

# LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ESPAÑA

## Un análisis de largo plazo

MIGRATION POLICIES IN SPAIN  
A long run analysis

**BLANCA SÁNCHEZ ALONSO** bsa@geps.es  
*Universidad San Pablo CEU de Madrid. España.*

### RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar la política migratoria en España desde 1900 hasta la actualidad. La tesis fundamental es que la teoría del diferencial entre los objetivos de la política migratoria oficial y los resultados reales se puede aplicar a situaciones históricas. En el caso español, tanto en la fase en que los gobiernos desarrollan políticas de emigración como en las políticas de inmigración actuales, la realidad de la política migratoria se desvía constantemente de sus objetivos oficiales. El artículo se divide en dos secciones: la primera traza un breve panorama de las líneas maestras de las políticas migratorias en España desde comienzos del siglo XX hasta la actualidad. La segunda, más extensa, analiza los principales diferenciales en la política migratoria española tanto por el planteamiento de objetivos generales imposibles de cumplir como por el uso frecuente de instrumentos de política migratoria inadecuados.

### PALABRAS CLAVE

España Siglo XX, Inmigración ilegal, Mercado de trabajo, Migraciones.

### ABSTRACT

The aim of this article is to analyse migration policies in Spain from 1900 until present time. The basic idea is that the so called gap hypothesis (significant and persistent gaps between official migration policies and actual policy outcomes) can also be applied to historical situations. In the Spanish case, the gap between stated policy objectives and outcomes is a constant over time both in the phase of external migration and in current immigration policies. The article is divided in two main sections. The first one presents a brief summary of the main trends in migration policies in Spain since the beginning of the 20<sup>th</sup> century. The second (and longer) section analyzes the main gaps in Spanish migration policies. Policy gaps are of two kinds: those caused by objectives impossible to fulfil and those caused by the frequent use of inadequate policy instruments.

### KEYWORDS

Immigration, Labour Market, Migration, Spain 20th Century.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar la política migratoria española en un arco cronológico extenso: desde 1900 hasta la actualidad. El propósito fundamental es mostrar que tanto en la política de emigración exterior vigente durante la mayor parte del siglo XX, como en la más reciente política de inmigración, hay elementos de continuidad. No se trata de forzar el análisis comparativo entre dos periodos en los que la posición de España en el contexto de las migraciones internacionales ha cambiado radicalmente. Tampoco se pretende trasladar los problemas de la política de inmigración presente a situaciones del pasado. El punto de partida es utilizar algunos de los principales elementos de análisis de políticas migratorias en el debate académico para aplicarlo al caso español. En concreto, el trabajo se centra en la tesis ya conocida del *gap* persistente entre la política migratoria oficial y la política migratoria real.<sup>1</sup> Básicamente la idea es que en las políticas migratorias cada vez hay un mayor divorcio entre los objetivos declarados y sus resultados reales. Este diferencial es significativo, persistente en el tiempo y se puede explicar desde el análisis académico. La tesis fundamental de este artículo es que la teoría del diferencial entre objetivos y resultados de política migratoria se puede aplicar igualmente a situaciones históricas. La mayor parte de los trabajos que analizan las políticas migratorias de acuerdo con sus objetivos e intentan explicar las razones por las que se producen los diferenciales se centran en las políticas de inmigración recientes. Cuando el análisis se remonta en el tiempo los científicos sociales se han centrado en países de larga tradición de inmigración como los Estados Unidos o los países de la Europa occidental receptores de inmigrantes desde 1950. Por ello, el análisis aquí presentado se enfrenta a dificultades específicas, pues la política migratoria española ha cambiado radicalmente su naturaleza en el último cuarto del siglo XX. Una de las principales conclusiones es que, en el caso español, la brecha en las políticas migratorias constituye una constante en el largo plazo: tanto cuando éramos un país de emigrantes como en la actualidad, la realidad de la política migratoria española se desvía constantemente de sus objetivos oficiales. El trabajo utiliza una definición estrecha de la política migratoria pues se centra exclusivamente en políticas de control de flujos migratorios (salidas y llegadas) y en los objetivos de política migratoria relacionados con el mercado de trabajo. No se tratan aquí las dimensiones de integración de inmigrantes, políticas de ciudadanía o políticas de asilo y refugio.

El trabajo está dividido en dos secciones fundamentales. En la primera se traza un sucinto panorama de la legislación y política migratoria española básicamente desde la primera Ley de Emigración de 1907 hasta la legislación de extranjería actual. No se trata de un repaso exhaustivo a leyes, normas, decretos y reglamentos, sino que el hilo conductor de esta primera sección es presentar las características básicas de

---

<sup>1</sup> No existe una traducción exacta al castellano del significado anglosajón de la palabra *gap*: he optado por utilizar como traducción "diferencial" y "brecha", indistintamente.

la naturaleza de nuestra política migratoria señalando las líneas maestras que la recorren a lo largo del tiempo. La segunda sección forma el cuerpo central del artículo y se subdivide a su vez en varios apartados destinados a contrastar para el caso español las diferentes teorías que, a juicio de los especialistas, explican las razones por las que se generan los diferenciales en la política migratoria. Es necesario, sin embargo, hacer una advertencia preliminar. En la España actual hay una clara división sociológica entre extranjeros e inmigrantes. El trabajo se centra en el grupo más importante y numeroso de los inmigrantes en la España actual, los inmigrantes económicos tal y como los definen Requena y Reher (2009:308): relativamente jóvenes, de llegada masiva reciente (con la excepción parcial de los marroquíes), ocupados en trabajos poco cualificados, procedentes de los países andinos de América, de África y de la Europa del Este y cuya motivación primordial para emigrar ha sido económico-laboral. El artículo concluye con una síntesis de las ideas principales.

### **EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA: CONTINUIDADES Y RUPTURAS**

La historia de la política migratoria en España presenta una división natural derivada de nuestro cambio de posición en las migraciones internacionales: al periodo de la emigración exterior española corresponden las políticas de emigración vigentes hasta finales de los años setenta y, desde 1985, el acelerado cambio hacia país de inmigración abre la fase de políticas de inmigración. A su vez, en la primera fase se observan dos periodos claramente diferenciados y separados por la Guerra Civil. Sin embargo, a pesar de que los historiadores han insistido en analizar separadamente la fase de la emigración a América y la era de la emigración a Europa durante el franquismo, la política de emigración muestra dos claros elementos de continuidad entre ambos periodos: el carácter tutelar de la legislación (desde la primera Ley de Emigración en 1907 hasta la Ley de 1971) y la constante preocupación por encauzar y regular la corriente emigratoria desde el Estado (objetivo este que enlazará, como veremos, con la política de inmigración actual)<sup>2</sup>.

La acción tutelar del Estado con relación a los emigrantes es una constante tanto antes como después de la Guerra Civil. La legislación migratoria española ha acentuado siempre el carácter tutelar del Estado, bien porque se partía de la idea de que el emigrante español era un individuo atrasado, ignorante y que emigraba engañado (por lo que necesitaba la acción protectora del Estado), bien porque, en general, cualquier derecho migratorio en la mayor parte de los países del mundo parte de la base de que el Estado debe asistir y auxiliar a los nacionales fuera de las fronteras<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre la conveniencia de superar la estricta división cronológica en el estudio de la emigración española, véase Sánchez Alonso (2010).

<sup>3</sup> La legislación española de emigración desde 1907 hasta la Guerra Civil no era muy diferente de la de otros países europeos (Llordén 2003).

Así, la práctica de la política migratoria franquista (al menos hasta mediados de los años cincuenta) entronca directamente con la Ley de Emigración de 1924 que a su vez enlaza con toda la normativa anterior (desde 1907) centrada en la tradicional protección del emigrante. (Fernández Vicente 2003)<sup>4</sup>. Es cierto que tanto la ley de emigración de 1962 como la posterior de 1971 acentuaron intensamente el carácter tutelar del Estado. Sin embargo, la principal diferencia con el periodo anterior no es tanto el carácter tutelar y de protección al emigrante que domina la legislación, sino el cambio en la propia naturaleza y funciones del Estado. La continuidad en determinadas prácticas de política migratoria entre la primera y la segunda mitad del siglo XX no debe hacer olvidar esta diferencia sustancial. Por muy ineficiente que fuese el Estado franquista y su sistema administrativo y funcional, su capacidad de control y regulación del fenómeno migratorio es mucho mayor que la de los gobiernos y la administración pública del periodo anterior a la Primera Guerra Mundial. Lo mismo sucede en el caso de los países receptores de emigrantes españoles: no es igual la capacidad de los gobiernos de la Argentina de 1900 de controlar el flujo de inmigrantes y de exigir para la entrada en el país el cumplimiento de determinados requisitos, que las de los gobiernos de la Argentina de 1950 o las de la administración francesa o alemana de la década de los sesenta. En la segunda mitad del siglo XX hay, por tanto, un mayor poder de los gobiernos para controlar y gestionar flujos migratorios que viene derivado, en su mayor parte, simplemente del hecho de que el Estado tiene, a través de las políticas públicas, mayor poder de control y regulación de cualquier sector. Estos gobiernos, sustentados en Estados más fuertes, son los que extienden la firma de convenios migratorios bilaterales como parte esencial de su política; una modalidad de política migratoria ausente antes de la segunda guerra mundial.

La necesidad de la protección al emigrante se origina en una visión negativa de la emigración que impregna, con mayor o menor intensidad, toda la política migratoria española durante la era de migraciones masivas a América y que se mantuvo durante el primer franquismo, que consideró a la emigración como una “calamidad nacional”. Los historiadores sostienen que a lo largo de la década de los cincuenta esa consideración negativa se fue evaporando hasta que la Ley de Emigración de 1962 consagró la visión positiva de la emigración como elemento fundamental del proceso de desarrollo de la economía española<sup>5</sup>. Sin embargo, esa visión positiva de las migraciones internacionales que dominó la fase de la emigración a Europa no fue un fenómeno exclusivo de las autoridades y la política franquista: todas las políticas migratorias de los años cincuenta

---

<sup>4</sup> Pérez-Prendes (1993:44) insiste en que, desde el punto de vista jurídico, la única ruptura del franquismo con el periodo anterior se observa en el periodo 1939-1956 en que se volverá “al antiguo cauce de tolerar y tutelar el mecanismo emigratorio”.

<sup>5</sup> Con todo, aun en la década de los sesenta se siguen encontrando publicaciones (García Fernández 1965) que lamentan la emigración masiva a Europa con argumentos muy similares a los que se habían utilizado en la época anterior. Por ejemplo, Nadal (1966: 176) escribe: “La salida de activos españoles en dirección a Europa constituye, en términos económicos, un auténtico despilfarro”.

y sesenta, tanto de países emisores de emigrantes como de los países receptores en la Europa industrial y avanzada, compartían esa visión positiva y optimista de los movimientos migratorios y así se trasladó a sus distintas legislaciones, normativas y prácticas migratorias<sup>6</sup>. Un nutrido grupo de economistas del desarrollo económico de los años cincuenta y sesenta, empezando por Kindleberger (1967), consideraba los movimientos migratorios internacionales como un factor fundamental del desarrollo. A su vez, los informes de organismos internacionales en los años sesenta, como la OCDE por ejemplo, presentaban un balance esencialmente positivo de las migraciones en Europa (de la Torre y Sanz Lafuente 2008) y lo mismo hacían los distintos gobiernos implicados. Las autoridades alemanas, por ejemplo, contemplaban con optimismo durante los años sesenta el funcionamiento del sistema de *Gastarbeiter*, con la firme creencia de que los emigrantes se marcharían cuando no fuesen necesarios para la economía alemana (Hollifield 2002; Sanz Díaz 2008). No es tampoco casualidad que los Estados Unidos sustituyesen las viejas y enormemente restrictivas leyes de cuotas de 1921 y 1924 por una legislación migratoria más abierta y favorable a la inmigración en 1965 (Hatton y Williamson 2005).

El segundo elemento de continuidad de toda la política de emigración española en el siglo XX es el objetivo de regular, controlar y encauzar el flujo migratorio para conseguir unos determinados fines que el Estado decide. Se suele insistir en que el franquismo inaugura una nueva etapa en la política migratoria española caracterizada por la selección, la planificación y el encauzamiento del flujo migratorio español (Fernández Vicente 2005). Sin embargo, dentro del pobre margen de actuación de los gobiernos anteriores a la primera guerra mundial, hubo planes de encauzar el movimiento migratorio español hacia Cuba antes de la independencia (con el propósito de “blanquear la isla”) en especial tras la crisis argentina de 1890 y de estimular la emigración temporal hacia Argelia (que se consideraba beneficiosa) frente a la definitiva (Sánchez Alonso 1995:cap.2). Con todo, la mayor parte de las medidas estuvieron dominadas por una mentalidad claramente poblacionista. La novedad fundamental que inaugura la segunda mitad del siglo XX es que la regulación de la emigración pasa a considerarse como un instrumento para intervenir en el mercado de trabajo. Es aquí donde la política de emigración enlaza con las políticas de inmigración recientes; en ambos casos, domina el convencimiento de que el gobierno puede, a través de una determinada legislación y mediante normas de la administración, regular el flujo migratorio en función de las necesidades y evolución del mercado de trabajo español. Así, tanto durante el franquismo (para evitar situaciones de desempleo) como en toda la política de inmigración de los últimos gobiernos en España, se parte del principio de que los gobiernos pueden solucionar desajustes en el mercado de trabajo mediante la política migratoria.

---

<sup>6</sup> Véase Pereira (2004) sobre Portugal, Romero (1991) sobre Italia y Hollifield (1992) sobre la política migratoria de Francia y Alemania es este periodo.

Un tercer elemento de continuidad en la política migratoria española a lo largo del siglo XX es que esta ha ido siempre por detrás de la realidad. De la misma manera que la política migratoria anterior a 1936 evolucionó hacia la consideración de la emigración como algo inevitable (pero negativo al fin y al cabo), el franquismo evolucionó desde una visión negativa y poblacionista hacia una consideración eminentemente pragmática de la emigración. Pero tanto en un caso como en otro, el elemento fundamental que provoca los cambios en la consideración del fenómeno migratorio no es el resultado de ninguna reflexión o análisis previo sobre los posibles aspectos positivos (o negativos) de la emigración para el país emisor, sino que la propia dinámica del fenómeno migratorio (la aceleración de las salidas al exterior en vísperas de la primera guerra mundial y el giro hacia los destinos europeos en la década de 1950) termina por trasladarse a la política. La ley de Emigración de 1907 se resigna a regular un fenómeno que para muchas provincias españolas ya había alcanzado dimensiones masivas mientras que la Ley de 1962 responde a un giro ya consolidado en la corriente emigratoria española hacia los países europeos. En otras palabras, la política se modifica e incorpora nuevos elementos después de que las corrientes migratorias experimentan cambios sustanciales que, en su mayor parte, son totalmente independientes de leyes y normativas. Así, la corriente de emigración española a Europa se revitalizó desde comienzos de los años cincuenta (a Francia, fundamentalmente) mientras las autoridades españolas estaban concentradas en la tradicional corriente hacia los países americanos. Esta, a su vez, languideció (excepto el breve boom migratorio a Venezuela) independientemente de los esfuerzos de los distintos gobiernos latinoamericanos por recuperar su papel de destinos principales para la emigración española<sup>7</sup>. Un ejemplo bastante claro es el fracaso del acuerdo migratorio hispano-argentino de 1948 entre los gobiernos del primer franquismo y del primer peronismo: la desconfianza de los españoles hacia las modalidades de emigración contratada que era el objetivo oficial, así como la existencia de una numerosísima colonia de españoles en Argentina que utilizaron el sistema de “cartas de llamada”, provocaron que la breve revitalización de la corriente migratoria española hacia Argentina en los años cincuenta siguiera en su mayor parte cauces totalmente diferentes de los previstos en los acuerdos oficiales. El efecto tradicional de familia y amigos debilitó completamente el objetivo de planificación, pues la corriente emigratoria se “planificó” ella sola y el control y la selección prevista por el Ministerio de Trabajo se desvanecieron (Quijada 1989; Fernández Vicente 2003).

Como es bien sabido, desde mediados de la década de 1970 y como consecuencia de la crisis económica, la emigración española a Europa dejó de ser masiva y cambió sustancialmente de carácter. La década siguiente aparece claramente de transición hacia el nuevo escenario de país de inmigración, con una tendencia creciente que alcanza la mayor intensidad en los primeros años del siglo XXI. Desde el punto de vista

---

<sup>7</sup> Todavía en 1958 el gobierno argentino instaló en España una oficina de la Delegación Argentina de Inmigración en Europa que cerró en 1962 visto el declive de inmigración española.

de la política migratoria, tras un periodo lánguido caracterizado por medidas asistenciales dirigidas a los emigrantes retornados y a la colonia española en el extranjero, la entrada de España en la Unión Europea forzó la aprobación un año antes de la primera ley de inmigración.<sup>8</sup>

En líneas generales, los especialistas han resaltado la difícil transición migratoria española y presentan un pobre balance de la política de inmigración española (Cornelius 2004; Calavita 2006, entre otros). La inmigración masiva en España es un fenómeno absolutamente nuevo y sin precedentes en nuestra historia contemporánea; esa inexperiencia se trasladó a la política de inmigración. La Ley de Inmigración de 1985 vino impuesta por las autoridades europeas antes de nuestra entrada en la UE. Se trató de una legislación muy restrictiva para los extranjeros y donde primó el enfoque policial (Arango 2000).<sup>9</sup> La ley de 1985 fue muy criticada y generó un elevado volumen de inmigración ilegal, tanto por las debilidades en el control de fronteras como, sobre todo, por las contradicciones burocráticas y los complicados tramites administrativos necesarios para el empleo legal. Inaugura, sin embargo, un nuevo periodo en la política migratoria española ocupada ahora en gestionar el papel de país receptor de inmigrantes. La evolución legislativa se completa con la Ley de Extranjería del año 2000 que ha sido objeto ya de varias modificaciones sustanciales. La primera en el mismo año de su aprobación y la última aprobada a finales del año 2009.<sup>10</sup>

La primera versión de la Ley de 2000 significó una liberalización significativa con relación a la Ley del 85. Aunque pocos meses después se modificó en sentido restrictivo para ciertos derechos civiles y políticos de los inmigrantes, la legislación mantuvo un generoso sistema de acceso a servicios sociales como sanidad y educación tanto para inmigrantes legales como para los ilegales. A su vez, desde el 2003 el control de las fronteras se intensificó y en los últimos años, ya con un gobierno del partido socialista, la política de control de fronteras se completó con un mayor énfasis en las repatriaciones firmando acuerdos bilaterales con varios países africanos implicados. La última modificación de la Ley de Extranjería (aprobada por el Parlamento a finales de 2009) refuerza e introduce nuevos elementos restrictivos de la inmigración. La política de inmigración española se caracteriza asimismo por la práctica habitual y recurrente de regularizaciones extraordinarias de inmigrantes ilegales, seis hasta el momento: 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2004.

La reciente tendencia restrictiva en la política de inmigración española no es solo un fenómeno ligado a la crisis económica actual. Desde 1990, ha habido 92 reformas en

---

<sup>8</sup> Sobre la evolución durante la transición de los organismos franquistas de emigración, véase Calvo Salgado *et al.*, (2009).

<sup>9</sup> La ley de 1985 no se llamó de inmigración propiamente sino Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros (Aja 2006).

<sup>10</sup> LOEX 4/2000 Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración Social. Modificada por la ley orgánica 8/2000, por la 11/2003, por la 14/2003 y recientemente en 2009.

las políticas de inmigración nacionales en los países de la UE-15 (Boeri y Brücker 2005). Aunque muchos de los cambios introducidos son cuestiones menores y no cambios regulatorios completos, siete de cada diez suponen un aumento de las restricciones a la inmigración tanto porque complican los procedimientos administrativos para la inmigración legal, porque reducen la duración de los permisos de trabajo o dificultan la reunificación familiar, como es el caso de la reciente modificación de la Ley de Extranjería española. Así pues la tendencia es común al resto de los países de la Unión europea aunque España haya mantenido desde el año 2000 una amplia concesión de derechos sociales a los inmigrantes.

Aun a riesgo de forzar los paralelismos, la historia migratoria española muestra, tanto a comienzos del siglo XXI como a comienzos del siglo XX, a un poder ejecutivo perplejo y alarmado ante la presión migratoria. A comienzos del siglo XX por el elevado volumen de salidas hacia los países americanos y desde comienzos de este siglo por las llegadas masivas de inmigrantes y, en particular, por el elevado número de inmigrantes ilegales. La política migratoria ha ido por detrás de la realidad sistemáticamente y la pobreza del debate sobre las migraciones en nuestro país ha sido una constante a lo largo de todo el siglo XX hasta la actualidad. La siguiente sección tratará de analizar, tanto en la etapa de emigración como en la actual fase de inmigración, dos diferenciales básicos y persistentes en el tiempo en la política migratoria española: los movimientos migratorios al margen de los cauces legales y el propósito de regular las migraciones de acuerdo con las distintas condiciones del mercado de trabajo.

## **EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA: LA TESIS DEL DIFERENCIAL ENTRE OBJETIVOS Y RESULTADOS**

No existen políticas migratorias en el mundo que presenten resultados en la realidad coincidentes con los originariamente planeados y cuyas políticas migratorias no hayan generado consecuencias inesperadas y no anticipadas. Recientemente, Cornelius y Tsuda (2004) han vuelto a insistir en la tesis del *gap* persistente entre la política migratoria oficial y la política migratoria real al analizar un amplio conjunto de casos de políticas de inmigración actuales. Básicamente la idea es que cada vez hay un mayor divorcio entre los objetivos de la política migratoria y sus resultados reales. Es obvio que estas brechas son más fáciles de identificar cuanto mejor definida este la política migratoria pues ello permite cuantificar u observar con mayor precisión cuánto se desvía la realidad de los objetivos previstos o declarados en la política oficial.

¿Por qué se producen estas brechas en la política migratoria? Una primera explicación sería que los gobiernos diseñan políticas con objetivos que no son capaces de cumplir, bien por las deficiencias en el sistema administrativo encargado de la gestión de las migraciones, bien porque determinados cambios en la economía internacional convierten finalmente los objetivos originales en irrealizables. Una segunda explicación sería la utilización de instrumentos de política migratoria inadecuados, por ejemplo, los

programas de emigración temporal tipo *guest workers* como los llevados a cabo en la Alemania de los años sesenta o en los Estados Unidos (el Programa Bracero entre 1942 y 1964 para la inmigración mexicana). Por último, otra posible explicación de porqué se producen estos diferenciales crecientes en la política migratoria sería un conjunto misceláneo de causas entre las que cabe destacar las restricciones que, en el caso de las democracias liberales, se generan por la presión existente para que los gobiernos respeten derechos humanos considerados inherentes a la dignidad de la persona y una amplia gama de derechos sociales civiles<sup>11</sup>. De acuerdo con Hollifield (1992) las razones de los fracasos en la política migratoria desde el último cuarto del siglo XX hay que buscarlas en dos tipos de restricciones crecientes más que en la mayor o menor eficiencia de los gobiernos para gestionar los flujos migratorios. La primera restricción, a la que se podría denominar la fuerza del mercado, es de carácter económico: si existe una demanda de mano de obra emigrante y una oferta de trabajadores extranjeros es muy difícil para el Estado impedir que las empresas participen en ese mercado internacional de mano de obra, incluso si los intereses nacionales o políticos aconsejan una política más restrictiva o más selectiva de la inmigración. La segunda restricción es intrínseca a las democracias liberales y está asociada a los derechos individuales que tienen los ciudadanos en esas sociedades occidentales, independientemente de su nacionalidad. Las democracias liberales están obligadas a respetar derechos individuales que impiden que, por ejemplo, en épocas de recesión económica, el gobierno proceda a expulsiones y deportaciones masivas de extranjeros. Tampoco son tolerables, por ejemplo, políticas migratorias que priven a los inmigrantes del derecho a la reunificación familiar o que se nieguen a aceptar a los solicitantes de asilo.

Los diferenciales en la política migratoria española se producen por las tres razones mencionadas pero en particular por las dos primeras.<sup>12</sup> Es evidente que en muchas ocasiones resulta difícil desligar el hecho de que los objetivos de política migratoria oficiales no se pueden cumplir precisamente por utilizar instrumentos de política migratoria inadecuados; el resto de la sección intentará, en la medida de lo posible, diferenciar objetivos e instrumentos en la política migratoria española. Hay que recordar que para el caso de España este análisis presenta dificultades específicas pues la política migratoria ha cambiado radicalmente su naturaleza en el último cuarto del siglo XX.

---

<sup>11</sup> La brecha también puede intensificarse por razones de economía política interna (peso de determinados grupos de presión como empresarios, sociedad civil, ONG...). He intentado concentrarme en aquellas explicaciones que se puedan aplicar con menos dificultades a las políticas migratorias de todo el siglo XX en España.

<sup>12</sup> Los análisis recientes de políticas de inmigración centrados en la presión de *lobbies* u otros grupos de presión fácilmente identificables, se adaptan mejor al caso de los Estados Unidos que a los países europeos. Joppke (1998)

*a) Las políticas migratorias en España se proponen objetivos imposibles de cumplir*

Tanto cuando éramos un país de emigrantes como en la actualidad, la realidad de la política migratoria española se desvía claramente de sus objetivos declarados oficialmente. Los gobiernos españoles a lo largo del tiempo han diseñado políticas migratorias con objetivos que han sido incapaces de cumplir. Los ejemplos son numerosos pero uno de los más sobresalientes es el fracaso en el objetivo de utilizar la política migratoria para actuar sobre el mercado de trabajo, tanto para evitar situaciones de desempleo como para ajustar la oferta de trabajadores extranjeros a la demanda real de trabajo en España.

La política emigratoria del franquismo, desde la creación del Instituto Español de Emigración en 1956 tenía como propósito oficial la planificación del flujo migratorio de salida con la intención de resolver, desde el Estado, los problemas del mercado de trabajo. Se trataba de adaptar la emigración a las necesidades e intereses de la economía española. La famosa expresión de la “válvula de escape” aplicada a la emigración exterior y que ha quedado cristalizada en la historiografía se acuñó ya desde el franquismo. El Instituto Español de Emigración (a partir de aquí IEE) es la pieza clave en el objetivo de controlar la oferta y la demanda de trabajo. Entre sus propósitos fundacionales estaba el “recoger y encauzar las ofertas colectivas de trabajo provenientes del extranjero para a continuación ponerlas en relación con las solicitudes interpuestas por los candidatos españoles a la emigración”.<sup>13</sup> A su vez, el objetivo declarado de la política emigratoria franquista, desde 1956 en adelante, era que el flujo migratorio español se canalizase en su totalidad a través del Instituto Español de Emigración, la llamada emigración asistida. La realidad es que el volumen de españoles que emigraron a Europa durante los años sesenta al margen de los canales oficiales fue muy numeroso. Se estima que la emigración real entre 1960 y 1973 fue un 50 % mayor que la recogida en las estadísticas oficiales del IEE (Rodenas 1994, Nicolau 2005).

Los especialistas siguen discutiendo las cifras reales de la emigración española a Europa (en particular, los datos de migración neta) pero no cabe duda de que la famosa emigración no asistida (fuera del control del IEE) respondió a la lógica de expansión económica y fuerte demanda de trabajo en los países receptores, independientemente de cualquier intento por parte de las autoridades españolas por ejercer el control pleno y la planificación de la corriente migratoria. El propósito del Instituto Español de Emigración de control y planificación del flujo migratorio a través de un Registro Central de Emigración que canalizara la oferta y la demanda de empleo resultó totalmente superado por la dinámica del mercado que funcionó a través de otras vías (ofertas nominativas, emigración espontánea, contratos de trabajo negociados al margen del IEE por compatriotas de los emigrantes potenciales, etc...). A su vez, las predicciones oficiales con relación al número óptimo de emigrantes de acuerdo con la evolución del mercado de trabajo espa-

---

<sup>13</sup> Artículo 4 de la Ley de creación del Instituto Español de Emigración de 17 de julio de 1956. Citado por Fernández Vicente (2005)

ñol de la década de 1960 resultaron tan erróneas y desviadas de los datos reales como las cifras de ofertas de empleo para los extranjeros a través del sistema de contingentes en la España de los años 1990. Un estudio publicado por el Instituto Español de Emigración en 1959 estimaba que para un periodo de 17 años (1955-1972) deberían emigrar un total de 1.472.000 personas, de las cuales 603.775 habrían de ser de población activa, ya que no podrían entrar dentro del cupo previsto de nuevos empleos (2,5 millones). El contingente anual de salidas se fijaba en 81.350 personas (Kreienbrink 2008). La realidad fue muy superior a lo previsto alcanzando en algunos años las 100.000 salidas anuales. Desde 1994 hasta 2002, las ofertas de empleo para trabajadores extranjeros en España a través del contingente han fluctuado de manera relativamente constante en torno a los 30.000 anuales, un número claramente insuficiente y superado por la demanda real. En 1999, por ejemplo, el número de empleos a inmigrantes ofrecidos a través del contingente fue de menos de 40.000 mientras que el total de permisos de trabajo concedidos ese año en España superó los 170.000 (Cornelius 2004).

Que la política migratoria franquista fracasó en su pretensión de que todo el flujo migratorio se produjese a través de los canales oficiales es un hecho plenamente aceptado. Sin embargo, ¿cumplió su objetivo de evitar tasas mayores de desempleo en España? ¿Fue la emigración un instrumento eficaz para cumplir con el objetivo explícito de liberar el mercado de trabajo de mano de obra excedente? (Kreienbrink 2008). Las autoridades franquistas pensaron que sí, al menos coyunturalmente. La influencia que la emigración a Europa tuvo en la reducción del paro durante 1960, año crucial del Plan de Estabilización, fue señalada con satisfacción por el entonces Ministro de Trabajo pues "...permitió salvar posibles peligrosas puntas de desempleo, a la par que beneficiar la suerte de miles de familias trabajadoras, que han visto trocada la angustia de una situación insegura por el disfrute de estimables remesas del exterior".<sup>14</sup> El análisis académico posterior confirma que la salida de emigrantes entre 1959-61 fue uno de los factores más importantes para el éxito a corto plazo del Plan de Estabilización ya que "el paro se había elevado a cifras muy importantes".<sup>15</sup>

La historiografía española parece coincidir también en su aceptación de la tesis clásica de que la emigración a Europa había actuado como válvula de escape de la población activa y había permitido reducir tensiones en el mercado de trabajo; es decir, que el objetivo de deshacerse de la mano de obra excedente a través de la política de emigración se cumplió plenamente. Recientemente, Babiano y Fernández Asperilla (2009) afirman que "el pleno empleo de los años sesenta fue posible gracias a la válvula de escape que representó la emigración exterior". Sin embargo, la investigación hasta ahora más exhaustiva y mejor fundada cuantitativamente (Rodenas 1994) muestra que el efecto de la corriente emigratoria al exterior sobre las tasas de desempleo durante

<sup>14</sup> Prólogo del Ministro Fermín Sanz Orrio a "Niveles de empleo y salarios en el plan de estabilización", Madrid, Ministerio de Trabajo, 1961, p. 12. Citado en García Fernández (1965:28).

<sup>15</sup> García Fernández (1965:27); Tamames (1971: 300). Más recientemente, Rodenas (1994).

los años sesenta fue muy pequeño. Incluso sesgando todos los supuestos a favor del potencial explicativo de las migraciones europeas sobre el mercado de trabajo, como máximo, las tasas de desempleo hubieran crecido en ausencia de emigración entre 0,61 y 0,77 puntos y solamente en cuatro años el total del periodo considerado (1964-1973).

El mismo diferencial entre resultados y objetivos parece darse relación a los esfuerzos oficiales por evitar la salida de mano de obra cualificada que se consideraba necesaria para la economía española. Si el objetivo de la política franquista consistía en evitar que se fuera la mano de obra cualificada, fracasó al menos en lo que se refiere a Francia. El porcentaje de obreros cualificados que emigraron a Francia entre 1967 y 1971 fue superior a la media del total de inmigrantes extranjeros y al mismo tiempo hubo cierta promoción profesional desde peón a obrero especializado (Rubio 1974).<sup>16</sup>

Desde la década de 1990 y a pesar del desconcierto que parece haber dominado durante mucho tiempo a los distintos gobiernos en España con relación a la inmigración, el objetivo oficial de la política migratoria ha sido siempre regular el flujo de entrada de trabajadores extranjeros de acuerdo con las necesidades de la economía española y, en concreto, del mercado de trabajo. En este caso, no es solo que el objetivo de ajustar el número de inmigrantes anuales de acuerdo con la situación del mercado de trabajo en España sea irrealizable sino que el factor que explica la brecha entre objetivos y resultados es el uso de un instrumento de política migratoria totalmente inadecuado. El sistema del contingente ha desvirtuado por completo el objetivo oficial de la política de inmigración. En 1993 se introdujo el sistema de contingentes para canalizar el flujo migratorio hacia provincias específicas y sectores determinados que mostraban claros signos de escasez de oferta de mano de obra nacional. La administración pública se erige, desde entonces, en experta en el mercado de trabajo español a nivel provincial y sectorial y decide cuantos inmigrantes se necesitan, por cuanto tiempo y para qué. El contingente (o cuotas anuales de ofertas de trabajo a extranjeros) parte de las ofertas genéricas presentadas por los empresarios para determinados empleos, agrupadas por provincias y canalizadas por el Estado. Teóricamente, su número fluctúa cada año en función de la "situación nacional de empleo", es decir, siempre que se demuestre que la ocupación demandada por el empresario resulta complicada o imposible de cubrir con trabajadores españoles.

A pesar de todos los cambios introducidos con vistas a mejorar el sistema, el contingente no ha conseguido ser un mecanismo eficiente de regular el flujo migratorio<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> A mediados de los años sesenta García Fernández (1965:111) hacía hincapié en que "en los medios industriales se viene señalando, además, desde hace dos o tres años, que la emigración a Europa les ha privado de una mano de obra que les hubiera sido muy necesaria". El autor no ofrece, sin embargo, ningún dato que apoye su afirmación.

<sup>17</sup> Las menores deficiencias en el sistema de contingente se han dado en la contratación de trabajadores de temporada para el sector agrario. Recientemente se ha sustituido por el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura que permite la contratación nominal en origen pero que, de nuevo, deja en manos de los poderes públicos y de sindicatos y empresarios que representan mal a los empleadores de inmigrantes el

La crítica constante ha sido que sistemáticamente se ofrecía un número de empleos muy inferior a la demanda realmente existente y además limitado a muy pocos sectores (sobre todo al sector agrario). Por ello, el contingente ha sido, como veremos, una de las mayores fuentes de generación de inmigrantes ilegales en España. El sistema de contingentes ha generado problemas muy similares en situaciones históricas diferentes. Así, como ya hemos señalado, el Instituto Español de Emigración fracasó en su objetivo de pleno control del flujo de emigración español. Los empresarios franceses de los años sesenta oficialmente sujetos a un sistema de contratación similar al contingente, o bien canalizaban sus oferta de empleo al margen de los organismos oficiales franceses, o bien utilizaban a los emigrantes españoles que ya eran sus empleados para atraer a otros emigrantes españoles que entraban en Francia como falsos turistas llamados por sus parientes y amigos (Hollifield 1992 y Fernández Vicente 2008).

Desde el punto de vista del análisis académico ni la sociología ni la economía de las migraciones tienen mucho que decir sobre el número de inmigrantes óptimo en una determinada política migratoria (Ruhs 2008). Si se trata de maximizar los efectos positivos de la inmigración y minimizar los negativos para la población nativa, que es el objetivo final de cualquier sistema de cuotas o contingentes, el identificar el número óptimo de inmigrantes resulta de muy difícil aplicación práctica. La tarea de establecer cuotas rígidas es muy complicada y ni siquiera los especialistas se han puesto de acuerdo en cómo medir los efectos de la inmigración para evaluar sus costes y beneficios (Borjas 1999). En suma, como instrumento de política migratoria, el contingente es de muy difícil aplicación práctica, genera enormes distorsiones y resulta totalmente inadecuado en la mayoría de los casos para el objetivo que se pretende por tres razones fundamentales: a) la cantidad de información necesaria para delimitar el número real de trabajadores extranjeros para un periodo de tiempo determinado es prácticamente imposible de obtener, ni por el gobierno ni por cualquier otra institución; b) la lentitud y el exceso de burocracia que el sistema lleva aparejado hace que los empresarios de muchos sectores no puedan o no quieran esperar a los contratos legales cuando pueden acudir a otras fuentes de suministro inmediato de mano de obra y c) en muchos sectores, los empresarios no pueden anticipar sus necesidades laborales a un año vista o no contratan trabajadores sin un periodo de prueba preliminar (por ejemplo, en el servicio doméstico). Las tres razones se aplican al fracaso de la política migratoria española basada en el sistema del contingente.

Por último, el objetivo de ajustar la inmigración a las necesidades de la economía española es también imposible de cumplir por una razón añadida; las políticas que son económicamente eficientes no son siempre posibles ni deseables desde un punto de vista legal, político social y/o moral debido a lo que Hollifield (1992) llama "la paradoja liberal". Esa paradoja se produce cuando se intentan conciliar las necesidades del mercado de trabajo con la protección y garantía de los derechos de los inmigrantes y, en

---

determinar las necesidades de empleo extranjero para la economía española (González-Enriquez 2008)

concreto, el derecho a la reunificación familiar. La restricción a la entrada de trabajadores extranjeros (inmigración económica) combinada con una concesión cada vez mayor de derechos a los inmigrantes debido a la presión de movimientos civiles, ha contribuido de manera extraordinaria en las democracias europeas al aumento de inmigración en forma de refugiados o reunificación familiar. Las políticas de reunificación familiar en Europa, y España no es una excepción, son el fleco suelto de toda política migratoria restrictiva de los llamados "inmigrantes económicos" (Venturini 2008). Por tanto, el objetivo oficial de ajustar la oferta de trabajadores extranjeros a las necesidades reales de mano de obra de la economía española resulta empañado por esta faceta de la política migratoria ya que, por definición, no hay criterios económicos en la política de reunificación familiar. La reagrupación familiar de derecho es responsable del 13 % del crecimiento de la población extranjera con autorización de residencia en vigor en España desde el 2005 hasta mediados del 2008.<sup>18</sup>

Así pues, tanto en la política de emigración durante los años cincuenta y sesenta como en la política de inmigración desde la década de 1990 el objetivo de ajustar la corriente migratoria a las necesidades del mercado de trabajo en España se ha mostrado imposible de cumplir por tres razones fundamentales: (1) la propia dinámica de las corrientes migratorias que se ha ajustado con mucha mayor precisión a la situación de los mercados de trabajo receptores que la maquinaria legal y administrativa diseñada precisamente para ese fin; (2) el uso de instrumentos de política económica inadecuados para el fin que se pretendía. Tanto el Registro Central de Emigración a través del IEE como el fracaso de la inmigración legal a través del contingente, han resultado totalmente ineficientes como mecanismos de inmigración laboral (en especial este último); (3) la imposibilidad de que la administración pública tenga información precisa y sistemática sobre ofertas y demandas de empleo. Ni el Instituto Español de Emigración de los años sesenta ni los distintos Ministerios de Trabajo desde los años noventa han sido instrumentos de política migratoria válidos para el objetivo oficial.

Hay, sin embargo, una excepción en el constante desajuste entre objetivos y resultados en la política migratoria española. La política de emigración del franquismo tuvo como objetivo declarado la obtención de divisas a través de las remesas de emigrantes. No hay ninguna voz discrepante a la hora de afirmar que, en efecto, las remesas de emigrantes fueron, junto con el turismo, los dos canales fundamentales de entrada de divisas en la España. Aunque el gobierno español empezó tarde con una política activa de captación de los ahorros de los emigrantes (hasta 1970 no se creó la Cuenta de Ahorro del Emigrante) las remesas llegaron, como es común en los procesos migratorios, a través de múltiples canales informales y desempeñaron un papel decisivo en el crecimiento (Oporto del Olmo 1992). De hecho, el efecto positivo de la emigración al exterior sobre el crecimiento económico se produjo fundamentalmente a través del envío de remesas y no tanto por sus efectos sobre el mercado de trabajo.

---

<sup>18</sup> Según los datos del Ministerio de Asuntos Exteriores presentados en el informe del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes 2008.

*b) Los gobiernos españoles utilizan instrumentos de política migratoria inadecuados*

La segunda razón por la que se producen brechas entre los objetivos oficiales de la política migratoria y sus resultados es porque los gobiernos utilizan instrumentos de política migratoria inadecuados. Ya se ha señalado la dificultad de separar de forma nítida aquellos objetivos imposibles de cumplir del uso de instrumentos de política migratoria inadecuados. En esta ocasión, el objetivo es el análisis de los instrumentos inadecuados en la política migratoria española para un objetivo muy concreto: controlar y gestionar las migraciones desde el punto de vista de la legalidad. Uno de los mayores fracasos de la política de inmigración de la España actual es la incapacidad para evitar la numerosa y constante entrada (y residencia) de extranjeros al margen de los requisitos legales establecidos. Sin embargo, las elevadas cotas de ilegalidad de la inmigración reciente enlazan directamente con las dificultades tradicionales de la política de emigración española por evitar la emigración clandestina y la salida ilegal.

Desde finales del siglo XIX se habla de emigración ilegal en España. A las salidas de España eludiendo los requisitos legales para emigrar y, sobre todo, a las salidas por puertos extranjeros, se les denominaba emigración clandestina. Hasta los comienzos del siglo XX, las mayores salidas de emigrantes ilegales españoles se producían por puertos franceses y portugueses; las salidas por Gibraltar se convierten en la mayor pesadilla para los gobiernos españoles en vísperas de la primera guerra mundial (Sánchez Alonso 1995:111-112).

El principal motivo para eludir las normas legales era el deseo de escapar del servicio militar pero también la propia legislación, que tenía como propósito deliberado entorpecer la emigración sobre la base de multiplicar los requisitos burocráticos y administrativos necesarios para emigrar.<sup>19</sup> Sin embargo, un emigrante clandestino no es igual que un emigrante ilegal. La consideración de ilegal se aplica a aquellos emigrantes que no cumplen la ley en cuanto a los requisitos para la salida del país. Desde comienzos del siglo XX en que se generalizó el uso de los vapores en la emigración trasatlántica el fenómeno más generalizado fue el de la emigración ilegal, con documentación falsa, y no los embarques clandestinos en alta mar.<sup>20</sup> El procedimiento de embarcar con documentación falsa, o de una persona distinta, debía ser relativamente sencillo en una época en que los documentos, sin fotografías, y con una descripción vaga de las señas de identidad, eran fácilmente intercambiables.

Un fenómeno similar se produce en los años sesenta en la emigración a Europa cuando un elevado porcentaje de españoles opta por la emigración ilegal, es decir, al margen del canal oficial del Instituto Español de Emigración. Las discrepancias entre las cifras de emigración asistida (legal) y emigración no asistida (ilegal desde el punto

<sup>19</sup> Sánchez Alonso (1995:cap.3) y Pérez Prendes (1993:69-70).

<sup>20</sup> Sin embargo, en los años cuarenta, con las restricciones a la salida de españoles del primer franquismo, estos embarques clandestinos volvieron a tener lugar en Canarias con destino a Venezuela.

de vista de la normativa) se señalan en todos los estudios<sup>21</sup>. Nicolau (2005) señala que entre 1960 y 1969 el IEE contabilizó únicamente un 36 por ciento y un 65 por ciento de la emigración estimada por diversas fuentes a Francia y Alemania, respectivamente. Asimismo, se observan diferencias relativas entre las series oficiales de emigración y las series estimadas de emigración española total hasta 1930, que oscilan en torno a un 20 por ciento aunque sería erróneo atribuir estas diferencias solo a la emigración ilegal (Sánchez Alonso 1995: apéndice 3).

El emigrar como falso turista a Europa significaba que los trabajadores españoles, aunque entraban con un documento legal que era el pasaporte, se convertían en inmigrantes ilegales en el país de destino. Una vez allí era relativamente fácil conseguir un empleo y, posteriormente, legalizar su situación. En ocasiones, viajaban igualmente con un pasaporte de turista pero contaban ya con un contrato nominativo gestionado por sus compatriotas pero que escapaba al control del IEE. Los propios funcionarios de la administración franquista eran conscientes de la emigración que escapaba a su control y constataban en 1966 las numerosas “salidas de españoles que disfrazan el móvil laboral de su viaje al extranjero bajo diversas modalidades (turismo, visita a los familiares, etc.)”<sup>22</sup>.

¿Qué razones explican esta emigración que deliberadamente eludía la normativa legal? Emigrar al margen del canal oficial del IEE tenía varias ventajas: evitar los lentos trámites burocráticos, tener autonomía para decidir el momento de la salida y poder elegir ciudades y sectores donde ya había presencia de españoles (de hecho eran estos compatriotas los que gestionaban el futuro contrato y animaban al potencial emigrante) (Fernández Asperilla 2002). En el periodo anterior a la Guerra Civil es la propia normativa la que genera el incentivo para la emigración al margen de los requisitos legales tanto por la complejidad de los trámites burocráticos como, sobre todo, por escapar del servicio militar obligatorio. Por ejemplo, un varón de veinte años hacia 1900 necesitaba para emigrar legalmente los siguientes documentos: la cédula personal, una autorización de sus padres o tutores, una partida de bautismo, certificado de hallarse libre de toda responsabilidad de quintas y un certificado de no estar procesado ni sufriendo condena expedido por el juez de instrucción del partido judicial correspondiente. Además, todos los documentos debían ir visados por el alcalde de su pueblo o por un notario. La propia legislación creaba, por tanto, el incentivo a la ilegalidad. Los trámites se simplificaron enormemente a partir de 1907 pero en líneas generales aunque a lo largo de este periodo histórico la emigración es teóricamente libre, los emigrantes encontraban fuertes controles indirectos que complicaban, retardaban y encarecían la salida legal del país (Sánchez Alonso 1995: capítulo 3; Pérez-Prendes 1994).

En los últimos años, los distintos gobiernos han repetido insistentemente un mensaje en relación a la inmigración: “queremos una inmigración ordenada y legal”. A ese

<sup>21</sup> El más reciente esfuerzo por reconstruir las estadísticas de emigración española a Europa es Sanz Lafuente (2008)

<sup>22</sup> Ministerio de Trabajo. Recogido en Sanz Lafuente (2008:96)

objetivo se han ido supeditando todas las leyes, decretos y regulaciones de la inmigración que se han ido aprobando y corrigiendo en España desde 1985 en adelante. Sin embargo, el elemento más característico de nuestra corta historia como país de inmigración ha sido la presencia constante de un elevado número de inmigrantes ilegales. En líneas generales, todos los estudios muestran que entre el 40% y el 50% de los inmigrantes en España ha estado alguna vez en situación irregular y que en su inmensa mayoría llegaron a España sin permiso de trabajo (González-Enriquez 2009). Los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) 2007 muestran que en torno a un 13 por ciento del total de los inmigrantes encuestados carecía de permiso de residencia en nuestro país pero el porcentaje se eleva hasta el 40 por ciento entre los llegados el año anterior de la encuesta (Reher y Requena 2008). El elevado volumen de inmigrantes ilegales e irregulares ha obligado a periódicas regularizaciones extraordinarias (algunas de gran alcance) que no han conseguido, sin embargo, poner fin a la inmigración ilegal en España. Esta es una de las mayores y más visibles brechas entre los objetivos declarados de política migratoria y sus resultados.

¿Por qué hay tantos inmigrantes ilegales en España? ¿Es la política de inmigración o sus instrumentos inadecuados una explicación válida? Por motivos de claridad expositiva, las razones que se podrían aducir para explicar la ilegalidad de la inmigración en España se pueden dividir, desde la óptica de la política migratoria, en dos grandes grupos aunque en muchos casos la división es artificial y las causas están estrechamente relacionadas. El primero de ellos sería el uso de instrumentos de política migratoria inadecuada, como el excesivo énfasis en el control de fronteras frente a otros mecanismos más eficientes de lucha contra la inmigración ilegal y, en segundo lugar, lo que podríamos llamar la irregularidad (o ilegalidad) generada de forma endógena; es decir, generada por la propia política migratoria. El segundo grupo de posibles explicaciones para los elevados niveles de ilegalidad se centraría por una parte en las restricciones existentes en la política migratoria a favor de no limitar los derechos de los inmigrantes y, por otra, en una falta de incentivos reales para controlar la inmigración ilegal ya que la abundancia de mano de obra inmigrante (en especial de baja cualificación) ha formado parte del modelo de crecimiento económico español hasta la crisis actual.

Entre las pocas certezas que se pueden encontrar en casi todos los análisis de la eficiencia de las distintas políticas migratorias figura en un lugar prominente la idea de que el control de fronteras no es el instrumento de política migratoria más adecuado para evitar el flujo de inmigrantes ilegales. Excepto en los pocos casos en los que el control fronterizo es relativamente más fácil por cuestiones geográficas (como sería el caso de Suiza), para todos aquellos países con fronteras porosas, el control total de las llegadas de extranjeros presenta enormes dificultades. Se corre además el riesgo de desviar demasiados recursos en un mecanismo que genera resultados muy pobres y, paradójicamente, la mayor eficiencia en el control de la frontera para impedir el flujo de ilegales provoca una consecuencia no deseada pero bien documentada en muchos casos: el aumento del stock de inmigrantes

ilegales en el país por las dificultades de volver a entrar (Hatton y Williamson 2005).<sup>23</sup> El caso mejor conocido y más estudiado en el mundo es el de la frontera de los Estados Unidos y México y la literatura que se ha ocupado del tema es tan abundante que sería inútil intentar resumir aquí todos los matices. De todos ellos se deriva, sin embargo, una conclusión común: a pesar de la ingente cantidad de recursos materiales y humanos que los Estados Unidos dedican cada año (y en proporción ascendente) al control de la frontera, el número de inmigrantes ilegales que entran desde México en Estados Unidos no ha dejado de crecer, no solo porque el control total de la frontera es imposible sino, sobre todo, porque los mecanismos de generación de inmigrantes ilegales en Estados Unidos poco tienen que ver con la mayor o menor eficiencia en la vigilancia de la frontera.

En Europa, es también la frontera del sur la que presenta el mayor reto. Como es bien sabido, las dos fronteras (la americana y la europea) tienen varias características comunes: su extensión (en Europa la frontera sur abarca varios países y en cada uno de ellos, como España, varios miles de kilómetros de costa) y la cercanía geográfica a países cuyos salarios y niveles de renta son claramente inferiores a los de los países avanzados que están al otro lado. España aparece en una posición destacada como puerta de Europa en esta frontera a través del Estrecho de Gibraltar, las Islas Canarias y las ciudades de Ceuta y Melilla. Ante una opinión pública alarmada por el drama en vidas humanas que trae consigo el cruce por mar desde África hacia el territorio español (amplificado sin duda por los medios de comunicación) los gobiernos españoles han convertido la vigilancia y control de la frontera en el mayor instrumento de política migratoria para controlar la llegada de inmigrantes ilegales.<sup>24</sup> A pesar de que desde el 2004 la política de fronteras se complementó con acuerdos de cooperación y de repatriación de inmigrantes firmados con Marruecos y con otros países africanos implicados, todavía en el verano del 2006, 25.000 inmigrantes ilegales llegaron a Canarias (González Enriquez 2008).

El principal canal de entrada de inmigrantes ilegales en España no ha sido a través de las fronteras marítimas. La ENI 2007 muestra como desde 1991 el 88 por ciento de los inmigrantes presentes en España en el momento de la encuesta habían llegado a nuestro país por avión o a través de las fronteras terrestres. Al igual que los españoles de los años cincuenta y sesenta, miles de falsos turistas de países de América Latina, África o la Europa del Este se han beneficiado de una actitud laxa de control en aquellas fronteras que no revisten alarma social y han entrado por los aeropuertos o por los puestos fronterizos terrestres con su pasaporte legal para posteriormente convertirse en inmigrantes ilegales. Hasta fechas muy cercanas y, en la mayor parte de los casos

---

<sup>23</sup> Muchos académicos (por ejemplo Prichett 2006) vienen insistiendo en los últimos años en la necesidad de diseñar de nuevo programas de migración temporales que permitan la entrada y salida de los mercados de trabajo de los países receptores.

<sup>24</sup> En 2001, se recuperaron 710 cadáveres de inmigrantes intentado entrar en España por mar hacia Canarias o Andalucía, lo que convierte a la frontera sur española en dos veces más peligrosa (calculado por el número de muertes) que la frontera de los Estados Unidos y México.

obligados por normativa comunitaria, los gobiernos españoles han sido muy reacios a exigir visado para entrar en España a los ciudadanos de los países latinoamericanos.

Con todo, la mayor contradicción entre el énfasis en el control de la frontera como instrumento de política migratoria y los resultados obtenidos se centra en el débil esfuerzo que la política migratoria española dedica al control de la inmigración ilegal *dentro* de nuestras fronteras. El instrumento adecuado para luchar contra la inmigración ilegal es el control, por parte de la administración pública, del empleo ilegal a través de inspecciones periódicas y generalizadas en las empresas y sectores que utilizan con mayor profusión a los inmigrantes ilegales y, sobre todo, la aplicación efectiva de sanciones disuasorias a los empleadores de trabajadores ilegales. Desde la Ley de Extranjería del 2000, la contratación de trabajadores extranjeros sin haber obtenido con carácter previo la correspondiente autorización de residencia y trabajo, se considera infracción muy grave y la cuantía de las multas previstas en la ley y los distintos reglamentos han ido aumentando; sin embargo, el número de inspectores de trabajo se ha incrementado muy lentamente así como el número de inspecciones realizadas. Los empresarios españoles que contratan mano de obra extranjera e ilegal son conscientes de que la probabilidad de sufrir una inspección es baja y de que, al menos hasta la última reforma legislativa, la cantidad fijada en concepto de multa podía ser asumida sin grandes problemas como parte de los costes laborales<sup>25</sup>. Así pues, tanto el énfasis en el uso de un instrumento de política migratoria inadecuado (el control y vigilancia de fronteras) para el fin que se persigue como el no insistir y aumentar los recursos en la medida más eficiente para luchar contra la inmigración ilegal (la vigilancia y las elevadas sanciones a los empleadores de trabajadores ilegales) explican la brecha constante entre el objetivo oficial de controlar el flujo migratorio y el resultado final.

Los instrumentos de política económica inadecuada son también responsables de la generación endógena de ilegalidad o irregularidad en la inmigración. Es la propia normativa de inmigración española la que convierte frecuentemente en ilegales a inmigrantes que anteriormente disfrutaban de status legal (la llamada irregularidad sobrevenida). La política de inmigración en España ha generado irregularidad a través de tres mecanismos fundamentales: a) la rígida ligazón de los permisos de residencia a los permisos de trabajo y, a su vez, la concesión de estos últimos por periodos muy cortos; b) la insuficiencia de medios en la administración pública y la excesiva dispersión en las competencias de inmigración que ha provocado una enorme lentitud e ineficiencia en la tramitación burocrática que ha condenado a muchos inmigrantes a la situación de irregulares por retrasos en la tramitación de expedientes o por la práctica imposibilidad de cumplir con todos los requisitos establecidos y c) el recurso constante a las regularizaciones extraordinarias que, para muchos inmigrantes, han convertido la situación

---

<sup>25</sup> No todos los sectores ni actividades presentan el mismo riesgo de ser objetos de inspección por parte del gobierno. Las inspecciones han sido más frecuentes en el sector agrario (más fácil de controlar) y más escasas en el sector servicios dada la heterogeneidad de empresas y actividades que este engloba.

de ilegalidad en algo transitorio a la espera de la próxima regularización. La naturaleza esencialmente temporal de los permisos de trabajo y residencia (que otorgan el estatus de legalidad por periodos de tiempo breves) unida a las deficiencias ya mencionadas del sistema del contingente como única vía legal de entrada en el mercado de trabajo español y a la ineficiencia y lentitud de la administración pública son los mecanismos más frecuentes de creación endógena de ilegalidad.<sup>26</sup>

Sin embargo, la seña de identidad de la política de inmigración en España ha sido el recurso constante a regularizaciones extraordinarias. Las regularizaciones extraordinarias de ilegales como instrumento característico de la política de inmigración es una especialidad que compartimos con los países de la Europa del Sur, en especial con Italia que desde mediados de la década de los ochenta ha realizado cinco regularizaciones extraordinarias<sup>27</sup>. De manera absolutamente circular, en España la política de inmigración ha generado un elevado número de inmigrantes ilegales que, cuando su número alcanzaba cifras muy elevadas, han hecho imprescindible una regularización extraordinaria que no solo no ha resuelto el problema de la ilegalidad sino que, a su vez, ha sido fuente de mayor inmigración ilegal en el corto-medio plazo. Cada proceso de regularización extraordinaria ha contribuido a generar entre los inmigrantes la expectativa racional de que habrá más, y a aumentar exponencialmente “el valor de la espera”. El trabajo de Izquierdo (2001) mostraba cómo el 30 % de los inmigrantes que participaron en el estudio afirmaba que había decidido emigrar a España por la expectativa de regularizaciones frecuentes. Además, el coste de la espera hasta la siguiente regularización es bajo porque se puede trabajar en la economía informal y, en general, resulta más fácil obtener la documentación legal en los procesos extraordinarios que por los canales ordinarios (González Enriquez 2009).

Venturini (2004:226-227) resume las principales condiciones para que un proceso de regularización extraordinaria no genere un efecto de atracción de nuevos inmigrantes y tenga éxito en su objetivo de reducir el número de ilegales al mínimo: no anunciar el proceso con mucha antelación en el tiempo, establecer plazos realistas (pero no muy dilatados) para solicitar la regularización y nunca extender el plazo una vez anunciado y, por último, diseñar cuidadosamente los requisitos documentales necesarios (contrato de trabajo) y/o de estancia mínima en el país para no dejar fuera a buena parte de los inmigrantes a los que precisamente se quiere legalizar. Pocas veces se han cumplido estas condiciones en España. A su vez, si la regularización concede permisos de residencia temporales con una corta vigencia (un año) y ligados a contratos de trabajo la vuelta a la ilegalidad es casi inevitable si no se tiene trabajo cuando el permiso expira.

---

<sup>26</sup> Esta constante se ha denominado “irregularidad institucionalizada” (Santos 1993); Calavita (2006) sostiene que las leyes de inmigración españolas e italianas, basadas en permisos temporales y contingentes, se basan de manera explícita en la ilegalidad.

<sup>27</sup> Un excelente análisis sobre los procesos de regularización extraordinaria llevados a cabo en Europa se puede encontrar en Levinson (2005). Véase también Garson (2003).

Es ilusorio pensar que, dada esa situación de irregularidad sobrevenida, el inmigrante va a volver voluntariamente a su país. Solo el 64 % de los inmigrantes regularizados en España en 1991 conservaban su status de legalidad dos años después y lo mismo parece haber sucedido en regularizaciones posteriores<sup>28</sup>. En la actualidad, a pesar de la última regularización extraordinaria (2005) se ha vuelto a producir un aumento en el número de ilegales en España<sup>29</sup>. Las estimaciones oscilan entre poco más de 400.000 en enero de 2007 (Cebolla y González 2008) y unos 350.000 inmigrantes irregulares en España en enero de 2008 (González-Enriquez 2009).

Un último conjunto de razones que ayudan a entender la brecha entre los objetivos de la política migratoria española, “una inmigración legal”, y sus resultados opuestos sería que los distintos gobiernos no han podido (o no han querido) evitar la generación de situaciones de ilegalidad entre los extranjeros. En el primer supuesto se situarían aquellas interpretaciones que insisten en que el Estado no tiene medios para luchar contra la ilegalidad y que una vez que los inmigrantes ilegales entran en España la escasez de medios (materiales y de personal) se traduce en un número insuficiente de inspectores de trabajo o en la imposibilidad de hacer cumplir la mayoría de las órdenes de expulsión de ilegales por el elevado coste económico. Para otros, sin embargo, no es una cuestión de impotencia por parte del gobierno sino de falta de voluntad (Facchini y Mayda 2008). Si el objetivo fuera eliminar totalmente la inmigración ilegal, el mecanismo más eficaz, como es bien sabido, no es el control de fronteras al que tantos esfuerzos dedican muchos gobiernos como el español, sino el control del empleo ilegal en el interior. La abundancia de mano de obra inmigrante (en especial de baja cualificación) ha formado parte del modelo de crecimiento económico español hasta el estallido de la crisis económica y muchas interpretaciones de la realidad de la inmigración en España señalan que, en realidad, no había ningún incentivo para controlar a la inmigración ilegal en un momento de bonanza económica (Calavita 2006).

Más convincentes parecen las teorías que señalan que, independientemente de la capacidad de los gobiernos para controlar la inmigración, los llamados Estados liberales ven limitada esta capacidad de control por las restricciones derivadas de la extensión de derechos humanos y civiles a todos los residentes en su territorio. Por ello, las democracias liberales aceptan “inmigrantes no queridos” y eso explica la aparente contradicción entre opiniones públicas cada vez más contrarias a la inmigración coexistiendo con la llegada numerosa de inmigrantes (masiva, como en el caso de España) Freeman (1996); Joppke (1998) y Hollifield (1992). Dos son los mecanismos más habituales en

---

<sup>28</sup> Reyneri (2001) muestra el mismo problema de vuelta rápida a la irregularidad para el caso de Italia tras la regularización de 1996. La naturaleza temporal de los contratos de trabajo para los inmigrantes explica buena parte de esta situación en ambos países.

<sup>29</sup> Se registraron entonces casi 700.000 solicitudes de regularización y se regularizó a 570.000. Una visión general de la regularización de 2005 (llamada oficialmente “normalización”) se puede encontrar en Arango y Jachimowicz (2005).

la política migratoria por los que los derechos de los inmigrantes terminan generando esa brecha: a) la política de reunificación familiar y b) la política de refugio y asilo<sup>30</sup>. Los gobiernos europeos, desde la suspensión de los programas de reclutamiento de trabajadores extranjeros a partir de 1973, se han visto forzados a aceptar la inmigración familiar en virtud del reconocimiento de los derechos morales y legales de los trabajadores ya presentes en el país<sup>31</sup>. En ese sentido, la inmigración familiar en Europa fue “inmigración no querida” en países que como Francia y, sobre todo Alemania, tuvieron la obligación de actuar de acuerdo con todas las sentencias favorables de los tribunales (incluidos los Tribunales Constitucionales) a favor del derecho a la reunificación familiar (Hollifield 1992). En España, el número de inmigrantes que llegan en los últimos años por la vía de la reagrupación familiar está creciendo rápidamente; del mismo modo, los procesos de regularización extraordinaria masivos (como el del 2005) al aumentar el *stock* de inmigrantes legales terminan incrementando el número de residentes extranjeros en virtud de las políticas de reunificación familiar. La última modificación de la Ley de Extranjería en el año 2009 endurece, precisamente, los requisitos para la reunificación familiar y ha sido duramente contestada por las asociaciones defensoras de los derechos humanos.

## CONCLUSIONES

El propósito fundamental de este trabajo ha sido realizar un análisis de la política migratoria española en dos dimensiones fundamentales. En primer lugar, desde una visión de largo plazo que enlazaría la fase de políticas de emigración exterior predominante durante la mayor parte del siglo XX con el periodo reciente de políticas de inmigración desde la década de 1980 hasta la actualidad. En este sentido, aunque los periodos históricos de la emigración española antes y después de la Guerra Civil muestran diferencias evidentes hay líneas maestras que perduran desde comienzos del siglo XX: el carácter tutelar de la política migratoria y la legislación y la preocupación constante por encauzar y regular la corriente migratoria desde el Estado.

En segundo lugar, el artículo ha tratado de constatar una continuidad fundamental en las políticas migratorias llevadas a cabo en España: sistemáticamente se constata una brecha persistente entre política migratoria oficial y política migratoria real, tanto en la fase de políticas de emigración como en la de la política actuales de inmigración.

---

<sup>30</sup> Esta última tiene una importancia menor en el caso de España comparado con otros países europeos, como Alemania o Gran Bretaña.

<sup>31</sup> Entre 1973 y 1980 el número de trabajadores extranjeros en la Alemania Federal descendió en unos 200.000 mientras que el total de población extranjera aumentó en las mismas fechas casi medio millón de personas lo que dado el escaso número de solicitantes de asilo antes de 1980 solo se puede explicar por la reunificación familiar (Joppke 1998).

Las razones por las que estos diferenciales se producen en el caso de España son fundamentalmente dos: un planteamiento de objetivos de política migratoria imposible (o muy difícil) de realizar y el uso de instrumentos de política migratoria inadecuados. En el primer caso, el objetivo de ajustar, regular y utilizar las corrientes migratorias de acuerdo con las necesidades de la economía española y la realidad de la política migratoria ha mostrado diferencias sustanciales. En concreto, tanto en la política de emigración durante los años cincuenta y sesenta como en la política de inmigración desde la década de 1990 el constante objetivo oficial de ajustar la corriente migratoria a las necesidades del mercado de trabajo en España se ha mostrado imposible de cumplir. A su vez, los distintos gobiernos españoles a lo largo del siglo XX han utilizado frecuentemente instrumentos de política migratoria inadecuados y, en especial, en un aspecto muy concreto: el control y la gestión de las migraciones desde el punto de vista del cumplimiento de la legalidad. En los dos escenarios (gestión de la emigración española al exterior y gestión del flujo de inmigración actual) el divorcio entre el objetivo de entradas y salidas legales y el grado de incumplimiento sistemático de la legalidad constituye uno de los mayores diferenciales en la política migratoria española.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aja, E. 2006. "La evolución de la normativa sobre inmigración". Pp 17-44 en *Veinte años de inmigración en España*, editado por E. Aja y J. Arango. Barcelona: CIDOB.
- Arango, J. 2000. "Becoming a Country of Immigration at the end of the twentieth century: The case of Spain". Pp. 253-256 en *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, editado por R. King, G. Lazaridis y Ch. Tsardanidis. Londres: Macmillan.
- Arango, J. y M. Jachimowicz. 2005. "Regularizing immigrants in Spain: A new approach." Migration information source [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org), consultado el 3 de noviembre de 2010.
- Babiano, J. y A. Fernández Asperilla. 2009. "Emigración y articulación de la clase trabajadora durante la dictadura franquista", Centro de Documentación de las Migraciones, Estudios de la Fundación 1º de mayo, marzo, 2009, nº 1.
- Boeri, T., y H. Brücker. 2005. "Why are Europeans so Tough on Migrants?." *Economic Policy* 20: 629-703.
- Borjas, G. J. 1999. *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Calavita, K. 2006. "Contradicciones estructurales en la política de inmigración: los casos de la Europa del Sur y de los Estados Unidos." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 116: 185-212.
- Calvo Salgado, L.M., M<sup>a</sup>. J. Fernández Vicente, A. Kreienbrink, C. Sanz Diaz y G. Sanz Lafuente. 2009. *Historia del Instituto Español de Emigración*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

- Cebolla, H. y A. González. 2008. *La inmigración en España (2000-2007)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cornelius, W. A., T. Tsuda, Ph. Martín y J. Hollifield. 2004. eds. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Cornelius, W. A. 2004. "Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer." Pp. 387-429 en W. Cornelius, T. Tsuda, Ph. Martín y J. Hollifield. eds. *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford: Stanford University Press (2ª edición).
- Díez Nicolás, J. y M<sup>a</sup>.J. Ramírez. 2001. *La voz de los inmigrantes*. Madrid: IMSERSO.
- Facchini, G. y A. M<sup>a</sup>. Mayda. 2008. "From Individual Attitudes towards Migrants to Migration Policy Outcomes: Theory and Evidence." *Economic Policy* 23: 652-713
- Fernández Asperilla, A. 2000. "Estrategias migratorias. Notas a partir del proceso de la emigración española a Europa (1959-2000)." *Revista Migraciones y Exilios* 1: 67-94.
- Fernández Vicente, M<sup>a</sup>. J. 2003. "Entre política "sociolaboral" y "Realpolitik". La política del régimen franquista en materia de emigración, 1946-1956." *Ayer* 51: 178-199.
- Fernández Vicente, M<sup>a</sup>. J. 2005. "De calamidad nacional a baza del desarrollo. Las políticas migratorias del Régimen Franquista (1939-1975)." *Migraciones y Exilios* 6: 81-100
- Fernández Vicente, M<sup>a</sup>. J. 2008. "Entre mercados laborales y fronteras estatales. La emigración de trabajadores españoles a Francia (1955-1982). Pp. 237-254 en *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia* editado por J. de la Torre y G. Sanz lafuente. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Foro para la integración social de los inmigrantes. 2008. Informe sobre la situación de la integración social de los Inmigrantes y Refugiados en 2008, Secretaria de Estado de Inmigración e Inmigración, Ministerio de Trabajo. Consultado el 3 de noviembre de 2010. <http://empleo.mtin.es/es/migraciones/Integracion/Foro/docs/INFORME-ANUAL-FORO-2008.pdf>
- García Fernández, J. 1965. *La emigración exterior de España*. Barcelona: Ariel.
- Garson, J-P. 2003. "Dealing with Unlawfully Resident Immigrants: Regularisations and Beyond" *Policy Briefs and Recommendations: the Greek Presidency Conference on Managing Migration for the Benefit of Europe*, Migration Policy Institute. Consultado el 3 de noviembre de 2010. [www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org)
- González-Enríquez, C. 2008. "Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe. Country Report: Spain" CLANDESTINO. Database on irregular migration. Consultado el 3 de noviembre de 2010 <http://clandestino.eliamep.gr/category/clandestino-database-on-irregular-migration/>
- González-Enríquez, C. 2009. "Spain: the Cheap Model. Irregularity and Regularisation as Immigration Management Policies." *European Journal of Migration and Law* 11: 139-157.

- Hatton, T.J. y J.G. Williamson. 2005. *Global Migration and the World Economy. Two Centuries of Policy and Performance*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hollifield, J. 1992. *Immigrants, Market and the State. The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Izquierdo, A. 2001. *Encuesta de Regularización 2000. Informe final*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Joppke, Ch. 1998. "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration." *World Politics* 50: 266-293.
- Kindleberger, Ch. P. 1967. *Europe's Postwar Growth: The Role of Labor Supply*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kreienbrink, A. 2008. "La lógica económica de la política emigratoria del régimen franquista." Pp. 221-235 en *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia* editado por J. de la Torre y G. Sanz lafuente. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Levinson, A. 2005. "The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies" Centre on Migration, Policy and Society: Oxford. Consultado el 3 de noviembre de 2010. [www.compas.ox.ac.uk](http://www.compas.ox.ac.uk)
- Llorden, M. 2003. "Marco legal y políticas migratorias en Europa, 1830-1930". Pp. 115-172 en *Migraciones iberoamericanas. Reflexiones sobre economía, política y sociedad*, editado por N. Sánchez-Albornoz y M. Llorden. Columbres: Fundación Archivo de Indianos.
- Nadal, J. 1966. *La población española. Siglos XVI a XX*. Barcelona: Ariel
- Nicolau, R. 2005. "Población, salud y actividad". Pp. 77-154 en *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, editado por A. Carreras y X. Tafunell. Madrid: Fundación BBVA, vol. I.
- Oporto Del Olmo, A. 1992. *Emigración y ahorro en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Pérez-Prendes y Muñoz de Arracó, J. M<sup>a</sup>. 1993. *El marco legal de la emigración española en el Constitucionalismo*. Gijón: Fundación Archivo de Indianos.
- Prichett, L. 2006. *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*. Washington DC: Center for Global Development.
- Quijada, M. 1989. "Política inmigratoria del primer Peronismo. Las negociaciones con España." *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 47: 43-65.
- Reher, David y Requena, Miguel. 2008. "La Encuesta Nacional de Inmigrantes. Una nueva fuente de datos para el estudio de la inmigración en España". Real Instituto Elcano. DT 49/2008. Consultado el 3 de noviembre de 2010. <http://www.realinstitutoelcano.org>
- Requena, M. y D.S. Reher. 2009. "La reciente experiencia inmigratoria en España". Pp. 289-321 en *Las múltiples caras de la inmigración en España* editado por D.S. Reher y M. Requena. Madrid: Alianza Editorial.

- Reyneri, E. 2001. *Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union*: International Labour Organization.
- Ródenas Calatayud, C. 1994. *Emigración y economía en España (1960-1990)*. Madrid: Civitas
- Romero, F. 1991. *Emigrazione e integrazione europea, 1945-1973*. Roma: Edizioni Lavoro
- Rubio, J. 1974. *La emigración española a Francia*. Barcelona: Ariel.
- Ruhs, M. 2008. "Economic research and labour immigration policy." *Oxford Review of Economic Policy* 24: 404-427.
- Sánchez Alonso, B. 2010. "El final del ciclo emigratorio español: *desideratum*." *Historia y Política* 23: 135-162.
- Sánchez Alonso, B. 1995. *Las causas de la emigración española, 1880-1930*. Madrid: Alianza
- Santos, L. 1992. "Elementos jurídicos de la integración de los extranjeros". Pp. 9-125 en *Inmigración e integración en Europa*, editado por Georges Tapinos. Barcelona: Itínera.
- Sanz Díaz, C. 2008. "Mercados de trabajo, políticas migratorias y prácticas individuales en la emigración española a Alemania (1955-1982)". Pp. 255-288 en *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia* editado por J. de la Torre y G. Sanz Lafuente. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Tamames, R. 1971. *Introducción a la economía española*. Madrid: Alianza Editorial.
- Venturini, A. 2004. *Postwar Migration in Southern Europe, 1950-2000. An Economic Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vilar, J. B. 2000. "Las emigraciones españolas a Europa en el siglo XX: algunas cuestiones a debatir." *Revista Migraciones y Exilios* 1: 131-159.

**BLANCA SÁNCHEZ ALONSO** es Catedrática de Historia Económica y profesora en la Universidad San Pablo CEU de Madrid. Obtuvo su doctorado en el Instituto Universitario Europeo (Florencia) y ha sido profesora visitante en St. Antony College (Oxford) y en el Institute for the Study of International Migration (Universidad de Georgetown). Es autora de varios libros sobre la emigración española y de numerosos artículos y capítulos de libros sobre migraciones internacionales y emigración a América Latina. Actualmente trabaja sobre políticas migratorias en la época de las migraciones de masas y sobre diversos aspectos de la inmigración reciente en España. Entre sus últimas publicaciones destacan "Argentina y España: siglo y medio de intercambios migratorios" en D. Reher y M. Requena (eds.), *Las múltiples caras de la inmigración en España*, Alianza, Madrid, 2009 (con David Reher) y "The Other Europeans: Immigration into Latin America and the International Labour Market, 1870-1930" en *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Studies*, XXV, 3, 2007.

**RECIBIDO: 20/12/2010**

**ACEPTADO: 12/02/2011**