parte de la consideración de los inmigrantes como uno de los colectivos necesitados de ayuda para su inserción laboral, aunque no puede considerarse afortunada su alineación junto a otros colectivos como ex reclusos o ex drogodependientes, ya que puede contribuir a su estigmatización social, aunque más adelante cambia a una valoración positiva de la inmigración por su aportación en los ámbitos demográfico y económico, por lo que se defiende una integración social en condiciones de igualdad y tolerancia.

Este enfoque no es seguido en las siguientes propuestas que se ajustan a un planteamiento más tradicional: reforma de la Ley de Extranjería para delimitar con mayor precisión las competencias de cada Administración y establecer criterios comunes para la integración, intensificar la contratación regular mediante contratación en origen y la creación de órganos conjuntos con los países de origen para gestionar una inmigración programada. En relación con los inmigrantes en situación irregular se opta por incrementar los controles tanto policiales como laborales.

¹³⁴⁵ Mecanismo para los Refugiados en Turquía. (Declaración UE-Turquía)

A pesar de que Venezuela no fue uno de los países de destino preferente de los emigrantes asturianos, Foro Asturias defiende que las Administraciones pongan a disposición de los ciudadanos venezolanos que han venido a España *“cuantos recursos sea necesarios para asegurar su permanencia en nuestro país en condiciones dignas y adecuadas.”*

En relación con la UE se defiende adquirir mayor protagonismo en las grandes decisiones en materia migratoria y conseguir un reparto equitativo de la carga como frontera exterior común.

En materia de emigración el programa de FORO ASTURIAS acredita un buen conocimiento de la problemática tanto de los viejos como nuevos emigrantes. Para los primeros exige, en primer lugar, la equiparación en las condiciones de participación política, aunque sin explicitar la supresión del “voto rogado” y favorecer la protección social y el retorno, volviendo al planteamiento constitucional, y alejándose del discurso del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. En esta línea se revaloriza el papel de su Consejo General.

En relación con los nuevos emigrantes, al tiempo que se propugna su cobertura sanitaria en los países de residencia, se propugna fomentar su retorno, con medidas dirigidas tanto a garantizar su empleo como una rápida convalidación de las titulaciones académicas obtenidas en el extranjero.

- II.B.3) **Navarra Suma, Unión del Pueblo Navarro (UPN)**. De cara a las diversas convocatorias electorales de 2019, en Navarra se formó una coalición electoral integrada por PP, Cs y UPN, bajo la denominación Navarra Suma, con el objetivo de agrupar a los electores constitucionalistas de centro derecha para afrontar con éxito a los partidos de la izquierda abertzale.

Navarra Suma como coalición no presentaba propuestas específicas en materia migratoria, sino que se remitía a la posición de cada uno de los partidos que la formaban, por lo que, dado que más adelante se analizarán los programas del PP y de CS, corresponde analizar el de UPN

En el programa social que Unión del Pueblo Navarro (UPN), a, llevó al congreso de 2020¹³⁴⁶ se incluían tres cuestiones relacionadas con la materia:

- *“El desempleo se ha convertido en el principal problema de Navarra, con especial incidencia en los jóvenes, A ello se añade la precariedad de contratos con salarios frecuentemente inadecuados al puesto y a la formación y preparación adquirida. Las consecuencias de esta situación son graves y, por ejemplo, han llevado a muchos navarros a emigrar a otros lugares y países, perdiendo Navarra así un capital humano imprescindible y una inversión social previa de gran magnitud”*
- deben habilitarse cauces para favorecer el retorno de navarros que hayan salido al exterior a trabajar y deseen volver, planificando para que quienes emigran lo hagan en sectores estratégicos para la economía navarra de forma que, al retornar, aporten un gran potencial de desarrollo
- Navarra ha de ser una región integradora, tolerante y solidaria con todas las personas y pueblos, teniendo muy presente la necesidad de apoyar a las minorías para su plena integración y de combatir el racismo y la xenofobia.¹³⁴⁷

Los planteamientos en materia de emigración de UPN se hacen eco de las posiciones tradicionales: la emigración como pérdida de capital humano, especialmente valioso, si ha sido formado, y la utilización de los conocimientos adquiridos en el extranjero como factor dinamizador del desarrollo.

II.B.4) **“Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario–Nueva Canarias”, (CC-PNC-NC)**. Dos son las líneas básicas del programa de la coalición de partidos canarios: emigración ordenada y apoyo a los retornados.

En el programa se reflejan las cuestiones con mayor impacto en el Archipiélago: rescates marítimos, llegada de MENA y su acogida por otras Comunidades Autónomas, en aplicación de la solidaridad interterritorial que España solicita a otros países de la UE.

¹³⁴⁶ CONSTRUYENDO LA NUEVA NAVARRA: Programa Social del Partido.

¹³⁴⁷ En los contactos mantenidos, un portavoz de UPN remitió al programa del Congreso aduciendo que reflejaba la posición del partido.

En relación con los emigrantes, la situación se centra en Venezuela, reclamando al Estado un incremento en las ayudas tanto para los pensionistas hispano-venezolanos, tanto los que permanecen en el país como los que han retornado a las islas.

II.C. Partidos nacionalistas

Los programas electorales de los partidos nacionalistas se distinguen de los regionalistas tanto por la filosofía que los inspira, los valores identitarios centrados en el reconocimiento y promoción de la lengua y la cultura propias, como por contar con un estatuto jurídico que les confiere mayores competencias, y suelen utilizarse como plataforma para reclamar la transferencia de las materias pendientes o el traspaso efectivo de las comprometidas.

A efectos de facilitar su análisis y comparación se clasifican en tres grupos: gallego, catalán y vasco.

II.C.1) Gallego: BNG

De los partidos políticos gallegos que concurrieron a las elecciones generales solamente obtuvo representación parlamentaria, en la segunda convocatoria, el Bloque Nacionalista Galego, (BNG) coalición integrada por el Partido Galeguista, Coalición Galega, el Partido Comunista do Povo Galego y Fronte Obreira Galega, a cuyo programa se adhirieron diversas plataformas cuyas reivindicaciones se anexaron al programa, aunque ninguna de ellas se refería a materia migratoria.¹³⁴⁸

El programa del Bloque se concentra en los puntos siguientes:

- Desarrollar un plan de choque para el retorno de los jóvenes emigrados como consecuencia de la crisis económica, garantizándoles unas condiciones de empleo dignas,¹³⁴⁹
- Reforma estructural del sistema electoral, de forma que, entre otras cosas, se asegure el voto de los marineros embarcados en la flota de altura,

¹³⁴⁸ La relación de plataformas es la siguiente: ASOCIACIÓN ANIMALISTA LIBERA, ASOCIACIÓN MUTUA MOTERA, COLEXIO DE XORNALISTAS DA GALIZA, ESCULCA, PLATAFORMA DE PENSIONISTAS DE COMPOSTELA, ORGANIZACIÓN GALEGA DE COMUNIDADES DE MONTES VECIÑAIS EN MAN COMÚN, COLEXIO DE EDUCADORAS E EDUCADORES SOCIAIS DE GALICIA, AGAL y BAMAD GALICIA.

¹³⁴⁹ El plan de choque para el retorno de las personas jóvenes emigradas por causa de la crisis económica es una propuesta que el BNG ya formuló en las elecciones al Parlamento gallego en 2016 (Plan Retorna) y que introducimos también en el programa electoral en las generales de 2019 para hacerlo extensivo al conjunto del Estado español

- Combatir las causas radicales de la emigración en masa: neocolonialismo, guerras e injerencia externa,
- Política respetuosa con la acogida de las personas y el derecho de asilo, proponiendo un cambio de paradigma, tanto en la normativa española como comunitaria, por cuanto las causas estructurales que causan los flujos no sean modificadas en profundidad,¹³⁵⁰
- Oposición a la “Europa fortaleza” y al sistema militarizado y punitivo de control de fronteras que actualmente existe, representado en el mecanismo Schengen (Código de fronteras), el sistema Frontex, y los acuerdos con terceros países como Turquía para convertirlos en una suerte de estado-tapón.
- Renegociar los acuerdos de Schengen en favor de una nueva política de inmigración con oposición frontal a cualquier reforma regresiva en materia de derechos y libertades individuales y civiles con la excusa de amenazas antiterroristas.¹³⁵¹
- Oposición a toda política restrictiva de los derechos y libertades civiles con la excusa de la amenaza terrorista.¹³⁵²
- La situación dentro de los Centros de Acogida y Protección de ENA en muchos casos no es la adecuada, por lo que se declaran defensores del modelo de acogida familiar centrado en la inclusión social¹³⁵³
- Cierre de los CIE y una profunda transformación del modelo que pasa por un cambio de paradigma, caracterizado por respeto a los derechos humanos, acogida y solidaridad frente a la criminalización, la privación de libertad y la represión.¹³⁵⁴
- Debería derogarse la disposición adicional 10ª de la Ley de Extranjería que regula el “rechazo en frontera” y poner fin a las prácticas de las devoluciones ilegales; habilitar la posibilidad de solicitar el visado en

¹³⁵⁰ “Desde el BNG reclamamos el derecho de todas las personas a desarrollar una vida digna en el país o países que deseen y la garantía en ellos de los derechos humanos, sociales y económicos de las personas migrantes”. (Respuesta a la encuesta)

¹³⁵¹ El BNG ha defendido en el Parlamento europeo la aprobación del Visado Humanitario Europeo (aprobado en diciembre de 2018 en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia e Interior de la Eurocámara) y la reforma del sistema Frontex. Pasar de la ‘Europa fortaleza’ a la ‘Europa de la solidaridad’. Respuesta a la encuesta)

¹³⁵² “Nuestra posición es la de respetar los derechos humanos y proporcionar vías seguras de entrada que frenen la escalada de muertes sobre todo en el Mediterráneo convertido ya en un gran cementerio reflejo de la inhumanidad más absoluta”. (Respuesta a la encuesta)

¹³⁵³ La propuesta corresponde a Escluca, contando con el apoyo del BNG

¹³⁵⁴ “Los CIE son en la práctica cárceles y la emigración no es un crimen sino una necesidad, las gallegas y gallegos, como pueblo históricamente emigrante, lo sabemos bien. La política de internamiento que existe en el Estado español es inhumana y represiva”. (Respuesta a la encuesta)

Consulados y Embajadas y facilitar la concesión de visados humanitarios.¹³⁵⁵

- El Reglamento de Dublín no se considera un instrumento eficaz para la gestión de las demandas de asilo.

Se trata de un programa electoral en el que coinciden planteamientos teóricos con demandas concretas, como la relativa al voto de los marineros embarcados. Muestra con rotundidad su clara oposición a la política migratoria tanto española como de la UE.

II.C.2) Catalanes

Tres son los partidos catalanes con representación parlamentaria: Candidatura d'Unitat Popular Per la Ruptura (CUP-PR), Junts per Catalunya (JxC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC).

Los programas electorales son tributarios de la situación vivida en Cataluña en los años precedentes, todos tienen una fuerte carga ideológica y están orientados a reforzar las convicciones de los militantes.

a) **CUP-PR**

La CUP es un partido político “sui generis”, dado el carácter asambleario en su funcionamiento y la rotación de sus líderes. Encuadrada dentro de la corriente republicana, independentista y anticapitalista puede ser calificada de izquierda radical.

En una nota previa al programa electoral la CUP advierte que presenta *una propuesta de intervención política, y no un programa electoral típico*, justificando su participación en las elecciones en la consecución de *una movilización social en torno a esta propuesta política: la lucha contra la Estado español y su proyecto de dominación nacional y de clase, contra el régimen del 78 con su monarquía corrupta y contra todos los aparatos judiciales, militares y de Estado, continuadores del franquismo*.

Los temas migratorios ocupan una consideración marginal en el “programa” del que se hace dentro de una perspectiva histórica. Así, se propone erradicar el racismo institucional, que se traduce en una restricción de derechos *según el color de la piel, la procedencia y/o la situación administrativa*, mientras que la defensa de los derechos

¹³⁵⁵ Propuesta presentada por el BNG en el Parlamento Europeo

sociales, políticos, laborales y económicos de los migrantes debe instrumentarse mediante medidas de reparación del colonialismo ejercido por España.

Para ello se proponen combatir toda legislación restrictiva de derechos a las personas por su origen, comenzando por derogar la Ley de Extranjería.

En sentido positivo se marca como objetivo garantizar para todos de derechos fundamentales como la salud, la educación y la vivienda.

Dada la finalidad del programa electoral y su planteamiento con una fuerte orientación ideológica, apenas permite establecer analogías con los de otros partidos.

b) Junts per Catalunya

El origen de este partido, en realidad una coalición electoral arranca en el verano de 2018, cuando el Partido Demócrata Europeo Catalán (PDeCat) lo registra con la intención de que pueda servir de plataforma electoral en futuras convocatorias, lo que se produjo en las elecciones generales de 2019, en las que concurren bajo esta denominación los partidos o corrientes políticas: Junts, CDC, PDeCat y CNxR).¹³⁵⁶

Dada la diversidad de los partidos políticos que forman parte de JxC, la evolución experimentada por cada uno de ellos y las situaciones políticas ocurridas en Cataluña en los dos años precedentes a la convocatoria, resulta complejo situarlo en el espectro político, aunque dada su tradición puede ser ubicado en el espacio de centro o centro derecha, aunque quizás su signo más distintivo sea su nacionalismo radical.¹³⁵⁷

El programa, elaborado en un clima de tensión y enfrentamiento político con algunos de sus líderes condenados y en prisión o en el extranjero, tiene una gran carga de protesta, crítica, agravios y reivindicaciones frente al Estado por incumplimientos de éste, desdibujando o dejando en segundo plano las propuestas dirigidas a los ciudadanos.

¹³⁵⁶ Las siglas CDC corresponden a Convergencia Democrática de Catalunya, y CNxR a Crida Nacional per la República.

¹³⁵⁷ El punto 1 del Manifiesto Electoral de JxC, que precede al programa, se refiere a la Independencia como compromiso firme y garantía de un futuro socialmente justo y territorialmente equilibrado

Las principales propuestas y reivindicaciones pueden agruparse de la forma siguiente:

- **Ámbito de acogida y e integración de refugiados:**
 - ✓ Denuncia de la inactividad e incumplimiento de la legalidad internacional por parte del Gobierno español ante la crisis humanitaria de los refugiados: incumplimiento de cuotas asignadas,
 - ✓ Propone un cambio de orientación en las políticas de asilo y de atención a los refugiados del Estado para articular políticas de apertura y acogida
 - ✓ Reclamar la interlocución directa entre el Gobierno de Cataluña y la Comisión Europea para poder cumplir con los objetivos europeos de acogida de refugiados sin interferencia del Gobierno español.
 - ✓ Aceptación en tierra firme de las personas rescatadas sin represalias penales o administrativas
 - ✓ Dada las competencias de la Generalitat para la acogida e integración de los refugiados recuperar el Fondo Estatal de Acogida (FAIRE) y consensuar los criterios de reparto del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)

- **Colectivos y situaciones específicas:**
 - ✓ Impulsar una estrategia europea con políticas en origen para dar respuesta al reto de los MENA y de los niños víctimas de las redes de tráfico de personas
 - ✓ El colectivo de MENA ha de poder acceder plenamente al programa de Garantía Juvenil. A partir de los 16 años los jóvenes tutelados por la Generalidad han de tener regularizada la situación administrativa con un permiso de residencia y acceso a contratos laborales estables, de más de un año, para acceder a permiso de trabajo antes de dejar de estar tutelados.
 - ✓ Suprimir la disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería que permite el procedimiento de devolución en caliente sin ningún tipo de garantía.
 - ✓ Cerrar los CIE y sustituirlos por espacios de acogida y control, bajo la tutela de entidades sociales reconocidas, respetuosas con los

derechos humanos y absolutamente desvinculadas de la gestión policial.

- ✓ Articular respuestas para facilitar la regularización de aquellas personas inmigradas sin papeles, que conviven con nosotros sin posibilidad de expulsión
- Ciudadanos españoles en el exterior:
 - ✓ reforma de la Ley electoral relativa al voto “rogado” por correo de las personas en el extranjero, sustituyéndolo por el voto electrónico.
 - ✓ Gestión por la Generalitat del voto electrónico o presencial de los votantes del exterior.

Las propuestas electorales de JxC siguen las líneas básicas siguientes: incrementar su intervención en el diseño de las políticas de inmigración y asilo en colaboración o en sustitución del Estado, alcanzando una interlocución directa con las instituciones comunitarias, frente a las que no manifiesta posiciones críticas, demanda de recursos económicos para la gestión de competencias propias respecto a la integración social de refugiados.

Por otra parte, se formulan propuestas concretas en relación con los MENA -permisos de residencia y trabajo de más de un año de duración-, cierre de los CIE y sustitución por centros sin gestión policial, regularización de “inmigrantes sin papeles” y prohibición legal de las expulsiones en caliente. En materia emigratoria la novedad consiste en la sustitución del voto rogado se propone el voto “electrónico”.

c) **Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)**

ERC es un partido que se declara a si mismo de izquierdas. Otros rasgos distintivos son el republicanismo, el nacionalismo catalán y el independentismo.¹³⁵⁸

El programa se caracteriza por un fuerte contenido programático, en el que, junto a un nivel de crítica de la situación, más en el nivel político que

¹³⁵⁸ En el propio programa electoral se caracteriza su proyecto como “*republicanismo independentista, y de izquierda*”.

en el administrativo, se diseña un marco político y jurídico, constitucional, diferente al existente. De hecho, se ofrece una imagen de la situación actual, en la que contrasta una visión denigratoria del Estado, en contraposición con una luminosa perspectiva del futuro, que se alcanzará con la creación de la República Catalana en la que se harán realidad todas las propuestas.

Esta perspectiva hace que el programa electoral se formule en un doble plano: en primer lugar, las propuestas formuladas para la futura República Catalana, y, en segundo lugar, las propuestas relativas a la situación actual, concebida como un periodo transitorio, y que se introducen con el término “entretanto”.

Las propuestas de futuro se centran en el rol de la República Catalana en el ámbito internacional mediante su presencia e influencia en las organizaciones internacionales, en un planteamiento nuevo de la situación jurídica de los inmigrantes, basado en un estatuto de “ciudadanía” y no de nacionalidad, y la eliminación del “racismo institucional” que se identifica en la Ley de Extranjería de 1985.¹³⁵⁹

El programa, mezcla de ideología y pragmatismo, presenta un alto grado de elaboración, reflejo de las aportaciones de personal experto y con experiencia de gestión, aunque contiene algunos errores cronológicos de bulto como que la Ley de Extranjería (L.O. 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.¹³⁶⁰) *obedece a la ley del Parlamento de la Unión Europea de la denominada Directiva de Retorno (115/2008), más conocida en el contexto de los Derechos Humanos como la Directiva de la Vergüenza.*¹³⁶¹

La base del planteamiento consiste en construir un nuevo concepto de “nosotros”, de naturaleza inclusiva, donde *“poder ejercer la ciudadanía, la corresponsabilidad, la solidaridad entre las personas que comparten la misma sociedad, que se saben y se reconocen miembros de un solo pueblo”*, construido el nuevo sentimiento de pertenencia, imprescindible

¹³⁵⁹ “La Ley de Extranjería, aprobada en el año 1985 es la causa del racismo institucional que se refleja en acciones discriminatorias como el acceso a derechos sociales: empadronamiento, salud, trabajo, vivienda, educación y el ejercicio a la plena ciudadanía” (Programa electoral de ERC noviembre 2019)

¹³⁶⁰ BOE del 3 de julio

¹³⁶¹ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular

para el bienestar y la cohesión social, hacer ciudadanía es hacer República, lo que significa respetar y valorar la diversidad y combatir todas las ideologías del odio.¹³⁶²

Dada la extensión del programa, se resumen las principales propuestas, agrupadas en los dos niveles en que se presentan

Las principales propuestas del programa electoral de 2019 fueron las siguientes:

- Propuestas para la República Catalana
 - ✓ Reforzar el modelo catalán de ciudadanía, abierto a gentes de todas procedencias y respetuosos con el sentimiento de pertenencia de todos. Hay que superar los viejos esquemas del nacionalismo autoritario y fuertemente identitario que todavía arrastra el Estado español.
 - ✓ Contribuir con perfil propio y aportando valor añadido para alcanzar una verdadera gobernanza democrática de las organizaciones internacionales donde se adoptan decisiones y acuerdos sobre los grandes retos globales basados en la solidaridad y el compromiso a largo plazo.
 - ✓ Aplicar una estrategia integral de coherencia de políticas con la política de cooperación al desarrollo, la paz y la solidaridad internacional
 - ✓ Aprobar una nueva Ley contra la homofobia y la transfobia con sanciones penales para incriminar las discriminaciones más graves contra las personas LGTBI
 - ✓ Garantía de la no discriminación y lucha contra cualquier forma de violencia que impida a las personas la libertad de vivir su propio proyecto personal
 - ✓ Serán nacionales de la República Catalana todas las personas que habiten en Cataluña en el momento fundacional y tengan la voluntad de adquirir la nacionalidad catalana.
 - ✓ Aprobación de la ley de ciudadanía, que regule el itinerario y la duración del contrato de naturalización y garantice su consecución

¹³⁶² Programa Electoral de ERC convocatoria de noviembre 2019 p.113 (Traducción propia)

en igualdad de condiciones para todos, donde el esfuerzo se valore como un contrato con el país de acogida.

- ✓ Reconocer la plena ciudadanía a todas las personas de otros orígenes que puedan demostrar la voluntad de serlo, con un trámite administrativo previo.
- ✓ Las personas migrantes han de tener garantizado el acceso a la nacionalidad catalana el día fundacional de la República Catalana con los mismos criterios de residencia en el territorio que cualquier otro ciudadano.
- ✓ Establecer convenios de doble nacionalidad con los países de origen de los ciudadanos de Cataluña.
- ✓ Aprobar la ley catalana de movilidad humana con la creación de la Agencia Catalana de la Movilidad Humana, adscrita a la Organización Internacional de las Migraciones (ya prevista en la Ley de Acogida y pendiente de creación)
- ✓ Aprobar la ley del derecho de asilo y de la protección subsidiaria catalana con un sistema para la acogida y la integración de las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional, regulado y coordinado en el ámbito nacional, implementado mediante los entes locales
- ✓ Regulación de los flujos migratorios desde una perspectiva real y objetiva de las causas de las migraciones para la buena gestión de las entradas y salidas.
- ✓ Establecimiento de un nuevo plan de lenguas en el sistema educativo, que refuerce el modelo de inmersión lingüística y que fomente el plurilingüismo.
- ✓ Un servicio público educativo que garantice la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa para conseguir el éxito educativo de todo el alumnado sin ninguna discriminación
- ✓ Una escuela inclusiva que garantice la inclusión de todos los alumnos y que compense las desigualdades y que, con una financiación asimétrica adaptada a las necesidades reales de los centros y a su contexto social, ofrezca una educación adecuada a todo el alumnado
- ✓ Plan de choque contra el abandono escolar prematuro y la segregación, con una inversión específica en los centros de alta

complejidad social y actuaciones de educación inclusiva que potencien la vuelta educativa y la inserción socio profesional.

- Entretanto, medidas a presentar al Congreso y al Senado:
 - ✓ Adoptar medidas urgentes que reviertan los actuales desafíos de la cuenca mediterránea: flujos migratorios o el refugio por solidaridad y responsabilidad.
 - ✓ Desmilitarizar las misiones de salvamento marítimo, incluida Frontex
 - ✓ Garantizar el derecho de asilo a las personas LGTBI que en sus países de origen sean perseguidas por su orientación sexual o identidad de género
 - ✓ Exigir al Estado transparencia, información y recursos para aquellos territorios que acogen con garantías a niños y jóvenes inmigrantes solos, con vista a agilizar los procesos y planificar la llegada y la atención que garanticen la integración de estos jóvenes
 - ✓ Reconocer el derecho de voto a toda la ciudadanía
 - ✓ Derogar la Ley de extranjería y promover la ley de movilidad humana que garantice el trato digno para todas las personas mediante vías legales y seguras, que permita la obtención de la nacionalidad por residencia con un máximo real de 5 años y flexibilice la concesión de permisos de residencia.
 - ✓ Ratificación del Protocolo adicional núm. 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos,
 - ✓ Cierre de los CIE, poniendo fin a la práctica ilegal de las devoluciones en caliente y evitando la irregularidad sobrevenida.
 - ✓ Instar a agilizar los trámites para cumplir el derecho a vivir en familia para conseguir el reagrupamiento familiar de las personas migrantes.
 - ✓ Modificación de la ley de extranjería con el fin de poder asociar el permiso de trabajo con la situación de tutela, con el objetivo de facilitar las oportunidades laborales y, consecuentemente, mejorar la inserción social de los jóvenes migrantes solamente atendidos por el sistema de protección.

II.C.3) Vascos:

Los dos partidos vascos que obtuvieron representación parlamentaria tienen pocos puntos en común, de hecho, se manifiestan como adversarios políticos en el ámbito autonómico, aunque en el ámbito estatal puedan tener algunos planteamiento y reivindicaciones comunes.

a) **Euskal Herria Bildu (EH Bildu)**¹³⁶³

El programa de EH Bildu solamente contiene de forma explícita una propuesta en materia migratoria: la derogación de la Ley de Extranjería, a la que incluye entre las leyes antisociales.

Ante la parquedad programática, se remitió un cuestionario base para ampliar y precisar el programa en materia migratoria. En respuesta al mismo, su posición se amplió con los pronunciamientos siguientes:

- Las personas inmigrantes en cuanto forman parte de la ciudadanía de Euskal Herria gozan de idénticos derechos y libertades que la población nacional.
- La igualdad de derechos se vincula, según la propuesta de Autogobierno, presentada en el Parlamento Vasco, a la condición de ciudadano no a la nacionalidad, y, con este nuevo estatus político no se pueden establecer diferencias de trato en aspectos como la asistencia sanitaria, el acceso al empleo o el libre tránsito, es decir, todos los derechos para todas las personas.
- Nacionalidad vasca opcional y compatible con otras nacionalidades.
- Oposición a la política migratoria de la UE, calificada de inhumana tanto por no evitar las penalidades y abusos de que son objeto los migrantes durante el trayecto como por las expulsiones, la firma de acuerdos vergonzosos con Turquía y Libia y las prácticas irregulares de Frontex, primando los intereses políticos y financieros sobre las personas.
- Anulación de los acuerdos de Dublín y Schengen.
- La UE es un muro y castiga la solidaridad y la cooperación entre los pueblos.

¹³⁶³ EH Bildu constituye la principal fuerza política de la izquierda “abertzale”, de ideología nacionalista e independentista, se le sitúa en posiciones de izquierda radical.

b) Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ PNV)

El programa electoral del PNV refleja tanto en su contenido como en su formulación el empaque de una organización política con tradición histórica y experiencia de gobierno. Considerado como una formación política nacionalista, de centro o centro derecha,¹³⁶⁴ se caracteriza por su habilidad para negociar y prestar el apoyo a fuerzas política tanto de izquierdas como de derechas, a cambio de ver satisfechas sus demandas.

¹³⁶⁵

En el programa electoral la cuestión migratoria no ocupa un lugar destacado, figurando de forma indirecta en la segunda de las razones para conseguir el voto, la modificación de la política de refugio y asilo como defensa de las libertades y los derechos humanos.

Las medidas concretas que figuran a lo largo del programa son las siguientes:

- Adopción de una política de inmigración y asilo, tanto a nivel europeo como español,
- Apoyo a una adecuada y equitativa distribución de MENA en el conjunto del Estado, a fin de evitar tanto la sobrepoblación como crear condiciones de acogida dignas,
- Garantizar el principio de no devolución “en caliente”, reformando la legislación de extranjería que permite el “rechazo en frontera”,
- Respeto a los derechos humanos y asistencia humanitaria efectiva a las personas migrantes especialmente vulnerables,
- Aplicación de alternativas a la privación de libertad en los CIE, reforma de su Reglamento e investigación de denuncias de malos tratos o violación de derechos humanos,
- Consideración de la política migratoria como elemento fundamental para el equilibrio demográfico, desarrollo y consolidación del mercado de trabajo y viabilidad del sistema de pensiones de la Seguridad Social.
- Incorporación de inmigrantes de forma “legal, segura y ordenada” (Pacto Mundial para la Migración, de la ONU, Marrakech, diciembre de 2018)

¹³⁶⁴ European Social Survey .PNV. *Ideology: Basque nationalism. Political Position: Centre*».«Appendix A3. Political parties, ESS6-2012, edit.2.0» 2012 p.50

¹³⁶⁵ La décima y última razón para votar al PNV era: *Para tener un Grupo Vasco en Madrid capaz de negociar y conseguir a través del diálogo más acuerdos beneficiosos para Euskadi*

En respuesta al cuestionario, se detallan las propuestas anteriores con las ampliaciones y precisiones siguientes:

- EAJ-PNV reclama la integración de los Gobiernos subestatales y de las instituciones regionales de la Unión en la gestión de las políticas europeas de inmigración. La integración se produce en los niveles local y regional y es preciso que se integre a estos niveles de decisión en la planificación de las políticas de inmigración. Si un país o región sufren una "presión migratoria", algo que evaluará Bruselas, se activará el mecanismo que obligará al resto de Estados miembros a elegir entre acoger o financiar actuaciones solidarias y humanísticas. El objetivo es promover una política migratoria europea coordinada, con una verdadera gobernanza multinivel, sobre tres ámbitos territoriales: entre Estados dentro de la UE, entre regiones y Comunidades Autónomas (gobiernos subestatales) en cada Estado, y entre municipios y comarcas dentro de cada Comunidad Autónoma o región.
- El Gobierno Vasco y Diputaciones Forales vascas solicitan *transparencia en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados* y han presentado la propuesta de solidaridad, basada en criterios técnicos y denominada 'Share', elaborada por Euskadi, puede utilizarse tanto para el reparto corresponsable de MENA como para la asignación de fondos. Esta iniciativa se puede aplicar a personas refugiadas y solicitantes de asilo; migrantes económicos en contextos de emergencia, vulnerabilidad o aglomeración; y menores o jóvenes que migran solos. La fórmula de distribución del esfuerzo se basa en tres parámetros: los ingresos fiscales (o la Renta Media Disponible, o el PIB), con un peso del 50%; la población, con una incidencia del 30%; y el índice de desempleo, con un 20%.
- La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero 2020 causó sorpresa, es obvio, ya que ese tribunal avala las llamadas devoluciones en caliente de personas migrantes en las fronteras. La sentencia de este año contraviene lo estipulado por el mismo tribunal de Estrasburgo. Las razones ahora expuestas no son entendibles ya que la sentencia se basa en que la expulsión se produce porque las personas están en una denominada "*situación ilegal*" y porque no se había justificado que habían intentado antes entrar por otros medios. Europa ha de tratar los casos de devolución en caliente

basándose en sus principios humanísticos y democráticos de respeto a la persona.

- La asistencia humanitaria, en su definición básica, supone una respuesta ante situaciones en las que la seguridad, los derechos y el bienestar de determinadas comunidades, grupos o colectivos están en riesgo y ahí se sitúa la migración. Esa asistencia puede ser económica, social, logística o moral.
- De forma inmediata se requiere la mejora y humanización de los CIE para después, en base a un detallado y efectivo programa, su actualización y nueva definición acorde con la realidad de los movimientos migratorios del suroeste, sur y sureste mediterráneos.
- La trata y tráfico de seres humanos es una de las aberraciones y crímenes más graves. Una legislación efectiva ha de ser permanentemente actualizada y conseguir la correspondiente prevención y protección a las víctimas. Son precisos nuevos criterios que permitan proporcionar protección global para evitar la exclusión de la protección.
- La Directiva 2011/36/UE, de 5 abril de 2011¹³⁶⁶, recoge una orientación denominada *víctimo-céntrica*, cuando establece la visión integrada y global como requisito para una lucha más eficaz frente a esta realidad criminal. Por ello es precisa una ley integral: para favorecer un tratamiento normativo conjunto, con una visión global y coordinar la protección de las víctimas, con decisiones unitarias. El informe *Greta* para la Implementación en España del Convenio del Consejo de Europa pone de manifiesto cómo, a pesar de haberse progresado en la lucha contra la trata, se ha centrado básicamente en la que tiene fines de explotación sexual, reprochando la menor atención prestada a otros tipos y requiriendo una política de tutela integral que proporcione una protección más eficaz.
- Las Migraciones y la renovación poblacional-o “poblacionismo”- son fenómenos que siempre ha conocido la Humanidad: constituyen traslados de poblaciones en busca de nuevas oportunidades,

¹³⁶⁶ DIRECTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo DO UE de 15 de abril

establecimiento de nuevos asentamientos, evolución demográfica o compartición y creación de nuevas culturas, entre otros aspectos. Las nuevas formas de vida han provocado ciertos decrecimientos demográficos en las regiones del planeta más evolucionadas. La esperanza de vida ha aumentado y el reto demográfico es una tarea que Euskadi, Europa y el resto del planeta han de plantearse con seriedad dentro de esos Objetivos de Desarrollo Sostenible y junto a un absoluto respeto al entorno.

- Euskadi se recupera de la crisis trabajando para reducir el desempleo juvenil, mejorar la calidad del empleo y crear de puestos de trabajo. Es ahí donde se han de incorporar personas llegadas de otras partes en unos “volúmenes” y condiciones perfectamente acordadas entre estados y regiones de la Unión para que la iniciativa sea efectiva y no se produzcan desigualdades sociales y regionales en la UE. El envejecimiento de la población requiere, en toda la Unión Europea, una serie de necesidades de competencias cambiantes.
- Son evidentes los movimientos migratorios de personas con escasa formación. De ahí que la UE haya de desarrollar una previsora y eficaz política de distribución de recursos humanos y de que cada destino disponga de programas de formación y preparación para todo tipo de empleos.
- En 2018, el Gobierno Vasco entregó al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, un documento titulado “Propuesta del Gobierno Vasco para compartir con el Gobierno español una agenda de trabajo que configure una respuesta integral y europea ante el reto migratorio”. Se trataba de 22 propuestas concretas y estructuradas en cinco ámbitos: “Acciones transversales”, “Inmigración regularizada”, “Personas refugiadas”, Migrantes en situación no regularizada”, y “MENA-JENA”.
- La población vasca está formada por personas autóctonas y las llegadas de diversas comunidades y países. A quienes se recibe se presta atención social, formación y educación de forma absolutamente igual que al colectivo general con el objetivo de desarrollar una sociedad homogénea, solidaria y avanzada.

- Coincidencia en la intención de la Comisión Europea de presentar un plan de acción europeo contra el racismo, reforzar las leyes de igualdad racial y ampliar la lista de delitos a escala de la UE para incluir todas las formas de delitos motivados por el odio y de incitación al odio, ya se basen en la raza, la religión, el género o la sexualidad.
- En Euskadi se concede una especial importancia a la necesidad de un nuevo marco de reasentamiento permanente en la UE que sustituya a los actuales programas de reasentamiento. Son precisas vías legales y seguras hacia la UE y reducir el riesgo de llegadas irregulares masivas a largo plazo además de proporcionar normas comunes para el reasentamiento y la admisión humanitaria y de contribuir a iniciativas mundiales de reasentamiento y admisión humanitaria. Europa ha de apoyar a los terceros países, especialmente los que componen el límite exterior de la UE como Turquía, que acogen a personas necesitadas de protección internacional.
- El acuerdo de Schengen es una de las bases de la construcción europea, si bien tanto el acuerdo como su reglamento requieren una actualización y seguimiento permanentes. Los Estados siguen apegados al concepto de seguridad interior y no están nada acostumbrados a compartir de manera abierta y sistemática sus datos con otros servicios de inteligencia o fuerzas de seguridad. La colaboración, históricamente, era esporádica, puntual y se producía a requerimiento expreso y con grandes cautelas.
- El SIS, el sistema de información Schengen, tenía que resolver ese problema y constituir la base de una verdadera inteligencia europea. Por el momento no hemos pasado de Europol. En consecuencia, hay que seguir avanzando en la construcción de una verdadera seguridad e inteligencia europeas para mantener plenamente operativo este mecanismo de supresión de fronteras interiores.
- Los Estados del norte consideraron durante muchos años a los del Mediterráneo como los responsables en exclusiva de ese control de las fronteras exteriores lo que ha acabado desbordando tanto las capacidades operativas para ejercer ese control como la logística de acogida que necesitan los Estados a los que llegan directamente las personas inmigrantes.

- Frontex ha sido un intento de compartir esa responsabilidad, pero ha llegado demasiado tarde. En todo caso esta es solo una parte del problema. Hay políticas que hay que fortalecer como la cooperación en los países de origen, los corredores humanitarios seguros y la lucha contra las mafias que ganan millones con el tráfico de seres humanos. Y eso es mucho más que control de fronteras.
- En Euskadi se lleva años insistiendo en que humanizar las políticas de inmigración requiere integrar en el proceso ascendente de decisión a las instituciones y niveles de gobernanza que realmente tutelan la integración. Esos son los Ayuntamientos, en nuestro caso las instituciones forales y las regiones y gobiernos subestatales. Desde ese nivel se ofrecen la mayoría de los servicios que los nuevos europeos necesitan o las vías que les pueden permitir llegar a serlo. En este nivel se conocen mejor las oportunidades que ofrece el tejido productivo o los problemas que alientan la despoblación. Es una paradoja que en Europa crezca la superficie de las zonas despobladas o que tengamos una población envejecida y que sigamos pensando que estos problemas van a resolverse sin pensar en la inmigración desde otros esquemas mentales.
- Una persona en situación administrativa irregular tiene un problema de papeles, pero no pierde su condición de ser humano; y, en consecuencia, es titular de unos derechos inalienables que están tasados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta Europa de derechos Fundamentales.
- El llamado “desafío migratorio” impacta en el desarrollo de la UE y de sus relaciones con otros países o bloques. La prioridad es la construcción de unas relaciones internacionales más justas y de un sistema de prevención de conflictos que convierta los muchos lugares del mundo en los que no hay esperanza en lugares habitables. La cooperación y las relaciones justas son la primera clave.
- Mecanismo para los Refugiados en Turquía (Declaración UE-Turquía) acuerdo fue el *parche menos malo* para resolver una crisis generada y decidida en las capitales de los Estados miembros, no en Bruselas. acuerdo fue el *parche menos malo* para resolver una crisis generada y decidida en las capitales de los estados miembro, no en Bruselas. Las

supervisiones mensuales del acuerdo han demostrado demasiados inconvenientes y no cumplimientos

- En Euskadi lo tenemos claro: la Unión Europea debe garantizar que se haga ya realidad una auténtica política común de migración y asilo. Los Estados han de cumplir con rigor esos acuerdos.
- Las personas demandantes de asilo no reciben hoy un trato uniforme en toda la Unión precisamente porque el actual sistema no se basa en los principios de responsabilidad y solidaridad entre todos los Estados.
- Solo vamos a abordar con éxito el problema de la migración si refundamos Europa sobre los valores desde los que nació y si dotamos a sus instituciones de más recursos y fuentes de ingresos propios y asumimos que estamos ante un reto global que necesita soluciones globales.

II.D. Coaliciones de ámbito supraautonómico

II.D.1) Compromís

Es una coalición de origen y ámbito territorial valenciano, integrada por Más Compromís, Iniciativa del Poble Valenciá (IdPV) y Verds Equo del País Valenciá. En la segunda convocatoria de las elecciones generales de 2019 concurrió en coalición con Más País, aunque manteniendo programas y representación parlamentaria diferenciados.

La coalición se enmarca dentro de una corriente política cuyos rasgos más característicos son: nacionalismo valenciano, ideología izquierdista y ecologismo.

Su planteamiento electoral es de gran amplitud, ya que aunque se refiere de forma predominante a la situación inmigratoria, con gran sensibilidad con los naufragios ocurridos en el Mediterráneo, muestran su preocupación ante el *“alarmante aumento de los mensajes xenófobos, racistas y de odio a las personas migrantes y refugiadas”*, que además de estigmatizarlas y criminalizarlas *“amenazan gravemente la cohesión social y la convivencia intercultural”*¹³⁶⁷.

¹³⁶⁷ Del programa electoral de Compromís en la convocatoria de noviembre de 2019

También rechazan el planteamiento europeo focalizado en el control de las fronteras exteriores y la crisis de la Unión Europea en la regulación del sistema de asilo (Convenio de Dublín) ante la llegada masiva de refugiados. Asimismo, se muestran críticos con las medidas de construir muros o levantar vallas, y las medidas de “criminalización” o sanción o rechazo a las organizaciones que evitan los naufragios. También se nota la orientación ecologista de Equo

El programa no pasa por alto la nueva “emigración”, formulando propuestas para su retorno y facilitando su participación electoral.

En muchas de las propuestas se aprecia la experiencia de gestión, ya que, en ocasiones se aleja del planteamiento teórico para enfatizar la carencia de medios o la complejidad de los procedimientos como un lastre que impide alcanzar los objetivos

Las propuestas más relevantes en materia migratoria, expresadas de forma resumida, y agrupadas por ámbitos son las siguientes:

a) Emigración:

- Recuperación de la inteligencia y el talento perdidos en la emigración del personal altamente formado
- Fomento de la red investigadora que dé empleo a los jóvenes investigadores que quieran volver.
- Derogación del “voto rogado” para los españoles residentes en el extranjero
- Simplificación de los trámites consulares para poder ejercer el derecho en el voto con plazos de envío y recepción de papeletas razonables.

b) Inmigración:

- Derogación de la Ley de Extranjería y sustitución por la Ley de Ciudadanía, que incluya la igualdad de derechos y libertades de las personas extranjeras en el Estado español.
- Favorecer un sistema de regularización de aquellas personas que residan en el Estado español y mantengan una relación laboral no reglada como el caso de muchas de las personas trabajadoras del hogar.
- Aprobación de un Pacto de Estado por la Acogida y la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados (MENA) con una financiación anual de 65 millones de euros.
- Impulsar el acceso al permiso de residencia y de trabajo una vez hayan logrado 18 años de edad y continúen en territorio español.

- Consideración de la migración como estrategia de adaptación al cambio climático estableciendo una mayor cooperación entre políticas ambientales y migratorias.
- Promover la introducción del concepto de refugiados climáticos en la legislación de migración y asilo.
- Cierre inmediato de los CIE.
- Fin del ciclo represivo contra las personas migradas: concertinas, las expulsiones “en caliente” y cualquier otro tipo de presión policial en las fronteras: los vuelos de deportación y redadas racistas y las identificaciones policiales por razones raciales.
- Supresión de las restricciones a la libertad de circulación de solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla y los criterios discrecionales y discriminatorios del traslado a la península, garantizando el cese de las devoluciones ilegales de personas que llegan a las fronteras de estas ciudades.
- Posibilidad de solicitar asilo en misiones diplomáticas (embajadas y consulados), potenciando los programas de reubicación y reasentamiento, de reagrupación familiar.
- Garantía al acceso y a la información del procedimiento de protección internacional con el acceso a la asistencia letrada y de intérprete en todos los puntos fronterizos.
- Prohibición de que las personas extranjeras sean interceptadas sin que esta expulsión haya sido acordada judicialmente con audiencia de la persona migrante y con la correspondiente asistencia letrada y de intérprete, si es el caso
- Dotación de medios materiales y recursos humanos y técnicos suficientes a la Oficina de Asilo y Refugio, a la Policía Nacional, a las oficinas de extranjería de las delegaciones y subdelegaciones del Estado (sic); procurando su formación continua, sobre todo en derechos humanos, delitos de odio y lucha contra la discriminación.

c) Derechos sociales

- Derogación del RD 16/2012¹³⁶⁸ para acabar con el apartheid sanitario y garantizar el derecho a la protección de la salud a todas las personas que se encuentren en el Estado.
- Creación de una Red pública de alojamientos y pisos tutelados, para colectivos con necesidades específicas: solicitantes de asilo y refugiadas.
- Desarrollo de las actuaciones previstas en la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia
- Garantía de la reagrupación familiar, estableciendo criterios uniformes para la acreditación de la relación de parentesco, dependencia o existencia de convivencia previa.
- Eliminación del actual requisito para poder obtener la nacionalidad española, el “test de nacionalidad española” y reducción de los plazos para obtener la nacionalidad
- Promover las reformas necesarias para garantizar el derecho de sufragio activo y pasivo a las personas migrantes.
- Instauración de un plan de lucha contra el racismo, la xenofobia y cualquier forma de discriminación, poniendo especial atención tanto al racismo social como al racismo institucional.

d) Unión Europea:

- Es necesario acabar con la criminalización y penalización de las personas defensoras de derechos humanos y garantizar el respeto hacia las políticas migratorias, impidiendo la pérdida de vidas humanas.
- Reconocimiento del derecho a migrar como derecho humano. Promoción de programas de protección y acogida temporal de defensores y defensoras de Derechos Humanos en coordinación con las entidades especializadas,
- Facilitar el trabajo que realizan las organizaciones de rescate incrementando al mismo tiempo los recursos públicos destinado al salvamento de vidas humanas y garantizando en todos los casos un desembarco seguro.

¹³⁶⁸ Se trata del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. BOE del 24

- Reforma del convenio de Dublín. Posición garantista en las negociaciones de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que respete y haga cumplir las obligaciones internacionales contraídas por los Estados miembros de la Unión Europea. La Unión Europea y sus Estados miembros tienen que poner fin a las políticas de externalización
- Desarrollo de instrumentos de financiación común europeos para apoyar a todo el territorio que reciban a un gran número de inmigrantes o refugiados, facilitando así la integración y abordando las cuestiones sociales y sanitarias.

II.D.2) Más País - Equo

La coalición electoral está formada por dos partidos políticos: Más País y Equo.¹³⁶⁹

Más País se registró como partido político en septiembre de 2019. Había estado Inscrito previamente como Más Madrid, denominación que abandonó para la segunda convocatoria electoral general de 2019, aunque la recuperó más tarde.¹³⁷⁰ Más que como partido político, a pesar de sus orígenes como escisión de Unidas Podemos, se presentó como coalición electoral de tendencia izquierdista y con una fuerte orientación ecologista.¹³⁷¹ Al carecer de experiencia y responsabilidades de gestión, muchas de sus propuestas potencian los aspectos teóricos, sin contemplar las dificultades de aplicación.

En materia migratoria las propuestas electorales de la coalición se centran en los ámbitos de inmigración, política europea y cooperación internacional para un desarrollo sostenible con vistas a asegurar la coherencia entre la política migratoria y la Agenda 2030.

a) Inmigración:

- Establecer un nuevo marco normativo en materia de extranjería, inmigración y asilo, modificando la actual Ley de Extranjería,

¹³⁶⁹ Equo es un partido de carácter ecologista creado en 2011. Desde mayo de 2013, forma parte del Partido Verde Europeo.

¹³⁷⁰ En noviembre de 2020 vuelve a registrarse como Más Madrid.

¹³⁷¹ Los partidos políticos que integraron la coalición fueron: Más País, Verdes Equo, Compromís, Chunta Aragonesista e Iniciativa del Pueblo Andaluz.

- Articular vías de regularización, estando la persona migrante ya en territorio español,
- Eliminar el actual requisito de justificación de tres años de estancia (irregular) en España,
- Eliminación progresiva de los CIE.
- Estrategia Nacional de Atención a Niños y Niñas extranjeras no acompañados, incluyendo itinerarios de atención para cuando cumplen la mayoría de edad,
- Garantía de no devolución y protección del interés superior de los niños y las niñas
- Elaboración de un protocolo uniforme sobre métodos de determinación de la edad de los niños extranjeros no acompañados,
- Aprobar de manera inmediata el Reglamento de Asilo para buscar mayor seguridad jurídica
- Reconocimiento del derecho los niños y de las niñas como solicitantes de asilo y protección internacional por derecho propio
- Actualizar la normativa sobre el Derecho de Asilo

b) Política europea:

- Política migratoria común basada en la solidaridad, la humanidad y un proceso ordenado que incluya el reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados,
- Europa debe ser un continente de acogida que disponga de normas y estándares comunes que faciliten el movimiento ordenado de personas, ya sea en lo que respecta a la movilidad laboral y la migración o como protección ante la discriminación y la violencia,
- Reconocimiento del concepto de “persona refugiada y/o migrante ambiental” en la legislación existente sobre acogida temporal de desplazados y trabajadores temporeros,
- Gestionar los flujos de personas refugiadas, especialmente en el Mediterráneo, aplicando el Derecho Internacional Humanitario y garantizando su dignidad y sus derechos humanos

c) Cooperación internacional para el Desarrollo sostenible:

- Establecer una estrategia de coherencia en las políticas de cooperación para un desarrollo sostenible: comercio, energía, migraciones, asilo, venta de armas

- Considerar la migración como un poderoso impulsor del desarrollo sostenible, para los propios migrantes y para sus comunidades en los países de origen, tránsito y destino,
- Reforzar el nexo virtuoso entre cooperación y migración. Fomentaremos los programas de codesarrollo entre comunidades de migrantes y diásporas y sus regiones de origen,
- Intensificar el rol de la cooperación española a la hora de atajar las causas raíz de la migración forzosa como son las desigualdades, la pobreza, la crisis climática.

II.E. Partidos de ámbito estatal

II.E.1) Vox

Vox fue registrado como partido político el 17 de diciembre de 2013. Si bien no logró obtener representación parlamentaria hasta las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2018, en las que obtuvo doce escaños y casi el 11 por 100 de los votos. Desde entonces VOX ha obtenido representación en las sucesivas convocatorias electorales, tanto autonómicas, locales y europeas que se han celebrado.

En las elecciones generales de 2019, VOX pasó del 10,26 por 100 de votos y 24 diputados en la primera convocatoria a 52 diputados y 2 senadores, con el 15.09 por 100 de los votos, en la convocatoria de noviembre.

A pesar de las discrepancias existentes tanto académicas como en los medios de comunicación, VOX encaja en la calificación de partido perteneciente a la derecha radical populista¹³⁷², que se distingue por los rasgos de ultranacionalismo (ultraespañolismo), nativismo, conservadurismo y autoritarismo.¹³⁷³

Dentro de la Unión Europea VOX está integrado en el Partido de los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR)¹³⁷⁴, que participan en las elecciones que se celebran en los diferentes niveles, a pesar de que se manifiesten contrarios a la existencia de determinados niveles político-

¹³⁷² ARROYO MENÉNDEZ, M Las causas del apoyo electoral a Vox en España. *Política y sociedad* 2020 nº 57 (3) p. 716

¹³⁷³ GENTILE, E. *Quién es fascista* Madrid: Alianza Editorial 2019 p.25.

¹³⁷⁴ ECR está liderado por el partido polaco Ley y Justicia y forman parte del mismo los diputados de Vox, Hermanos de Italia, Demócratas de Suecia, Solución Griega, Nueva Alianza Flamenca y Forum por la Democracia de los Países Bajos.

administrativos como el autonómico, con el que se encuentran cada vez más comprometidos.¹³⁷⁵

La opinión pública española no había experimentado variaciones significativas durante los últimos años respecto al fenómeno inmigratorio¹³⁷⁶, manteniéndose en torno al 16 por 100 las personas que muestran una actitud desfavorable ante el mismo, estando ésta provocada más por razones ideológicas que por motivos económicos o sociales, lo que obliga a relativizar su impacto en el incremento del respaldo electoral a VOX.¹³⁷⁷

Este coincidió con la fase más aguda del proceso soberanista de Catalunya, en concreto, entre la celebración del referéndum de autodeterminación el 1 de octubre de 2017, la aplicación del artículo 115 de la Constitución y la celebración del juicio a líderes independentistas entre febrero y junio de 2019 y su condena por sentencia de octubre del mismo año, por lo que no parece arriesgado vincularlos entre sí.

Otro rasgo de la formulación de las propuestas de Vox es su tono brusco y tajante, lo que ha llevado a considerar el “autoritarismo” como uno de sus rasgos distintivos,¹³⁷⁸ a pesar de que en su programa figure como introducción la afirmación de que “*En Vox afrontamos la cuestión de la inmigración de una manera serena y responsable, con respeto absoluto a la legalidad y con el sentido común que supone su capacidad de integración y las posibilidades de la economía española*”, planteamiento que se compadece mal con la propuesta de recurrir a la utilización de la Marina para evitar la llegada de embarcaciones con inmigrantes.¹³⁷⁹

¹³⁷⁵ Vox forma parte del Gobierno de Castilla y León desde abril de 2022, y desde las elecciones de 2019 está presente en los Parlamentos de once Comunidades Autónomas.

¹³⁷⁶ RINKEN, S. en Las actitudes ante la Inmigración y los inmigrantes en España: “aproximadamente una sexta parte (el 16%) de los encuestados manifiesta antipatía generalizada. Las proporciones declaradas de antipatía antimigrante varían sobre todo en función de la ideología política, al circunscribirse al 5% entre encuestados con ideología de izquierdas, frente al 27% entre personas con ideología de centro o de derechas. Presentación en el seminario del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, de la Secretaría de Estado de Migraciones el 16 de septiembre de 2021 p. 10

¹³⁷⁷ RINKEN, S. Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en España». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* pp. 68-81.

¹³⁷⁸ FERREIRA, C. Vox como representante de la derecha radical en España: un estudio sobre su ideología. *Revista Española de Ciencia Política*. 2019 nº 51 p.87

¹³⁷⁹ Vox pide buques de guerra que impidan la llegada de pateras. El partido acusa a Salvamento Marítimo de “ayudar a las mafias” EL País. España, 24 de noviembre de 2020. p. 18

Lo más característico del programa de Vox no es quizás la simplicidad de las soluciones propuestas para afrontar situaciones complejas, sino el tono belicoso – “combatir “ o “asalto de las fronteras”- con que se formulan y que, como en otras materias, opta por la radicalización que genera una fuerte polarización social.

Los rasgos característicos de VOX se aprecian con claridad en las propuestas electorales en materia migratoria, centradas de forma predominante en el ámbito inmigratorio, y se pueden clasificar bajo dos rasgos distintivos de la corriente política que les caracteriza: autoritarismo y nativismo.

a) Inmigración

a.1) Autoritarismo:

- Deportación de los inmigrantes ilegales a sus países de origen.
- Deportación de los inmigrantes que estén de forma legal en territorio español pero que hayan reincidido en la comisión de delitos leves o hayan cometido algún delito grave.
- Revisión de los tipos penales (y endurecimiento de sus penas) para combatir a las mafias de la inmigración ilegal, así como para quienes colaboren con ellas, ya sean ONGs, empresas o particulares.
- Fortalecer nuestras fronteras. Levantar un muro infranqueable en Ceuta y Melilla.
- Acabar con el efecto llamada: cualquier inmigrante que haya entrado ilegalmente en España estará incapacitado, de por vida, a legalizar su situación y por lo tanto a recibir cualquier tipo de ayuda de la administración.
- Eliminación de los privilegios penitenciarios (salarios, seguridad social) a los presos condenados por terrorismo y a inmigrantes ilegales.
- Suprimir la institución del arraigo como forma de regular la inmigración ilegal.
- Eliminación del acceso gratuito a la sanidad para inmigrantes ilegales y copago para todos los residentes legales que no tengan un mínimo de 10 años de permanencia en nuestro suelo. Se cubrirán únicamente servicios de urgencia.

a.2) Nativismo¹³⁸⁰

- Revocación de las pasarelas rápidas para adquirir la nacionalidad española.
- Elevar la exigencia en nivel de idioma, tributación e integración para la adquisición de la nacionalidad.
- Posibilidad de perder la nacionalidad adquirida por actividades contra la soberanía, seguridad e independencia nacional.
- La inmigración se afrontará atendiendo las necesidades de la economía española y a la capacidad de integración del inmigrante.
- Se establecerán cuotas de origen privilegiando a las nacionalidades que comparten idioma e importantes lazos de amistad y cultura con España.

b) Unión Europea:

- Suspender el espacio Schengen hasta que exista la garantía europea de que no lo utilizarán los criminales para huir de la justicia, como han hecho los golpistas separatistas, ni lo aprovechen las mafias de la inmigración ilegal para introducir personas.

c) Cooperación Internacional:

- Condicionar la ayuda al desarrollo a que los países acepten la repatriación de inmigrantes ilegales y delincuentes.
- Impulsar un gran Plan Nacional de Cooperación Internacional con las naciones de la comunidad histórica hispana para la ordenación de las inversiones, ayuda a las empresas españolas, garantizar la seguridad jurídica en los países de acogida y ordenar el flujo migratorio.

Aunque el rechazo al fundamentalismo islámico no pueda identificarse con la xenofobia respecto a la población musulmana, en el programa de Vox existen propuestas que están orientadas a estigmatizar a quienes practican el islam, como el cierre y la prohibición de apertura de “mezquitas fundamentalistas” o “exigir a los responsables de la religión islámica en España una absoluta colaboración para la detección de radicales”.

¹³⁸⁰ Se considera nativista aquella corriente ideológica y política que se identifica con los intereses de los "nativos" de un territorio, y, en consecuencia, se oponen a la entrada y equiparación jurídica y social de los extranjeros, en particular de los inmigrantes.

II.E.2) Ciudadanos- Partido de la ciudadanía (Cs)

Ciudadanos celebró su congreso fundacional como partido político en julio de 2006, sobre la base de la plataforma cívica Ciutadans de Catalunya.

Desde sus orígenes, además de su objetivo de llenar el vacío de representación de la población no nacionalista de Cataluña, ha oscilado entre considerarse un partido de centro izquierda a liberal de centro derecha, lo que le ha permitido llegar a acuerdos de gobierno en el ámbito municipal con partidos, como PSOE y PP, claramente situados en el eje izquierda derecha.¹³⁸¹

Por su parte el partido se define como constitucionalista, posnacionalista, liberal, progresista y aconfesional.¹³⁸²

Desde 1916 forma parte del Grupo Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (ALDE).

Sus resultados electorales han registrado dos momentos decisivos en la evolución electoral del partido, uno en el ámbito autonómico catalán y otro en el electoral general.

Tras la aplicación del art. 155 de la CE se celebraron elecciones al Parlamento de Cataluña el 21 de diciembre de 2017, Cs superó el 25 por 100 de los sufragios y consiguió 36 parlamentarios, convirtiéndose en la primera fuerza del Parlament, aunque dada la falta de apoyo no presentó candidatura a la investidura. En las siguientes elecciones, celebradas en febrero de 2021, Cs bajó el 5,57 por 100 de los votos y obtuvo solamente 6 parlamentarios con una pérdida de 30.

En la doble convocatoria electoral general de 2019 se produjo una evolución similar, al pasar en la convocatoria de abril del 15,83 por 100 de los votos y 57 diputados y 4 senadores, convirtiéndose en la tercera fuerza política, y posibilidades de alcanzar la mayoría absoluta si pactaba con el PSOE, al 6,79 por 100 de los votos y 10 diputados y ningún senador.

¹³⁸¹ El barómetro del CIS de enero de 2016, Ciudadanos obtuvo de media una valoración de 6,5, es decir, una ligera posición de centro derecha, con un punto por encima del centro de la escala, y un porcentaje de respuestas del 23 % que no sabía dónde ubicarles o no respondía.

¹³⁸² Pronunciamientos adoptados en el Congreso Nacional de 2017.

Las propuestas electorales de Cs en materia migratoria, con las aclaraciones y precisiones de la encuesta, se refieren a los tres ámbitos de la tesis, con pronunciamientos modestos, aunque precisos, en relación con el conjunto del programa:

a) Inmigración:

- Favorecer la integración de los inmigrantes con obligaciones y recíprocos,
- Un sistema de “visado por puntos” para atraer el mejor talento extranjero a nuestro país.¹³⁸³
- En paralelo, facilitar la concesión de visados automáticos a investigadores, inversores y profesionales altamente cualificados que apuesten por desarrollar su actividad en España,
- Perseguir a las mafias que se lucran a costa de la seguridad y la vida de los inmigrantes.
- Revisar el Código Penal para tipificar el delito de tráfico de seres humanos y establecer su imprescriptibilidad y su persecución internacional para que las mafias que juegan con la vida de estas personas para lucrarse no queden impunes en ningún lugar del mundo.
- Proteger a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que vigilan nuestras fronteras.
- Multiplicar los recursos materiales y personales a los agentes de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado desplazados para hacer frente a la inmigración irregular, reforzando efectivos y medios impeditivos no agresivos.
- Defender los derechos de los exiliados venezolanos que huyen de la miseria y la persecución política y otorgar a todos los venezolanos refugiados en España el Estatuto de Protección Temporal.¹³⁸⁴

¹³⁸³ *Pondremos en marcha un sistema como el de Canadá basado en baremos de puntuación por criterios objetivos (edad, nivel de estudios, conocimiento del idioma español, etc.), Respuesta a la encuesta*

¹³⁸⁴ *“Entre otras cuestiones, este Estatuto les concederá un permiso de residencia temporal, desplazamiento libre por el territorio y un permiso de trabajo, hasta que se garantice la libertad y la seguridad para todo el pueblo venezolano.”, Respuesta a la encuesta*

b) Emigración:

- Facilitar la participación de los españoles residentes en el extranjero para que estar lejos no sea un impedimento para ejercer la democracia.
- Eliminar el actual sistema de “voto rogado” para los españoles que votan en el extranjero. El actual sistema, aprobado por los votos de PP, PSOE, CIU y PNV, ha impedido la participación de miles de españoles que residen en el exterior.
- Modificar el Código Civil para conceder la nacionalidad a los hijos y nietos de españoles en el exterior, incluyendo los casos que quedaron injustamente excluidos de su acceso tras las últimas reformas en la materia.
- Velar por los derechos de la ciudadanía española en el exterior, a fin de eliminar cualquier agravio comparativo entre los descendientes y sus familias.

c) UE- Cooperación:

- Defensa de Schengen sin fisuras¹³⁸⁵.
- Promover que la política europea en materia de refugiados incluya un sistema común de control de fronteras y una agencia europea Frontex reforzada que afronte con garantías el problema de la migración económica irregular de manera ordenada,
- Reforzar la colaboración con los países del Magreb, África y Oriente Medio para contribuir a su estabilidad y crecimiento sostenible, impulsando acuerdos de asistencia técnica para reforzar las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, favorecer la creación de empleo y crear oportunidades para la población joven en estos países,
- La Declaración UE- Turquía fue una muestra de la incapacidad para consolidar un modelo común europeo de asilo y refugio, así como un modelo de migración legal.¹³⁸⁶
- Solicitar que se reforme el Reglamento de Dublín.

La importancia que Cs concede a un trato no discriminatorio, un signo de sus inicios en Cataluña, les lleva a puntualizar en relación la propuesta:

¹³⁸⁵ “Es una de las conquistas más importantes que hemos logrado como europeos” Respuesta a la encuesta

¹³⁸⁶ “Desde el acuerdo con Turquía, los Estados miembros han actuado como si no existiera el problema, generando así un problema para el futuro, que ya es presente, trasladándolo más allá de la frontera”. Respuesta a la encuesta.

“Garantizaremos el derecho a una educación inclusiva y a una atención socioeducativa adaptada a las necesidades específicas de cada alumno en todas las etapas educativas...Crearemos protocolos para la detección precoz y atención temprana de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo”, que los hijos de los inmigrantes podrían estar incluidos. En todo caso no todos, como colectivo general, sino depende de la situación familiar de cada uno, obviamente, como la de cualquier otro colectivo”¹³⁸⁷

II.E.3) Unidas Podemos (UP)

El programa electoral de Unidas Podemos (UP), es el resultado del acuerdo programático entre los partidos UP, Izquierda Unida (IU) y Equo para concurrir a la convocatoria de abril de 2019.¹³⁸⁸

UP concurre a las elecciones generales de 2019 como una coalición electoral de diversos partidos políticos¹³⁸⁹, situados en posiciones de izquierda y con denominaciones específicas en algunos territorios.¹³⁹⁰

Unidos Podemos,¹³⁹¹ tras una trayectoria ascendente desde las elecciones al Parlamento Europeo de 2014,¹³⁹² fue inscrito como partido en mayo de 2016, y desde entonces ha concurrido a todas las convocatorias electorales, tanto generales como autonómicas y locales. El momento de mayor aceptación se produjo en las elecciones generales de 2016 cuando, con el 21,15 por 100 de los votos, obtuvo 71 diputados, lo que le convirtió en el segundo partido de la oposición.

Las discrepancias internas que dieron lugar a la aparición de partidos como Más País o el abandono de Equo, coincidieron con un descenso del apoyo popular, sobre todo en la convocatoria de noviembre de 2019,¹³⁹³ a pesar de lo cual en diciembre de ese mismo año PSOE y Unidas Podemos alcanzaron un acuerdo para formar Gobierno, con el desempeño de cinco

¹³⁸⁷ Respuesta incluida en la encuesta.

¹³⁸⁸ La coalición fue registrada en marzo de 2019, y en la convocatoria de noviembre Equo concurre en coalición con Más País

¹³⁸⁹ Podemos, Izquierda Unida, Unidad Popular, Equo, Construyendo la Izquierda-Alternativa Socialista y Democracia Participativa.

¹³⁹⁰ En Cataluña bajo la denominación En Comú Podem o en Galicia, como Galicia En Común

¹³⁹¹ En 2019 cambió la denominación a “Unidas Podemos” como reconocimiento, según parece, al movimiento feminista.

¹³⁹² Podemos obtuvo cinco escaños, con el 7,9 por 100 de los votos, lo que la convirtió en la cuarta fuerza política.

¹³⁹³ En las elecciones de abril consiguió el 14,21 de votos y 42 diputados y en las de noviembre 12,86 por 100 de los votos y 35 diputados.

carteras ministeriales, incluida una vicepresidencia, por parte de miembros de UP-IU en el mismo.¹³⁹⁴

En cuanto a la adscripción ideológica de Unidas Podemos, su líder en línea con el pensamiento de Laclau,¹³⁹⁵ considera que debe referenciarse no en relación a la calificación izquierda-derecha, sino democracia-dictadura.

Las opiniones, tanto académicas como de medios de comunicación, lo sitúan en una posición ideológica de izquierda o de extrema izquierda, siendo algunos de sus rasgos diferenciales el apoyo al igualitarismo, a la igualdad de oportunidades y el reparto de riqueza, la democracia participativa y el republicanismo.

Su consideración como populismo de izquierdas se basaría en su discurso anti-casta o anti-élite,¹³⁹⁶ y la existencia de tendencias verticales y personalistas en la dirección de la organización.¹³⁹⁷

En el barómetro del CIS previo a la convocatoria electoral de noviembre de 2019 la opinión pública valoró a UP con una puntuación de 2,29, en una escala de 1 (izquierda) a 10 (derecha), en la segunda posición desde la izquierda solamente superado por Izquierda Unida.¹³⁹⁸

En el Parlamento Europeo UP forma parte del Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea- Izquierda Verde Nórdica.

El programa electoral de UP se caracteriza por el calado de sus propuestas. Esta profundidad resulta más evidente la encuesta, en la que se abordaron temas como la consideración y el trato a niños, niñas y jóvenes que migran solos¹³⁹⁹, sobre la base de que la protección reforzada de sus derechos como bien superior debía prevalecer sobre la condición de extranjero o inmigrante. Se enfatizó de forma recurrente que el enfoque correcto de la inmigración era el de que se trata de un desafío y no como un problema, así

¹³⁹⁴ El pacto se plasmó en el documento titulado “COALICIÓN PROGRESISTA Un nuevo acuerdo para España”

¹³⁹⁵ LACLAU, E. La razón populista Buenos Aires Fondo de Cultura Económica de Argentina 2005

¹³⁹⁶ Una propuesta electoral en materia migratoria se formula en los siguientes términos: *Las élites de nuestro país no solo han expulsado a cientos de miles de compatriotas, sino que han colaborado en que pierdan derechos mientras están fuera.*

¹³⁹⁷ PKI OUPKIOLIS, A, Podemos: the ambiguous promises of left-wing populism in contemporary Spain. *Journal of Political Ideologies* 2016 p. 103

¹³⁹⁸ MACROBARÓMETRO DE OCTUBRE 2019. PREELECTORAL ELECCIONES GENERALES 2019 AVANCE DE RESULTADOS Estudio nº 3263 septiembre-octubre 2019 p.33

¹³⁹⁹ “Se aborrece el término MENA por considerarlo denigrante” Manifestación en la entrevista.

como las obligaciones de España respecto a la población saharauí, sobre los que no se evitaron críticas y reproches a la situación existente.

Un tema esencial constituye la garantía de la seguridad de los migrantes en los países en tránsito y los convenios suscritos con estos países cuyo objetivo esencial es evitar o restringir los flujos, sin garantías de respeto de los derechos humanos, primando los aspectos de seguridad a los de legalidad, subrayando que se trata del enfoque con que se aborde, o se trata como un tema de seguridad y se presenta como *“una avalancha de extranjeros que además nos vienen a arrebatarnos el trabajo y a robar, o lo ves como un tema de garantía de los derechos de las personas y de un fenómeno de pobreza global en el que están millones de personas desde hace décadas”*¹⁴⁰⁰.

Algunas de las propuestas, electorales de UP se caracterizan por su radicalidad teórica, coherente con un enfoque totalmente positivo y favorable a la inmigración, como la presentación de solicitudes de asilo en embajadas y consulados, o la “retirada” (retorno) de quienes habiendo obtenido un visado temporal para la búsqueda de empleo no lo encuentran, si bien pasan por alto las dificultades para su instrumentación práctica. Además de no tener en cuenta, en el segundo caso, la posibilidad de que se opte por reemigrar a un tercer país, lo que no resulta difícil dentro del espacio Schengen.

Otra cuestión significativa que refleja la posición de UP es la alternativa al cierre de los CIE, ya que considerar que no está justificada la restricción de derechos fundamentales, como la libertad, y que debería permitirse que continuase en su domicilio o espacio vital durante la tramitación del expediente, con el establecimiento de algunas cautelas para facilitar su control y eventual expulsión.

Las propuestas se han estructurado en todos los ámbitos, aunque claramente priman las referidas a inmigración.

El contenido abreviado de las principales propuestas electorales en la materia son las siguientes¹⁴⁰¹:

¹⁴⁰⁰ Respuesta al cuestionario aclaratorio sobre el programa.

¹⁴⁰¹ Una transcripción completa de la entrevista se encuentra en el Anexo

a) Inmigración:

- Garantizar que los niños, niñas y jóvenes que migran solos reciban un tratamiento según la Convención sobre los Derechos del Niño, considerando siempre su condición de menores por delante de su estatus migratorio, no pudiendo ser tratados con la aplicación de la Ley de Extranjería.
- Como medida de garantía de sus derechos, quedarán expresamente prohibidas las repatriaciones en contra de la voluntad del menor, tanto entre países de la Unión Europea como hacia terceros países.¹⁴⁰²
- La determinación de la edad es fundamental ya que, si ante la duda, se presume que es mayor de edad, el posible menor, pierde la protección especial que le da la Convención sobre los derechos del niño.
- Dentro de la prioridad de su tratamiento como niños, niñas y adolescentes, es relevante evitar su segregación en instituciones “ad hoc”, así como las medidas que impidan una socialización.
- Erradicar el acogimiento institucionalidad de los niños y las niñas que migran solos, ya con un estigma de pobreza emocional, del maltrato, en algunos casos, favoreciendo el acogimiento familiar.
- Establecer vías libres, seguras, regulares y legales de entrada en España como única manera de atajar y abordar las mafias de trata y tráfico de personas, poner fin a la irregularidad sobrevenida y garantizar los derechos civiles de las personas migradas.
- Crear nuevas modalidades de visado, como el de búsqueda de empleo, con objeto de autorizar que una persona pueda venir a buscar trabajo y, si no lo encuentra en un periodo de tiempo, se tenga que retirar (retornar a su país).
- Reducir los plazos y agilizar la presentación de documentación para la regularización por arraigo.
- Flexibilizar los procesos de reagrupación familiar.
- Posibilitar la presentación de solicitudes de asilo en embajadas y consulados de terceros países.
- Articular visados humanitarios y aumentar los programas de reasentamiento, además de flexibilizar los procesos de arraigo.
- Dejar de vincular exclusivamente la renovación de las autorizaciones de residencia a un contrato en vigor u oferta de empleo.

¹⁴⁰² En la entrevista se enfatizó la importancia del tema de los niños/as solos, menores de edad.

- Reforzar el Servicio de Salvamento Marítimo, un servicio puntero en Europa, que permanecerá como servicio público y civil y cuya única función será la salvaguarda de la vida en el mar.
- Proteger el trabajo de las ONG de rescate y salvamento en el Mediterráneo Central y suprimir las prohibiciones de salida.
- Garantizar el respeto absoluto a los derechos humanos en la frontera sur, de acuerdo con la normativa internacional, vigilando para que no se produzca ninguna devolución en caliente o exprés ilegal.
- Impulsar una nueva Ley de Asilo adaptada a la realidad global actual, que incluya a quienes tienen que huir de su país de residencia por cuestiones medioambientales.
- Desarrollar de manera urgente el reglamento de la actual Ley de Asilo y Refugio para asegurar que no se basan en estereotipos de ninguna clase y que se desbloquean los miles de expedientes que actualmente están en evaluación.
- Poner especial atención a la garantía del derecho de asilo del colectivo LGTBI y de las víctimas de trata.
- Cerrar los CIE por ser una excepción jurídica y democrática, sustituyéndolos por estancias en su domicilio o espacio vital con algunos condicionantes para asegurar la expulsión, si se decreta.
- Impulsar una Ley Integral para la Igualdad de Trato y el Fomento de la Convivencia (“Ley 14”), con medidas para evitar el racismo y otras discriminaciones en todos los ámbitos, acompañada de un Plan Estatal Integral de Convivencia.
- Ley Integral contra la Trata de Personas, que establezca mecanismos de atención integral a las víctimas con un enfoque integrador, transcultural y de protección efectiva, prohibiéndose su deportación o el ingreso en los CIE.
- Acortar los plazos requeridos para adquirir la nacionalidad española, suprimiendo las trabas burocráticas y requisitos discrecionales en el procedimiento de adquisición, como el examen de nacionalidad por ser claramente discriminatorio.
- Acceso a la nacionalidad española de las personas saharauis residentes en nuestro país, con los mismos derechos que otros países con los que mantenemos relaciones históricas.
- Reconocimiento del derecho al sufragio municipal de las personas extranjeras sin estar vinculado a tratados bilaterales internacionales.

b) Emigración:

- Derogar el voto rogado para garantizar el derecho a voto de quienes están fuera, reformando de manera urgente la ley electoral para eliminar la carrera de obstáculos para votar que se impuso en 2011 contra los y las compatriotas en el extranjero.
- Crear una circunscripción única para quienes viven en el exterior, con la representación política proporcional a su número, con objeto de establecer, aunque sea de forma temporal, una fórmula práctica y sencilla, que facilite e incentive la participación.
- Poner en marcha un Plan Estatal de Retorno para que todas las personas que vivan fuera de España y quieran volver lo puedan hacer, valorando su experiencia en el extranjero en las ofertas de empleo público, garantía de ingresos de un mínimo de 600 a 1.200 euros y creación de un servicio de información y orientación para el retorno en las secciones y oficinas consulares.
- Programa de Retorno de Investigadores e Investigadoras en el Extranjero y de Atracción de Talento, con una oferta de un contrato de cuatro años de duración.
- Mantener la cobertura sanitaria universal para los y las españolas emigrantes.
- Conservar los lazos de las personas emigradas con nuestro país.

c) Cooperación internacional:

- Aumentar el presupuesto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta la media de los Estados UE-15, del 0,5 % de la renta nacional bruta (RNB) en 2023 y del 0,7% de la RNB en 2027.
- Destinar al menos un 10% de la AOD a ayuda humanitaria.
- Aumentar las partidas de ayuda humanitaria para los campamentos saharauis; de este modo, el Sáhara Occidental volverá a ser una zona prioritaria para la cooperación española.
- Apoyar programas de formación y movilidad de la población saharauí, superando en su implementación los obstáculos políticos y diplomáticos.

d) Unión Europea:

- España y la Unión Europea con diferentes países, en bloque, pero también de manera bilateral tienen suscritos convenios con países, que

de alguna manera son la puerta o el tránsito, cuya finalidad es evitar la entrada de inmigrantes o que lo haga el menor número de personas.

- No supeditar el respeto a los derechos humanos y la supervivencia, la integridad de las personas a evitar nuevas entradas.
- España se comprometerá, en coordinación con otros países de la Unión Europea, a acoger a aquellas personas rescatadas por ONG en el Mediterráneo Central.
- Impulsar un servicio de salvamento marítimo europeo.

II.E.4) Partido Popular (PP)

El PP es el partido principal de la derecha y uno de los dos, junto al PSOE, que se han mantenido como mayoritarios en su respectivo eje, aunque con oscilaciones tanto en cuanto al respaldo electoral, como en su posicionamiento político, en función de su situación parlamentaria, bien en situación de mayoría o de minoría mayoritaria, necesitando apoyos para gobernar, posición que ha ocupado en alternancia con el PSOE, aunque sin conformar nunca una “gran coalición”.

Fundado en enero de 1989, se define en sus estatutos como un partido de “centro reformista”, en el que confluyen tanto valores clásicos del humanismo cristiano como la orientación liberal conservadora.

En la encuesta realizada en octubre de 2019, la opinión mayoritaria consideraba al PP como un partido situado en una posición central dentro del espacio de la derecha¹⁴⁰³

Es miembro del Partido Popular Europeo y en el Parlamento Europeo forma parte del Grupo del mismo nombre.

Las propuestas electorales en materia migratoria son reflejo de una doble realidad. En primer lugar, su pasado como partido con responsabilidades de gestión, lo que se refleja en la reiteración de expresiones sobre la adopción de determinadas medidas, formuladas como “reforzaremos”, “ampliaremos”, y, en segundo lugar, porque es detectable la colaboración en la formulación de las medidas de expertos con experiencia administrativa y de gestión.

¹⁴⁰³ El 28,3 por 100 de las respuestas le situaban en el nº 8, en la escala de 1 a 10, seguidos en porcentajes casi idénticos en quienes le situaban en las posiciones 7 y 9. MACROBARÓMETRO DE OCTUBRE 2019. PREELECTORAL ELECCIONES GENERALES 2019 AVANCE DE RESULTADOS Estudio nº 3263 septiembre-octubre 2019 p.33

El tono general del programa refleja la situación coyuntural de oposición en la que se halla, lo que se refleja en las críticas a los partidos de izquierda a quienes se acusa de hacer discursos retóricos detrás de los cuales no hay iniciativas, medidas o propuestas concretas.

El programa del partido popular se adaptó a la doble convocatoria. En la de abril se presentó bajo la fórmula “*Nuestro contrato con los españoles*”, y tras una declaración de los cinco principios¹⁴⁰⁴, que servirían de guía para la acción política, se establecían los diez objetivos a conseguir en las diferentes materias a través de las 500 medidas que se proponían. Las referidas a materia migratoria y conexas -Unión Europea y Cooperación- figuraban en el apartado 10, bajo el título “Retos globales de una Sociedad Abierta”, entre los que se incluye el de afrontar el desafío de la inmigración no mediante un buenismo vacío de contenido¹⁴⁰⁵, sino por medio de la legalidad y fronteras seguras.

Conviene precisar que el programa de abril era único, tanto para las elecciones generales como autonómicas y municipales, que se celebraron apenas un mes más tarde, mientras que el programa para la de noviembre solo se refería a elecciones generales.

Este se presentó bajo el título “Por todo lo que nos une”, y se estructuraba de nuevo en relación con los mismos 10 retos globales, aunque el número de medidas específicas relacionadas con inmigración, UE y emigración se reducía a cinco.

Dado que el contenido de los programas no varía sustancialmente entre ambas convocatorias se relacionan de forma coordinada e indistinta:

a) Inmigración:

- Impulsar una política de inmigración legal, ordenada y vinculada al mercado de trabajo.
- Facilitar la contratación en origen de inmigrantes.

¹⁴⁰⁴ Uno de los principios guía de la acción política consiste en clarificar que “poner freno a la inmigración ilegal hay que enviar mensajes claros de que España sólo aceptará a los inmigrantes que vengan de forma legal, ordenada, vinculada a un contrato de trabajo y respetando nuestras costumbres...”

¹⁴⁰⁵ En la encuesta, se caracterizan como propuestas declarativas o discursivas sin un sustento real que permita su implementación, ya que frente al reto de la inmigración no sirven las declaraciones aéreas.

- Potenciar la atracción de talento a nuestro país, facilitando el acceso a visados y permisos de trabajo en España, para profesionales altamente cualificados, investigadores, inversores, etc.¹⁴⁰⁶
- La lucha contra las mafias de inmigración ilegal será una prioridad basada en la cooperación con los países de origen y el rechazo en frontera, así como la cooperación policial con los países donde se asientan las mafias.¹⁴⁰⁷
- Ampliar los tratados internacionales de retorno y expulsión de inmigrantes irregulares.
- Agilizar los trámites de expulsión de aquellos ciudadanos extranjeros que alienten la radicalización y el extremismo.¹⁴⁰⁸
- Elaborar un Plan Especial de lucha contra la inmigración irregular que contemple especialmente la mejora de los medios a disposición de las FCSE en Ceuta y Melilla y la costa de Andalucía.¹⁴⁰⁹
- Reforzar los acuerdos de cooperación con los países de origen y tránsito de la inmigración ilegal.
- Creación de un Fondo Especial para la atención de la inmigración irregular que permita dar apoyo económico a aquellas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que por esta causa vean desbordados sus servicios de acogida.
- Agilizar los procedimientos y reforzar las medidas administrativas de reconocimiento de los derechos a los demandantes de asilo y refugio,
- Reforzar la persecución contra las conductas de odio, racismo, xenofobia, antisemitismo o cualquier otra actividad violenta,
- Fortalecer el sistema de atención a los MENA, para que prime siempre el interés superior del menor, mediante un plan de choque para su protección y seguridad,
- Potenciar prioritariamente el retorno a sus hogares en condiciones de seguridad y respeto a sus derechos para que puedan crecer y desarrollarse con sus familias,

¹⁴⁰⁶ En la encuesta se aclara que no se exigiría oferta de empleo o contrato de trabajo previo.

¹⁴⁰⁷ En la encuesta quedó sin respuesta la pregunta a cómo se articularía la lucha contra las mafias

¹⁴⁰⁸ Se subrayó en la respuesta a la encuesta que no se trata de eliminación de requisitos ni garantías sino de evitar dilaciones.

¹⁴⁰⁹ El Plan consistiría en mayor dotación de material básico para el desempeño de su actividad y remodelación del que se encuentre obsoleto.

- Reforzar campañas de sensibilización, poniendo la mirada en el rechazo al maltrato y dirigidas, entre otros colectivos a: la población inmigrante,¹⁴¹⁰
- Promover la integración de aquellos inmigrantes que hayan llegado legalmente a nuestro país e impulsar políticas para garantizar que en la segunda generación se sientan ciudadanos españoles plenos,¹⁴¹¹
- Adaptar la legislación civil que regula el acceso a la nacionalidad española por nacimiento en nuestro país, teniendo en cuenta las especiales circunstancias que concurren en Ceuta y Melilla,
- Reforzar el Espacio Iberoamericano de Educación Superior promoviendo programas de movilidad con incentivos para la atracción del alumnado. Los años de estudio en España se reconocerán de obtener la nacionalidad.
- Dirigir preferentemente los fondos de cooperación españoles a los países de origen de los inmigrantes que residen en España,
- Aprobar la creación de un Estatuto de protección temporal para venezolanos, que otorgará permiso de residencia temporal, libre desplazamiento libre por el territorio y permiso de trabajo.

b) UE:

- Defensa de una Política Común en materia de inmigración.
- Apoyar que el próximo Marco Financiero Plurianual tenga como una de sus prioridades esenciales la lucha contra la inmigración ilegal.
- Potenciar el despliegue de FRONTEX para el control de las fronteras.¹⁴¹²
- Reforzar el papel de España y defender los intereses de nuestro país ante los desafíos que la Unión deberá afrontar en los próximos años, entre ellos, las crisis migratorias.

c) Emigración:

- Reformar la LOREG para facilitar la participación de los españoles en el exterior en los diferentes procesos electorales.

¹⁴¹⁰ En la encuesta se precisa que un objetivo es evitar la banalización de determinadas acciones así como el rol de la mujer en culturas diferentes a la europea.

¹⁴¹¹ En la encuesta se especifica que se llevaría a cabo mediante acciones culturales, cívicas y sociales de concienciación, integración y valoración positiva del papel de la inmigración, sin pasar por alto el papel esencial de la educación.

¹⁴¹² Mediante, según la respuesta de la encuesta, de una actuación complementaria y coordinada con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

- Impulsar por todos los medios la homologación de las titulaciones obtenidas por los españoles residentes en el exterior con la intención de eliminar las trabas en la equiparación de los mismos.

Finalmente, en la carta individual con la solicitud de voto y envío de papeletas electoral se incluía dentro del apartado **Seguridad** el planteamiento de “*una ley antiokupas y una política rigurosa frente a la inmigración*”. Solicitada aclaración en la encuesta sobre la relación entre ambas cuestiones se indicó que no se trataba de criminalizar a un colectivo y que no debía vincularse una cuestión a otra, sino que se trataba de enumerar acciones diversas en un reducido espacio físico.¹⁴¹³

II.E.5) Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

El PSOE constituye el partido de referencia de la izquierda española. Su trayectoria a partir de la transición se enmarca dentro de la corriente socialdemócrata europea.

Es miembro del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, dentro del Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas.

Para la opinión pública el PSOE se sitúa en la izquierda, estando equilibrada la posición de quienes le sitúan claramente a la izquierda y los que le sitúan en el centro.¹⁴¹⁴

La forma tradicional de elaborar el programa electoral por parte del PSOE, al igual que ocurre en algún otro partido con responsabilidades de gobierno, consiste en recopilar información y propuestas de las diversas organizaciones concernidas, en este caso, la Federación de Europa y las agrupaciones del exterior, que bajo las Secretarías del PSOE Exterior y de Políticas Migratorias y Refugiados¹⁴¹⁵, y con la colaboración de expertos, pertenecientes o no de las Administraciones, que conforman el grupo de expertos que elaboran las distintas propuestas hasta su aprobación formal.

El análisis de las propuestas electorales del PSOE en materia migratoria, en especial, en relación con la inmigración tiene especial relevancia en relación

¹⁴¹³ También se aclaraba que, según datos de las asociaciones policiales, el 81 por 100 de los “okupas” son de origen extranjero.

¹⁴¹⁴ El 25,7 por 100 le sitúa en la posición 4ª de la escala de 1 a 10; el 18,3, en la posición 5ª y el 17,6 por 100 en la posición 3. MACROBARÓMETRO DE OCTUBRE 2019. PREELECTORAL ELECCIONES GENERALES 2019 AVANCE DE RESULTADOS Estudio nº 3263 septiembre-octubre 2019 p.33

¹⁴¹⁵ Los titulares de ambas Secretarías fueron contactados en la entrevista aclaratoria del programa.

con las propuestas del PP, ya que tanto la normativa como la organización administrativa encargada de su gestión es el resultado del desempeño gubernamental de ambos, que se desarrollaron de forma consecutiva y, en ocasiones, entrecruzada, al iniciarse los periodos de Gobierno con leyes a probadas con anterioridad¹⁴¹⁶, divergentes a las propuestas contenidas en el programa, lo que derivaba en modificaciones administrativas o en reglamentos enfocados a modificar las previsiones legales.¹⁴¹⁷

Las propuestas electorales del PSOE en materia migratoria tienen una extensa elaboración teórica, haciéndose eco de los últimos documentos de las Naciones Unidas y de la UE, cuyos planteamientos tanto en relación con la regulación de los flujos como en materia de cooperación internacionales y de integración acepta e incorpora en la motivación de las propuestas, reconociendo que algunas de ellas tienen carácter declarativo, pendientes de implementación.¹⁴¹⁸

Cuentan también con un respaldo documental, incluida la aportación de datos y cifras, que se utilizan como respaldo a determinadas propuestas, siendo constante la referencia a los compromisos y obligaciones internacionales.

En la literatura que arroja las propuestas hay frecuentes referencias a las exitosas experiencias y buenas prácticas, llevadas a cabo por Gobiernos socialistas del pasado, aunque si se analiza con detalle, el pasado parece solamente extenderse hasta el año 2004, con el primer gobierno del presidente Rodríguez Zapatero.

El programa se extiende a los cuatro ámbitos que se vienen analizando, si bien, el lugar predominante se refiere a la inmigración.

a) Inmigración:

Antes de entrar en relacionar y comentar las propuestas concretas el programa comienza con una declaración de intenciones: *Necesitamos una **política basada en el realismo, la solidaridad, y desconectada de las luchas partidistas**, siguiendo una visión integral del fenómeno*

¹⁴¹⁶ Así ocurrió con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¹⁴¹⁷ Un ejemplo paradigmático lo constituye el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por RD 2393/2004, de 30 de diciembre.

¹⁴¹⁸ Aclaración efectuada en la entrevista.

migratorio.¹⁴¹⁹ La búsqueda de consenso general¹⁴²⁰ representa un reiterado desiderátum al que se recurre cuando se trata de gestionar una materia que suscita controversia y genera posiciones enfrentadas.

En este caso se justifica en motivos que se alejan no solo de las medidas propuestas sino incluso del modelo “estrictamente laboral” que se estableció en España desde los comienzos de la legislación de inmigración y que se ha mantenido constante, al afirmar *“La inmigración no sólo constituye un fenómeno inevitable, sino que resulta además un **proceso absolutamente necesario**. Porque Europa y España envejecen, y ésta es una realidad que no podemos ignorar. Tanto la sostenibilidad de nuestro sistema público de pensiones como nuestro mercado laboral van a necesitar, con total seguridad, un complemento migratorio”*¹⁴²¹.

Este planteamiento lleva a un modelo migratorio no estrictamente laboral sino poblacionista, aunque al igual que ocurría, con los documentos de la Comisión Europea, este enfoque no se ve correspondido con la adopción de medidas concretas.

El programa en materia de inmigración se sustenta en tres pilares:

- 1) Ordenación de las políticas migratorias para lograr unos flujos regulares, ordenados y seguros¹⁴²², respetuosas con los derechos humanos, en confluencia con la política comunitaria y colaboración con los países de origen.¹⁴²³
- 2) Principio de responsabilidad ciudadana como ingrediente básico de la política de integración, siguiendo la filosofía que inspira los documentos de integración de la UE¹⁴²⁴, que defiende la dimensión bilateral de la integración para evitar la mera asimilación, y la consideración del inmigrante como sujeto de derechos y obligaciones¹⁴²⁵

¹⁴¹⁹ Punto 4.47 del programa.

¹⁴²⁰ Suele formularse como “pacto de Estado”

¹⁴²¹ Punto 4.47 del programa

¹⁴²² En línea con la conferencia intergubernamental para adoptar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado en la Conferencia Intergubernamental, celebrada en Marrakech, Marruecos, en diciembre de 2018.

¹⁴²³ Dado el contexto europeo se incluye en este pilar el refuerzo de fronteras y la flexibilización de las vías para la inmigración legal.

¹⁴²⁴ Programa Común para la Integración — Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea» COM (2005) 389

¹⁴²⁵ La culminación del proceso de integración sería el acceso a la nacionalidad como signo de equiparación política.

- 3) Diseño de una política de cooperación y codesarrollo con los países de origen de los flujos migratorios y los de tránsito.

Dentro del mismo ámbito de la inmigración se incluyen medidas relacionadas con el asilo y la protección internacional.

Aunque naturalmente el paso del tiempo ha facilitado un desarrollo más amplio y matizado de las propuestas, los tres pilares guardan un notable paralelismo con las propuestas básicas de lo que se calificó como “política activa de inmigración”, recogida en la proposición no de Ley de 1991.

A continuación, se relacionan las principales propuestas:

- Impulsar un Pacto de Estado sobre inmigración que incluya la revisión de la vigente Ley de Extranjería 4/2000 y su reglamento.¹⁴²⁶
- Fomentar la plena integración y la igualdad de oportunidades de las llamadas segundas generaciones, dedicando especial atención al refuerzo de la formación educativa.¹⁴²⁷
- Abordar la homofobia, la transfobia, el machismo y la violencia de género, la xenofobia y la discriminación.
- Mejorar la protección de los MENA a través de una mayor colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en relación a las políticas sociales hacia estos niños.¹⁴²⁸
- Establecer de forma rápida y verídica los datos de estos menores a través del registro MENA.
- Garantizar la escolarización de los MENA para que no tengan que abandonar el sistema educativo al cumplir los 16 años, con el objetivo de no fomentar la exclusión, y concederles permiso de residencia y trabajo.
- Tener presente su condición de MENA antes que su condición de inmigrantes, lo que obliga al Estado a un deber extraordinario de

¹⁴²⁶ En la entrevista se observó la dificultad de alcanzar el pacto de Estado, por lo que se abordaría, como más viable, la reforma del Reglamento si no fuese posible modificar la Ley de Extranjería.

¹⁴²⁷ Se quiere reforzar la figura del mediador intercultural, ya que se considera que la mediación intercultural se considera que es una de las medidas que puede favor la igualdad de oportunidades, así como la integración y la inclusión. la mediación intercultural puede servir como herramienta de prevención y resolución de conflictos y puede ayudar para una mejor gestión de lo que es concepto de inclusión e integración. Se proyecta que se lleve a cabo por las Administraciones públicas y no por entes privados. (Entrevista)

¹⁴²⁸ Se puede considerar, a la vista de las diferencias en cuanto al trato recibido por los menores y la dificultad de acordar criterios para su distribución, recuperar por parte de la Administración General del Estado algunas de las competencias cedidas. (Entrevista)

protección y a tener en cuenta en cualquier actuación, de manera prioritaria, el interés superior del menor.

- Promover, en línea con lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño, la articulación de un “procedimiento debido de determinación de la edad”.¹⁴²⁹
- Garantizar el cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales con relación a los menores refugiados.
- Fomentar la plena integración y la igualdad de oportunidades de las llamadas segundas generaciones, dedicando especial atención al refuerzo de la formación educativa y a su inserción laboral.¹⁴³⁰
- Eliminar el principio de reciprocidad del derecho de sufragio en las elecciones municipales de los extranjeros residentes en España.¹⁴³¹
- Abordar una reforma de la nacionalidad por residencia, con una reducción sensible de los plazos máximos establecidos, revisión de los supuestos de renuncia a la nacionalidad anterior y la valoración de la trayectoria de integración, más allá de un examen, como elemento preeminente a la hora de evaluar las condiciones del acceso.¹⁴³²
- Reformar en profundidad de la Ley de Asilo y sus procedimientos.
- Reforzar las oficinas de Asilo y la presencia en ellas de la representación oficial de ACNUR.
- Proteger al verdadero solicitante de protección internacional,
- Impulsar la firma de acuerdos de doble nacionalidad.
- Recuperar la estrategia de cooperación migratoria bilateral con los países de origen y tránsito de los flujos de inmigrantes.
- Promover con los países de origen acuerdos que permitan: analizar las oportunidades existentes en España como país de destino, valorar las necesidades y capacidades de los recursos humanos de los países de origen y desarrollar vías para conectar unas y otras.¹⁴³³
- Revisar la política de visados y autorizaciones para flexibilizar la movilidad de los flujos migratorios, en especial la regulación de los flujos migratorios circulares o estacionales.¹⁴³⁴

¹⁴²⁹ En la actualidad se utiliza la radiografía de muñeca y, aunque es cuestionada su validez, no se contempla por el momento otra opción. (Entrevista)

¹⁴³⁰ En este ámbito puede jugar un gran papel la mediación intercultural. (Entrevista)

¹⁴³¹ Aunque se contempla la exigencia de un periodo de cinco años para su ejercicio. (Entrevista)

¹⁴³² Se proyecta hacer una igualación en el acceso a la ciudadanía, igualando la tabla, subiendo de dos años a cinco y bajando de diez a cinco. (Entrevista)

¹⁴³³ En el programa no se contempla la creación de organismos especializados encargados de la gestión.

¹⁴³⁴ Las medidas serían: contrataciones en origen y visados para búsqueda de empleo. (Entrevista)

- Simplificar los trámites administrativos para la obtención del NIE por parte de inversores extranjeros.
- Modificar el actual modelo de CIE,¹⁴³⁵ revisando su Reglamento de funcionamiento y régimen interior y reforzando los medios que permitan el adecuado control judicial de los mismos.
- Transponer la Directiva relativa a la prevención y lucha contra a trata de seres humanos y a la prevención de las víctimas.
- Desarrollar el nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración dirigido al conjunto de la ciudadanía.¹⁴³⁶
- Aprobar la II Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.¹⁴³⁷
- Garantizar el funcionamiento del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica.
- Mejorar procedimientos administrativos que permitan agilizar las concesiones y renovaciones de autorizaciones, especialmente las de arraigo y reagrupación familiar.¹⁴³⁸
- Rediseñar el Sistema de Acogida e Integración de solicitantes y beneficiarios de Protección Internacional garantizando la participación de las CCAA y las Entidades locales en el marco de sus competencias.¹⁴³⁹
- Aprobar el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria para aplicar todas las figuras jurídicas que están pendientes de implementación.
- Facilitar la petición de asilo en los países de origen.¹⁴⁴⁰
- Incorporar la perspectiva de género en el conjunto de políticas relacionadas con la inmigración y la integración.

¹⁴³⁵ No puede cuestionarse su existencia al ser una institución que cuenta con respaldo de la UE. (Entrevista)

¹⁴³⁶ El Plan se hallaba en fase de redacción. (Entrevista)

¹⁴³⁷ Las acciones se llevan a cabo a través del Observatorio contra el Racismo y la Xenofobia, (OBERAXE) estando dirigidas tanto a Cuerpos Y Fuerzas de Seguridad del Estado como la prevención del delito de odio en las redes sociales. (Entrevista)

¹⁴³⁸ La situación de pandemia ha acelerado el proceso y se ha puesto en marcha una herramienta digital, que se denomina aplicación “Mercurio”, del Ministerio de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social, a través de la cual se van a poder realizar todas las autorizaciones y renovaciones. (Entrevista)

¹⁴³⁹ La Administración quiere tener más protagonismo en la gestión, no solo en el diseño y desarrollo del sistema, ya que en estos momentos está externalizado en las organizaciones sociales. (Entrevista)

¹⁴⁴⁰ Esta propuesta se halla en suspenso por falta de medios. (Entrevista)

- Impulsar acciones positivas en relación con las mujeres inmigrantes y refugiadas en situación de especial vulnerabilidad, como las mujeres solas con cargas familiares.
- Reforzar los programas de respuesta a las personas refugiadas mediante el apoyo a los países vecinos, el incremento del número de acogidos, la dotación de los programas de reasentamiento, la aceptación de admisiones humanitarias y la concesión de visados a personas con necesidades de protección internacional.
- Completar el proyecto de las obras de modernización y refuerzo de la seguridad en la frontera de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.¹⁴⁴¹
- Adecuar la normativa sobre las denominadas “devoluciones en caliente” en el espacio fronterizo entre Ceuta y Melilla y el territorio del Reino de Marruecos a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹⁴⁴²
- Persecución de mafias o redes que trafican con inmigrantes, uno de los elementos fundamentales es la colaboración con los países emisores y de salida de los emigrantes.

b) Emigración:

- Reformar el sistema del “voto rogado”.
- Identificar las necesidades en materia de dependencia de los españoles que residen en el extranjero.
- No permitir que personas jóvenes en los que el país ha invertido se vean forzados a la emigración económica.
- Plan de Retorno a España, para apoyar a quienes quieren regresar.
- Impulsar una estrategia de retorno del talento cofinanciada por las Administraciones estatal y locales.

¹⁴⁴¹ Se ha completado la retirada de las concertinas barbadadas y el aumento de la altura del muro. (Entrevista)

¹⁴⁴² La situación afecta a la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana

c) UE:

- Impulsar la política común europea de asilo e inmigración.¹⁴⁴³
- Apoyo a Schengen como herramienta fundamental para la construcción europea.
- Reforma del Reglamento de Dublín.

d) Cooperación:

- Elaborar un informe marco sobre inmigración, protección internacional y cooperación, para analizar y orientar la política migratoria exterior española.
- Gestión segura y ordenada de los flujos migratorios bajo una perspectiva integral y basada en la cooperación internacional.
- Promover la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para hacerlo más eficaz y operativo, con una agenda que incluya el flujo de personas refugiadas y desplazadas, la seguridad alimentaria, la lucha contra las pandemias y el cambio climático.
- El respeto a los derechos humanos que constituye un condicionante para la cooperación internacional.
- Canalizar los flujos migratorios legales, recuperando la estrategia de cooperación migratoria bilateral con los países de origen y tránsito de los flujos de inmigrantes.
- Hacer que los propios emigrantes que residen en España se conviertan en agentes de desarrollo del país de origen.
- Priorizar los países de América y África con los que España debe llevar a cabo sus políticas de Cooperación, Cooperación triangular, Desarrollo y Codesarrollo.
- Implementar el III Plan África.

El programa del PSOE es, con diferencia, el más amplio y completo de los presentados, al incorporar muchos de los planteamientos tanto teóricos como prácticos de la UE, con los que existe coincidencia, aunque no exento de algunos reproches como la Declaración UE- Turquía o las ineficiencias del Reglamento de Dublín.

¹⁴⁴³ En coincidencia con la Comunicación de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 establece que el pacto entre los Gobiernos en materia migratoria tendrá como base los principios de la solidaridad y de la responsabilidad compartida.

III. COMPARACIÓN DE LAS PROPUESTAS

Ante unos programas tan dispares, y además en algunos casos con doble versión, no es tarea fácil señalar y comparar las diferencias existentes sobre materias tan variadas.

En primer lugar, se considera necesario proceder a una reducción en el número de partidos cuyas propuestas electorales van a ser objeto de comparación, para lo que, una vez descartados aquellos partidos o coaliciones electorales que no contienen novedades significativas ni alcanzaron un respaldo suficiente para formar grupo parlamentario propio, se dividen en dos grupos: partidos de ámbito nacional y partidos nacionalistas.

En el primer grupo figuran cinco partidos -PSOE, PP, UP, CS y Vox. En el segundo, los partidos nacionalistas, dos catalanes -ERC y JxCat-¹⁴⁴⁴, dos vascos -PNV y EH Bildu- y el BNG.

Dado el diferente enfoque con el que estos partidos abordan la contienda electoral, en el análisis se presta especial atención a aquellas propuestas que constituyen la esencia de las reivindicaciones nacionalistas: el reconocimiento tanto en el ámbito español como en el europeo de una interlocución y representación directas.

Siendo evidente en el caso catalán la agresividad del discurso electoral contra el Gobierno y otras instituciones del Estado a causa de las circunstancias producidas a finales del año anterior, subyacen dos cuestiones esenciales: la decisión de robustecer la “nación” mediante la incorporación de los recién llegados, bien por razones dogmáticas -nación abierta y acogedora- como poblacionistas, en un “remake” del planteamiento de las repúblicas iberoamericanas en formación, y, en segundo lugar, la constante reivindicación de gestionar con sus propios medios, aunque mediante transferencia de fondos estatales o europeos, parte de las competencias que desarrolla la Administración del Estado, en particular en relación con los MENA y otros colectivos vulnerables. Esta reivindicación implica una crítica, con frecuencia explícita, de la gestión estatal.

Respecto al grupo de los partidos de ámbito estatal, con objeto de ofrecer ángulos de visión distintos que facilite su comparación se han seleccionado dos enfoques. En el primero figuran ordenados según la posición que ocupa cada partido dentro del espectro político en el eje izquierda derecha y dentro de este eje, la valoración

¹⁴⁴⁴ No se incluye a la CUP ya que, según señalan, su intención no es presentar un programa sino “una propuesta de intervención política” antisistema.

que refleja la actitud del partido ante el fenómeno migratorio seleccionando algunas materias de mayor significado

Ya hemos visto que algunos partidos -UP- no se consideran representados dentro del esquema derecha izquierda. Esta concepción es compartida por algunos estudiosos que consideran que dentro del ambiente de multiculturalidad en el que estamos inmensos los nuevos planteamientos de “conservadurismo” y “progresismo” *“no necesariamente coinciden con el eje tradicional entre derechas e izquierdas”*¹⁴⁴⁵.

Según esta concepción sería más relevante referirnos a discursos reactivos y discursos proactivos en relación con las distintas cuestiones relacionadas con el hecho migratorio.¹⁴⁴⁶

Este planteamiento coincide con algunas de las posiciones y valoraciones efectuadas en relación con el pasado migratorio de nuestro país, cuando los poderes públicos han adoptado iniciativas y medidas enmarcadas en “políticas activas”.

En relación con la inmigración se refleja en una única tabla la posición de los partidos nacionales sobre el resto de las materias tanto en el ámbito español como en el comunitario con objeto de que hacer visibles las diferencias o coincidencias entre los diferentes partidos y su comparación.

III.A. Partidos nacionalistas

Aunque el grado de desarrollo de los programas y la elaboración de las propuestas son diferentes, hay algunas materias que, con independencia de la posición que ocupen los partidos en el espectro político, revisten una especial relevancia, como el acceso a la nacionalidad -catalana o vasca- como signo del carácter identitario que significa; otro elemento relevante, como signo de afirmación nacional e integración, es el aprendizaje y aceptación de la lengua y culturas propias.

En conjunto, puede afirmarse que los partidos nacionalistas se sitúan en una posición más escorada a la izquierda que la mayoría de los partidos nacionales, con excepción de los partidos calificados como extremos.

¹⁴⁴⁵ ZAPATA-BARRERO, R. *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid. Edit. Trotta 2009. P.59

¹⁴⁴⁶ Ibid. p.58

Cuadro 54.- Posicionamiento de los partidos nacionalistas

	Izquierda				Derecha
Partidos / Materias	EH BILDU	BNG¹⁴⁴⁷	ERC	JxCAT	PNV
Nacionalidad	vasca ¹⁴⁴⁸	-----	catalana ¹⁴⁴⁹	catalana	-----
Lengua/Cult.	-----	-----	-----	accept.	-----
UE: migrac.	oposición	modif.	-----	interv.	interv.
UE: asilo	oposición	modif.	ley catal.	apert.	-----
Schengen	oposición	oposición	-----	-----	revisión
Frontex	-----	oposición	-----	-----	crítica
Cie	-----		cierre	cierre	alternativa
Mena	-----	acog. famil.	-----	reto	inic.prop.
Frontera	-----	No devol.	-----	No devol.	No devol.
Polit. Españ.	rechazo	modif.	derog LOE	Reforma	Partic.inst.
Criterios admisión	-----	-----	-----	-----	Laboral. Demograf.
Integración	-----	-----	-----	-----	Formación
Rescat.mar	-----		dº desem	-----	-----
Irregulares	-----	-----	regulariz.	-----	-----
Voto ext.	-----	reforma	voto elect.	-----	-----
Retorno jov.	-----	favorec.	-----	-----	-----

Fuente: programas electorales. Elaboración propia.

Como se puede apreciar solamente hay una materia que concite la unanimidad de los partidos: la crítica a la política española de inmigración. Solo un escalón por debajo se halla la política europea tanto la de régimen general como la de asilo.

Por otra parte, en particular, aquellos partidos que tienen o han tenido responsabilidades de gestión reclaman un reconocimiento e intervención directa en los órganos de decisión comunitarios.

No deja de resultar sorprendente que, a pesar de que se trata de territorios con un amplio y singular pasado emigratorio, solamente el BNG se ocupe de forma expresa de la situación de los emigrantes o de los españoles que residen y trabajan en el extranjero. Lo hace en relación con dos temas tradicionales: el sistema de votación

¹⁴⁴⁷ Se coloca a EH Bildu como el partido ubicado más a la izquierda, ya que en el Macrobarómetro del CIS de Octubre de 2019, el 27,2 por 100 de los encuestados lo situaba en el número 1, de una escala de 1 a 10, mientras que al BNG solo le situaba el 14,5 por 100 de los encuestados en esa posición, frente al 25,6 por 100 que lo situaba en la posición 3. CIS. Macrobarómetro de octubre de 2019.p.33

¹⁴⁴⁸ La adquisición de la ciudadanía vasca sería voluntaria y compatible con otras

¹⁴⁴⁹ Su adquisición sería opcional para todos los residentes en Cataluña al proclamarse la República Catalana y sería compatible con otras.

y el retorno. Es cierto que ERC también propone la reforma del voto por correo, pasando al voto electrónico, si bien lo supedita a su gestión por la Generalitat.

III.B. Partidos de ámbito estatal

En general puede decirse que la cuestión de la migratoria no ocupa un papel relevante en el programa electoral de estos los partidos, salvo en VOX, e incluso en este caso, más por la imagen con que se presenta al asociarlo con la delincuencia, la inseguridad y el terrorismo.

Se han analizado las propuestas sobre las dos materias que se consideran más representativas – emigración e inmigración- dentro de la cual se incluye la política inmigratoria de la UE, sobre la que las diferencias existentes entre los partidos son, salvo en el caso de VOX, poco significativas. No se analizan las propuestas en materia de cooperación internacional, ya que, aunque relacionada con la materia, tiene otras dimensiones, como la económica o la política, que desbordan el ámbito migratorio. Si valoramos las propuestas sobre emigración e inmigración, el mayor peso corresponde a ésta última,

Las tablas siguientes reflejarán los posicionamientos de los partidos sobre ambas materias. En primer lugar, siguiendo la dinámica de la tesis, emigración y, en segundo lugar, inmigración y UE, de forma conjunta.

III.B.1) Emigración

Son dos los temas que dominan los programas electorales en este ámbito: la cuestión del voto rogado y la salida a países comunitarios o extraeuropeos de jóvenes españoles en búsqueda de un empleo acorde con su formación o con intención de continuar perfeccionándola.

Esta situación reabre el viejo debate de nuestro pasado emigratorio, es decir, el empobrecimiento que sufre el país por la pérdida de personas valiosas y dinámicas, a las que se han destinado en balde recursos educativos, y plantea de nuevo, de no poderse evitar la salida, la necesidad de instrumentar el mandato constitucional de orientar la política hacia su retorno.

En la lista no se incluye a VOX al no figurar ninguna propuesta sobre esta materia en el programa electoral.

Cuadro 55.- Principales propuestas para los residentes en el extranjero

Partidos/ Materias	UP	PSOE	CS	PP
Voto rogado	Supresión, circunscripción exterior única ¹⁴⁵⁰	Reforma LOREG	Eliminación y Voto presencial	Reforma LOREG
Cobertura sanitaria	Generalización	-----*	-----	-----
Dependencia	-----	Identificar necesidades	-----	-----
Retorno	Empleo jóvenes e investigadores	Impulsar el Plan de Retorno	-----	Homologar titulaciones
Nacionalidad	-----	-----	Facilitar su recuperación	-----
Relación con la diáspora	Conservar lazos	-----	Evitar agravios con el interior	-----

*Significa que no se ha encontrado propuesta electoral referida a esta materia.

Fuente: Programas, encuestas y entrevistas realizadas a representantes de los partidos.
Elaboración propia.

Las dificultades para el ejercicio del “voto rogado”, analizado ya en el apartado correspondiente, no sólo representa uno de los mayores obstáculos para el ejercicio de uno de los derechos fundamentales, sin que los motivos que se dieron para su implantación ni el actual desarrollo informático justifiquen su mantenimiento.¹⁴⁵¹ Ambos puntos merecen la conformidad de los cuatro partidos, existiendo coincidencia en la eliminación del procedimiento de “voto rogado”, aunque UP avanza más al proponer la creación de una circunscripción electoral única.¹⁴⁵²

En la actualidad hay una propuesta -la reforma del “voto”-, apoyada por la mayoría de los partidos, que culminó con la aprobación de la LO 12/2022, de 30 de septiembre, que regula el ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero¹⁴⁵³.

¹⁴⁵⁰ La representación de UP no facilitó una respuesta sobre la instrumentación de esta propuesta. (Entrevista)

¹⁴⁵¹ La Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobó el 25 de mayo el informe de la ponencia sobre la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero. BOCG de 12 de febrero 2021

¹⁴⁵² En la entrevista no se llegó a precisar ni el número de representantes electos ni el sistema de votación.

¹⁴⁵³ LO 12/2022, de reforma de la LO 5/1985, de 19 de junio. BOE de 3 de octubre

En relación con los problemas de los residentes españoles en el exterior la preocupación se concentra en dos aspectos, ambos con gran tradición en el pasado: favorecer el pasado, en este caso de jóvenes titulados con promesas de empleo estable, cuya instrumentación no se detallaba¹⁴⁵⁴, mientras que el PP volvía sobre la vieja reivindicación de homologación de diplomas, reivindicación específica de descendientes de emigrantes españoles, nacidos y formados en el extranjero.

En resumen, puede decirse que salvo en materia electoral, y en menor medida el retorno, los programas apenas contienen propuestas que estimulen la participación electoral de los ciudadanos españoles residentes en el extranjero. Con ello se cierra un círculo perverso, como su participación electoral es muy baja por las dificultades para hacerlo, escasean las propuestas electorales novedosas y atractivas, ya que, en todo caso, su impacto en el resultado electoral es poco relevante.

III.B.2) Inmigración

En el análisis de las propuestas electorales en materia de inmigración se han confeccionado dos tablas; la primera referida a aquellas materias de alcance específicamente español, y de gran contenido político e ideológico. Por ello, junto a una ordenación de los partidos según su orientación política en el eje izquierda/derecha, se aplica también la actitud – proactiva o reactiva, que subyace en las diferentes posiciones.¹⁴⁵⁵ En la misma solamente figuran aquellas materias que se consideran esenciales desde el punto de vista político e ideológico. En la segunda figurarán temas con un mayor contenido instrumental y se extenderá a algunas medidas específicas de la política de la UE.

¹⁴⁵⁴ Los representantes de UP y PSOE no pudieron detallar las condiciones en que serían empleados. (Entrevista)

¹⁴⁵⁵ Este análisis es tributario de la obra de ZAPATA-BARRERO, R., GONZÁLEZ, E y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea Ministerio de Trabajo e Inmigración. 2008

Cuadro 56.- Propuestas de contenido ideológico

Posición/ Actitud	Izquierda/ Proactiva				Derecha/ Reactiva
Partidos/ Materias	UP	PSOE	CS	PP	VOX
Inmigración (valoración)	Desafío, no problema	Positiva con condiciones	Positiva, con control	Reto	Peligro
Integración	Igualdad de Trato	Implicación recíproca	Derechos / deberes	Apoyo	Asimilación
Fronteras	Garantizar derechos	Modernizar	Protección FF.Seg.Est.	Segurizar	Muros in- franqueables
Expulsión	No, en caliente	Respeto a jurisprudenc.	Respeto derechos	En cond. legales	Deportación
Nacionali- zación	Facilitarla	Reducción de plazos	-----*	Favorecer- la	Dificultarla

*Significa que no se ha encontrado propuesta electoral referida a esta materia.

Fuente: Programas, encuestas y entrevistas realizadas a representantes de los partidos.
Elaboración propia.

La primera de las cuestiones a destacar es el enfoque con se aborda la realidad de la inmigración. La posición más negativa corresponde a Vox, que la considera un peligro en base al argumentario tradicional de las posiciones xenófobas: riesgo para la identidad nacional, dificultad para la convivencia por su diferencia de costumbres y cultura, inseguridad por su alto índice de delincuencia y vulneración de las leyes, aprovechamiento gratuito de la protección social y competencia laboral,¹⁴⁵⁶ por lo que sus propuestas electorales insisten en expulsar a todos los que se hallen “ilegalmente” y solo autorizar por razones laborales un número limitado, de aquellos países con mayor cercanía cultural e histórica.

En el polo opuesto se sitúa UP que reniega de la calificación de la inmigración como un problema, por el contrario, lo considera un desafío al que deben hacer frente España y la UE, tanto de inmigrantes económicos, como políticos o medioambientales.

¹⁴⁵⁶ Vox rehusó contestar a la encuesta, remitiendo a los pronunciamientos públicos

Los partidos situados en torno al centro del espectro político consideran que, aun siendo un reto, genera resultados positivos siempre que se acomode a los parámetros de orden, legalidad y seguridad.

El PSOE valora las ventajas que aporta desde el punto de vista demográfico, pero al igual que sucede con la Comisión Europea, el planteamiento no rebasa el plano teórico ni se traduce en medidas prácticas.

Otro “item” sobre el que hay pronunciamientos profundamente discrepantes son las “fronteras”, cuestión siempre candente dada la situación geográfica de España, relacionado con el de la expulsión. También en esta cuestión las posiciones más alejadas son la de Vox, que defiende convertir las fronteras en “muros infranqueables”, y la de UP que pone el énfasis en garantizar el respeto de los derechos humanos en cualquier situación, especialmente en caso de menores o demandantes de asilo. El resto de los partidos subrayan la importancia de hacerlas más seguras tanto para los inmigrantes como para los encargados de su control.

Una última cuestión que figura en todos los programas son los aspectos relacionados con la integración social de los inmigrantes, con lo que nos situamos en un horizonte de estabilidad y permanencia, y cuya culminación es la adquisición de la nacionalidad. Vox se muestra contrario a facilitarla, por la amenaza identitaria que puede suponer, mientras que el resto se muestran partidarios de favorecerla y facilitarla. En cuanto al modelo de integración estos partidos se hacen eco del planteamiento de la UE de la bilateralidad, es decir, con implicación recíproca en forma de deberes y obligaciones, tendiendo a conseguir la igualdad de trato.

En una segunda tabla, se reflejan las propuestas de los diferentes partidos sobre aspectos instrumentales o referidos a determinados colectivos. Esta introducción en modo alguno pretende minusvalorar su importancia, ya que algunos de ellos como los referidos a los Mena y CIE tienen un gran impacto social y mediático y otros, como asilo, Frontex/Schengen se refieren a instrumentos básicos de la política migratoria de la UE.

En este caso el orden de los partidos guarda relación con el volumen de las propuestas contenidas en los respectivos programas y su desarrollo, comenzando por el partido con el mayor número -PSOE- y situando en última posición a VOX, por su menor número de propuestas.

Cuadro 57.- Propuestas de carácter instrumental

Partidos/ Materias	PSOE	PP	UP	CS	VOX
Visados	Revisar modalidades	Atracción de talento	Nuevas modalidades	Sistema de puntos	Cuotas por países
Arraigo	Mejora proc.	-----*	Ampliarlo	Niv. Europ.	Supresión
Asilo	Refuerzo oficinas	-----	Facilitación	Reforma Rgto Dublin	-----
Mafias	Colaborac. internacional	Cooperac países or.	Crear vías seguras	Persecución redes	Endurecim. penas
Frontex / Schengen	Apoyo	Defensa	-----	Apoyo	Supresión
CIE	Reforma	-----	Supresión	-----	-----
MENA	Mejora protección	Retorno hogar familiar	Acogida familiar en España	-----	-----
Protec. Intern.	Garantizarla	Venezol.	Saharais	Venezol.	-----

* Significa que no se ha detectado propuesta alguna en el programa electoral.

Fuente: Programas, encuestas y entrevistas realizadas a representantes de los partidos. Elaboración propia.

El visado ha pasado a ocupar un lugar fundamental en la orientación y control de los flujos inmigratorios, de ahí que no falte en ninguno de los programas electorales. Las propuestas van desde su concesión por puntos (CS) o por países (VOX) o con fines específicos (atracción de talento PP) o inversión (PSOE) a quienes consideran que deben establecerse nuevas modalidades (UP).

Aunque los dos temas siguientes van a ser objeto de consideración en el último apartado de la tesis, al valorar las propuestas en relación con la experiencia histórica, conviene detallar las propuestas de los diferentes partidos por su repercusión social.

La actuación de “mafias” o redes clandestinas para favorecer el tráfico ilegal de inmigrantes provoca el rechazo generalizado de todos los partidos, aunque las medidas de reacción varían desde quienes proponen endurecer las sanciones penales, no solo contra los traficantes sino cualquiera que intervenga en el proceso, lo haga o no con ánimo de lucro (VOX), perseguir a las “redes” (CS), lograr la colaboración de las autoridades de los países de

origen y tránsito (PSOE y PP), y, finalmente, establecer vías de acceso seguras, que eviten tener que recurrir a estas redes (UP).

La posición respecto al tratamiento que debe dispensarse a los MENA, las posiciones de los tres partidos que se pronuncian son reflejo de tres posiciones claramente definidas: desde quien defiende que deben retornar al hogar familiar (PP), a quien reconoce que la acogida es deficiente y debe mejorarse (PSOE), a quien como UP defiende el modelo de acogimiento familiar. Análoga diferencia, aunque con un pronunciamiento explícito ocurre respecto a los CIE, en la que se confrontan la posición que defiende su mejora (PSOE) frente a quien propugna su supresión (UP).

Existen “ítems” de configuración comunitaria - régimen de asilo y Frontex/Schengen. Respecto al primero existe coincidencia sobre la necesidad de su reforma para mejorar tanto su configuración como instrumentación. En relación con Schengen y Frontex, los partidos del centro del espectro políticos manifiestan su apoyo, aunque con menor entusiasmo que el que expresa por los mismos la Comisión Europea, y los partidos de ambos extremos manifiestan sus reservas (UP) o directamente su oposición (VOX)

En cuanto a nacionales especialmente merecedores de protección internacional dos partidos de la derecha (PP y CS) señalan a los venezolanos mientras que UP se refiere a los saharauis.

IV. VALORACION DE ALGUNAS PROPUESTAS A LA LUZ DEL LEGADO HISTÓRICO

Aunque los programas electorales no tienen como objetivo ni la investigación histórica ni la reflexión académica, sería exigible que la formulación de algunas de sus propuestas tomase en consideración la experiencia histórica, con objeto de establecer en su formulación aquellas condiciones que facilitasen su consecución y evitasen su fracaso.

Resulta evidente que las circunstancias migratorias existentes a finales del siglo XIX o principios del siglo XX, cuando se inicia el recorrido de esta investigación, es muy diferente a la situación actual, hay algunos fenómenos que persisten, aunque cambien de nombre: entonces se denominaban “ganchos”, hoy los denominamos “mafias” o “traficantes”.

Continúan también presentes algunos de los agentes esenciales del proceso, no solamente quienes intervienen en el trayecto, sino todo el entramado de organizaciones e instancias, lo que la vieja Ley de Emigración de 1907 denominaba la “industria” de la emigración, y, por encima de ellos, los poderes públicos, que con su capacidad normativa y organizativa tratan de alentar, encauzar o restringir los flujos o promover el retorno de emigrantes o inmigrantes.

Más aún, con más frecuencia de la que pudiéramos suponer, se reproducen circunstancias que parecen calcadas de las vividas en el pasado, como las guerras de Siria o la de Ucrania que provocan oleadas de personas que huyen del conflicto y deben enfrentarse a la opción de instalarse de forma permanente en un país lejano o permanecer cerca de la frontera con la esperanza de un retorno inmediato, mientras que son retenidos en “campos de refugiados”, en circunstancias no muy distintas de las que vivieron los españoles al final de la Guerra Civil.

Son cuatro los supuestos que merecen una consideración especial: menores, redes clandestinas, volumen y canalización de flujos y el proceso de asentamiento de los inmigrantes y su nacionalización.

IV.A. **Menores extranjeros no acompañados**¹⁴⁵⁷

Los MENA representan una de las cuestiones presentes en todos los programas electorales, al tiempo que es objeto de una fuerte polarización.

Los niños han estado presentes a lo largo de nuestro pasado emigratorio, adquiriendo especial relevancia en circunstancias de conflicto bélico. Como consecuencia de la Guerra Civil, y con objeto de evitarles los horrores y las penalidades de la misma, las autoridades acordaron su traslado “temporal” a aquellos países, dispuestos a acogerlos. A lo largo del trabajo se han analizado tres situaciones que guardan gran similitud con la que están viviendo en estos momentos las familias ucranianas, que pueden servir de referencia no solamente para estos supuestos sino, en general, para favorecer el desarrollo personal y profesional de estos niños.

Tanto se trate de traslados organizados y supervisados por las autoridades de un país (niños de Morelia, México), por organizaciones de caridad¹⁴⁵⁸ (niños de la Guerra), o por partidos políticos (niños de Rusia), la realidad demuestra que la

¹⁴⁵⁷ Se utiliza esta expresión por estar generalmente aceptada, a pesar de que algún partido (UP) la considera estigmatizante.

¹⁴⁵⁸ Hoy las denominaríamos ONG’s

temporalidad, lo mismo que ocurre con frecuencia a los inmigrantes en general, es utópica, y el retorno, si llega a producirse, ocurre cuando hace mucho tiempo que dejaron atrás la niñez.

Cuando son los organizadores son institucionales, el trato que los niños reciben es más uniforme y, se presume, más estable, aunque la historia demuestra que los cambios de líderes (presidente Cárdenas) o de fracción política (niños de Rusia) provocan que la situación de los niños se vea radicalmente alterada.

Cuando se trata de organizaciones privadas o incluso familias, la naturaleza temporal de la acogida resulta más evidente, sin embargo, la convivencia lleva a establecer o potenciar relaciones interpersonales que pueden llegar a consolidarse jurídicamente (de la situación de acogimiento a adopción) y que pueden resultar traumáticas cuanto trata de revertirse la situación (niños de la Guerra acogidos en Bélgica).¹⁴⁵⁹

Aunque el perfil mayoritario de los MENA acogidos en España no proceden de países en situación de conflicto bélico, ya que más de la mitad proceden de Marruecos y Argelia, y en consecuencia se asimilarían a inmigrantes económicos, la normativa jurídica internacional, en concreto, la Convención de Derechos del Niño, de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989,¹⁴⁶⁰ recogida en nuestro derecho por la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil,¹⁴⁶¹ consagran la primacía de los derechos del menor sobre la situación de regularidad o irregularidad como inmigrante.

Sin embargo, esta primacía de sus derechos como menor, al margen de la controversia sobre el procedimiento para la determinación de la edad, no agota toda la problemática sobre su integración.

Si bien es cierto que algunos de los partidos (PSOE) apoyan la acogida de los menores en centros de dimensiones asimilables a hogares familiares, o directamente por el acogimiento familiar (UP), la historia (niños de Morelia) demuestra que la verdadera dificultad consiste en lograr su integración laboral y social, y en estos ámbitos un clima de segregación, aunque sea con fines de protección, resulta en la mayor parte de los casos contraproducente. En este

¹⁴⁵⁹ Situaciones análogas podrían producirse en relación con los niños ucranianos acogidos por familias españolas.

¹⁴⁶⁰ Ratificada por España el 30 de noviembre de 1990

¹⁴⁶¹ BOE del 17 de enero

sentido la integración progresiva en el mercado laboral en el que el menor va asumiendo las riendas de su destino resulta ser una medida ineludible.¹⁴⁶²

Incluso en los supuestos de que se tratase de menores “ancla”,¹⁴⁶³ situación no generalizada en nuestro país, la reagrupación familiar además de un derecho como persona ayudaría a su desarrollo personal y a su integración social; no en vano, un partido (PP) defiende el retorno al hogar familiar en el país de origen.

Todos estos factores deberían contribuir a formular propuestas concretas y, en particular, a tratarla como una situación recurrente sobre la que existe experiencia histórica de buenas y malas prácticas, evitando un debate polarizado sobre los riesgos para la seguridad ciudadana y la sobreprotección de la que gozan (VOX).¹⁴⁶⁴

IV.B. Redes clandestinas

Aunque la experiencia migratoria es personal, dista mucho de ser individual tanto en su origen como en su desarrollo. A lo largo del proceso migratorio va tejiéndose una red de apoyo que facilita tanto la salida como la recepción en el país de llegada. Creada la red, ésta tiene su propia dinámica interna, de muy difícil control, ya que las posibilidades de facilitar los flujos, tanto de forma regular como irregular, aumentan rápidamente.

También en este ámbito han coexistido desde antiguo la iniciativa privada y la actuación pública. En cierta medida son complementarias y contrapuestas, de forma que cuando la actuación pública es débil o inexistente, mayor vigor e influencia cobra la segunda.

La historia acredita que la existencia de flujos migratorios de carácter irregular constituye un escenario propicio para el abuso y la explotación del migrante, que, incluso en condiciones normalizadas, representa la parte más débil y necesitada de protección, tanto frente a transportistas como empleadores.

¹⁴⁶² Instrucción 1/2020 de la Secretaría de Estado de Migraciones por la que se habilita a trabajar a menores extranjeros en edad laboral, dictada en desarrollo del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. BOE del 20 de octubre

¹⁴⁶³ Expresión asimismo despectiva utilizada en EE.UU. para señalar aquellas situaciones en las que se adquiere la nacionalidad por nacimiento en el territorio (*ius soli*) y se utiliza para ejercer el derecho a la reagrupación de los miembros de la familia.

¹⁴⁶⁴ Cartel utilizado por Vox en la campaña a las elecciones autonómicas de la Comunidad de Madrid contraponiendo su coste con el importe de una pensión no contributiva que recibe una persona mayor de nacionalidad española.

Cuando el migrante se ve obligado a recurrir a redes clandestinas la situación de riesgo, no sólo moral sino físi aumenta. El problema es cómo hacerles frente. Si no se cuenta con la colaboración de los países de origen o tránsito, la persecución fuera del territorio nacional es prácticamente inviable, y en el país de llegada su presencia tiende a ser lo más discreta y pasar de la forma más desapercibida posible.

Nuestra historia emigratoria, tanto la de ultramar como la europea, acredita la intervención de los poderes públicos y de sus agentes -inspectores-, no solamente prohibiendo las agencias privadas de reclutamiento de emigrantes, que promovían la intervención de los “ganchos” e intermediarios de armadores, así como la supervisión de los contratos firmados antes del viaje.

Por ello, las medidas que tienden a endurecer las sanciones en nuestra normativa (CS y VOX) resultan menos eficaces que las que proponen intensificar la colaboración internacional con los países (PSOE y PP), aunque una mejor solución, al menos en el plano teórico, es la propuesta de UP, consistente en establecer vías alternativas regulares, es decir, regular los flujos, pero para ello es necesario contar con los instrumentos necesarios para llevarlo a cabo, en especial organismos especializados en migraciones.

IV.C. **Modelo migratorio**

Una gran parte de las dudas que provoca entre la población la política migratoria tienen su base en las inconsistencias del modelo migratorio. Frente a declaraciones de rotundo contenido xenófobo, que culpa a los extranjeros de la violencia, la preferencia en el disfrute de los beneficios sociales o en el empleo, que apelan directamente a emociones vinculadas al sentimiento identitario y al egoísmo, no se opone un discurso racional que explique y justifique la política migratoria que es necesario llevar a cabo.

En primer lugar, es necesario definir con claridad el modelo, ya sea laboral o poblacionista. El primero que ha sido el dominante a lo largo de nuestra historia, está determinado por una intensa protección del mercado español de trabajo, de forma que no se autoriza el empleo de un trabajador extranjero cuando exista un trabajador español en condiciones de ocuparlo.

Este planteamiento apenas si conoce excepciones y la mayor parte de las veces están justificadas por la naturaleza del trabajo¹⁴⁶⁵, por las características personales

¹⁴⁶⁵ Operaciones de montajes especializadas de duración limitada

del trabajador¹⁴⁶⁶, aunque se han abierto algunas grietas como las autorizaciones a personas con cuantiosos recursos económicos, que deben invertir en España, aunque no necesariamente de forma productiva.¹⁴⁶⁷

Cuando este modelo se ha pretendido completar, con objeto de hacer frente a una carencia de trabajadores en sectores u ocupaciones vacantes mediante el establecimiento de contingentes, los requisitos establecidos para su determinación han sido tan burocratizados y poco realistas que los han terminado por hacerlos inviables.

Finalmente, se han llegado a considerar una buena práctica las migraciones circulares, vinculadas a la realización de actividades de temporada fundamentalmente agrícola, con las que se consigue un doble objetivo, que los trabajadores extranjeros realicen actividades para las que no hay demandantes españoles, pero que finalizada su tarea retornen de inmediato a sus países, prefiriendo esto no sólo a que permanezcan algún tiempo desocupados sino a que realicen cualquier otro tipo de actividad.

Cuando se conceden autorizaciones para empleos permanentes, los requisitos para su vigencia o su renovación son tan estrictos que no es infrecuente que incurran en lo que se ha denominado “irregularidad sobrevenida”.

Ante esta situación, solamente se han arbitrado dos medidas: procesos extraordinarios de regularización, en estos momentos imposible de llevar a cabo dada la firme oposición de las instancias comunitarias, o la regularización por arraigo laboral o social, que podemos definir como “regularización con cuenta gotas”.¹⁴⁶⁸

El rechazo a la ocupación por parte de extranjeros de puestos de trabajo en un país en el que la situación de desempleo es endémica, puede llevar, en una coyuntura en la que el teletrabajo se ha generalizado, a que los trabajadores extranjeros puedan prestar servicios para empresas españolas sin tener que desplazarse de su país de residencia, con ello se habría producido que los controles fronterizos se sigan aplicando a las personas, pero no a las ocupaciones, al empleo.

Frente a este modelo, existe otro no menos antiguo, que podemos calificar de poblacionista. En vigor en muchos países americanos en los que el objetivo era

¹⁴⁶⁶ Desde antiguo se aplicó a los toreros y hoy beneficia a deportistas de elite y artistas de espectáculos públicos

¹⁴⁶⁷ Pueden destinarse a la adquisición de bienes inmuebles.

¹⁴⁶⁸ La posición de los distintos partidos sobre la institución del arraigo es significativa; todos los partidos se muestran a favor, incluso UP defiende su ampliación, con excepción de VOX que aboga por su eliminación.

incrementar su población con objeto de explotar los recursos naturales disponibles.¹⁴⁶⁹

Tanto en documentos de la Comisión Europea como en el programa electoral del PSOE hay formulaciones en favor de una política migratoria que tenga en cuenta la evolución demográfica actual, sin embargo, no pasan de ser meras declaraciones sin traducción práctica. En otras ocasiones se argumenta en la necesidad de las cotizaciones de los trabajadores extranjeros para mantener el sistema de protección social y, en concreto, el pago del sistema de pensiones en el actual modelo de reparto.

Estas posiciones, que exigen un esfuerzo para su comprensión, no se traducen en planteamientos claros y abiertos ni en medidas prácticas por lo que naufragan ante los planteamientos xenófobos, mucho más simples y contundentes.

IV.D. Integración de los inmigrantes, nacionalización

La jurisprudencia constitucional, como fue visto en el segundo pilar, relativo a la inmigración, ha ido dotando de contenido al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos extranjeros.

Aunque en este trabajo no se ha abordado con la profundidad requerida la cuestión de la integración de los inmigrantes, que, en nuestro país, dado el reparto competencial entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración local, es particularmente compleja, resulta evidente que una dimensión básica de la integración pasa por la equiparación política.

En este sentido, la adquisición de la nacionalidad es un elemento clave para lograrlo. En las propuestas electorales, los partidos políticos PSOE, PP y UP defienden que se favorezca su adquisición y que se reduzcan los plazos para hacerlo, mientras que VOX se manifiesta en sentido contrario, considerando que debe dificultarse.

La “nacionalización” de extranjeros no es solamente una cuestión jurídica, relativa al modelo de transmisión –“ius soli” o “ius sanguinis”- sino que afecta por una parte a la “identidad nacional”, que puede verse afectada y alterada por los nuevos ciudadanos con lengua, cultura y costumbres distintas, lo que en las sociedades de

¹⁴⁶⁹ Arturo Uslar Prieti fue un defensor a ultranza de esta tesis.

acogida abre el debate sobre el trato a las minorías en el estados nación¹⁴⁷⁰, y por otra sitúa a los ciudadanos extranjeros ante la difícil situación de adquirir una nueva nacionalidad, cuando esta opción implica renunciar a la de origen.

Esta situación la vivieron muchos emigrantes españoles a los que la legislación del país de acogida les “forzaba”, para no lastrar su proyecto migratorio, a renunciar a la nacionalidad española. La proliferación de convenios de doble nacionalidad y las sucesivas reformas de nuestro Código civil, que todavía se encuentra en alguna de las propuestas del programa electoral (CS), se han orientado a facilitar su recuperación o adquisición.

No solamente se trata de una cuestión jurídica o identitaria, sino que guarda relación con el enfoque predominante en la orientación migratoria del país de origen, siendo reacios a facilitar la adquisición de la nacionalidad del país de destino y procurar el mantenimiento de la nacionalidad de origen, los Gobiernos que por razones políticas y, sobre todo económicas, recelan de la integración de sus nacionales en los países de acogida.¹⁴⁷¹

El conocimiento del idioma y el mantenimiento y aceptación de las pautas culturales constituyen signos de la identidad de las minorías migrantes.¹⁴⁷²

El interés por favorecer la nacionalización se aprecia en algunas propuestas de los partidos nacionalistas, en las que se contempla la adquisición de la nacionalidad propia con el mero hecho de, residiendo en Cataluña, hacer explícita la voluntad de adquirirla.¹⁴⁷³

En conclusión, puede afirmarse que la verdadera integración de los ciudadanos extranjeros pasa por promover y facilitar su nacionalización, sin que esto se consiga mediante la superación de una prueba “académica” sino como culminación de un proceso de confluencia entre la población de origen y la de acogida.

¹⁴⁷⁰ CASTLES, S., HAAS de H., MILLER M.J. *The Age og Migration: International Population Movements in the Modern World* Palgrave Macmillan 2014 pp. 64 y sigs.

¹⁴⁷¹ Un ejemplo actual lo constituye el Reino de Marruecos, que dispone de un entramado normativo y administrativo, de connotaciones políticas y religiosas y finalidad económica, que guarda notable paralelismo, incluso en la denominación, con el IEE franquista.

¹⁴⁷² CASTLES, S., HAAS de H., MILLER M.J. *op. cit.* p. 63

¹⁴⁷³ ERC *Una República Catalana para una sociedad diversa. 1. Serán nacionales de la República Catalana todas las personas que habiten en Cataluña en el momento fundacional y tengan la voluntad de adquirir la nacionalidad catalana.*

CONCLUSIONES

- 1ª Todos los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones generales celebradas en 2019, salvo tres, incluyeron en sus programas propuestas relacionadas con la inmigración y la emigración.
- 2ª Ningún programa contiene ninguna propuesta, ni siquiera una mención a las migraciones interiores, a pesar de su influencia en el desequilibrio poblacional de amplias zonas de España.
- 3ª El número de las propuestas en materia inmigratoria es muy superior a la emigratoria en correspondencia a la posición que ambas materias ocupan en la preocupación de la sociedad española.
- 4ª Por ello, las materias vinculadas a la inmigración ocupan mayor interés y espacio en los programas electorales que las referidas a la situación de los españoles residentes en el extranjero.
- 5ª Resulta difícil establecer una relación entre la variación de resultados electorales entre una y otra convocatoria y las propuestas de los programas.
- 6ª Ni aún en el caso de VOX puede establecerse con certeza que sus propuestas, que no experimentan variación, guarden relación con la mejora de sus resultados.
- 7ª En el análisis de las posiciones políticas de los partidos se han establecido varios criterios clasificatorios: nacionalismo/estatalismo; derecha/izquierda y proactiva/reactiva.
- 8ª Facilitar el acceso a la ciudadanía/nacionalidad por parte de los partidos nacionalistas -catalanes y vascos- se enmarca dentro de la tendencia a robustecer la conciencia nacional propia.
- 9ª La integración social de los inmigrantes pasa en estos ámbitos por conocer y aceptar la lengua y cultura autóctonas.
- 10ª El discurso electoral puede ser utilizado tanto como instrumento de detección de los conflictos y problemas sociales -dimensión socio cognoscitiva-, como de las soluciones propuestas -ideología-.
- 11ª En general, la actitud proactiva ante los flujos inmigratorios corresponde los partidos situados a la izquierda del arco político, aunque seguramente es más revelador analizar las distintas cuestiones inmigratorias desde el punto de vista reactivo o proactivo que de la consideración izquierda/derecha.
- 12ª Frente a planteamientos teóricos sobre las beneficios laborales o demográficos (PSOE / PNV) de la inmigración sin traducción práctica, la rotundidad del planteamiento de VOX, asociando la inmigración con la

delincuencia, la inseguridad y el terrorismo, tiene mayor impacto en ciertos sectores sociales.

- 13^a En el apoyo electoral influyen elementos presentados a la opinión pública en forma de amenazas -crisis económica, saltos de la valla, avalancha de pateras- que favorecen la aparición de posiciones radicales.
- 14^a La derogación/reforma de la LOE y de los CIE son propuestas recurrentes en la mayor parte de los programas.
- 15^a El trato de los MENA es una cuestión sobre la que existen propuestas divergentes.
- 16^a Frontex, y, en menor medida, Schengen generan más posiciones negativas que favorables.
- 17^a En la propuesta de una nueva Ley de Asilo se propone la inclusión de “refugiados medioambientales”.
- 18^a Dos son los temas que dominan los programas electorales en el ámbito emigratorio: la reforma del sistema de voto rogado y la salida a países comunitarios o extraeuropeos de jóvenes españoles en búsqueda de un empleo acorde con su formación.
- 19^a A pesar de que se trata de territorios con un amplio y singular pasado emigratorio, ningún partido nacionalista, salvo el BNG, se ocupa de forma expresa de la situación de los emigrantes o de los ciudadanos españoles que residen y trabajan en el extranjero.
- 20^a No existe alusión ni referencia al legado histórico en relación con propuestas relacionadas con situaciones análogas del pasado.

CONCLUSIONES FINALES: RESULTADOS

La investigación que precede tuvo como causa el hecho de que por primera vez en un periodo democrático de nuestra historia un partido con claros tintes xenófobos y antiinmigratorios había obtenido y ratificado un significativo respaldo electoral.

Esta realidad ponía en cuestión un viejo tópico, mantenido hasta la actualidad en ámbitos políticos y administrativos, que aseguraba que el pasado emigratorio de España constituía una especial protección ante posiciones políticas xenófobas dada la empatía social hacia los inmigrantes.

Para que esta posición pudiese mostrar su vigencia eran necesarias dos condiciones: que la sociedad española actual tuviese un conocimiento adecuado de nuestro pasado emigratorio y, en segundo lugar, que las propuestas electorales en materia migratoria tuviesen un impacto profundo en la orientación del voto. Ambas condiciones no pasan de ser meras hipótesis insuficientemente verificadas.

Por ello, en la elaboración de la tesis se comenzó por el análisis de las propuestas electorales, con especial atención a las que tenían mayor impacto social. Posteriormente, aunque en la redacción de la tesis se haya invertido el orden, se pasó revista a nuestra historia, tanto emigratoria como inmigratoria, hasta llegar a la situación actual, que está condicionada por nuestra pertenencia a la UE. Como síntesis de todo el proceso puede concluirse como primer resultado de la investigación, que el pasado emigratorio de un país, al igual que sucede en países de nuestro entorno -Italia o Portugal-, no garantiza una protección suficiente frente a las corrientes políticas xenófobas, dado que en la actualidad el conocimiento de nuestro pasado emigratorio es limitado y la empatía que suscita, débil.

Los programas electorales de los partidos políticos con representación parlamentaria contienen, por lo general, propuestas electorales en materia migratoria, pero tanto por la propia conformación de los programas, destinados a no provocar rechazo, aun a costa de afirmaciones generales y teóricas, salvo los de los partidos extremistas que consideran que ciertas propuestas atraerán al segmento social que pueda identificarse con ellas. Es el caso de VOX y de determinados partidos nacionalistas.

Desde el punto de vista académico, la mayor parte de las propuestas electorales en materia migratoria son poco relevantes, por lo que se ha considerado que podría

añadir valor a la investigación por una parte comparar las propuestas de los diferentes partidos sobre las diversas materias y, por otra, contrastar aquellas propuestas que suscitan mayor interés y controversia social con experiencias vividas en el pasado, con objeto de que se pueda evaluar su validez y eficacia. En particular, cuando ante problemas recurrentes se evocan medidas ensayadas en el pasado.

A pesar de que al final de cada pilar figuran las conclusiones derivadas del mismo, parece forzoso concluir con unas conclusiones generales que expresen los principales hallazgos de la investigación.

Serían los siguientes:

- 1º Mantener actitudes y políticas reactivas frente a la cuestión migratoria supone ceder la iniciativa a planteamientos anti-inmigratorios y contribuye a extender la impresión de falta de capacidad por parte de los poderes públicos para ejercer un control adecuado sobre los flujos.
- 2º La ausencia de un modelo migratorio congruente, en el que se formulen con claridad los objetivos -laborales o demográficos- y se adopten medidas dirigidas a alcanzar estos objetivos, sin disimular el impacto que las mismas provocarán tanto en el mercado de trabajo como en los servicios sociales, hace que un discurso que se centre y realce los desajustes producidos o susceptibles de producirse alcance eco social.
- 3º Atenuar el protagonismo de los Ministerios del Interior, como hizo la primera Ley española de Emigración (1907), y no ocurrió con la LOEX de 1985 ni con la normativa comunitaria (Schengen), evita que los flujos migratorios se confundan y tengan un tratamiento asimilado a los tráfico ilegales (armas, drogas, trata, terrorismo). Esta confusión es utilizada por los movimientos xenófobos.
- 4º Los inmigrantes de terceros países tienen como objetivo residir en un país concreto y determinado de la UE, no practicar el derecho a la libre circulación.
- 5º Los movimientos migratorios dan lugar a una “industria”, es decir, a una actividad social, en la que la mayor parte de los actores se mueven por ánimo de lucro, con frecuencia excesivo e injustificado, lo que hace necesaria la intervención de los poderes públicos, tanto en el plano normativo como en el organizativo.

- 6º Aunque resulta ineludible el impulso social por migrar, que resulta de difícil control y sustitución, la forma más eficaz y segura de hacerlo es mediante la intervención de organismos oficiales especializados tanto de los países de origen como de destino de los flujos
- 7º Al igual que los movimientos migratorios tienen una dinámica interna, dotada de cierta autonomía, aunque relacionada con los ciclos económicos, tanto las normas como las estructuras administrativas previstas para su gestión tienden a un crecimiento desmesurado y, con frecuencia, extemporáneo.
- 8º Externalizar y mercantilizar la “solución a los problemas migratorios” es una decisión inadecuada, ya que las autoridades dispuestas a colaborar, por lo general regímenes autocráticos, utilizan la emigración como arma para la defensa de sus posiciones e intereses.
- 9º Los ciclos y situaciones migratorias pueden repetirse, en ocasiones en sentido inverso, de ahí que el conocimiento de experiencias del pasado debiera servir de referente para abordar situaciones del presente.
- 10º Las situaciones migratorias tienen una duración mayor que los ciclos políticos, de ahí que, tanto a la hora de adoptar medidas en relación con determinados colectivos, como niños o menores, aprobar leyes o crear estructuras administrativas, deba considerarse el medio o largo plazo y tratar de lograr una base estable que permita diseñar un modelo migratorio consensuado.
- 11º Si bien sería deseable un mayor conocimiento de nuestra historia migratoria por parte de la sociedad, al menos sería exigible tanto a las fuerzas políticas como a los responsables administrativos de la gestión migratoria tener en cuenta las experiencias del pasado, con objeto de seguir prácticas exitosas y evitar las causas de fracasos.
- 12º La política inmigratoria de la UE, además de adolecer de ciertas incongruencias en el planteamiento (necesidad demográfica y restricción laboral), de desequilibrio en su instrumentación (preponderancia de instrumentos de Schengen y Frontex), presenta carencias sustantivas. La inexistencia de una nacionalidad europea no permite contar con bases firmes tanto para instrumentar la acogida de inmigrantes y refugiados como para establecer un modelo de integración social.

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

1. INTRODUCCIÓN

ARANGO J., MAHIA, R., MOYA MALAPEIRA, D., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (dirs.) Introducción: inmigración, elecciones y comportamiento político. *Anuario Cidob de la Inmigración 2019* ISBN: 978-84-92511-77-8 pp.16-30

ARROYO MENÉNDEZ, M. Las causas del apoyo electoral a Vox en España, *Política y sociedad*, vol. 57 nº 3 2020 ISSN 1130-8001 pp.693-717

FERNÁNDEZ SUÁREZ, B. Gender and Immigration in VOX. The discourse of the Radical Right in Spain, *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, nº 51, 2021, ISSN 1138-5774 pp.241-268

FERREIRA, C. Vox como representante de la derecha radical en España: un estudio sobre su ideología. *Revista Española de Ciencia Política*, nº 51, 2019, ISSN 1575-6548 pp.73-98

FERNÁNDEZ GARCÍA, A.B. *Xenofobia y racismo en Europa: un análisis de las actitudes hacia la inmigración*. Trabajo Fin de Máster inédito. O. García Luengo (tutor) Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Universidad de Granada. 2013-2014

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y RINKEN, S. La opinión pública ante la inmigración y el efecto de VOX. *Análisis del Real Instituto Elcano ARI* nº 33 2021 ISSN-e 1696-4466 pp.1-10

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. La inmigración ilegal en España. Análisis de la operación extraordinaria de regularización 1985-86, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo "Los Movimientos migratorios: la Inmigración"*, nº 11 1991 ISSN 0214-6029 pp. 18-38

MUDDE, C. *La ultraderecha hoy*. (Trad. A. Santos Mosquera) Barcelona Edit. Paidós, 2021 ISBN: 978-84-493-3783-3

2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

ARANGO, J. La explicación teórica de las migraciones: luces y sombras. *Migración y desarrollo*. México 2003, nº 1 pp.1-30 ISSN: 2448-7783

CASTLES, S., HAAS de H., MILLER M.J. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Guilford Press Sixth Edit. 2020 ISBN 9781462542895

COLEMAN, J. S. *Foundations of Social Theory*. Harvard, University Press.1990 ISBN: 9780674312265

GHOSH, B. La migración económica y los países emisores, en Gabriela MALGESINI, *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria, 1998, pp. 147-186 ISBN 84-7426-368-9

GURAK, D. y CACES, F. Redes migratorias y la formación de sistemas de migración, en Gabriela MALGESINI, *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria, 1998, pp. 75-110 ISBN 84-7426-368-9

HANNERZ, U. *Conexiones transnacionales. Cultura, gentes, lugares*. (Trad. M. Gomis) Madrid: Cátedra, 1998 ISBN: 84-376-1628-8

KASTORYANO, R. Paris-Berlin. Politiques d'immigration et modalités d'intégration des familles turques, En R. LEVEAU. *Les musulmans dans la société française*. Paris: PFNSP, 1998. p. 141-169. EAN 9782724605587

LACOMBA, J. Teorías y prácticas de la inmigración. De los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona 2001 vol. 5 nº 94 ISSN-e 1138-9788

LUCAS de MARTÍN, J. La inmigración como “res política” en *Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad* Edit. Universidad de Deusto. Servicio de Publicaciones. 2003 vol. 2º ISBN: 84-7485-954-9 pp. 193-225

MASSEY D. S. (2017) *Comprender las migraciones internacionales. Teorías, prácticas y políticas migratorias* Barcelona: Edicions Bellaterra 2016 ISBN: 9788472908130

MARTÍNEZ VEIGA, U. Teoría sobre las migraciones *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos* 2000 nº1 ISSN: 1577-3256 pp.11-26

MIGUEL de, A., MORAL, F. e IZQUIERDO A. *Sociología de los emigrantes españoles en Europa. Panorama de la Emigración española en Europa* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1986 ISBN: 978-84-7434-365-6

MITCHELL, J. C. Migración laboral en África al sur del Sahara *Boletín del Instituto Inter-africano del Trabajo*, 1959 nº 6 pp.12-47

PORTES, A. Migración, desarrollo y asimilación segmentada: una revisión conceptual de la evidencia. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2007 vol. 610, pp. 73-97.

PORTES, A, BOROCZ, J. *Migración contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación* en Gabriela MALGESINI *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria, 1998. p. 43-73 ISBN 84-7426-368-9

SCHNAPPER, D. Modernidad y aculturaciones a propósito de los trabajadores emigrantes, en. Todorov, T. *Cruce de culturas y mestizaje cultural*. Gijón: Júcar, 1988. p. 173-205 ISBN 10: 8433470175

TILLY, Ch. "Migration in Modern European History". University of Michigan 1976 pp. 1-44 En McNeill, W. y Adams, R., eds.: *Human Migration: Patterns and Policies*. Londres, Routledge.

WOOD, Ch. H. "Modelos opuestos en el estudio de la migración", In Alfoz: *Madrid, territorio, economía y sociedad*, 1992, nº 91-92, ISSN 0212-5064 pp.35-39.

3.EMIGRACIÓN

ALFONSECA GINER DE LOS RIÓS, B. El incidente del vapor Cuba o los oscuros móviles de una política de inmigración en la Era de Trujillo en Reina C. Rosario Fernández ((Coord.) *El exilio republicano español en la sociedad dominicana*. Seminario Internacional, marzo 2010, pp.31-66 ISBN: 978-9945-074-07-9

ALTAMIRA Y CREVEA, R. *Ideario Pedagógico*. Madrid Editorial Reus. 1923

ALTED VIGIL, A. Las consecuencias de la Guerra Civil española en los niños de la República: de la dispersión al exilio. *Espacio Tiempo Y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 1996 nº 9 ISSN: 1130-0124 pp.207-228

ANES ÁLVAREZ, R. La gran emigración asturiana. en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.)

La emigración en masa 1880-1930 Madrid: Alianza Editorial. 1988 pp.33-52 ISBN: 84-206-4220-7

Anuario de Migraciones. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección General de Migraciones. NIPO: 201-91-063-8

Apuntes sobre la historia de la emigración española en Marruecos. Anónimo. Ministerio de Trabajo. Sin fecha. Sin paginación.

ARAGÓN BOMBÍN, R. Código de Migraciones. Introducción Volumen I, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1989. pp. 15-43 ISBN:84-7434-572-2

ARAGÓN BOMBÍN, R. La emigración española a través de la legislación y de la organización administrativa *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, “Los movimientos migratorios: la emigración” Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1990 nº 8- 9 ISSN: 0214-6029 pp. 60-69

ARNABAT MATA, R. La represión: el ADN del franquismo español. *Cuadernos de Historia* Departamento de Ciencias Históricas. Universidad de Chile 2013 nº 39, pp.33 – 59 ISSN: 0719-1243

BACHOUD, A, *Los españoles ante las campañas de Marruecos*. Madrid: Espasa-Calpe, 1988 ISBN: 84-239-6540-6

BAEZA SANJUAN, R. *Agregados laborales y acción exterior de la organización sindical española. Un conato de diplomacia paralela (1950-1961)* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000 ISBN: 978-84-8417-023-5

BAEZA SANJUAN, R. Asesoramiento y represión: los agregados laborales del Franquismo y la emigración española en Europa. *Exils et migrations ibériques au XXe siècle*, 1997 n. 3-4, pp.103-126.

BAILY, S.L., MÍGUEZ, E. J. *Mass migrations to Modern Latin America* Jaguar Book son Latin America, nº 24 2003 ISBN 0-8420-2831-5

BANKO, C. La inmigración española en Venezuela: una experiencia de esfuerzo y trabajo productivo *Espacio abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Universidad de Zulia vol.28, núm. 1, 2019 pp. 123-137, ISSN 1315-0006

BERNAL RODRÍGUEZ, A. M. La emigración de Andalucía, en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial. 1988 pp.143-165 ISBN: 84-206-4220-7

BLANCO POLO, A. *Gobierno de las poblaciones en el primer franquismo (1939-1945)*) Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz, 2006 ISBN 978-84-9828-090

BOCANEGRA BARBECHO, L. Argentina y el exilio republicano de 1939: las fronteras y el movimiento de solidaridad. *Bulletin of Spanish Studies: Hispnic Studies and Reseaches on Spain, Portugal and Latin América*, 91:1-2, 25-41 pp.1-25 DOI 10.1080/14753820.2013.868648

BOCANEGRA BARBECHO, L. *El fin de la guerra civil española y el exilio republicano: visiones y prácticas de la sociedad argentina a través de la prensa. El caso de Mar*

del Plata, Paco Tovar y M^a Liliana Da Orden (dirs.) Tesis doctoral inédita Universidad de Lleida 2006

BORREGÓN VIVES, V. *La emigración española a América*. Vigo: Edit. Faro de Vigo Patronato Fundación Marvá 1952

BOTELLA, C. *El problema de la emigración*. Madrid: Tipografía de los Huérfanos 1888

CANDELAS FUENTE de la, A. El mariscal Petain, primer embajador de Francia ante el gobierno de Burgos *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Madrid Ed. Univ. Complutense 1987 nº 8, ISSN 0211-0849 pp.235-250

CAÑABATE PÉREZ, J. La Ley de Emigración de 1907 Un ejemplo de Intervencionismo científico *IUS Labor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball* 2014, nº 2 ISSN-e 1699-2938 pp.1-11

CASTLES, S., HAAS de H., MILLER M.J. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Guilford Press Sixth Edit. 2020 ISBN 9781462542895

CASTILLO RODRÍGUEZ, S. *MEMORIA, EDUCACIÓN E HISTORIA: el caso de los niños españoles evacuados a la Unión Soviética durante la Guerra Civil Española*. M^a José Devillard Desroches y Álvaro Pazos Garcíandía (dirs.) Tesis doctoral inédita, Facultad de CC.PP. y Sociología Universidad Complutense, Madrid, 1999 UCM

CAYETANO ROSADO, M. Migraciones y recesos en España. Extremadura como paradigma migratorio. *Revista de Estudios Extremeños* 2019 vol.75 nº 1 ISSN 0210-2854 pp. 477-512

Consejo Superior de la Emigración, *Memoria, sobre la emigración española transoceánica 1911-1915*, Madrid 1916

Consejo Superior de la Emigración. *Nuestra emigración por los puertos españoles en 1917, Características y modalidades del éxodo*. Madrid, 1918

CORAZA DE LOS SANTOS, E. Un destino casi invisible y una memoria viva, la del exilio republicano español en Uruguay, *Migraciones y exilios Cuadernos de la Asociación para el Estudio de los Exilios y Migraciones Ibéricos Contemporáneos*. 2011 nº 12 ISSN 1577-3256 pp.63-86.

CUADRIELLO, J.D. *El exilio republicano español en Cuba*. Salamanca: Siglo XXI de España Edit. 2009 ISBN 978-84-323-1387-5

CUNIN, E. *Administrar los extranjeros: raza, mestizaje, nación: Migraciones afrobeliceñas en el territorio de Quintana Roo, 1902-1940*. Mérida. Yucatán. Edit.

Cieras 2013 en *Journal of American Studies* 2018 vol. 50 nº 3 ISSN 0022-218X pp.760-761

DÁVILA VALDÉS, C. *Refugiados españoles en Francia y México. Un estudio comparativo (1939-1952)*. México DF El Colegio de México, 2012, ISBN: 6074623953

DELGADO GOMEZ-ESCALONILLA, L. La emigración española a Francia en el siglo XX *Hispania: Revista española de historia* 2002 Vol. 52, nº. 211, ISSN: 0018-2141 pp. 425-43

DEVOTO, F.J. El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en Argentina (1919-1949) *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*, 2001 nº 41, ISSN: 1853-8185, pp. 287-288,

DIAZ MORAL del, J. *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*, 1ª Ed Madrid: Revista de Derecho Privado.1929.

DREYFUS-ARMAND, G. *El exilio de los republicanos españoles en Francia : de la guerra civil a la muerte de Franco*. Barcelona: Crítica 2000, ISBN: 84-8432-139-8

FACAL SANTIAGO, S. Política inmigratoria de puertas cerradas. Uruguay frente a la llegada de refugiados republicanos y judíos alemanes. *Revista Complutense de Historia de América*, 2002 nº 28, 2002, ISSN: 1132-8312 pp.169-183

FERNÁNDEZ DÍAZ, V. *El exilio de los marinos republicanos*. Universitat de València 2009, ISBN: 978-84-370-7395-8

FERNÁNDEZ PINEDO de, E. Los movimientos migratorios vascos, en especial hacia América, en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa, 1880-1930*. Madrid: Alianza Editorial pp.105-122, ISBN: 84-206-4220-7

FERNÁNDEZ VICENTE, M.ª J. Entre política “sociolaboral” y “Realpolitik”. La política del régimen franquista en materia de emigración, 1946-1956. *Ayer* 2003 nº 51, ISSN: 1134-2277 pp.179-199

FERNÁNDEZ VICENTE, M.ª J. De calamidad nacional a baza del desarrollo. Las políticas migratorias del Régimen Franquista (1939-1975) *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos* 2005 nº 6 ISSN: 1577-3256 pp.81-100

FERNANDEZ VICENTE, M.ª J, De la tragedia de Saida al drama de Heliópolis. El problema migratorio en España 1881-1907, en *Conflictos y cicatrices: fronteras y migraciones en el mundo hispánico*. Coord. por Almudena Delgado Larios y Paul Aubert, (col) 2014 ISBN: 978-84-9085-090-9 pp.247-271

FORCADA, E. y TUBAN, G. Topografía dels camps de concentració de la Catalunya del nord en *L'èxili català del 1936-1939. Un balanç*. Enric Pujol (coord.), Girona Cercle d'Estudis Històrics i Socials, 2003, pp.57-66

GAMBI GIMENEZ, E. La guerra en la distancia: republicanos y franquistas en Brasil (1936-1939) *Studia Histórica. Historia Contemporánea*. 2006, nº 24, ISSN: 0213-2087 págs.133-151

GARCIA, I. Operación canguro. El programa de emigración asistida de España a Australia (1958-1963) *Fundación 1º de mayo Doc.1/1999* ISSN: 1698-3289 pp.1-32

GOIG MARTÍNEZ, J.M. Derechos de la ciudadanía española en el exterior. *Revista de Derecho UNED*, 2010 nº 7. ISSN: 1886-9912 pp. 325-372

GÓMEZ TEJERA, N. *Exiliados españoles en República Dominicana 1939-1943. Descripción y análisis socioeconómico y demográfico*. Academia Dominicana de la Historia 2012 ISBN: 978-9945-8693-9-2

GONZALEZ ANTÓN, J. Fuentes Hemerográficas para la emigración clandestina en velero de Canarias a Venezuela. *Anuario Americanista Europeo*. 2005 nº 3, ISSN 1729-9004, pp.289-312

GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. *La emigración española a Iberoamérica*, Madrid: Ed. C. S. I. C. Instituto Balmes 1949

GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. Los problemas actuales de la emigración española *Revista de Política Social, Publicación del Instituto de Estudios Políticos*, nº 1 enero/marzo 1949, pp.29-136

HERRERIN LÓPEZ, A. La ayuda a los republicanos españoles exiliados en Santo Domingo *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales* 2005 nº 63, ISSN: 0186-0348 pp. 152-178

HERNÁNDEZ GARCÍA, J. *La emigración canario-americana durante el siglo XIX (1853-1898)* Antonio de Béthencourt (dir.) Tesis doctoral Universidad de la Laguna 1978

INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACION (IEE) Memoria Anual, 1987

KREIENBRINK, A. La política de emigración a través de la historia del IEE, en Luís M. CALVO SALGADO et al. *Historia del Instituto Español de Emigración* Madrid. Ministerio de Trabajo e Inmigración Madrid 2009 pp.13-33 ISBN: 978-84-8417-336-6

LARA MARTÍNEZ, M. y LARA MARTÍNEZ, L. *Breviario de historia de España: desde Atapuerca hasta la era de la globalización* Madrid Edit. EDAF 2018, ISBN: 9788441438743

LIDA, C.E. *Inmigración y exilio: reflexiones sobre el caso español*. Madrid Siglo XXI Edit. 1997

LILLO, N. La emigración española a Francia a lo largo del siglo XX. Entre la “perfecta integración” y el retorno. En Alicia Alted Vigil, Almudena Asenjo (Coord.) *De la España que emigra a la España que acoge* 2006 pp. 276-288 ISBN:84-8616-28-4

LONGOBARDI, S. De los años del franquismo a la Ley de adopción de 1987: el léxico de las adopciones como ejemplo de retraducción social. *Cuadernos AISPI: Estudios de lenguas y literaturas hispánicas*. 2018 nº 12 ISSN: 2283-981X pp. 87-118

LLORENS V. *La emigración republicana de 1939. El exilio español de 1939* Barcelona: Taurus. 1976 ISBN: 9788430630333

LLORDÉN MIÑANBRES, M. Las Asociaciones de inmigrantes españoles en América. Algunas respuestas a los desequilibrios y carencias de la emigración a ultramar en *Exils et migrations ibériques vers l'Amérique latine Exils et migrations ibériques au XXe siècle* 1998, nº5 ISSN: 1245-2300 pp.79-130

LLORDÉN MIÑANBRES. M. Posicionamiento del Estado y la de la opinión pública ante la emigración española ultramarina a lo largo del siglo XIX. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 1992 año 7, nº 21, ISSN: 0326-7458, pp. 283-284

MACIAS HERNÁNDEZ, A.M. Un siglo de emigración canaria, 1830-1930, en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa, 1880-1930*. Madrid: Alianza Editorial, pp.166-204 ISBN: 84-206-4220-7

MARTIALAY, F., El fútbol en la guerra Vol.III, Federaciones guipuzcoana, navarra y vizcaína, *Cuadernos de Fútbol CIHEFE* 2017 ISSN-e 1989-6379

MARTÍN CABRERO, F. Memoria del Winnipeg: luces y sobras del exilio republicano español en Chile. *Revista de Prensa. Ideas, crítica debate* El Mundo 25 de febrero de 2020

MARTÍN FRECHILLA J. J. Sin solución de continuidad: exiliados e inmigrantes españoles en la construcción de Caracas: 1936 -1958. *Exils et migrations ibériques au XXe siècle*, 1998 nº 5 ISSN: 1245-2300 pp. 207-248

MARTÍNEZ GORROÑO, M.ª E., HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.L. El impulso educativo, cultural, científico, deportivo y socioeconómico que significó el exilio español republicano en Colombia. Una significativa aportación al progreso. *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*. 2009 nº 739, ISSN:0210-1963, pp. 1045-1062

MARTÍNEZ LEAL, J. (dir.) 5 *El exilio republicano en el Norte de África*. Alicante. Universidad de Alicante 2020

- MARTÍNEZ SERRANO, J.A. *Economía Española 1960-1980: crecimiento y cambio estructural* Madrid: Ed.H. Blume 1987 ISBN-13: 978-8472142589
- MARVAUD, A. *La cuestión social en España*. Paris: Alcan 1910 (reed.), Madrid: Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975 2ª parte, pp.65-153
- MATEOS LÓPEZ A. Los republicanos españoles en el México cardenista en *Los exilios en la España contemporánea Ayer* 2002, nº 47, ISSN: 1134-2277, pp. 103-128
- MATEOS LÓPEZ, A. Espejismos de la derrota. La ayuda republicana a los refugiados de la Guerra Civil *AHC Ayer* 2007 nº 65 2007 ISSN: 1134-2277 pp.213-216
- MERINO J.A. La reforma del artículo 75 de la LOREG como mecanismo de abstención inducida. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid* 2016 nº 32 ISSN: 1575-720X pp.51-73
- MICHAVILLA, N. *Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamista en Madrid*. Real Instituto Elcano DT 2005, nº 13, ISSN: 1134-2277, pp.1-35
- MIGUEL de, A., MORAL, F. e IZQUIERDO A. *Sociología de los emigrantes españoles en Europa. Panorama de la Emigración española en Europa* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1986 ISBN: 84-7434-365-8
- MONTES BERNÁRDEZ, R. La matanza de almerienses, murcianos y alicantinos en Khalsafalah (Saida, Argelia) en 1881. *Murgetana*, 2011, nº 124 Año, ISSN:0213-0939 pp. 119-132
- MORALES SARO, M.ª C., Las fundaciones de los indianos en Asturias, en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial. 1988, pp.66-79, ISBN: 84-206-4220-7
- NARANJO OROVIO, C, Transterrados españoles en las Antillas: un acercamiento a su vida cotidiana, *Anuario de Estudios Americanos*, 1987 nº 44 ISSN: 0210-5810, pp. 521-548
- NARANJO OROVIO, C. PUIG SAMPER, M.A.. De isla en isla: los españoles exiliados en la República Dominicana, Puerto Rico y Cuba. *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura* 2009, nº 735 ISSN: 83-804 pp.87-112
- NUÑEZ SEIXAS, X.M y FARIAS, R. Trasterrados y emigrados. Una interpretación sociopolítica del exilio gallego de 1936. *ARBOR, Ciencia, Pensamiento y Cultura* 2009 nº 735 ISSN: 83-804 pp. 113-127
- OPORTO DEL OLMO, A. Análisis Económico de la Emigración y el ahorro emigrante. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, "Los movimientos migratorios: la

emigración” Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1990 nº .8- 9, ISSN: 0214-6029 pp.99-107

OPORTO DEL OLMO, A. y RENGIFO CALDERON, A. Historia, presente y prospectiva de las migraciones en España. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 2005 nº 826 ISSN: 0019-977X pp.155-165

ORTIZ N. *El Plan Marta. Mujeres que emigraron a Australia durante el Franquismo*. Declaraciones a Nueva Tribuna.es 18 de octubre de 2020

ORTUÑO MARTÍNEZ. B. Redefiniendo categorías. Emigrantes y exiliados en los flujos de posguerra desde España hacia Argentina (1946-1956) *Signos históricos*. 2016 Vol.18 nº 35. ISSN: 1665-4420 pp. 66-101

OSORIO ALONSO, E. El exilio republicano español: organizaciones de ayuda a los refugiados (1939-1945) *Spagna Contemporánea* 2010, nº 38 ISSN:1121-7480 pp.109-130

PALAZON FERRANDO, S. *Capital humano español y desarrollo latinoamericano. (Evolución, causas y características del flujo migratorio. 1882- 1990)* Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 1995 ISBN: 978-84-7784-195-1

PALAZÓN FERRANDO, S. *Los españoles en América Latina (1850-1990)* Madrid: Centro Español de Estudios de América Latina (Cedeal) 1995 ISBN 978-84-7908-104-1

PALAZÓN FERRANDO, S. La emigración española a Latinoamérica (1946-1990) Reanudación y crisis de un flujo secular. *Estudios Geográficos*, 1993 Vol. 54 Nº 210 ISSN: 0014-1496 pp.97-128

PALFREEMAN, L. La ayuda cuáquera británica a los exiliados republicanos españoles en los campos de concentración del sur de Francia (1939-1940) *Dynamis: Acta Hispanica ad Medicine Scientiariumque Historiam illustrandam* 2020, vol. 40 nº1, ISSN: 0211-9536 pp. 23-47

PÉREZ ACEVEDO, M. Migración española hacia América desde la perspectiva de la “cartilla del emigrante”. 1910 *Historia y Memoria*, 2017, nº 15, ISSN: 2027-5137, pp.192-193

PÉREZ SEGURA V. Migraciones y pandemias. Amenazas infecciosas en un mundo globalizado. Raquel Carro Carretero, Antonio Rúa Vieites (dirs.) *IUEM U.P. Comillas*, 2020, ISBN: 978-8468-870-9 pp.1-85

PLA BRUGAT, D. Características del exilio en México en 1939 en Clara Eugenia LIDA (comp.) *Una inmigración privilegiada: comerciantes, empresarios y*

profesionales españoles en México en los siglos XIX y XX 1994 ISBN: 978-842-0642-34-5 pp.218-231

PLA BRUGAT, D. "Introducción", en Dolores Pla Brugat (coord.), Pan, trabajo y hogar. El exilio republicano español en América Latina, *SEGOB-Instituto Nacional de Migración-Centro de Estudios Migratorios/Instituto Nacional de Antropología e Historia/DGE Ediciones SA de CV*, México, 2007 ISBN: 978-968-5011-95-2 pp.19-30

PRIETO SANCHÍS, L. *Estudios sobre derechos fundamentales*. Madrid. Edit. Debate, 1990 ISBN: 84-7444-443-8

QUIJADA, M. y TABANERA, N. Actitudes ante la Guerra Civil española en las sociedades receptoras, en Pedro VIVES, Pepa VEGA y Jesús OYAMBURU (Coord.); *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*. Madrid: Cedeal/Historia 16, 1992, Vol. I. ISBN: 84-7679-232-8

RAMÍREZ DE HARO, G. La migración española y el crecimiento agrícola del Vale de Constanza (1954-2003) *Revista Española de Desarrollo y cooperación* 2015 nº 0 ISSN: 1137-8875 pp.103-117

ROBLEDO, R. Crisis agraria y éxodo rural: emigración española a ultramar 1880-1920 en Garrabou, R. (ed.) *La crisis agraria de fines del siglo XIX*, Barcelona: Edit.Crítica 1988 ISBN: 84-7423-370-4

RUBIO, J. *La emigración de la Guerra Civil de 1936-1939* Madrid: Editorial San Martín 1977. 3 vols. ISBN: 978-84-7140-147-2

RÓDENAS CALATAYUD, C. Emigración exterior y mercado de trabajo en España (1960-1985). *Exils et migrations ibériques au XX siècle* 1997 nº 3-4 ISSN: 1245-2300 pp.143-158

RODRÍGUEZ MARÍN, N. La emigración clandestina de Canarias a Venezuela en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX ISBN: 980-222-334 en <https://dialnet.unirioja.es>

RODRÍGUEZ MARÍN, N. *La emigración clandestina de la provincia de Santa Cruz de Tenerife a Venezuela en los años 40 y 50: la aventura de los barcos fantasmas* Tenerife: Edit. ACT 1988 ISBN: 84-505-7670-9

SANCHEZ ALBORNOZ, N. (comp.) *Espanoles hacia América. La emigración en masa:1880-1930*. Madrid: Alianza Editorial. 1988 ISBN: 84-206-4220-7

SÁNCHEZ ALONSO, B., "Las causas de la emigración española 1880-1930", Madrid: Alianza Editorial, 1995 ISBN: 10: 8420628069

- SÁNCHEZ RÓDENAS, A. Los “niños de Morelia” y su tratamiento por la prensa mexicana durante el año 1937. *Anales de documentación: Revista de biblioteconomía y documentación*, 2010 nº 13 ISSN: 1575-243 pp.243-256
- SANTOS, F., Exiliados y emigrados: 1939-1999, *Cuadernos de la Fundación Españoles en el Mundo*. Alicante. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2003 ISBN: 978-84-921880-1-7
- SANZ ROZALÉN, V. El Fugaz Exilio Republicano Español en La República Dominicana (1939-1945) *Laberintos: revista de estudios sobre los exilios culturales españoles*. 2017 nº 19 ISSN: 1696-7410 pp.155-178
- SCHWARZSTEIN, D. *Entre Franco y Perón. Memoria del exilio republicano español en Argentina* Barcelona: Edit. Crítica, 2001 ISBN 978-84-8432-195-8
- SCHWARZSTEIN, D. La llegada de los republicanos españoles a la Argentina. *Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)*,1997, pp. 423-447
- SERRA, A. La extraña familia: intelectuales españoles exiliados en Cuba 1936-1943, en Damaris PUÑALEZ - ALPÍZAR, D. (ed.) *El Atlántico como frontera. Mediaciones culturales entre Cuba y España* Ed. Verbum 2014 ISBN 13: 978-84900740958
- SIERRA BLAS, V. *Palabras huérfanas: Los niños y la guerra civil*. Edit. Taurus 2009. ISBN: 978-84-306-0676-4
- SILVESTRE RODRÍGUEZ, J. Las emigraciones interiores en España, 1860-2007 *Historia y Política: ideas, procesos y movimientos sociales*, 2010 nº 23, ISSN: 1575-0361 pp.113-134
- SUAREZ FERNÁNDEZ, L. *La época de Franco*. Historia General de España y América. Tomo XIX.1 Madrid Ed. Rialp 2011 ISBN: 978-84-321-2838-7
- TABANERA GARCÍA, N. La política migratoria española entre la dictadura y la República (1923-1936) : Tutela y repatriación del emigrante español en América latina. en: *Exils et migrations ibériques au XXe siècle,. Les politiques publiques face au problème migratoire*, 1999 nº 7 ISSN: 1245-2300 pp.73-93
- TEDDE LORCA de, P. La filoxera en Andalucía a fines del siglo XIX *Papeles de Economía Española*, 1984 nº 20, ISSN: 0210-9107 pp. 169-184
- TORQUEMADA SÁNCHEZ, M. J. Notas para el estudio de la inmigración. *STVDIVM. Revista de Humanidades*, 2010 nº 16. ISSN 1137-8417 pp.141-162
- VÁZQUEZ GÓMEZ, A. La emigración gallega. Migrantes, transporte y remesas. Españoles hacia América en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.) *La emigración en masa, 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial pp. 80-104 ISBN: 84-206-4220-7

VEGA, B. *La migración española de 1939 y los inicios del marxismo-leninismo en la República Dominicana*, Santo Domingo: Fundación Cultural Dominicana, 1984 ISBN: 978-9945-586-55-8

VENTURINI OLIVEIRA, E. *Republicanos y rebeldes más allá de las fronteras: Brasil y la guerra civil española*. Nuria Tabanera (Dir.) Tesis doctoral en acceso abierto Universidad de Valencia 2016

VICENS VIVES, J. *Historia de España y América*. Barcelona: Ed. Vicens Vives, 1961. ISBN: 9788431614850

VILAR, J. B. y VILAR, M.^a J, *La emigración española al norte de África. 1830-1999*. Madrid: Edit. Arcos Libros 1999 ISBN: 84-7635-370.7

VILAR RAMIREZ, J.B. Las emigraciones españolas a Europa en el siglo XX: algunas cuestiones a debatir. *Migraciones y Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos*, 2000 nº 1 ISSN: 1577-3256 pp. 131-159

VILLA de la, L.E. Los orígenes de la Administración Laboral en España. *Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública* 1969 ISBN: 978-84-6000-0210-9,

VELASCO MARTÍNEZ, L. La emigración española en Latinoamérica ante la Guerra Civil y el fascismo español: el caso argentino. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura (ACHSC)* 2011 vol.38, nº.2, INSS: 0120-2456 pp.39-65

VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ, A. El proyecto de casas-hogar para los niños de Morelia (1943-1948) *Tzintzun. Revista de estudios históricos* 2014 nº 59 ISSN:1870-719X pp.139-173

YANES MESA, J.A. En torno a la importancia de la emigración clandestina en Canarias durante el primer tercio del siglo XX: profugismo y emigración clandestina. *Anuario de Estudios Atlánticos* 1995 nº 41 ISSN: 0570-4065 pp.157-174

YAÑEZ GALLARDO, C. Cataluña: un caso de emigración temprana, en Nicolás Sánchez Albornoz (comp.) *La emigración en masa, 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial, pp.123-142 ISBN: 84-206-4220-7

YOUNG, G., ¿Sujetos peligrosos? Repatriados españoles desde la URSS en la Provincia de Vizcaya, 1956-1963, *Cuadernos de Historia Contemporánea* 2016 vol. 38 ISSN: 0214-400X pp. 103-127

4. MIGRACIONES INTERIORES

ARTAL TUR, A., NAVARRO AZORÍN, J. M., REQUENA SILVENTE, F. Las migraciones interiores en España durante la crisis económica. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2015, ISSN: 2462-6732 pp. 147-168

BARCIELA LÓPEZ, C. Autarquía y mercado negro. La auténtica economía del franquismo en Ángel VIÑAS MARTÍN (ed. lit.) *En el combate por la historia. La República, la Guerra Civil, el franquismo*. 2012 ISBN: 978-841-2138-34-4 pp. 645-658

BENTOLILA, S. La inmovilidad de trabajo en las regiones españolas. *Servicio de Estudios. Banco de España. Doc. Trabajo nº 9718* 1997 ISBN: 8477935661

BURBANO TRIMIÑO, F.A. *Las migraciones internas durante el franquismo y sus efectos sociales: el caso de Barcelona*. TAD inédito Universidad Complutense, curso 2012-2013

CÁMARA IZQUIERDO, N. Los movimientos migratorios en la España actual. *Estudios Geográficos* 2009 Vol. 70 nº 267 ISSN: 0014-1496 pp. 351-385

CASTLES, S., HAAS de H., MILLER M.J. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Guilford Press Sixth Edit. 2020 ISBN 9781462542895

CERDEIRA GUTIÉRREZ, I. Los Servicios sociales del franquismo a la Constitución, *Cuadernos de Trabajo Social*, 1987 nº 0 ISSN: 0214-0314 pp. 135-158

Consejo Económico y Social. La movilidad geográfica. Colección Informes nº 1/2000 ISBN: 978-84-606-1771-6

CLUA I FAINÉ, M. Catalanes, inmigrantes y charnegos: “raza”, “cultura” y “mezcla” en el discurso nacionalista catalán. *Revista de Antropología Social* 2011 nº 20, ISSN: 1131-558X pp.55-75

GARCÍA BARBANCHO, A. *Las migraciones interiores españolas. Estudio cuantitativo desde 1900*, Madrid: Estudios del Instituto de Desarrollo Económico. nº 2 1967

GARCÍA BARBANCHO, A. *Las migraciones interiores españolas en 1961-1965*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 1970 ISBN: 978-84-7351-096-7

GONZALEZ-LEONARDO, M. Migraciones internas, inmigración exterior y emigración de españoles hacia el extranjero: un balance por nivel educativo. ¿Es España un país de baja movilidad? *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 2020, vol. 66 Nº 3 ISSN: 0212-1573 pp. 591-627

GONZALEZ ROTHVOSS, M. Los problemas actuales de la emigración española. Instituto de Estudios Políticos, 1949. p. 84

Informe extraordinario de la Institución del Ararteko al Parlamento Vasco sobre “*Situación de la población temporera en Álava. Condiciones del trabajo temporero en las campañas de vendimia y recolección de patata.*” Septiembre de 2002

JULIÁ, S. Historia económica y social moderna y contemporánea de España, UNED, 1988 p.148 ISBN: 978-84-7231-093-3

LUZÁN SUESCUN, R. *Inmigrantes en España: territorio y movilidad. Análisis de los perfiles, distribución territorial y movilidad espacial de los inmigrantes residentes en España.* Dolores López Hernández (Dir.) Tesis doctoral inédita. Universidad de Navarra 2013

MINONDO URIBE-ETXEBERRIA, A., REQUENA SILVENTE, F. y SERRANO DOMINGO, G. Movimientos migratorios en España antes y después de 2008. “La economía de las regiones españolas en la crisis”. *Papeles de Economía Española* 2013 nº 138 ISSN: 0210-9107/ISSN: 0214-6029 pp.80-97

OLANO REY, A. Las migraciones interiores en España en fase de dispersión. “Los movimientos migratorios: la emigración”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Economía y Sociología del Trabajo.* “Los movimientos migratorios: la emigración” Núm. 8/9.1990 ISSN: 0214-6029 pp.86-98

OTERO-ENRÍQUEZ, R.; GARCÍA ABAD, J.; DOMÍNGUEZ-MÚJICA, J.; PÉREZ CARAMÉS, A. inmigración y dinámicas territoriales en España: crisis y recuperación (2008-2017) *Anuario CIDOB de la Inmigración* 2019, ISSN: 2462-6732 pp. 190-217.

RÓDENAS CALATAYUD C. y MARTÍ SEMPERE, M. El nuevo mapa de las migraciones interiores en España: los cambios en el patrón de los sesenta. *Investigaciones Regionales*, 2005 nº 6 ISSN: 1695-7253 pp. 21-40

SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J. La vida rural en la España del siglo XX. *Barcelona: Edit. Planeta* 1975 ISBN 13: 9788432026157

SILVESTRE RODRÍGUEZ, J. Las emigraciones interiores en España durante los siglos XIX y XX: una revisión bibliográfica. *Ager, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural.* 2002 nº 2 pp.227-248

SILVESTRE RODRÍGUEZ, J. Temporary Internal Migrations in Spain, 1860-1930. *Social Science History*, 2007 vol.31, nº 4, pp. 539-574 doi:10.1017/S=1455553200013857

SILVESTRE RODRÍGUEZ, J. Las emigraciones interiores en España, 1860-2007. *Historia y Política. Ideas, procesos y movimientos sociales*. 2010 nº. 23, ISSN: 1575:0361 pp.113-134

SUSINO ARBUCIAS, J. La evolución de las migraciones interiores en España: una evolución de las fuentes demográficas disponibles. *Papers*, 2011, 96 (3), ISSN: 2013-9004 pp.853-881

5. INMIGRACION Y UNION EUROPEA

Aja, E. (coord.) et al. *La nueva regulación de la inmigración en España* Valencia: Edit. Tirant lo Blanch, 2000, ISBN: 978 848 4421 21 4

AJA, E. La evolución sobre la normativa sobre inmigración en Eliseo AJA y Joaquín ARANGO (eds.) *Veinte años de inmigración en España, perspectivas jurídica y sociológica (185-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. ISSN: 1888-251X

Aja, E. Arango, J. y Oliver Alonso, J. (eds.) *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la Inmigración en España CIDOB*, 2009. ISSN: 1888-251X

Aja, E. y Díez L. (coord.) et al. *La regulación de la inmigración en Europa Colección de estudios sociales* Fundación "la Caixa" 2005 nº 17 ISBN: 978-84-8442-121-4

Aja, E. y Díez L. (coord.) et al. *La regulación de la inmigración en Europa Colección de estudios sociales*. Fundación "la Caixa", 2005 nº 17. ISBN: 978-84-8442-121-4

ALCAIDE INCHAUSTI, J. *Evolución de la población española en el siglo XX, por provincias y comunidades autónomas*. Fundación BBVA, 2007. ISBN: 978-84-96515-45-1

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. La nueva Ley española de Extranjería. ¿Ruptura e incumplimiento de Tampere? ¿Innovación o seguimiento del modelo italiano? *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario de Estudios Sobre Migraciones*, 2000, nº 7. ISSN: 1138-5774 pp. 89-136

Anuario Estadístico de Extranjería. Ministerio del Interior: 1992-2003 ISSN: 1133-2003

Anuario Estadístico de Inmigración. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: 1996-2009 ISSN: 1887-3596

Anuario de Migraciones. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección General de Migraciones: 1977-2006 ISSN:1134-5637

APARICIO GÓMEZ, R. La literatura de investigación sobre los hijos de los inmigrantes. *Migraciones. Publicación del IUEM*, 2001. ISSN: 1138-5774 pp.171-182

APARICIO GÓMEZ, R.; TORNOS, A. Opciones contra el racismo en España. *Treinta años de derechos humanos en España: balance en el año 2008*. 2008 ISBN 978-84-7426-974-1 pp.91-104

ARAGÓN BOMBÍN, R. La España de los 90 ante el reto de la inmigración. *Papeles del psicólogo* 1992 vol.54 ISSN:0214-7823

ARAGÓN BOMBÍN, R. Diez años de política de inmigración. *MIGRACIONES, Comillas* 1996, nº 0, ISSN: 1138-5774, pp. 45-60

ARAGON BOMBÍN, R Hacia una política activa de inmigración. *Revista Economía y Sociología del Trabajo. Los movimientos migratorios: La Inmigración*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1991 nº 11 ISSN: 0214-6029 pp.97-108

ARAGÓN BOMBÍN, R. Proyecto de programación de flujos migratorios y sistema de contingente en España. *Ponencia presentada en la 1ª Sesión C de la Conferencia Organizada por la OCDE, Canadá y España, "Migraciones y cooperación internacional: Los retos para los países de la OCDE*. Madrid, 29-31 de marzo de 1993 (documentación inédita)

ARAGON BOMBÍN, R., CHOZAS PEDRERO, J La regularización de inmigrantes durante 1991-1992. Madrid Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1993 ISBN: 84-7434-822-6

ARANGO VILLA-BELDA, J. Europa y la inmigración: una relación difícil en Cristina. BLANCO (ed.), *Migraciones: nuevas moviidades en un mundo en movimiento*, Barcelona, Anthropos, 2006, pp.91-111 ISBN 10: 8476587902

ARANGO VILLA-BELDA, J. Inmigración y diversidad humana Una nueva era en las migraciones internacionales *Revista de Occidente* 2003 nº 268 ISSN: 0034-8635 pp.5-20

ARANGO, J.; MOYA MALAPEIRA, D. OLIVER ALONSO, J (dirs.) Inmigración y Emigración: mitos y realidades Anuario de la inmigración en España 2013 *CIDOB 2014* ISSN: 1888-251X

BARNARD C., STEVE, P. *European Union Law Oxford University Press* 2014 ISBN: 978-0-19-968611-7

BAZZACO, E. La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* 2009 nº 104 ISSN:188-0576 pp.57-65

BORRAJO DACRUZ, E. El trabajador extranjero en el derecho laboral de España. Notas para un estudio, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* 1958 nº 38 pp. 7-58

CACHON RODRÍGUEZ, L. La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial *Política y Sociedad*, 2008, vol. 45 nº. 1 pp.205-235

CACHON RODRÍGUEZ, L. En la “España inmigrante”: entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración. *Papeles del CEIC* 2009 nº 1 ISSN-e 1695-6494

CACHON RODRÍGUEZ, L. *La “España inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Edit. Anthropos, 2009. ISBN: 978 847 6589 04 5

CACHON RODRÍGUEZ, L. ¿Volverán los inmigrantes que se van?: la inmigración en España tras la gran recesión. *Anuario de relaciones laborales en España* 2015, nº 6 ISSN: 2254-3112 pp. 109-111

CEBOLLA BOADO, H. y GONZÁLEZ FERRER, A. La inmigración en España (2000-2007): Del control de flujos a la integración de los inmigrantes *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* 2008 ISBN: 9788425914225

COLOMBINI, E. Los programas de regularización migratoria en la Unión Europea (1974-2007 Características y debate acerca de su implementación *Miradas en movimiento* 2012 Vol.6º ISSN: 1852-2173 pp.32-65

Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados. *Revista Economía y Sociología del Trabajo. Los movimientos migratorios: La Inmigración*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social nº 1991 pp. 263-280

COLECTIVO IOE (Carlos Pereda, Walter Actis y Miguel Ángel de Prada) Los inmigrantes en España. *Caritas Documentación social*, 1987 nº 66 ISSN: 0417-8106

COLECTIVO IOE Política migratoria en el marco europeo 4º *Meeting internazionale di Loreto EUROPA: DIALOGO TRA LE CULTURE, UNA SFIDA* 2001 pp. 855-869

CONEJERO PAZ, E. La política de inmigración en España *3C Empresa: investigación y pensamiento crítico*. 2012 vol. 1º nº 8 ISSN-e2254-3376 pp. 1-27

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) La inmigración y el mercado de trabajo en España. La movilidad geográfica. *Colección Informes* nº 2/2000

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (CES) La inmigración en España: efectos y oportunidades. *Colección informes* 02|2019 ISBN: 978-84-606-1771-6

CHARRO BAENA, P. El retorno voluntario de extranjeros extracomunitarios. Configuración general y medidas adoptadas en el contexto de crisis económica: la capitalización del desempleo. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*. 2013 nº 105 ISSN: 2254-3295 pp.69-94

CHARRO BAENA, P. El trabajo de los extranjeros en España: una lectura desde el ordenamiento laboral *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 2006, nº 63 ISSN: 1137-5868 pp.67-100

CHARRO BAENA, P. y RUIZ DE HUIDOBRO DE CARLOS, J.M. La ley orgánica 4/2000: análisis técnico-jurídico de sus principales novedades. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 2000 nº 7 ISSN: 1138-5774 pp. 7-56

CHOZAS PEDRERO, J. El sistema migratorio español y su reciente desarrollo. *Ponencia presentada en la 1ª Sesión A de la Conferencia Organizada por la OCDE, Canadá y España, "Migraciones y cooperación internacional: Los retos para los países de la OCDE*. Madrid, 29-31 de marzo de 1993 (documentación inédita)

FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Inmigración y mercado laboral. *ICADE Revista de la Facultad de Derecho* 2006, nº 69 ISSN: 1889:7045 pp.167-188

FERNÁNDEZ GARCÍA, M. y COLECTIVO IOÉ, Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: el mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes. *Ministerio de Trabajo e Inmigración Observatorio Permanente de la Inmigración* 2010 NIPO: 790-10-015-3

FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J. Inmigración y políticas migratorias en España *Estudios sobre la Economía Española – 2021* nº 10 ISSN: 1696-6384

FERNÁNDEZ ROZAS, J.C. Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la UE, *Anuario Español de Derecho Internacional Privado* 2005, nº 5 ISSN: 1578-3138 pp. 223-252

FERRERO TURRION, R., PINYOL I JIMÉNEZ, G. ¿Cómo gestionar la inmigración irregular? Los procesos de regularización en la construcción de *ISSN: 0048-7694 una política europea de inmigración* *Revista de Estudios Políticos* 2008 nº 142, pp.139-170

GARCIALORO BRAVO, G. Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea. *Papeles del Este: transiciones poscomunistas* 2008 nº 17 ISSN-e:1576-6500 pp. 21-38

GARCÍA-VALDECASAS, I. El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo. *Boletín Elcano* 2006 nº 77 ISSN: 1696:3326 12

GORTÁZAR ROTAECHE C. J. El enfoque global de la migración en la Unión Europea y el derecho humano al desarrollo. *Miscelánea Comillas: Revista e Ciencias Humanas y Sociales* 2009 Vol. 67 nº130 ISSN: 0210-9522 pp. 199-216

IBAÑEZ MACÍAS, A. Los derechos de los extranjeros en la Constitución española. Una interpretación lógico-sistemática. *Revista Vasca de Administración Pública*, 2019 nº 114 ISSN: 0211-9560 pp.107-160

IGLESIAS MARTÍNEZ, J. Foco sobre la cuestión migratoria en España *Documentación social* 2021 nº 7 ISSN 0418-8106

IGLESIAS MARTÍNEZ, J. BARÇA Y BARZAKH: la migración internacional de menores inmigrantes no acompañados de origen subsahariano hacia las islas canarias. *Miscelánea Comillas: Revista e Ciencias Humanas y Sociales* 2009 Vol. 67 nº130 ISSN: 0210-9522 pp.217-234

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. *La inmigración en España 1980-1990*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1992 ISBN: 978-84-7434-756-2

IZQUIERDO ESCRIBANO, A. La inmigración ilegal en España (Análisis de la operación extraordinaria de regularización (1985-86) *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, “Los movimientos migratorios: la inmigración” Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1990, nº 11 ISSN: 0214-6029 pp. 18-38

KOSTOVA KARABOYTCHEVA, M. Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después *Boletín Elcano* 2006 nº 84 ISSN: 1696:3326

LEIZA BRUMAT Políticas migratorias, construcciones de identidad europea y el inmigrante como una “amenaza”. Un análisis de la Directiva del Retorno. *Diversidad* 2013 ISSN: 2250-5792 pp. 1-22

LUCAS de MARTIN, J. La Unión Europea ante la inmigración: balance de una esquizofrenia jurídica y política; en Pablo CERIANI CERNADAS y Ricardo FAVA (eds), *Políticas migratorias y Derechos Humanos*; Ediciones UNLA; Buenos Aires, 2016, ISBN: 978-987-1326-34-1

MARCOS de R. y ROJO ALCALDE, J. Trabajadores Extranjeros en España, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, “Los movimientos migratorios: la inmigración” Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1990 nº 11 ISSN: 0214-6029 pp. 8-17

MARQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A.; GORDO MÁRQUEZ, M.; FELICIDADES GARCÍA, J. y DÍAZ DIEGO, Evolución de los contingentes de trabajadores extranjeros en España (1933-2011): las actividades agrícolas en José A. CAMACHO BALLESTA y Yolanda JIMÉNEZ

OLIVENCIA (eds) *Desarrollo Regional en tiempos de crisis*. Ed. Universidad de Granada, 2013 Vol. 2, cap. 41 ISBN: 978-84-338-5559-6 pp.757-780

MARTÍN DE LA FUENTE, P, *Análisis del Desarrollo Reglamentario de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Ricardo Rivero Ortega (dir.) Tesis doctoral inédita Universidad de Salamanca, 2013

Martínez Rodrigo, A. *España, país de inmigración: la condición de inmigrante*. Madrid: Edit. Hermandad Obrera de Acción Católica (HOAC) Cuadernos de Noticias Obreras 1992 vol. 18 ISBN: 978-84-922787-04-3

MARTÍNEZ VEIGA, U. Pobreza absoluta e inmigración irregular: la experiencia de los inmigrantes sin papeles en España. *Papeles de economía española* 2003 nº98 ISSN: 0210-9170 pp.214-224

MARTÍNEZ VEIGA, U. Los derechos de los trabajadores como derechos humanos. *Historia, trabajo y sociedad* 2011 nº 2 ISSN: 2172-2749 pp.119-144

MARTÍNEZ VEIGA, U. La acogida a los inmigrantes: los campos de internamiento *Revista Andaluza de Antropología* 2012 nº 3 ISSN: 2174-6796 pp. 56-88

MONTILLA MARCOS, J.A. *Distribución de Competencias en inmigración entre el Estado y las comunidades autónomas en la reforma del estado autonómico*. Madrid *Foro de la Inmigración. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*. 2007 ISBN-13: 978-8425913792

OCDE Main Trends in international migration, en *Trends in International Migration* 2003, Paris OECD Publishing 2004

OLESTI RAYO, A. Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración. *Revista de Derechos Constitucional Europeo (ReDCE)*, 2008 nº 10, ISSN: 1697-7890 pp. 13-48

PEERS, S. Immigration and Asylum, en Catherine BARNARD, C. y Steve PEERS (ed.) *European Union Law* Oxford University Press, 2014 ISBN: 978-0-19-968611-7

PÉREZ INFANTE, I. La inmigración y el empleo de los extranjeros en España, en Eliseo AJA, Joaquín ARANGO, y Josep Oliver, La inmigración en la encrucijada *Anuario Cidob de la Inmigración* 2008 ISSN: 1888-251X pp.97-119

PINYOL I JIMÉNEZ, G., En construcción: veinte años de política de inmigración y asilo de la UE, *Agenda Pública*, 20.10.2020

Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. *Ministerio de Asuntos Sociales. Dirección General de Migraciones* 1995 ISBN: 84-780-081-2

PORTES, Alejandro; APARICIO, Rosa; HALLER, William. Hacerse adulto en España: la integración de los hijos de inmigrantes. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2018, E-ISSN: 2462-6740 p. 148-181.

QUINTERO NIÑO, E.M. Hacia una política común de Inmigración: “principios e instrumentos de la política de migración de la UE” *Revista Aequitas* 2011 Vol. 1, ISSN: 2174-9493 pp. 215-248

RELAÑO PASTOR, E. Los continuos cambios de la política de inmigración en España *Migraciones Internacionales*, 2004 vol. 2, nº 3, ISSN-e: 1665-8906 pp.110-141

REYNERI, E. Illegal immigration and the underground economy” *National Europe Centre Paper presented to conference entitled The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia* 2003 nº 68, pp. 1-21

RUIZ DE HUIDOBRO DE CARLOS, J.M. Notas sobre el proceso de reforma legislativa en materia de extranjería e inmigración. Un relato detallado del proceso legislativo *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 1988 nº 4, ISSN: 1138-5774 pp. 275-297

RUIZ DE HUIDOBRO DE CARLOS, J.M. La Ley Orgánica 4/2000: Historia de un desencuentro y razón de su desenfoco jurídico. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 2000 nº 7, ISSN: 1138-5774 pp. 57-88

RUIZ DE HUIDOBRO DE CARLOS, J. M. El régimen legal de la inmigración en España: el continuo cambio. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, 2001 nº 9 ISSN: 1138-5774, pp. 69-103

SANTI, S. La construcción de la política española sobre inmigración. Ideas, legislación y discursos desde 1969 a 1996. *Oñati Socio-legal Series* 2018 vol.8 nº 7 ISSN: 2079-5971 pp.1071-1092

SOLANES CORELLA, A. La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves. *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura* 2005 nº 713 ISSN: 0210-1963 pp. 81-100

THYM, D., HAILBRONNER, K. (eds.) *EU Immigration and Asylum Law, Beck/Hart/Nomos*, 3ª ed. 2022 ISBN: 978 3 8487 7248 3

TORNOS A.; APARICIO GÓMEZ, R.; FENÁNDEZ GARCÍA, M. *El capital humano de la inmigración*. Madrid Colección Inmigración y Refugio. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. IMSERSO 2003 ISBN: 84-8446-072-X

TORQUEMADA SÁNCHEZ, M.J., Notas para el estudio de la inmigración laboral durante los comienzos del régimen franquista *STVDIVM. Revista de Humanidades*, 2010 nº 16 ISSN: 1137-8417 pp. 145-162

TRIGUERO MARTÍNEZ, L.A. La nueva reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social: notas clave para su comprensión. *Revista de Estudios Jurídicos* 2009 nº 9 ISSN: 1576-124X pp.1-11

6. PROPUESTAS ELECTORALES

ACHA UGARTE, B.; INNERARITY GRAU, C.; LASANTA PALACIOS, M. La influencia política de la derecha radical: Vox y los partidos navarros *Methaodos: revista de ciencias sociales*, 2020, vol. 8 nº 2 ISSN-e: 2340-8413 pp. 242-257

ARROYO MENÉNDEZ, M. Las causas del apoyo electoral a Vox en España. *Política y Sociedad* 2020 vol. 57 nº 3 ISSN: 130-8001 pp. 693-717

BARREIRO, B. (2013). Justificaciones, responsabilidades y cumplimiento de promesas electorales. *Revista española de Ciencia Política*, 1999 nº 1, ISSN: 1575-6548 pp. 149–172

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS) Estudio nº3261. Barómetro de septiembre de 2019

CHARTERIS-BLACK, J. Analysing political speeches, Rhetoric, Discourse and metaphor. Londres Palgrave 2018 ISBN: 978-1-352-00396-3

CHECA OLMOS, J.C. ARJONA GARRIDO, A. y CHECA y OLMOS, F. Actitudes de los españoles ante la inmigración (1997-2007). El papel de los partidos políticos *Intersecciones en antropología* 2012 vol.13 nº 1 ISSN-e1850-373X pp.133-144

CHILTON, P. *Analysing political discourse. Theory an Practice*. Routledge, 2003 ISBN: 0-415-31471-2

FERREIRA, C. Vox como representante de la derecha radical en España: un estudio sobre su ideología. *Revista Española de Ciencia Política*. 2019 nº 51 ISSN: 1575-6548 pp.73-98

GARCÉS MASCAREÑAS, B.; FRANCO-GUILLÉN, N, y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. Entre la exclusión y la inclusión. Los discursos políticos en las elecciones municipales de 2011 en Cataluña Fundación CIDOB. *Anuario de la Inmigración en España* 2011 ISSN: 1888-251X pp. 265-286

GENTILE, E. *Quién es fascista*. Madrid: Alianza Editorial 2019 ISBN: 9788491815907

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ. C. y RINKEN, S. La opinión pública ante la inmigración y el efecto de VOX *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)* 2021 nº 33 ISSN-e: 1696-3466 pp.1-10

KIOUPKIOLIS, A. *Podemos: the ambiguous promises of left-wing populism in contemporary Spain*. *Journal of Political Ideologies* 2016 ISSN: 1356-9317 pp. 99-120.

LACLAU, E. *La razón populista* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina 2005 ISBN 13: 9789505576357

LOPEZ ÁLVAREZ, A. La inmigración y los partidos políticos en España. *Barataria: revista castellano-manchega de ciencias sociales*, 2014 nº 17 ISSN: 1575-0825 pp. 203-213 .

MUDDE, C. *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester University Press. 2002 RINKEN, S. Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en España. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* p. 68-81.

RINKEN, S. Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en España *Fundación CIDOB. Anuario de la Inmigración 2019*. ISSN: 2462-6732 pp. 68-81

VAN DIJK T.A. Estructuras y funciones del discurso. (trad. Myra Gann y Martí Mur). Edit. Siglo XXI de España Editores 1997 ISBN 13: 9789682309571

ZAPATA-BARRERO, R. *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid. Edit. Trotta 2009 978-84-9879-021-4

ZAPATA-BARRERO, R.; GONZÁLEZ, E y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea* Ministerio de Trabajo e Inmigración Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración 2008 ISBN: 978-84-8417-303-8

ZAPATA-BARRERO, R. y SANCHEZ-MONTIJANO, E. *Manual de investigación cualitativa en la ciencia política*. Editorial Tecnos, Madrid, 2011 ISBN: 978-84-30952-63-2

ZAPATA-BARRERO, R. y VAN DIJK T.A. (eds.) *Discursos sobre la inmigración en España: los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones* Fundación CIDOB 2007 ISBN: 978-84-87072-78-9

CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1.- Movimiento migratorio español 1882-1916	46
Cuadro 2.- Movimiento migratorio 1917-1935	48
Cuadro 3.- Asociaciones españolas de emigrantes en ultramar en 1929	112
Cuadro 4.- Movimiento migratorio español 1936-1945	166
Cuadro 5.- Movimiento migratorio español 1946-1959	183
Cuadro 6.- Convenios iberoamericanos sobre emigración	213
Cuadro 7.- Convenios europeos sobre emigración	226
Cuadro 8.- Movimiento migratorio español 1961-2000	227
Cuadro 9.- Flujos migratorios no permanentes entre 1962-2000	234
Cuadro 10.- Convenios bilaterales en materia de Seguridad Social con los principales países europeos de emigración.....	240
Cuadro 11.- Agregadurías y Oficinas Laborales.....	254
Cuadro 12.- Consejerías de Educación	255
Cuadro 13.- Organigrama del IEE en 1981	257
Cuadro 14.- Movimiento migratorio español 1976-1985	258
Cuadro 15.- Movimiento migratorio español 1986-2005	270
Cuadro 16.- Oficinas Laborales y Secciones Laborales de los consulados	280
Cuadro 17.- Movimiento emigratorio español 2006-2019	283
Cuadro 18.- .- Participación electoral.....	290
Cuadro 19.- Consejerías de Empleo y Seguridad Social a partir de 2015.....	298
Cuadro 20.- Tasas de migraciones internas permanentes 1877-1991.....	314
Cuadro 21.- Evolución de las migraciones interiores en el último cuarto del siglo XX	320
Cuadro 22.- Saldos migratorios interrregionales 1980-2000	322
Cuadro 23.- Migraciones laborales asistidas años 1969-2001	335
Cuadro 24.- Ayudas a las migraciones interiores durante 1994	339
Cuadro 25.- Migraciones interiores en 1998.....	341
Cuadro 26.- Importe de las subvenciones para migraciones interiores.....	342
Cuadro 27.- Evolución de la población residente en España en el siglo XX	350
Cuadro 28.- Extranjeros residentes y saldo migratorio.....	374
Cuadro 29.- Evolución de los permisos de residencia de extranjeros.....	375
Cuadro 30.- Autorizaciones de trabajo concedidas a extranjeros. 1981-1990	379
Cuadro 31.- Profesores de idiomas extranjeros	382
Cuadro 32.- Guías turísticas	382
Cuadro 33.- Resultados del primer proceso de regularización	404
Cuadro 34.- Resumen del segundo proceso de regularización	408
Cuadro 35.- Resultados sobre solicitudes de permisos de trabajo	408
Cuadro 36.- Proceso de regularización de familiares.....	415
Cuadro 37.- Resumen del tercer proceso de regularización	417
Cuadro 38.- Trabajadores y residentes regularizados.....	417
Cuadro 39.- Residentes y trabajadores extranjeros (1995-2000)	418
Cuadro 40.- Resumen del cuarto proceso de regularización	420
Cuadro 41.- Perfil de los solicitantes	420
Cuadro 42.- Impacto de los procesos de regularización 2000-2001	424
Cuadro 43.- Resumen del octavo proceso de regularización.....	427
Cuadro 44.- Impacto del octavo proceso	428

