

Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa

Las administraciones: Unión Europea y Estados.

¿Los controles a la inmigración en España y el Reino Unido: Dinámicas
y actores nacionales implicados.

Rut Bermejo

LOS CONTROLES A LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y EL REINO UNIDO: DINÁMICAS Y ACTORES NACIONALES IMPLICADOS

Rut Bermejo Casado

*Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
rut.bermejo@urjc.es*

RESUMEN

El presente trabajo estudia el diseño institucional de las administraciones encargadas de los controles a la inmigración en dos países de la Unión Europea: Reino Unido y España entre los años 1995 y 2005, así como sus respuestas ante los retos comunes que enfrentan en la actualidad. Sus diferentes diseños institucionales les han conducido aparentemente por caminos divergentes en el control del acceso y estancia en su territorio. El Reino Unido no participa en la creación del espacio Schengen y, por tanto, ha desarrollado sus propias acciones en control de fronteras, tanto internas como externas; mientras que España ha centrado su acción en la construcción del espacio Schengen y en la mejora del control en todas aquellas fronteras que, siendo parte de su territorio, son también frontera exterior de la Unión Europea. No obstante, y a pesar de esas diferencias en diseños institucionales y caminos de actuación, se observa en la actualidad una disminución de las diferencias y la convergencia en los instrumentos utilizados para el control de los flujos migratorios. La utilización de instrumentos de control similares viene motivada, entre otras razones, por la necesidad de dar respuesta a problemas comunes a ambos países: por un lado, a la necesidad de mejorar los controles internos, que se ha precipitado a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, por el otro, como consecuencia de la búsqueda de una mayor eficacia en los controles en fronteras que ha afectado tanto a los países del espacio Schengen como al Reino Unido.

Una forma de clasificar los controles a la inmigración es la geográfica. Dependiendo del lugar en que se ejercen dichos controles, éstos se pueden clasificar como controles externos (también algunos externalizados), controles en frontera y controles internos. La gestión de la inmigración y, en especial, el ejercicio de estos tipos de controles, dirigidos hacia las personas que tienen intención de viajar a un país, hacia los flujos de personas que llegan o hacia las personas que residen en el territorio corresponde tradicionalmente a los estados-nación. Aunque estos controles están en constante evolución, son especialmente cambiantes las categorías de personas objeto de control y los medios que se utilizan; prueba de ello es que a lo largo del siglo XX se han ido desarrollando nuevos tipos de controles externos e internos, ejercidos por diferentes entidades y agencias. En dicha evolución se constata que, a pesar de que el grueso de dichos controles sigue siendo competencia de las organizaciones y funcionarios estatales, el diseño de tales controles, la forma e instrumentos utilizados en su implementación, así como las características estatutarias de las personas encargadas de ejercerlos, no son siempre iguales en todos los estados.

Las motivaciones para el establecimiento y, en consecuencia, la modificación de esos controles se han relacionado en la literatura académica con diferentes tipos de presiones sufridas por los gobiernos. Desde la influencia de la Unión Europea, y su deseo de construir una "fortaleza Europa" en los años noventa (Geddes, 2000), hasta las presiones de la opinión pública (Layton-Henry, 1994 y 2004; Whitol de Wenden, 2000). El presente trabajo no tiene como objeto contradecir que la opinión pública y los medios de comunicación tienen al menos un papel preventivo de políticas abiertas, sino mostrar que existen otras influencias en las decisiones de los gobiernos, en especial de asesores, burócratas y funcionarios nacionales participantes en el diseño de las políticas y de los encargados de implementar las políticas públicas en materia de inmigración.

A continuación se aborda, en primer lugar, la presión demográfica y los acontecimientos imprevistos como creadores de un contexto en el que los controles a la inmigración se hacen casi imprescindibles. En segundo lugar, la presión por conseguir controles eficaces, que favorece la investigación y el avance en la mejora de los instrumentos de control migratorio. Esa presión se produce con independencia de la influencia de otros factores como la ideología del Gobierno que diseña la política, la posición de la opinión pública con respecto al fenómeno o las características geográficas específicas. Y, en tercer lugar, se analiza el estilo de estas políticas de control de fronteras y las restringidas redes de actores así como la estabilidad de la estructura predecible y la comunicación de las demandas de abajo-arriba, que favorecen esa evolución frente a otras dimensiones de las políticas de inmigración como la integración. Estas tres influencias contrarrestan, en consecuencia, la impronta de otros factores más volátiles y permiten encontrar una lógica en la evolución de los controles que se constata a pesar de las diferencias entre los países con respecto a los flujos que reciben o a sus tradiciones y especificidades organizativas en el trato de la inmigración.

El control de la inmigración: Presión demográfica y acontecimientos imprevistos

En la actualidad, la idea de control de la inmigración se relaciona con el diseño y puesta en marcha de políticas restrictivas a la inmigración que en algunos casos han llegado incluso a establecer como objetivo la “inmigración cero”. Este era el caso del Reino Unido en la década de los ochenta y principios de los años noventa (Layton-Henry, 1994). Las voces que claman por otro tipo de políticas abiertas (Hayter, 2000) han ido poco a poco dejando paso a una constatación: hoy en día, puede haber políticas más o menos restrictivas hacia la llegada de inmigrantes, pero los países receptores de inmigración en su conjunto han aceptado que una parte invariable de sus políticas públicas, es decir, de sus respuestas ante los movimientos migratorios de personas, sea el control. Es el caso de España, país en el que ya empezado el siglo XXI aún se oían voces que clamaban por una política de “papeles para todos”. En la actualidad ese discurso ha desaparecido prácticamente de la escena pública.

La explicación de esa aceptación casi unánime de la necesidad de establecer algún tipo de controles a la inmigración se encuentra principalmente en la evolución reciente del fenómeno migratorio. La tabla 1 recoge los datos de los países que han recibido mayores flujos de inmigración entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y desde el año 2002 son dos países europeos, España y el Reino Unido, los que reciben un mayor número de inmigrantes después de Estados Unidos.

1. Esa oferta superior a la demanda se ha concretado en determinados momentos en presiones específicas dentro de los países receptores, las cuales implican el incremento de recursos, como en el caso de los solicitantes de asilo, cuyo crecimiento del número de llegadas y peticiones incrementó la presión en los servicios públicos del sur de Londres a finales de los años noventa.

		1996	1999	2000	2002	2003	2004	2005
Alemania		708,0	673,9	648,8	658,3	601,8	602,2	579,3
Japón		225,4	281,9	345,8	343,8	373,9	372,0	272,3
España		-	99,1	330,9	443,1	429,5	645,8	682,7
Reino Unido		224,2	337,4	379,3	418,2	406,8	494,1	473,8
Estados Unidos	Permanentes	915,6	644,8	841,0	1.059,4	703,5	957,9	1.122,4
	Temporales	-	1.106,6	1.249,4	1.282,6	1.233,4	1.299,3	1.323,5

Fuente: OCDE. *International Migration Outlook*, 2007. P. 301

Esta presión demográfica derivada de diferentes factores ligados al proceso de globalización, entre ellos las disparidades crecientes entre continentes en términos de ingresos, condiciones sociales, derechos humanos y seguridad, situación que Castles (2004: 210-211) denomina división Norte-Sur, crea un contexto en el que la llegada de personas procedentes de otros países (la oferta, o número de personas que quieren emigrar hacia los países desarrollados) es muy superior a la demanda (número de personas que los países desarrollados desean recibir)¹. Y esa descompensación entre oferta y demanda de personas/trabajadores motiva la acción de los países receptores que intentan adecuar la realidad de las llegadas a sus deseos acerca del número de entradas.

El contexto del incremento de la inmigración atañe, como muestra la tabla anterior, tanto a España como al Reino Unido y se convierte en un acicate para la búsqueda de medidas más eficaces en el control. El director de la *Enforcement Unit* del Reino Unido declaraba que no era

2. Entrevista con el director de la Unidad de Ejecución (*Enforcement Unit*) del Ministerio del Interior británico (septiembre de 2004).
3. En un sentido similar Geddes (2005: 333) recuerda que en el Reino Unido el supuesto fracaso de autoridad y capacidad del Estado británico para mantener "controlada" la inmigración se percibe como una merma de legitimidad de los gobiernos electos y abre las puertas para las organizaciones populistas y extremistas.

posible comparar la situación en la que el Gobierno laborista diseña e implementa su política de inmigración con la de años anteriores: "la situación ha cambiado, la escala del problema ha cambiado. Recuerdo que cuando entré en el IND [fue en el año 1987], durante los primeros dos años en este trabajo, nunca vimos un solicitante de asilo, y si lo veíamos, solía a ser de Alemania de Este por lo general o ruso, normalmente procedente del bloque comunista. Esa era la idea que se tenía de los solicitantes de asilo. Pasados los años, los solicitantes de asilo empezaron a venir de todas partes y se convirtió en un problema diferente. De repente, lo que pensábamos que eran refugiados, ya no fueron refugiados"². Así, los problemas a los que se han enfrentado ambos gobiernos, conservador primero y laborista después, han sido muy diferentes porque el crecimiento, en el número de personas que llegaban, fue muy rápido y el Gobierno conservador trabajaba con el sistema que tenía para afrontar las necesidades de otro tiempo.

El éxito o fracaso de las acciones que se ponen en marcha en estos contextos, así como los motivos por los que se producen, son sin duda discutibles. No obstante, parece razonable afirmar que la disparidad entre el número de entradas que desean los países receptores y el número de llegadas que, de hecho, se produce impiden hablar al menos de un rotundo éxito en términos de políticas públicas (Castles, 2004). Dos implicaciones de esa falta de capacidad para adecuar el número de entradas a los deseos de los estados son especialmente preocupantes. Por un lado, Sassen (1995) fue una de las primeras autoras en estudiar los efectos de la globalización sobre la evolución del fenómeno migratorio y también una de las primeras en llamar la atención sobre las consecuencias de dicho progreso para los estados. El control de la inmigración es una competencia soberana de los estados, pero también afecta a dicha soberanía no poder controlar en la forma deseada a los ciudadanos que entran o residen dentro del territorio de sus fronteras. Por otro lado, y desde la perspectiva de las políticas públicas, la incapacidad para controlar el número de llegadas se convierte en una cuestión de legitimidad (Linz, 1998). Este autor analiza los constreñimientos de tiempo en las democracias para afirmar que "la relación entre la eficacia, capacidad para resolver problemas y la legitimidad, es mediada por las perspectivas temporales de los ciudadanos. Hay una dimensión que se define por los procesos electorales, pero hay otra dimensión basada en las expectativas de futuro, en los diferentes grados de receptividad para diferir gratificaciones" (Linz, 1998: 20)³. En consecuencia, el incumplimiento de los objetivos y promesas abiertamente expresados por parte de un Gobierno puede afectar a su legitimidad de cara a una próxima convocatoria electoral pero también, por extensión, a la legitimidad del sistema político y a su soberanía.

Estos retos trascendentes para los sistemas democráticos de los países receptores se unen a otro tipo de acontecimientos puntuales que destacan los problemas de eficacia de las políticas de control de flujos en la actualidad y actúan como acicates para la búsqueda de una mejora en los controles. Se trata de acontecimientos inesperados de origen interno o externo en cuya transmisión y definición juegan un papel esencial los medios de comunicación, los cuales, deseosos de transmitir noticias impactantes, dedican especial atención a los

asuntos relacionados con delitos y orden público (*crime and order issues*). Esa perspectiva implica en materia de inmigración dar especial cobertura a las muertes de personas tratando de cruzar fronteras, como en el caso de las 58 personas de origen chino que fallecieron por asfixia en el interior un camión frigorífico en el puerto de Dover, al intentar llegar a suelo británico en junio de 2000, o la llegada a través de pateras a las costas españolas, y posteriormente cayucos, o a tratar extensamente problemas o conflictos en vecindarios. La centralidad de este tipo de asuntos en la información que reciben los ciudadanos sobre el fenómeno de la inmigración afecta a sus percepciones sobre la importancia y dimensiones del fenómeno. En el caso de los gobiernos, la percepción y forma en que se resuelven ese tipo de asuntos, objeto de especial cobertura por parte de los medios de comunicación, y el margen de maniobra para darles respuesta, guarda relación con esa diferencia entre oferta y demanda, con las demandas de eficacia y con la existencia de opiniones públicas escoradas en contra de la inmigración. Todos esos factores limitan las posibilidades de acción de los decisores públicos.

En conclusión, esta revisión del contexto en que los actores actúan, muestra que la ausencia de límites a los flujos de personas hacia los países receptores implicaría la llegada de inmigrantes en un número superior al deseado por los países receptores y, en consecuencia, la existencia de nuevas poblaciones con nuevas demandas que los gobiernos no podrían dejar desprotegidas sin violar la legislación básica internacional en materia de derechos humanos, pero cuyos ciudadanos y votantes no desean atender, o al menos en la extensión en que se produciría el fenómeno. Como resultado, las políticas y acciones dedicadas al control de la inmigración se plantean como solución para disminuir esa demanda. Se trata de una visión de la inmigración criticada como utilitarista, al considerar los deseos de llegada de personas procedentes de otros países en función de los intereses de los países de acogida (Flynn, 2005), pero presente en los enfoques y diseño de las políticas públicas en la actualidad.

A pesar de las críticas, el control de los flujos de inmigrantes se encuentra presente en las políticas diseñadas por gobiernos de distinto color político. La diferencia entre partidos situados en lados opuestos de la escala ideológica se encuentra principalmente en la adopción y aplicación de más o menos medidas restrictivas y de apertura, así como en el tratamiento del fenómeno en toda su extensión o no. En palabras de Schmid (2001: 153) "cada lente ilumina algunos aspectos de la inmigración mientras nubla (parcialmente) los otros" o, siguiendo los análisis de políticas públicas, "toda política pública sustantiva es inherentemente multidimensional, pero la consideración oficial (y la consideración pública) del tema en cualquier momento, normalmente es sólo parcial. Esto es, las instituciones gubernamentales, como el público en general, tienden a fijarse exclusivamente en una parte de las dimensiones subyacentes de una política sectorial" (Baumgartner y Jones, 2002: 47). Ese carácter multidimensional o las diferentes lentes desde las que se observa son el acento de un Gobierno u otro pero, con mayor o menor peso, las medidas para el control de los flujos de inmigración son, sin lugar a debate, un eje fundamental de las políticas de inmigración en la actualidad.

Los objetivos actuales del control de fronteras: Eficacia y previsión

4. El Consejo de Europa, en la búsqueda de una nueva aproximación a las políticas migratorias, reconocía en el año 2000 que “las políticas de inmigración son generalmente reactivas más que proactivas, caracterizadas por la gestión de crisis, no por la consistencia” (Consejo de Europa, 2000: 10). Esta situación no parece haber evolucionado desde entonces.

El contexto analizado en el punto anterior permite entender la lógica o el camino que siguen las políticas de control de la inmigración en los países receptores de flujos. Las respuestas a acontecimientos puntuales tratan de combinarse con la búsqueda de políticas proactivas que sustituyan el carácter reactivo de las políticas de inmigración, normalmente caracterizadas como políticas motivadas por una visión a corto plazo⁴, y que conduzcan a evitar las disparidades entre la demanda de inmigración y la oferta, e incrementar de esa forma la legitimidad de los gobiernos en esta área y posibilitar el ejercicio de sus competencias soberanas.

La eficacia, definida como capacidad para resolver problemas o de conseguir los objetivos marcados en una política pública, se predica en relación con el objetivo del control de la inmigración, entre otros, y, por lo tanto, el trabajo de los actores se dirige a hacer efectivo ese control. Es decir, a la búsqueda de aquellas medidas e instrumentos que permitan el progreso hacia la consecución de ese objetivo; objetivo que pasa a ser, en consecuencia, el de mejorar el control de los flujos de personas que tratan de llegar o llegan a un territorio. Un medio para conseguirlo es sin duda el normativo. David Blunkett, ministro de Interior británico tras la segunda victoria del Partido Laborista en las elecciones de 2001, afirmaba durante la segunda lectura del Proyecto de ley de reforma de la Ley sobre Asilo e Inmigración (*Asylum and Immigration Bill [Treatment of Claimants, etc.]*) de 2004 en la Cámara de los Comunes, que las medidas propuestas desde su Ministerio trataban de avanzar en las propuestas de la reforma previa y reconocía las dificultades para cumplir los objetivos establecidos anteriormente: “(...) Cada vez que cerramos una escapatoria, los que facilitan [la entrada] y los que están detrás de ellos, y muchos asesores de los solicitantes de asilo, les dicen lo que deben hacer. Entiendo esos consejos de aquellos que están claramente en contra de cualquier expulsión, con las campañas que denominan no deportación, pero en términos de cumplir la política pública y tener un sistema que funcione y creíble, en el que la gente confíe, estamos constantemente luchando un batalla para cerrar las escapatorias y parar a aquellos que usan cualquier medio para burlar el sistema (Hansard, 2003. Vol. 415. Col. 1592). Una de las explicaciones de las constantes reformas de las políticas migratorias y el espectacular aumento de la regulación en esta área en los países europeos, el Reino Unido, España y Francia entre ellos, se relaciona precisamente con ese intento de mejorar la eficacia, a pesar de que se discuta si esa es la mejor fórmula para conseguirlo. Por ejemplo, para Gardner (2006: 3), en su crítica acerca del incremento de las reformas legislativas en la última década en el caso del Reino Unido, esos cambios continuados no han mejorado los procedimientos de implementación, o el nivel de control ejercido por el Estado sino que crean la necesidad de nueva legislación.

Con el fin de medir el grado de éxito de esas políticas públicas Bovens et al. (2001: 20) y Brändström y Kuipers (2003: 280) afirman que una fórmula adecuada es la programática. Esta fórmula hace referencia a la evaluación centrada en el instrumental, y la eficacia y la efectividad son las variables clave para su medición, de acuerdo con la visión clásica de la elaboración de las políticas públicas que las concibe como herra-

mientas para combatir los problemas sociales. Por su parte, Geddes (2005: 330), en su análisis del Reino Unido, establece que existe un vínculo entre “conocimiento, control y seguridad que se refuerza por el hecho de que es difícil para los estados entender y predecir los flujos migratorios o hacer previsiones acerca de los niveles de población o los cambios en el mercado de trabajo”. Para este autor los estados, en un área sensible como ésta, deben dar la impresión de que tienen el control. En este sentido, cabe esperar que muchas de las reformas de las políticas públicas sigan como clave lógica la de mejorar el conocimiento y con éste, la efectividad y eficacia de las medidas previas⁵ en materia de control de flujos.

Siguiendo esa línea programática o instrumental de evaluación del éxito o fracaso de una política pública, Jordan, Strath y Triandafyllidou (2003) hablan de una nueva dimensión de comparación en el estudio de la implementación de medidas e instrumentos que realizan diferentes sistemas migratorios. Esa dimensión se identifica como dicotómica y se basa en la existencia, o no, de una ideología orientada al mercado, que proclama sistemas administrativos racionales y eficientes, frente a sistemas administrativos clientelares e ineficientes. De su trabajo se desprende que esos dos tipos de sistemas pueden aparecer en un mismo país, ya que no toda la materia migratoria es tratada por las mismas unidades, agencias e incluso ministerios. Cada uno de esos actores o instituciones con competencias en la implementación de la política migratoria puede tener una cultura organizativa y valores diferentes, así como destinatarios o “clientes” de sus decisiones con distintas características, cultura organizativa y valores. La relevancia del estudio de estos autores descansa en la introducción de la variable institucional en el estudio de la eficacia de los instrumentos de las políticas públicas; este componente se analizará a continuación en relación a los actores encargados de la toma de decisiones en el ámbito del control de los flujos de la política migratoria.

Antes de abordar el análisis de la participación de los actores y los diseños institucionales en la búsqueda de instrumentos eficaces para el control de la inmigración, cabe preguntarse si el énfasis en la consecución de la eficacia puede equivaler a nuevas políticas. Es decir, si las consideraciones de eficacia y mejora de la gestión no sólo influyen en la elección de los medios o instrumentos sino que también pueden redirigir los objetivos de la política en su conjunto. En este sentido, una discusión reciente en el ámbito de las políticas de inmigración es si esa búsqueda de la eficacia en la consecución de unos objetivos, acordados en su práctica totalidad por la comunidad internacional, ha producido un abandono de políticas restrictivas frente a políticas de gestión⁶. Flynn afirma que la gestión de la inmigración hace referencia a una política que trata de regular un conjunto más amplio de aspectos de la vida de los inmigrantes, incluyendo el acceso a los puestos de trabajo, los servicios del Estado del bienestar, la reunificación familiar y, en última instancia, la integración y la adquisición de la nacionalidad (Flynn, 2005: 463). Su argumento sería, por tanto, que el control de la inmigración ha sucumbido en favor de la idea de gestionar la inmigración. La gestión de la inmigración, en este sentido, no sería pareja a eficacia sino un nuevo objetivo genérico de acción frente a los movimientos internacionales de personas.

5. La necesidad de mejorar o incrementar la eficacia se relaciona con una situación en la que los inmigrantes que desean llegar lo hacen obviando los controles existentes. Para entrar en el territorio del país al que emigran recurren a mafias, a personas que trafican con seres humanos o realizan peticiones de asilo que mitigan la eficacia de los controles al permitir a aquellos no merecedores de tal condición permanecer en el país receptor durante meses o incluso años.
6. Aunque no es tarea fácil encontrar el origen de las ideas, parece que en este caso la idea de gestión de la inmigración, tomada por la Unión Europea a partir de sus trabajos del año 2000 y por el laborismo británico para su reforma de la política de inmigración en el año 2002, se basó principalmente en los trabajos del Consejo de Europa. En su sexta conferencia celebrada en Varsovia en 1996, los ministros europeos responsables de las cuestiones de inmigración animaron al Consejo de Europa a desarrollar una aproximación onnicomprensiva de la inmigración en Europa y a que ayudasen a definir los principios para la ordenación de los movimientos migratorios hacia y dentro de Europa (Consejo de Europa 2000). Los principios de esta estrategia, tal y como fueron diseñados en el seno del Consejo de Europa, son cuatro: en primer lugar, la ordenación del fenómeno migratorio para lo que se requiere la acción en cinco campos, esto es, la mejora de los sistemas de información, entender la movilidad como un derecho humano del que las condiciones para su ejercicio son establecidas por los gobiernos mediante instrumentos legales, la ligazón entre la inmigración y el mercado de trabajo, la reafirmación del derecho a vivir en familia y, por tanto, una especial atención al derecho de reunificación familiar, y la prevención de la inmigración irregular; en segundo lugar, la protección que exige una capacidad adecuada de protección y devolución, para tratar con los movimientos desordenados o repentinos; en tercer lugar, la integración y su promoción activa y en cuarto lugar, el diálogo y la cooperación con los países de origen y de tránsito (Consejo de Europa, 2003: 27-45)

7. El término "control de la inmigración" hace referencia no sólo al control de flujos en frontera, sino que, como se indicó al principio del capítulo, incluye otros instrumentos que tratan de controlar además del número de llegadas, otros aspectos como las condiciones en las que residen en el país de acogida con instrumentos como los procedimientos para renovaciones de permisos, necesidad u obligatoriedad de ser incluidos en diferentes tipos de registros (Seguridad Social, padrones municipales, etc.) mediante los cuáles se tiene información y, por tanto, se controla su situación laboral, el lugar en que residen o el lugar en que hacen uso de servicios provistos por las administraciones públicas.
8. En una entrevista realizada a un alto cargo del Ministerio del Interior español, este afirma que la impronta de los atentados terroristas en Estados Unidos de 2001 no crea nuevas iniciativas, pero que sin duda produce la aceleración de muchas propuestas que estaban sobre la mesa.
9. COM (2002) 233 final.

Sin negar que se haya ampliado la visión de la inmigración o se hayan incrementado el número de dimensiones consideradas en algunos países, como el Reino Unido a partir de la reforma del año 2002, o en España después de las reformas emprendidas en el año 2004, parece que la gestión de la inmigración equivale, en algunos aspectos al menos, a incrementar la eficacia en el control migratorio, eso sí, mediante una visión más amplia del fenómeno y la incorporación de nuevos actores como los países de origen. Esta visión se corresponde con la afirmación de Massey que opina que la gestión de la inmigración implica una gestión cooperativa con el fin de maximizar los beneficios y minimizar los costes para las sociedades de origen y las receptoras (Massey et al., 2002: 143).

Esta división de opiniones sobre el significado del término "gestión" (*management*) de la inmigración parece conducir al menos a dos conclusiones: por un lado, su utilización despertó gran entusiasmo entre los que se oponían a la tradicional denominación de la política de inmigración como "control de la inmigración", e implica una visión más amplia del fenómeno que incluye nuevas dimensiones de acción y actores; por el otro, como afirma Spencer, se trata de "gestión, no negación" de la realidad migratoria (Spencer, 2003: 2), y aspectos como los controles hacia los flujos de inmigración no desaparecen de los objetivos genéricos de las políticas de los países receptores; la eficacia, por tanto, se sigue predicando de los instrumentos que se utilizan con este fin.

Estructuras de oportunidad para el incremento de la eficacia en los controles: Diseño institucional y estilos de políticas

Como se indicó anteriormente, la actividad dirigida a establecer controles eficaces para el control de la inmigración⁷ se ha visto sin duda favorecida por acontecimientos externos. Ese contexto propicio fue derivado de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y de proyectos de más amplio calado como la integración europea. En relación a los atentados en Estados Unidos, las investigaciones que mostraron las tretas que los terroristas utilizaron para burlar los distintos procesos de admisión y control en su llegada y residencia en Estados Unidos, propiciaron la aparición de un nuevo contexto para el trabajo y la cooperación internacional en la mejora de los controles. Por su parte, la Unión Europea y su desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia, ha concentrado gran parte de sus esfuerzos en la desaparición de los controles internos compensados con un mejor y más coordinado control en las fronteras exteriores. Un paso más ha sido la mejora de la cooperación y la acción conjunta que se vio impulsada, en la práctica, por ese contexto post 11 de septiembre⁸.

Esta cooperación se convierte en clave de eficacia. A pesar de que las bases de los acuerdos estaban presentes desde el año 1999 con el Consejo de Tampere, es el año 2002 el que destaca por el número de propuestas y medidas que se adoptan. La Comisión Europea efectuó en mayo de 2002 una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre "una gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE"⁹. Cortes Márquez (2005: 39) recoge cómo esa Comunicación unida al

“Estudio de Viabilidad para la creación de una Policía de Fronteras Europea”, discutido en las mismas fechas, y un Seminario posterior, dieron lugar al Plan para la Gestión de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE¹⁰. Dicho Plan ha sido el marco de todos los desarrollos posteriores entre los que se encuentra la creación de la figura de los funcionarios de enlace y la realización de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores de la Unión.

El Consejo Europeo de Sevilla recogió, entre los logros de la Presidencia española, por un lado, el Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal que pretende, entre otros objetivos, el avance en el intercambio de datos de visados (intercambio de datos que Peers [2002: 357] relaciona directamente con las necesidades detectadas tras los atentados del 11-S), acuerdos de readmisión y programas de expulsión y repatriación. Y, por otro lado, la Directiva por la que se aprueban normas mínimas de acogida de solicitantes de asilo en los Estados Miembros¹¹.

Distintos autores han observado un aumento de la percepción de necesidad de seguridad tras dichos ataques terroristas (Gardner, 2006: 4 y Rudolph, 2006), y aunque la legislación emanada del Reino Unido y España para hacer frente a los retos derivados de dichos ataques no haya afectado directamente a la legislación sobre inmigración y asilo, sí se ha creado un contexto internacional de problemas comunes que ha influido en el acercamiento entre países de tradiciones migratorias tan distintas como los aquí analizados. La no pertenencia del Reino Unido al espacio Schengen, o su posibilidad de no participar (*opt-out*) en discusiones y acuerdos, no ha implicado tradicionalmente una evolución diferente del resto de países en relación con los controles a la inmigración. El Reino Unido y su carácter insular, así como la ausencia de documentos de identidad internos¹², le han hecho proclive al desarrollo de controles externos sin ser miembro del espacio Schengen. En consecuencia, ha desarrollado sus propias acciones en esta materia y algunos de sus ministros del Interior, como David Blunkett, han participado en distintas decisiones de la UE, como la elaboración del actual Plan Quinquenal de Acción en la materia que incluye medidas como procedimientos de deportación comunes. También se ha opuesto a otras, como la existencia de una Policía Común de Fronteras (*BBC News*, 25 de octubre de 2004).

Sin participar en el espacio Schengen, el Reino Unido se ha considerado afectado por la desaparición de los controles en frontera entre los países miembros del Convenio Schengen, y especialmente tras el Tratado de Amsterdam, ya que es común la percepción de que con ello han incrementado las posibilidades de aquellos que desean entrar irregularmente y llegar a los puertos del Canal (Ryan, 2004). Así, ha trabajado en el fortalecimiento de los controles externos como el resto de países del espacio Schengen en compensación por la desaparición de controles internos en el continente.

España, por su parte, ha centrado sus esfuerzos en la construcción del espacio Schengen y en la mejora del control en todas aquellas fronteras que, aún siendo parte de su territorio, son también frontera exterior de la Unión Europea. Sus esfuerzos se han dirigido a favorecer el desarrollo de controles coordinados externos o en frontera, ya que la mayor parte de sus fronteras se han convertido en frontera exterior del espacio

10. Documento 10019/02.

11. Conclusiones de la Presidencia, Consejo de Sevilla, Documento 13463/02, punto 27.

12. Esa tradición de ausencia de documentos identificativos ha llegado a su fin con la aprobación de la legislación sobre documentos de identidad (*Identity Cards Act 2006*).

Schengen. Sin duda el trabajo en este foro internacional ha facilitado el avance en la eficacia de los controles, pero su evolución se debe no sólo a la inercia sino también a la apuesta decidida de los gobiernos, y como una consecuencia lógica de las redes de actores y del estilo de las políticas migratoria.

A continuación se analiza cómo, a pesar de que ambos países presentan importantes diferencias y de la acción decidida de ambos gobiernos, se puede observar que España, por su parte, ha impulsado muchas de las medidas que se han adoptado en materia de controles de fronteras, mientras que el Reino Unido ha invertido en el desarrollo del programa de fronteras electrónicas “e-borders”. En ambos casos se trata de medidas e instrumentos que tratan de incrementar la eficacia de sus respectivas acciones y que están propiciadas por la pequeña y cerrada red de actores nacionales que participan en esta área de la política migratoria, así como por la estructura jerárquica con redes de comunicación formal e informal que propicia la adopción de decisiones de abajo a arriba (down-top). Ese estilo de política cerrado a la influencia de gran número de actores, o donde existen grupos situados en posiciones divergentes, facilita la acción y dirección política del Gobierno, especialmente en contextos burocráticos fuertemente jerarquizados.

España

Un aspecto casi nunca destacado en este ámbito de las políticas públicas hacia la inmigración es el estilo de la política pública. Es decir, las redes de actores presentes en el proceso decisorio en esa área, sus posiciones y las relaciones que se establecen entre ellos. En el caso de la política migratoria, los encargados de la implementación de las tareas de control se encuentran en una posición privilegiada en el proceso decisorio, en comparación con lo que sucede en otras dimensiones de la política migratoria.

Una característica general de la relación entre el Gobierno y la Administración en España, clave para entender los procesos decisorios en materia migratoria, es su vinculación jerárquica, por lo que un cambio en la cúspide de la pirámide implica la renovación de los escalones en sentido descendente hacia la base. En este sentido, Olías (2006: 82) afirma que los más afectados por un cambio en la cúspide son los funcionarios de los cuerpos superiores, “(...) fuertemente arraigados en determinadas posiciones y puestos, pueden ver amenazados sus reductos o, por el contrario, se pueden abrir para ellos nuevas posibilidades de ascensos y nombramientos (...)”. Aparte de esa característica organizativa, poco se sabe de las relaciones que se establecen de abajo a arriba y del papel de estos escalones superiores de la Administración en la elaboración de la política pública y en la toma de decisiones posterior.

El carácter jerárquico de la Administración española se revela también en las funciones de todos aquellos que se encuentran por debajo del nivel ministerial. Los secretarios de Estado “son responsables de la ejecución de la política del Gobierno en un sector específico de actividad” (Olías, 2006: 90), mientras que los órganos directivos de la Administración,

secretarios generales y subsecretarios, secretarías generales técnicas, direcciones y subdirecciones generales, son los encargados “de desarrollar, ejecutar e impulsar los planes, programas y objetivos establecidos por los superiores” (Olías, 2006: 92). Y, a pesar de que esta caracterización destaca su papel en la implementación y ejecución de las decisiones políticas, el estudio de la elaboración de la política de inmigración durante la última etapa de gobierno del Partido Popular (2000-2004) revela el papel central de su asesoramiento al Gobierno también en la elaboración de sus políticas públicas. Los funcionarios superiores (directores generales y subdirectores generales) desempeñan un papel de asesoría de origen interno que incide en la mejora de los instrumentos de acción y en su eficacia.

Esta participación directa en la toma de decisiones en el ámbito del control de los flujos migratorios se puede relacionar con características genéricas de la estructura administrativa española, pero también con la configuración y evolución del tratamiento de la materia migratoria en España. La Administración migratoria española no cuenta con larga tradición; su origen se sitúa a finales de la década de los ochenta y comienzo de la década de los noventa. Frente a la dispersión de competencias que la caracteriza hasta mitad de los años noventa, dónde las cuestiones migratorias abarcaban a gran número de departamentos –entre los principales, el Ministerio de Asuntos Sociales (centrado en cuestiones y tareas de integración), el Ministerio de Trabajo (encargado de la inmigración laboral, incluyendo permisos de trabajo o trámites en el sistema de Seguridad Social), el Ministerio de Asuntos Exteriores (con competencias en visados) y el Ministerio del Interior (competente especialmente en materia de control de flujos)–, en el año 2000 el centro político se ubica tanto estructural como físicamente en el Ministerio del Interior.

En el Ministerio de Interior han descansado tradicionalmente las competencias y funciones relativas al control de las fronteras exteriores del Estado. Además, la Dirección General de la Policía, específicamente la Comisaría General de Extranjería y Documentación, se encarga de las cuestiones relativas a la documentación de los extranjeros y de los asuntos relacionados con la cooperación con la Unión Europea en materias policiales como la lucha contra la inmigración irregular y las redes dedicadas al tráfico de personas. Esta tarea, así como la vigilancia de las fronteras exteriores, es compartida con la Dirección General de la Guardia Civil que cuenta con una Unidad Fiscal y de Fronteras para el control de las zonas geográficas que no constituyen puestos habilitados de entrada y de las costas y aguas bajo jurisdicción española. En consecuencia, el ejercicio del control de fronteras se ve favorecido por esa dirección política en el Ministerio del Interior durante la segunda legislatura del Gobierno del Partido Popular (2000-2004). Específicamente, en mayo de 2004 se crea la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, con fines de coordinación con otros ministerios. Esa función coordinadora hace que al delegado del Gobierno se le otorgue rango de secretario de Estado frente a otros delegados del Gobierno que tienen rango de directores generales. Su misión es potenciar la visión de la inmigración como un asunto importante y coordinar competencias repartidas en diferentes ministerios, aunque ya existía una Comisión Interministerial¹³ que aseguraba la participación de todos los ministerios en la elaboración de la política.

¹³. Según indica Heywood (2004: 13) el reducido tamaño del Ejecutivo español, uno de los más pequeños de Europa, hace que no se requiera comités de coordinación interministerial, por lo que la Comisión interministerial en materia de inmigración se convierte en uno de los pocos mecanismos existentes en la estructura organizativa española con esa finalidad. La Comisión Interministerial en esta materia se mantendrá después del cambio de Gobierno en el año 2004 y de la reorganización de las competencias en la materia entre los distintos ministerios. A partir de marzo de 2004 la dirección política en la materia vuelve a situarse en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

14. Entrevista al subdirector general de Extranjería e Inmigración (marzo de 2004).
15. El primer presupuesto de la Delegación del Gobierno fue de 2.500 millones de pesetas (*DS Congreso*. No. 34 (2000). P. 1503).
16. Entrevista al subdirector general de Extranjería e Inmigración (marzo de 2004).
17. Creado por el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en 1994.
18. Entrevista a un alto cargo de la Delegación del Gobierno para la Extranjería e Inmigración (junio de 2004).
19. La creación del Consejo Superior de Políticas de Inmigración había sido previsto en la Ley 4/2000, lo que Aja (2006: 29) valora como una muestra de que se "plantea por primera vez [...] que el Estado no es el único poder que debe enfrentarse a los problemas de inmigración".
20. Entrevista al subdirector general de Extranjería e Inmigración (marzo de 2004).

De manera institucionalizada, se crea en el seno de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, otro órgano de coordinación que mantiene reuniones periódicas en las que se encuentran presentes los secretarios de Estado de todos los ministerios con competencias en la materia: Trabajo, Asuntos Sociales, Exteriores y, por parte del Ministerio del Interior, representantes de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, así como de la Secretaría de Estado de Seguridad. La participación de las direcciones generales de Policía y Guardia Civil en el diseño de la política se materializó en un "diseño conjunto de actuaciones y la planificación de las necesidades que había que abordar"¹⁴, en especial para reforzar los controles fronterizos, establecimiento de redes de información o creación de infraestructuras para luchar contra las redes de tráfico de personas. Una partida muy importante, y creciente anualmente, del presupuesto de la Delegación del Gobierno se destinaba a estas cuestiones, especialmente a la repatriación de extranjeros en situación irregular¹⁵. Por lo expuesto, se puede afirmar que el estilo de la política migratoria en estos años se caracteriza por la cercanía entre los actores, aglutinando no sólo a los funcionarios de alto rango de la Administración y a los decisores de carácter político, sino también a los funcionarios situados en niveles inferiores y encargados de la implementación de las decisiones. Se establece un diálogo de forma no institucionalizada, pero que se califica como "permanente"¹⁶, entre las personas situadas en diferentes niveles de Administración.

Este acceso directo a la toma de decisiones contrasta con la situación en otros ámbitos de la política de inmigración como el de la integración. La participación de los actores encargados de la implementación de las acciones en la dimensión de la integración se institucionalizó a mitad de la década de los noventa a través del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes¹⁷ (en adelante, Foro). El análisis de sus acciones en estos años demuestra que su influencia en la elaboración de la política pública y su acción no tienen el mismo alcance que la participación directa de los funcionarios encargados de la implementación en el ámbito del control de flujos. En la segunda etapa del Gobierno del Partido Popular (2000-2004), el papel y trabajos parecen deteriorar el Foro en tanto que actor influyente en la política, ya que se afirma que era "utilizado como un órgano de crítica política a la política inmigratoria del Gobierno"¹⁸, lo cual mermó claramente su credibilidad. Su funcionamiento se califica como poco operativo en esta etapa y sus reuniones como foco de roces; todo ello conduce a dilatadas reuniones y a un lento funcionamiento, llegando incluso a perjudicar la periodicidad de las reuniones.

Una situación similar a la vivida en el Foro durante esta etapa parece darse en otra institución creada para la coordinación de la política de inmigración: el Consejo Superior de Política de Inmigración (CSPI)¹⁹. El CSPI despierta recelos en su composición y actuación imparcial, lo que comporta un cierto descrédito de la propia institución. Por un lado, tiene encomendadas tareas relevantes ya que es obligatorio su informe en determinados asuntos: "el CSPI juega un papel importante a la hora de valorar la propuesta que el Gobierno hace para la determinación del contingente anual (...) tiene que informarlo"²⁰; excepto en una ocasión, el CSPI siempre hizo valoraciones favorables. Pero, por otro lado, su funcionamiento práctico no está exento de problemas. El CSPI

tiene la obligación de llevar a cabo al menos una reunión anual, pero desde su creación –en el año 2001– hasta finales del año siguiente, la periodicidad de sus reuniones es mayor que la prevista normativamente. A partir de este momento, parece comenzar un nuevo período de actividad (2003-2004) en el que deja de ser un órgano tan activo como en los dos años anteriores para pasar a mantener dos reuniones anuales.

21. Entrevista con el subdirector general de Extranjería e Inmigración (marzo de 2004).

Desde la Administración central se interpreta ese cambio en la periodicidad de las reuniones del CSPI como una “perversión” en su funcionamiento frente a las previsiones realizadas en su creación. Se destaca que los intereses particulares del CSPI les han llevado a centrarse en pedir el apoyo estatal para sufragar el esfuerzo de otras administraciones autonómicas y locales. En él, las administraciones no estatales planteaban el incremento del coste de la atención a inmigrantes, tanto en situación regular como irregular, en las áreas de educación, sanidad y servicios. Esta situación conducía incluso a que cuando se planteaban otras cuestiones como la revisión de la forma de establecer y gestionar los cupos, es decir, de cómo mejorar el sistema de selección o cómo canalizar la llegada de personas, las discusiones se desviasen, sobre todo por parte de las comunidades autónomas, de nuevo hacia la petición de recursos para sufragar los gastos en servicios. Los términos de los debates llegaban incluso a abordar en ocasiones discusiones sobre la financiación autonómica en general²¹ que nada tenían que ver con lo planteado en las sesiones.

En conclusión, el estilo de la política pública es diferente en estas dos dimensiones de la política migratoria en España entre los años 1996 y 2004. En el ámbito específico del control de los flujos migratorios, la estructura institucional jerárquica unida a las características de la red cerrada de actores y fuertemente vinculada, formal y materialmente en el periodo estudiado, permite un mayor conocimiento de las necesidades de los actores encargados de la implementación de las medidas y el trabajo en la búsqueda de instrumentos eficaces.

Reino Unido

En el ámbito de la política migratoria, la tradición en el Reino Unido es más longeva que en el caso español. No obstante, se ha dedicado poca atención a la Administración y los procesos decisorios. Concretamente, el estudio del estilo de la política pública en materia de control de la inmigración no se han prologado en este tiempo. El establecimiento y la mejora de los controles a los movimientos migratorios, particularmente en las fronteras, ha acompañado como objetivo de esta política pública a los distintos gobiernos. Para Morris la tendencia a primar los controles externos y en frontera frente a otro tipo de acciones procede del período de Gobierno conservador previo al período de gobiernos laboristas aquí analizado. Esta autora cita en su investigación una sesión del Parlamento en la legislatura 1992/1993 en la que se afirma que “el Gobierno (...) sigue determinado a mantener los controles necesarios en los puertos y en los aeropuertos para detectar el tráfico de mercancías o sustancias ilegales (...) para controlar la inmigración de nacionales no comunitarios, y para detectar y evitar la inmigración ilegal” (Morris, 1998: 954).

22. Cuya discrecionalidad extrareglamentaria en materia de inmigración incluye la posibilidad de dictar políticas concretas, concesiones de trato privilegiado, decisiones que "excepcionalmente" se aparten de las disposiciones reglamentarias y las simples prácticas administrativas (Juss, 2005: 190-191); es destacada por las numerosas posibilidades de acción a su disposición.
23. Las denominaciones han ido variando en el tiempo, aunque siempre se respeta desde la creación del puesto el término Ministro de Inmigración al que se le añaden o quitan otras competencias.

Esta misma autora cita cómo el discurso se mantiene en el tiempo, e incluso se hace más persistente en relación con la creación del espacio Schengen en la Unión Europea. En la legislatura 1994/1995 se justifican los controles en frontera: "como isla, tiene sentido que el Reino Unido tenga su foco principal en el control de la inmigración en sus fronteras. Los países del continente europeo están en una posición diferente y su foco tradicional en los controles internos refleja esto", porque si se levantasen los controles con la Unión Europea sería necesario establecer un sistema completo de controles internos, para compensar (Morris, 1998: 954). Sin embargo, las entrevistas con diferentes burócratas y políticos muestran que esa idea que el laborismo de finales de los noventa hereda está, desde mucho antes, enraizada en la mentalidad de los políticos británicos y de los funcionarios del Ministerio del Interior. En ese mismo sentido, se manifiesta Layton-Henry (2004: 315-316), que considera que esta justificación de los controles sigue presente en la política del Gobierno laborista, ya que, aunque su confianza en la efectividad de las medidas parece decrecer, se sigue considerando al Reino Unido como un país en el que la extensión y características de sus fronteras, menores que en otros países del continente europeo y más fáciles de controlar, hacen que siga descansando el sistema de control de la inmigración primordialmente en ellas.

En relación con la organización institucional y la red de actores que forma parte de la política migratoria, y especialmente del control de los flujos, también se observa continuidad, aunque con algunas innovaciones destacables. Desde su llegada al poder en 1997, el laborismo trabaja para conseguir una mayor centralización en la toma de decisiones con el fin de conseguir una dirección fuerte de la política y las políticas públicas mediante un férreo control de la maquinaria gubernamental. Esta tendencia se concreta en la búsqueda por parte del primer ministro y su entorno más cercano de una mayor preponderancia jerárquica dentro del Gobierno central que ha llegado a ser calificada como "una forma británica de presidencialismo" o como "hacer que los principios del gobierno de Gabinete se adecuen a la era moderna de la comunicación de masas y la política de presentación" (Burch y Holliday, 2004: 1-2). En consecuencia, la Administración pierde capacidad de acción y decisión frente a las directrices del Gobierno, y se acerca al modelo de decisión y a la relación entre la Administración y el Gobierno característica del caso español.

En el Reino Unido entre 1997 y 2005 la administración migratoria se encuentra situada organizativamente en el Ministerio del Interior (*Home Office*)²² y no ha sufrido cambios de adscripción en la última década del siglo XX. En dicho Ministerio existe un puesto específico de ministro de Inmigración (ministro de Inmigración y Nacionalidad a principios del siglo XXI)²³ a cargo de las distintas áreas competenciales. Los funcionarios encargados de la política migratoria se agrupan en esos años (1997-2005) en el *Immigration and Nationality Directorate* (IND), y la mayoría de ellos no tienen su emplazamiento físico, sin embargo, en la sede del Ministerio del Interior. Las oficinas centrales del IND se encuentran al sur de Londres, en Croydon, pero existen además otras sedes descentralizadas en algunos lugares del país y emplazamientos con funcionarios, principalmente para tratar lo relativo a los controles en frontera y cuestiones relacionadas con repatriaciones y devoluciones, por ejemplo cerca del aeropuerto de Heathrow.

El IND²⁴ se dividía en unidades y departamentos, y seguir los cambios que se producían en su estructura a lo largo de los años es tarea prácticamente imposible. Los nuevos proyectos de principios del siglo XXI se siguen de la creación de nuevos *Directorates*, como fue el caso del *Computerized Casework Directorate*, que dejan de existir cuando los proyectos (en el ejemplo anterior, el *Intregrated Caseworking Project*) fracasan. Asimismo, cada reforma legislativa, que corresponde con nuevas acciones y proyectos, implica una reformulación de la estructura y, normalmente, cambios en las personas al frente de las funciones. En algunas ocasiones las personas permanecen al frente de las tareas aunque sus departamentos cambian de nombre o pasan de una parte del Ministerio del Interior a otra; este será el caso de la persona encargada del *Euro-policy Directorate* que se transforma en *European Directorate* y posteriormente, en *International Policy Directorate* dejando de pertenecer jerárquicamente al IND. Más tarde pasa incluso a depender jerárquicamente del Ministerio de Exteriores, a pesar de que las funciones que realiza siguen consistiendo básicamente en actividades de relación con la Unión Europea.

En relación con la red de actores dentro de la propia organización administrativa, un informe anual sobre el Ministerio del Interior realizado por el Comité Especial de Asuntos de Interior de la Cámara de los Comunes recoge testimonios escritos de julio de 1999 que sirvieron de base para afirmar la existencia de conflictos en las relaciones entre los diferentes departamentos que forman ese Directorio. En ese contexto, descrito como conflictivo en un momento de grandes cambios en el que se estaba tratando de informatizar y sistematizar una extensa cantidad del trabajo, existe un sindicato fuerte que tiene acceso directo a los altos cargos del Ministerio y que aglutina a la mayoría de los funcionarios de inmigración²⁵ y encargados de la implementación de las políticas. Ese sindicato, el *Immigration Service Union* (ISU), representa a la mayoría de los oficiales de inmigración y se sitúa entre los que abogan por una legislación estricta en la materia.

En el informe antes mencionado, dicho sindicato transmite a la Cámara de los Comunes su percepción acerca del *Immigration and Nationality Directorate*²⁶: “La estructura del IND produce una serie de conflictos culturales, organizativos y de dirección. Aunque el Servicio de Inmigración (*Immigration Service*, IS) es parte jerárquica del IND y, por tanto, está sujeto al cumplimiento e implementación de las legislaciones que vienen de arriba, tiene mayor plantilla y presupuesto. La cultura del IND es administrativa y burocrática. (...) El IS es operativo y cree estar dedicado a la exigencia del cumplimiento de la ley. (...) La relación entre el IND y el IS se basa desde hace tiempo en una carencia mutua de entendimiento, hostilidad y competencia por recursos (...) Como los que gestionan el IND han disminuido la influencia del IS sobre los controles de inmigración, estos controles se han visto reducidos”. La consecuencia del diseño de la política desde el IND es, por lo tanto y en su opinión, una política que no tiene en cuenta la eficiencia operativa. Este sindicato será calificado como fuerte pero reaccionario por el equipo de David Blunkett²⁷, Ministro del Interior entre el año 2001 y el año 2004. Desde su visión, la eficacia operativa parece exigir la participación directa en la elaboración de la política de las personas involucradas en su implementación. Esas quejas por la falta de consulta en el diseño de la política se mantienen en el tiempo²⁸, aunque no se trata de una completa ausencia de par-

24. Nótese que desde abril de 2008 ha desaparecido el IND y la mayoría de sus competencias, especialmente las relacionadas con los controles en fronteras, se han trasladado a la UK Border Agency.

25. A diferencia del caso español, en el que los funcionarios encargados de los controles en frontera y externalizados, y algunos de los controles en el interior, pertenecen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el caso del Reino Unido los funcionarios del Servicio de Inmigración no son parte de ningún cuerpo de seguridad.

26. Desde la última reforma de la legislación de inmigración en el Reino Unido, iniciada en febrero de 2006, el IND se ha convertido en la Agencia de Fronteras en Inmigración (*Border and Immigration Agency*).

27. Entrevista al asesor de David Blunkett en política de inmigración (septiembre de 2004).

28. Así se desprende de diversas entrevistas mantenidas en el IND británico con personas del Servicio de Inmigración.

ticipación. Los miembros del IS participan en el diseño de las acciones concretas, es decir, en la concreción de las líneas políticas diseñadas desde niveles decisorios superiores.

29. Entrevistas a miembros del Refugee Council y del Joint Council for the Welfare of Immigrants (septiembre de 2004).

En este sentido, cabe preguntarse cuál es el papel de los funcionarios de alto rango, parte de la Administración, en la elaboración de esas líneas políticas. Es decir, si su papel incluye la propuesta de líneas de acción (estilo de elaboración de abajo hacia arriba) o son un eslabón entre las directrices políticas y el nivel operativo (estilo de elaboración de arriba hacia abajo). El aprendizaje o ascenso de abajo arriba no parece frecuente en el Ministerio del Interior, y específicamente en el IND, más bien se destacan los cambios constantes de personal que dan como consecuencia un mal funcionamiento. Esa denuncia es, por ejemplo, realizada por el *Immigration Service Union*, que relata como el cambio en los puestos principales de la plantilla del IND encargada del *Integrated Caseworking Project*, cuando aún se estaba intentando trabajar sobre partes del antiguo sistema, hace que los que les reemplazan desconozcan cómo tiene que operar el control de la inmigración" (*Immigration Service Union*, 1999).

Además, el IND parece estar mal valorado como destino, por lo que los más jóvenes que empiezan su servicio en la Administración lo perciben como un sitio de paso en el que trabajar el menor tiempo posible; la mayoría de los que empiezan allí lo consideran como un sitio desde el cual ascender a otros puestos en otros Departamentos del Ministerio del Interior. Consiguientemente, la imagen de la organización administrativa y, en concreto, el grado de coordinación entre los actores con funciones en la dimensión del control de los flujos migratorios en el caso del Reino Unido parece menor que en el caso español. Las luchas internas por poder y recursos de los diferentes actores crean un panorama de problemas organizativos y operativos en los que los funcionarios de alto rango, como cargos políticos, se sitúan de parte de los ministros. Sin embargo, no se puede concluir que la toma de decisiones y el diseño de la política se produce únicamente de arriba abajo. Especialmente, parece que se tiene en cuenta a los funcionarios con funciones operativas para la resolución de los fallos y fracasos así como para el diseño de las acciones de implementación, lo cual revierte en el incremento de la eficacia de la acción operativa. En este sentido, desde el IND algunos de sus miembros se autodefinen como "un equipo de reacción rápida", en el que el Gobierno no se apoya tanto para diseñar las políticas, en cuyo proceso la importancia de los asesores externos es crucial, como para saber la manera de llevar a la práctica sus promesas y propuestas. Es decir, tienen un papel esencial en la propuesta de instrumentos y medidas que permitan realizar lo que el Gobierno pretende en sus objetivos políticos.

Como en el caso español, la comparación de esta red de actores presente en el Ministerio del Interior, y específicamente en el IND, y en todo caso, su capacidad para influir en las decisiones políticas, frente a los actores de otras dimensiones de la política de inmigración, como la integración, pone de manifiesto que, por muchas deficiencias y conflictos internos que existan, los funcionarios encargados de las tareas de control de flujos tienen un acceso mucho más directo y frecuente que el de cualquier otro colectivo o grupo, como de hecho reconocen diferentes organizaciones no gubernamentales de apoyo y defensa de los inmigrantes²⁹.

Por último, cabe destacar la inversión en tecnología que se ha producido en los últimos años en el caso británico. Frente a una forma de incrementar la eficacia que puede desprenderse de la toma de decisiones conjunta y coordinada entre actores que tienen tareas diferentes en el seno de la dimensión del control de flujos, otra forma de incrementar la eficacia de las acciones del control de flujos es la innovación tecnológica. La creación de su programa “e-borders” y la modernización de los controles de fronteras se consideraron temas centrales políticamente. La confianza de los ciudadanos en el sistema de asilo e inmigración fue observada como prioritaria desde el Gobierno. La ministra de Inmigración afirmaba que para poder llevar a cabo una política más generosa hacia la llegada de personas procedentes de otros países era necesario recuperar la confianza de la gente³⁰. Además, el programa de identificación en frontera se ha complementado con el programa de identificación interna que comenzó con los solicitantes de asilo, pero que se ha completado con la creación de documentos internos, apuesta personal de Tony Blair, primer ministro en estos años.

³⁰.Entrevista a la ministra de Inmigración (julio de 2004).

Conclusiones

Morris (1998: 955-957) observaba a finales del siglo XX cambios paralelos, pero opuestos, entre el continente y el Reino Unido en materia de controles a la inmigración. Para esta autora, en el caso del Reino Unido, en aquel momento se comenzaba a discutir la necesidad de controles internos; en base a la necesidad de controlar el acceso a recursos públicos se iba haciendo el acceso más restringido. Así, se buscaba incrementar el número de las personas extranjeras a las que se permitía el acceso en el país con medios de vida propios. El continente, sin embargo, parecería estar sufriendo como consecuencia del Acuerdo de Schengen una tendencia de cambio hacia el reforzamiento de los controles en frontera, una vez que ya disponía de controles internos que permitían comprobar los derechos de acceso a prestaciones públicas. Esta constatación de Morris, observada casi una década después, puede explicarse de otra forma. No se está produciendo una evolución opuesta entre países como España y el Reino Unido, ambos países buscan el incremento de sus controles a la inmigración incorporando medidas en ámbitos de acción en los que anteriormente no tenían necesidad de trabajar.

En esta línea, el reciente trabajo de Simon Green (2007) muestra, con su comparación entre Alemania y el Reino Unido, que el pasado y las tradiciones de las políticas públicas de inmigración pueden cambiar. La dependencia en el camino seguido respecto a acciones previas puede verse alterada por la realidad, y dos países que a mitad de los años ochenta no tenían grandes similitudes en el control de las fronteras, han avanzado decididamente en la última década hacia el incremento de sus controles a la inmigración. Las similitudes entre el Reino Unido y España, o su convergencia de instrumentos, se han producido particularmente en el ámbito de los controles externos, pero también en el de los controles internos, aunque los caminos hayan sido diferentes. En ambos casos, la primera clave para ese desarrollo ha sido la voluntad del Ejecutivo de avanzar en ese sentido, aunque las realidades concretas a las que se hace frente marquen diferencias en los instrumentos.

Dos aspectos han llevado a la convergencia en la aceptación generalizada de la necesidad de controlar los flujos migratorios: la presión demográfica y los acontecimientos o "crisis" puntuales. La presión demográfica, característica derivada de la evolución de los flujos migratorios hacia ambos países, es en la actualidad un importante acicate para la búsqueda de medidas que permitan hacer disminuir el número de personas que desean entrar en los países receptores (la oferta). El éxito en esa adecuación, entre deseos de acogida y número de llegadas, es a su vez crecientemente demandada por las sociedades receptoras, por lo que la ausencia de políticas o acciones eficaces es un handicap en la acción de los gobiernos. Junto a esa presión demográfica, otros acontecimientos puntuales, en ocasiones denominados como "crisis" en materia de inmigración, resaltan ante opiniones públicas contrarias a la llegada de inmigrantes la necesidad de mejorar los controles de los flujos migratorios. Este tipo de asuntos se convierten en centro de atención para los medios de comunicación y limitan las posibilidades de acción de los gobiernos, así como el diseño de políticas de inmigración proactivas y con una visión a largo plazo.

La eficacia de las políticas públicas y sus instrumentos se convierten así en un aspecto esencial de la acción gubernamental en la materia; es la solución común de España y el Reino Unido para avanzar hacia un efectivo control de los flujos de personas. No obstante, las fórmulas específicas para llegar a ese resultado pasan por diferentes propuestas, en unos casos cambios normativos o la introducción de nueva legislación, o en otros casos fórmulas de cambio de programas o instrumentos. Esta búsqueda de eficacia ha conducido a destacar la centralidad de la "gestión" de la inmigración.

Un aspecto generalmente olvidado en el estudio de la convergencia entre políticas de inmigración es el institucional. Sin embargo, el análisis de los diseños institucionales y de los estilos de elaboración de las políticas públicas en ambos países, realizado anteriormente, pone de manifiesto que las redes de actores, y las relaciones que se establecen entre ellos, así como su influencia en el proceso de creación de la política pública son variables clave para entender el mayor o menor éxito en la consecución de los objetivos de la política pública y en la búsqueda de la eficacia. España, entre los años 2000 y 2004, logra una participación importante de los actores involucrados en la actividad e implementación de los controles de los flujos, lo que permite avanzar más fácilmente en el diseño de la política y de los instrumentos que se proponen. El Reino Unido por su parte, entre 1999 y 2004 carece de una acción integrada entre Gobierno y Administración, e incluso los conflictos en el seno de esta última, y con los cargos políticos, son más aparentes que en el caso español. Sin embargo, el Reino Unido suple las deficiencias organizativas con una importante inversión en tecnología, lo cual le permite mejorar la eficacia de sus controles de flujos. En ambos casos, la consecución de instrumentos eficaces se ve además favorecida por las características de este sector de actividad en el que la red de actores es reducida y sus relaciones están institucionalizadas, en gran medida, de forma jerárquica. Esta situación contrasta con la existente en otras áreas como la de la integración.

En conclusión, la convergencia de las políticas de control de flujos en el Reino Unido y España se ha visto favorecida en estas dos décadas que rodean el cambio de siglo tanto por la evolución demográfica de los flujos y su percepción, por parte de las sociedades receptoras, como por las demandas de eficacia en la acción gubernamental y, especialmente, por la estructura institucional y redes de actores que colaboran en el diseño de este ámbito de la política pública de inmigración; todo ello ha permitido que avance más que otras dimensiones.

Referencias bibliográficas

AJA, Eliseo. "La evolución de la normativa sobre la inmigración". En: AJA, Eliseo y ARANGO, Joaquín (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*, Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P. 17-44.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. y WILKERSON, John D. "Studying Policy Dynamics". En: BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D (eds.) *Policy Dynamics*, Chicago: The University of Chicago Press, 2002. P. 29-48.

BOVENS, Mark. A.P. et al. *Success and failure in public governance*. Cheltenham: Elgar, 2001.

BRÄNDSTRÖM, Annika y KUIPERS, Sanneke "From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the selective politicization of policy failures". *Government and Opposition*. Vol. 38. No. 3 (2003). P. 279-305.

BURCH, Martin y HOLLIDAY, Ian. "The Blair Government and the core executive". *Government and Opposition*. Vol. 39. No. 1 (2004). P.1-21.

CASTLES, Stephen. "Why migration policies fail". *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 27. No. 2 (marzo 2004). P. 205-227.

CONSEJO DE EUROPA (CDMG). "Towards a migration management Strategy. Report of the Restricted Working Group on a Migration Management Strategy and Summary of the Proceedings of the Seminar on Managing Migration in the Wider Europe", CDMG/2000/docs/11, Estrasburgo, 3 de marzo de 2000.

CORTES MÁRQUEZ, Ramón. *La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea*. Manuscrito facilitado en el 51 Curso de Altos Estudios Internacionales, 2005.

FLYNN, Don. "New borders, new management: The dilemmas of modern immigration policies". *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 28. No. 3 (2005). P. 463-490.

GARDNER, Cathy. "Can the government manage migration? A study of UK legislation and policy from 1996-2006". *Working Paper*. No. 34 (2006). Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS).

GEDDES, Andrew. *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press, 2000.

— “Chronicle of a Crisis Foretold: The Politics of Irregular Migration, Human Trafficking and People Smuggling in the UK”. *British Journal of politics and International Relations*. Vol. 7. No. 3 (2005). P. 324-339.

HAYTER, Teresa. *Open Borders: The Case Against Immigration Controls*. London: Pluto Press, 2000.

IMMIGRATION SERVICE UNION (1999) “The Administration of IND”. Note submitted by the Immigration Service Union to the Select Committee on Home Affairs, Minutes of Evidence take before the Home Affairs Committee on 6 July 1999.

LAYTON-HENRY, Zig. “Great Britain: The Would-be Zero Immigration Country”. En: CORNELIUS, W.A.; MARTIN, P.L., y HOLLIFIELD, J. F (eds.) *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

— “Britain: From Immigration Control to Migration Management”. En: W. A CORNELIUS, Ph. L. MARTIN y J. F. HOLLIFIELD (eds.) *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press, 2004 [2ª ed.]. P. 297-333.

LINZ, Juan J. “Democracy’s Time Constraints”. *International Political Science Review*. Vol. 19. No.1 (1998). P. 19-37.

MASSEY, Douglas; DURAND, Jorge y MALONE, Nolan J. “Repair Manual: U.S. Immigration Policies for a New Century”. En: *Beyond Smoke and Mirrors*. New York: Russell Sage Foundation, 2002. P. 142-164.

MORRIS, Lydia. “Governing at a Distance: The Elaboration of Controls in British Immigration”. *International Migration Review*. Vol. 32. No. 4 (1998). P. 949-973.

OLIAS, Blanca. *Manual de Organización Administrativa del Estado*. Madrid: Síntesis, 2006.

PEERS, Steve. “Key Legislative Developments on Migration in the European Union”. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 4. No. 3 (2002) P. 339-367.

RYAN, Bernard. ‘The United Kingdom’. En: HAILBRONNER, K. y HIGGINS, I. (eds.) *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

RUDOLPH, Christopher. *National Security and Immigration. Policy developments in the United States and Western Europe Since 1945*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

SASSEN, Saskia. *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press, 1995.

SCHMID, Alex. “In Search of a New Migration Regime”. En: (ed.) *Immigration Policy. A Search for Balance in Europe*. Driebergen: Synthesis Foundation, 2001. P. 153-248.

SPENCER, Sarah. "Introduction". *The Political Quarterly*. Vol.74. No. 1. (2003). P. 1-24.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna; JORDAN, Bill y STRATH, Bo. "Contextualising Immigration Policy Implementation in Europe". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Special Issue. Vol. 29. No.2 (2003). P. 195-224.

WHITOL DE WENDEN, Catherine. *Abrir las fronteras?* Barcelona: Bellaterra, 2000.