

A propósito de las dinámicas del modelo de política de inmigración en la Europa mediterránea **Nieves Ortega Pérez (UGR).**

El estudio de las políticas de inmigración de los países del Sur de Europa (España, Grecia, Italia y Portugal) conlleva necesariamente el análisis de su contexto como nuevos receptores. Análisis centrado, por un lado, en la determinación de los perfiles específicos de estos países que influyen en las políticas domésticas de inmigración de cada uno de ellos; y por otro lado, en la influencia que sobre sus políticas ha tenido el proceso de integración europea.

El excepcionalismo/especificidad con la que se afrontan los países del Sur de Europa en materia migratoria viene justificado por el ritmo más tardío de incorporación al grupo de receptores del sistema migratorio europeo, lo que a su vez ha marcado dinámicas en políticas migratorias similares entre ellos y claramente diferentes al resto de países del Norte y Centro europeos.

Sin embargo, la pertenencia a un organismo de carácter supranacional como es la Unión Europea (UE en adelante) ha marcado algunas pautas de cambio en las políticas de inmigración del Sur de Europa con la adopción de un “parar y contener” centrado en el control de las fronteras exteriores similar al dado en otros estados miembros de la UE. Los acontecimientos fronterizos mediáticamente impactantes junto con esta centralidad en el reforzamiento del control de fronteras exteriores ha fomentado la percepción que de estos países ya se tenía como punto débil de la Fortaleza Europa.

La economía informal y los flujos de irregulares se han convertido en variables distintivas de los procesos migratorios del Suroeste europeo. De este modo, las regularizaciones como instrumento de respuesta interna han adquirido el valor de claves de influencia sobre el acceso de extranjeros al sistema de la UE. Las conexiones entre la migración internacional, la política exterior y las “relaciones migratorias internacionales” como concepto amplio afecta a la política dentro de los estados y entre ellos. Así la migración internacional y su impacto sobre los países mediterráneos reflejan una “nueva, más dinámica, configuración geopolítica, que por sí misma está jugando un papel en esa nueva configuración” (Collinson, 2000: 316).

MODELO DE INMIGRACIÓN DEL SUR DE EUROPA

Tradicionalmente, los estudios que sobre el Sur de Europa y las migraciones se han hecho, han señalado como variables comunes entre sus países los relativamente altos niveles de economía informal (o economía sumergida) y elevadas tasas de inmigración irregular. No obstante, el común espacio no queda definido sólo a partir de estas dos características. En una lógica tendencia se ha respondido a estos próximos contextos domésticos con iguales instrumentos de regulación de los flujos migratorios y reformas legislativas en tiempos similares con sorprendente independencia respecto a la Unión Europea.

Portugal, España, Italia y Grecia han experimentado recientemente su transición de países emisores a receptores. El retorno de emigrantes se dio en Italia en 1972, en España y Grecia en 1975, y en Portugal en 1971 (King y Rybaczuk, 1993). A este rápido cambio no solo contribuyó la crisis económica y el consecuente cierre de fronteras de los tradicionales países receptores del norte de Europa, sino que los nuevos contextos democráticos o en vías de democratización para el retorno de estos países conformaron factores decisivos.

Algunos de los elementos que propulsaron esta transición fueron el rápido crecimiento económico, el desarrollo de mercados laborales con amplios sectores irregulares, escasez y en ocasiones inexistencia de mecanismos de control de la inmigración, y presiones migratorias de países cercanos. En este contexto se deben tener en cuenta la mayor separación económica que se dio entre ambas orillas del Mediterráneo así como las demandas de mano de obra en algunos sectores económicos de los nuevos receptores. Con independencia de determinar cuales puedan ser las razones principales para las presiones migratorias, éstas afectan a las actitudes gubernamentales de los que buscan entrar en el país.

El crecimiento exponencial en apenas dos décadas del número de extranjeros residentes en los países del Sur de Europa se explica a partir de algunos factores comunes que han desembocado en la existencia de un modelo específico. King (2000: 8-11) señala nueve factores determinantes del modelo de inmigración de los países europeos mediterráneos. En primer lugar, el “efecto desviatorio” consecuencia del cierre de fronteras a mediados de los setenta a los flujos emigratorios que provenían del Sur. De este modo, los países europeos mediterráneos que hasta ese momento habían sido países de tránsito hacia el Norte pasan

a ser “salas de espera” de contextos recientemente emigrantes que no habían desarrollado ningún mecanismo, política o legislación para controlar la inmigración. En segundo lugar, la geografía de los países con amplia costa como Italia, Grecia y España hacen imposible cerrar completamente las fronteras exteriores sin su completa militarización y la creación de un “telón de acero”. No obstante, la entrada tanto con pateras/botes como a pie a través de las fronteras montañosas de Eslovenia y Albania no es más importante cuantitativamente que las entradas legales de inmigrantes como turistas y visitantes, y que posteriormente se establecen. Esto refleja la naturaleza abierta de las economías de los países del Mediterráneo europeo, y constituye el tercer factor determinante. La dependencia de estas economías del turismo y comercio facilitan de un modo directo la entrada de visitantes, jugando así un papel fundamental las redes globales entre Latinoamérica y África, materializadas a través de los aeropuertos de Roma, Madrid, Lisboa y Atenas. En cuarto lugar, los lazos históricos coloniales (etíopes y somalíes en Italia, y marroquíes, ecuatorianos y colombianos -latinoamericanos- en España) y el papel de la iglesia católica como “agencia de conexión” entre los países católicos (España e Italia) y la migración femenina dedicada principalmente al servicio doméstico son factores de gran importancia. La transformación económica, en quinto lugar, operada en las dos últimas décadas en los países del Sur (Italia, España, Portugal, Grecia, Chipre y Malta), acercando e igualando sus niveles de vida al del resto de países europeos, ha hecho innecesaria la emigración de sus ciudadanos hacia el Norte y ha reorientado la frontera del sistema migratorio europeo de Sur-Norte a Este-Oeste desde Estambul al Estrecho de Gibraltar, pasando por Chipre, Creta, Sicilia y Sardinia. Como sexto factor, la específica naturaleza del desarrollo económico de los países del Sur europeo ha fomentado el empleo en el sector terciario relacionado con el turismo y con varios servicios personales. La fuerte índole estacional de algunos sectores económicos, como la agricultura intensiva, la pesca, el turismo, etc., ha llevado a flexibilizar la demanda de mano de obra que viene a ser cubierta por trabajadores extranjeros que operan en un mercado laboral informal, abocados al mismo por su estatus de “ilegalidad”. En séptimo lugar, la relación entre las migraciones internas y externas como elemento determinante se explica a partir de la reconfiguración de la oferta como consecuencia del desarrollo económico ya comentado en el factor anterior. La disminución de la tasa de natalidad y del éxodo rural, así como la oferta de mano de obra nacional no cualificada, hizo disminuir las migraciones internas para cubrir puestos de trabajo en la reestructuración industrial, servicios y economía rural que en la actualidad no cubre los trabajadores nacionales y que dan cabida a los extranjeros. Por otro lado, el eje fronterizo antes apuntado marca también una de las zonas con menor tasa de fecundidad del mundo (particularmente España e Italia tienen una tasa por debajo del 1,2 hijos por mujer). Esta violenta transición demográfica está siendo paliada por las tasas que presentan los colectivos inmigrantes, que aunque en constante disminución aún son mayores que las autóctonas. Como apunte final cabe señalar la dificultad común de estos países para hacer estimaciones fiables del número de extranjeros que residen en sus estados, no solo por las amplias pinzas de irregularidad existentes sino también por las limitaciones de muchas de sus fuentes secundarias.

A partir de estos factores es posible inferir un “modelo de migración del Sur de Europa” (King, 2000: 12-19). Como primera característica, debe señalarse la multitud y heterogeneidad de las nacionalidades de inmigrantes. Mientras que hasta la década de los setenta eran fácilmente identificables unas pocas nacionalidades en cada país receptor (portugueses y argelinos en Francia; españoles, turcos, yugoslavos en la Alemania occidental; italianos y españoles en Suiza; turcos y marroquíes en Bélgica y Holanda), en la actualidad la paleta de nacionalidades en España e Italia se ha diversificado ampliamente. Solo Portugal y Grecia mantienen cierto monocromatismo (cabo-verdinos y albaneses respectivamente). La asimetría de género es otra de las características de las reciente migraciones al Sur de Europa, mientras que algunas nacionalidades son mayoritariamente masculinas (marroquíes, turcos, senegaleses) otras lo son femeninas (dominicanas, filipinas, colombianas), vinculadas a su vez a determinados sectores económicos. Por otro lado, el origen social y regional de los inmigrantes ha cambiado. Las emigraciones al Norte desde la Europa mediterránea tenían su origen en zonas rurales protagonizadas por trabajadores no-cualificados, mientras que en la actualidad un porcentaje importante se da entre jóvenes de zonas urbanas, no necesariamente no-cualificados (independientemente del puesto de trabajo que en el país de acogida desempeñen), y cuyo proyecto migratorio tiene naturaleza permanente. Por último, el elemento de “ilegalidad” de la inmigración en general, y en particular en los países del Sur de Europa, resulta entre otras razones de la discordancia entre los intentos por frenar los flujos desde los países emisores y las reglas que marca el mercado de trabajo.

La inmigración en los últimos tiempos ha llegado a ser una “industria” global con su propia lógica económica y características de mercado (Castles y Miller, 1993). La entrada en el mercado de la migración global tiene su coste y éste dependerá del destino y de las rutas elegidas.

Finalmente, otra característica a tener en cuenta en este modelo es la respuesta política dada al fenómeno migratorio. Como se verá, existen determinados patrones con similares instrumentos que se repiten en

GRUPO DE TRABAJO 17:

Los procesos electorales como elemento democratizador en el Magreb.

cercanos intervalos temporales en las políticas migratorias de los países del Sur de Europa, y que refuerzan la existencia no solo de un modelo de inmigración sino de un modelo de política migratoria.

EL MARCO COMUNITARIO Y SU IMPACTO

La consecución de la plena libertad de circulación de todas las personas ha ido conformando progresivamente una mayor intervención por parte de la UE en cuestiones propias de lo que actualmente se entiende como *política europea de inmigración*. La propia desaparición de las fronteras interiores de la Unión conllevaba forzosamente el traslado de los controles sobre las personas (nacionales y extranjeros) a las fronteras exteriores lo que hace que las cuestiones de inmigración cobren una particular importancia en el marco del *espacio de libertad, seguridad y justicia*, a la par que obliga a la adopción de normas comunes sobre entrada y residencia en territorio comunitario. Se asume como obligada la competencia comunitaria suficiente que comprenda al menos la determinación de los controles a realizar en las fronteras exteriores, los requisitos para su cruce, especialmente los visados, y los mecanismos para garantizar la libre circulación por el territorio de la UE de los nacionales de países terceros una vez aceptados por un estado-miembro (Martín, 2002: 140).

El sistema Schengen representa el punto de partida de la intervención comunitaria, al ser el instrumento jurídico básico para hacer desaparecer los controles internos. El Tratado de Ámsterdam trajo consigo la inserción del acervo Schengen en el marco de la UE, lo que coloca en el Título IV TCE, por un lado, gran parte de las disposiciones sobre inmigración, y por otro lado, las bases competenciales comunitarias en materia de inmigración.

MODELO DE POLÍTICA MIGRATORIA DE LOS NUEVOS RECEPTORES

Freeman (1995: 894-896) señala dos circunstancias, una interna y otra externa, que han determinado las respuestas políticas a este giro migratorio. En primer lugar, la casi total ausencia de mecanismos institucionales o experiencia administrativa para planificar o regular la inmigración. Esta afirmación es válida para todos aquellos países que experimentan por primera vez la inmigración masiva; no obstante, es más acusada en el Sur de Europa que en los países del Norte debido a que su cambio de zona emisora a receptora ha sido rápido e imprevisto. En segundo lugar, el factor externo es el papel de la Unión Europea y su influencia en las decisiones relativas a inmigración y asilo. Cómo los estados responden con instrumentos inclusivos o exclusivos no está claro, sin embargo, parece darse una línea genérica muy moderada si no inclusiva.

La escasez de la preparación institucional para afrontar una inmigración significativa, bien sea ésta legal o ilegal, se muestra entre otros factores por la insuficiencia de estadísticas fiables, y por la ausencia de una regulación estatutaria para la admisión o exclusión de extranjeros. España estrenó su primera ley en materia legislativa en 1985, Italia lo haría un año después; mientras que Grecia y Portugal limitaban sus esfuerzos a fomentar el retorno de sus nacionales.

De modo genérico se puede considerar que las políticas públicas de inmigración de los países del Sur de Europa se han basado en medidas parciales y en intentos, que parecen en ocasiones defender contrapósitos, por organizar la entrada legal, cortar la ilegal, y regularizar a los que estuvieran ya en sus territorios sin autorización. La regularización de la inmigración legal ha conllevado la elaboración de nuevas leyes y la formulación de nuevas órdenes administrativas para establecer los procedimientos de la admisión, garantizar los permisos de residencia y de trabajo, y el reconocimiento y protección de los derechos sociales y políticos de los extranjeros. La lucha contra las entradas ilegales de inmigrantes se ha limitado la mayor parte a la imposición de la necesidad de visado a algunos países cuyos nacionales han sido más propensos a entrar, permanecer o caer a posteriori en situaciones de irregularidad administrativa. El instrumento de política (pública) más importante han sido las regularizaciones, legalizaciones o también llamadas amnistías. Italia ha llevado a cabo procesos de regularización en 1981, 1986, 1990, 1998 y 2002; España en 1985, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005. Siendo los procesos uno de los instrumentos más controvertidos no tanto por su objetivo, sugerir una vía de acceso a la regularidad para los residentes irregulares, sino más bien por su aparente contradicción con el carácter restrictivo de algunas legislaciones, pero sobre todo por la el "efecto llamada" o la ilusión del mismo que generan (Rellini, 1993: 184-186 y Cornelius, 1994).

Como señalé anteriormente, Freeman (1995) mantiene en el desarrollo de sus modelos de políticas de inmigración en las democracias liberales que la variable independiente que determina el desarrollo de las políticas de inmigración en este grupo de estados es su desarrollo en un contexto de integración supranacional. La presión ejercida sobre los países del Sur viene de la necesidad de fortalecer el cinturón fronterizo de la Fortaleza Europa. Martiniello (1992: 210) plantea que "la política (pública) de inmigración italiana ha estado ampliamente inspirada por las políticas europeas... y por la orientación

propuesta por la Comunidad Europea en términos de política migratoria en 1985". Para el caso español, Cornelius (1995: 345) define la Ley de Extranjería de 1985 como "casi enteramente el resultado de las presiones externas asociadas a la entrada de España en la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986...". Los en su momento nuevos controles de visados impuestos y la reforma de la política de asilo respondieron igualmente a las necesidades de armonización con las políticas de sus socios comunitarios (Cornelius, 1995: 350).

No obstante, resulta vital el hecho de establecer una clara diferenciación entre lo que son las dinámicas de los países del Sur de Europa, en ocasiones comunes y mutuamente influenciadas; y las corrientes de armonización de políticas con sus vecinos comunitarios. Estas dinámicas que evidentemente se solapan y en ocasiones coinciden, son más difíciles de determinar al tratar con el mismo grupo de países. La cuestión es hasta qué punto en materia de política de inmigración las características y corrientes comunes que observamos dependen bien de la influencia que ejerce la Unión Europea; de la ejercida por sus vecinos europeos, o más bien continentales, como países con mayor experiencia migratoria; o bien por *isomorfismo mimético* (Delgado, 2001) en consonancia con la dinámica y las características comunes de origen y desarrollo del grupo de estados del Sur de Europa.

Las políticas de inmigración en el Sur de Europa presentan importantes similitudes con el modelo del resto de democracias liberales. Los públicos son descritos o bien como indiferentes en el caso de Portugal, receptivo en el español, crecientemente descontento e incipientemente racista en Italia, y hostil en Grecia. Aun así la opinión pública no ha tenido influencia importante en la política, a excepción de Italia donde ha habido una oposición importante (un 85% a principios de los noventa planteaba el freno o la prohibición de la inmigración), la política es básicamente receptiva y relativamente abierta. Los sindicatos se muestran a favor de la misma, mientras que los partidos mayoritarios mantienen generalmente silencio para evitar que los partidos extremistas se crezcan con esta cuestión; las decisiones toman cuerpo en órdenes administrativas más que a partir de un debate parlamentario más abierto, y la discusión pública es mínima (Calavita, 1994). La cuestión de la política de inmigración en España "es definida por los funcionarios gubernamentales como una acción de delicado balance. Se considera que deben mantener un control suficiente sobre los flujos ilegales para prevenir que el número de extranjeros (especialmente de los países del Tercer Mundo) crezca demasiado rápido y provoque reacciones xenófobas, mientras que se cubren las necesidades de mano de obra de bajo coste necesaria para mantener el crecimiento económico y atraer la inversión extranjera" (Cornelius, 1995: 333).

Parece que la búsqueda de paralelismos históricos entre la era de los *guestworkers* en el Norte de Europa de las décadas de los sesenta y setenta y las actuales circunstancias de los países del Sur fuera inevitable. La problemática llegado este punto es cómo afrontaran este grupo de países el camino abierto, se pueden prever posturas en política de inmigración similares a las mantenidas por el Reino Unido o por Francia. En una entrevista realizada en Mayo de 1992 por Cornelius a Fernando Puig de la Bellacasa, éste planteaba la siguiente afirmación: "Otros estados de la Comunidad Europea hablan de la necesidad de una política de <inmigración-cero>, pero esto es completamente irrealista para España, e incluso para países como Francia, Alemania e Italia, que continúan teniendo necesidad de un amplio número de extranjeros en algunos sectores de sus economías. Otros países están ciegos y son hipócritas... Nosotros queremos reconocer la necesidad objetiva de España de trabajadores extranjeros. Los españoles no quieren hacer ciertos tipos de trabajos, y necesitamos canalizar la mano de obra extranjera hacia esas necesidades" (Cornelius, 1995: 363). En este discurso común en los primeros momentos de la inmigración en España y recogido por Cornelius se nos plantea una situación en la que "si uno cierra los ojos e ignora el acento español, esta explicación de política suena bastante a lo que uno pudiera haber oído en París o Bonn hace 25 años" (Freeman, 1995: 896). Sin embargo, la búsqueda de paralelismos no debe oscurecer la investigación en el contexto específico que conforma en la actualidad el Sur de Europa.

El impacto de la UE y las similitudes en el uso de instrumentos de regulación de los flujos que presentan los países del Sur de Europa están directa y principalmente vinculados a dos de las características del modelo al que pertenecen, la inmigración irregular y la economía informal. La formulación y posterior reforma de las políticas migratorias en España, Italia, Grecia y Portugal han partido de la necesidad de regular esas variables.

La inmigración irregular y la economía informal en Italia

En la década de los ochenta, la legislación italiana se centró en la regulación y organización de los flujos más que en reducirlos. Este *laissez faire* se mantuvo hasta 1990, año en el que aparece la Ley Martelli. Ésta ampliaba el derecho de asilo también a los ciudadanos del bloque no-soviético, aunque se mostraba más restrictiva en el uso de los visados, el control fronterizo externo y las provisiones necesarias que incrementaron las deportaciones. Sin embargo, la perspectiva temporal ha demostrado que falló al

afrontar la inmigración irregular. Las medidas en materia de inmigración llevadas en la década de los noventa estuvieron centradas en el control de fronteras y marcadas por la inestabilidad gubernamental y los escándalos de corrupción que vivía el país. La Ley Turco-Napolitana de 1998, introducida por el gobierno de centro-izquierda, mantuvo los elementos represivos vinculados a las obligaciones italianas impuestas por la UE en materia de entrada, residencia y expulsiones. El elemento más liberal de esta normativa fue la figura del “patronazgo” de nuevos inmigrantes por parte de nacionales italianos, residentes extranjeros legales, regiones, administraciones locales, sindicatos y organizaciones voluntarias. Este patronazgo llevaba aparejado un permiso temporal. Este periodo también estuvo salpicado por medidas extraordinarias de regularización unidas a la implementación de algunas medidas de carácter normativo, como sucedió en 1990, 1998 y 2002. La inmigración irregular se convirtió en uno de los temas de mayor preocupación para la ciudadanía llegado el 2000, a lo que el Gobierno de Berlusconi respondió con la Ley 795 en 2001. Ésta abolió la figura del patronazgo y unió permiso de trabajo y residencia, estos permisos tenían la duración del contrato de trabajo. Esta normativa también aumentaba el tiempo de detención de los inmigrantes indocumentados dependiendo del número de arrestos que acumularan en sus expedientes, llegando a ser hasta un arresto en prisión de cuatro años por un tercer arresto.

El principal objetivo de las medidas implementadas en la política italiana ha ido dirigido al control fronterizo externo y colaboración con los principales países emisores en acuerdo directo con las medidas desarrolladas por la UE, siendo su asignatura pendiente afrontar los altos niveles de economía informal que sostiene el país, y que imposibilitan la efectividad de cualquier control externo. La dilación en la confrontación de la economía informal se debe a que supone un indiscutible riesgo político y electoral (Sciortino, 1999). El caso italiano es ejemplo de cómo las instituciones internas y la política doméstica afectan a las medidas externas implementadas, incluso cuando éstas se dan bajo el patronazgo de la Unión Europea.

Inmigración irregular, legislación (restrictiva) y opinión pública en Grecia

Grecia combina altos niveles de economía informal e inmigración irregular y una legislación restrictiva, emparejada con una opinión pública intolerante ante los inmigrantes. La Ley de Inmigración de 1991 penaba la inmigración irregular con sanciones entre diez días y cinco años de prisión. Sin embargo, aun militarizando la frontera con Albania, en la década de los noventa los irregulares llegaron a suponer el 10% de la mano de obra empleada. La opinión pública ha ido aumentando su hostilidad y alimentando el prototipo medio de inmigrante vinculado a la criminalidad identificándolo de modo genérico con la población albanesa.

La Ley que llevó al Parlamento griego en 2000 mantenía una clara línea de política restrictiva. Ésta unía la residencia y el trabajo de un modo que parecía condenar a la inmigración a la irregularidad, al hacer depender las concesiones de los permisos de la burocracia griega. La ley dejó de lado muchas de las cuestiones abiertas en el proceso de regularización de 1998, como la renovación de las “tarjetas blancas” (permiso temporal) y “verdes” (permiso permanente), estas últimas encontraron para su renovación obstáculos administrativos que se repitieron en el siguiente proceso en 2000. Así en este contexto se sigue dando una demanda constante de inmigrantes y una amplia economía informal que los acoge, mientras que la política griega ha mostrado indiferencia ante las crecientes actitudes sociales hostiles hacia la inmigración.

Portugal: inmigración y costes de su regulación

Portugal se convierte en un país de inmigrantes en la década de los ochenta. No obstante, presenta unas características que difieren de las comunes entre sus vecinos europeos mediterráneos. Este país es relativamente pobre, con una fuerza de trabajo poco cualificada y con escasos beneficios sociales. Al mismo tiempo, la economía portuguesa está generando una demanda de trabajadores cualificados y no-cualificados que está siendo satisfecha por los migrantes tanto en sectores formales como informales.

Las obligaciones de Portugal como estado-Schengen se vieron satisfechas con la restrictiva legislación de 1993. Sin embargo, no ha frenado las elevadas tasas de informalidad que acogen a los inmigrantes en sectores como la construcción y el servicio doméstico en el área metropolitana de Lisboa que aglutina más del 65% del total de la población inmigrante. Los requerimientos de la UE han ido acompañados de procesos de regularización, siendo el último en 2001.

La persistencia de esa variable de informalidad se ha atribuido a la incapacidad de la administración para controlar la inmigración. De cualquier modo, las expectativas que se tienen de que el Estado sea capaz de controlar el fenómeno en Portugal son escasas, ésto es resultado de una dinámica distinta en las relaciones estado-sociedad, por un lado, la valoración de los costes sociales, económicos y políticos de la regulación, y por otro lado, la de los costes más relacionados con el control social (Baganha, 2000).

GRUPO DE TRABAJO 17:

Los procesos electorales como elemento democratizador en el Magreb.

España: la gestión de la inmigración irregular como variable definidora de modelos

España estrena su primera legislación en materia de extranjería comparativamente temprano, y con una intensa perspectiva de control en 1985. Centrada ésta en la regulación de flujos, se vio apoyada a partir de la década de los noventa por instrumentos de carácter extraordinario de “descongestión” de las elevadas pinzas de irregularidad acumuladas. Éstos fueron los procesos extraordinarios de regulación y los contingentes, que han llegado a conformar de hecho un sistema paralelo al de permisos de trabajo establecido por la ley, utilizados en éste como en ningún otro país.

El año 2000 fue un tiempo de extremada convulsión en lo referente a la reforma de la ley de extranjería. En apenas un año se aprobó por consenso de todos los grupos parlamentarios (excepto el grupo del partido gobernante en minoría-PP) una ley (Ley 4/2000) que daba paso a una política de inmigración propiamente dicha con claro *carácter aperturista* (Watts, 2002), para en apenas seis meses ser reformada (Ley 8/2000) por la nueva mayoría absoluta del Gobierno de centro-derecha del PP. La ley resultante vuelve a centrarse en las exigencias de control externo fronterizo, impone por primera vez la expulsión como sanción a la irregularidad, y prescinde de regular los procesos extraordinarios, cuyo uso futuro fue desechado por parte del Gobierno.

El acuerdo tácito de la opinión pública ante tales dinámicas restrictivas define la política de inmigración como una de las más electoralmente rentables. Con este punto de partida, y manteniendo elevadas tasas de irregularidad, en Diciembre de 2003 los dos partidos mayoritarios pactan la segunda reforma de la Ley de Extranjería (Ley 14/2003). El elemento de mayor interés fue la reforma de corte italiano del visado, convirtiéndolo en una preautorización administrativa de trabajo.

La victoria del Partido Socialista en las elecciones de 2004 no parecía aventurar ningún cambio en esta materia. Sin embargo, desmarcándose de lo que hasta ese momento había sido una postura relativamente prudente en términos políticos, abrió un nuevo proceso de regularización que aligeró la cifra de inmigrantes “ilegales” que había ido creciendo a ritmo constante entre otras razones por una política restrictiva de contingentación. Este último proceso, junto con algunos importantes cambios competenciales entre ministerios, marca una inesperada vuelta al modelo diseñado por los gobiernos socialista de la primera mitad de la década de los noventa.

CONCLUSIÓN

El contexto definido por la Unión Europea constituye el marco en el que las políticas migratorias de los estados-miembro se formulan y reforman. De modo concreto, la geografía de los países del Sur de Europa, como modelo propio, se ha convertido en frontera externa de la Fortaleza Europa, y por ende éstos quedan sujetos a imperativos de estricto control fronterizo externo.

El modelo migratorio de la Europa mediterránea marca a su vez dinámicas similares entre los países que lo integran. Historias migratorias comunes y variables como los altos porcentajes de economía informal y elevadas tasas de inmigración ilegal son determinantes de la respuesta política dada al fenómeno. Mientras que Grecia y Portugal presentan similitudes con España e Italia en las legislaciones de carácter restrictivo y el uso de instrumentos extraordinarios reguladores, mantienen tiempos políticos y migratorios aun claramente diferenciados.

Los casos de España e Italia presentan hojas de ruta muy similares en los instrumentos y tiempos políticos. En ambos casos, la formulación de políticas y legislaciones claramente restrictivas han ido de la mano de gobiernos conservadores al comienzo del nuevo milenio. El uso de los procesos de regularización extraordinaria ha sido también muy frecuente en este eje de países. Tanto la ley de Berlusconi como la segunda reforma bajo Gobierno mayoritario de Aznar vieron la luz en 2001, con similitudes en materia de permisos de trabajo, en la reforma del visado emprendida por España siguiendo el patrón italiano en 2003, y en las sanciones a la inmigración irregular. No obstante, el caso italiano ha demostrado ser ciertamente más extremo en muchos aspectos. Así, aunque la UE dibuja un marco que establece los límites externos de la permeabilidad del sistema migratorio europeo, es imprescindible el análisis de las dinámicas políticas de los países del Sur como variable independiente y resultado de influencias recíprocas.

BIBLIOGRAFÍA

- BAGANHA, M. 2000, “Immigrants social citizenship and labour market dynamics in Portugal”, en M. BOMMES y A. GEDDES (eds.). *Immigration and welfare: challenging the borders of the welfare state*. Routledge, Londres.
- CALAVITA, K. 1994, “Italy and the new immigration”, en W.A. CORNELIUS, P.L. MARTIN y J.F. HOLLIFIELD (eds.). 1994, *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford University Press, Stanford: California.

GRUPO DE TRABAJO 17:

Los procesos electorales como elemento democratizador en el Magreb.

- CASTLES, S. y MILLER, M.J. 1993, *The age of migration. International population movements in the modern world*. MacMillan, New York.
- COLLINSON, S. 2000, "Migration and security in the Mediterranean: a complex relationship", en R. KING, G. LAZARIDIS y C. TSARDANIDIS (eds.). *Eldorado or Fortress?. Migration in Southern Europe*. Macmillan Press, Londres.
- CORNELIUS, W.A. 1994, "Spain: the uneasy transition from labor exporter to labor importer", en W.A. CORNELIUS, P.L. MARTIN y J.F.HOLLIFIELD (eds.). 1994, *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford University Press, Stanford: California.
- DELGADO, L. 2001, "La política de inmigración: la europeización de la agenda nacional", comunicación presentada en el V Congreso de Ciencia Política y de la Administración. *Ciudadanía y Políticas de Integración*. Área IX GT 3. Tenerife.
- FREEMAN, G. 1995, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review*, V.29 N°4: 881-902.
- GEDDES, A. 2003, *The politics of migration and immigration in Europe*. Sage Publications, Londres.
- KING, R. 2000, "Southern Europe in the changing global map of migration", en R. KING, G. LAZARIDIS y C. TSARDANIDIS (eds.). *Eldorado or Fortress?. Migration in Southern Europe*. Macmillan Press, Londres.
- KING, R. y RYBACZUK, K. 1993, "Southern Europe and the international division of labour: from emigration to immigration", en KING, R. (ed.): *The new geography of European migration*. Belhaven Press, Londres.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. 2002, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*. Editorial Colex, Madrid.
- MARTINIELLO, M. 1992, "Italy : the late discovery of immigration", en D. THRANHARDT (ed.). 1992, *Europe: a new immigration continent*. Lit, Munster.
- RELLINI, G. 1993, "Les étrangers en Italie: une politique a l'épreuve des faits", en J. COSTA-LASCOUX, y P. WEIL (direcc.). *Logiques d'États et Immigrations*. Ed. Kimé, París.
- SCIORTINO, G. 1999, "Planning in the dark: the evolution of Italian immigration control", en G. BROCHMANN, y T. HAMMAR (ed.). *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Berg, Oxford.
- WATTS, J. 2002, *Immigration Policy and the challenge of Globalization. Unions and employers in unlikely alliance*. Cornell University Press, New York.