

# “LA INMIGRACIÓN EN LA UE: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS PARA EUSKADI”



EUROPAKO MUGIMENDUAREN  
EUSKAL KONTSEILUA  
CONSEJO VASCO  
DEL MOVIMIENTO EUROPEO



# “LA INMIGRACIÓN EN LA UE: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS PARA EUSKADI”



EUROPAKO MUGIMENDUAREN  
EUSKAL KONTSEILUA  
CONSEJO VASCO  
DEL MOVIMIENTO EUROPEO

COMITÉ ORGANIZADOR DEL SEMINARIO  
"LA INMIGRACIÓN EN LA UE: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS PARA EUSKADI"

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO  
EUROPAKO MIGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

Presidente: D. José María González Zorrilla	Vicepresidente: D. Carlos Vaquero Muras
Vicepresidente: D. José María Etxebarria	Secretario General: D. Francisco Aldecoa Luzarraga
Vicepresidente: D. Ignacio Oyarzabal de Miguel	Vocal: D. Eusebio Cadenas Cordero
Vicepresidente: D. Angel García Ronda	Vocal: D. Eusebio Gainza Lafuente
Vicepresidenta: Dña. Begoña Lasagabaster Olazabal	Vocal: D. José Poza Valle
Vicepresidenta: Dña. Isabel López Aulestia	Secretaria Técnica: Dña. Isabel Aspe-Montoya

Edición: 1.<sup>a</sup>, Octubre 2003  
Tirada: 1.000 ejemplares  
© Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME)  
Internet: [www.eurobask.org](http://www.eurobask.org)  
Edita: Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME)  
Fotocomposición: Estudios Gráficos ZURE, S.A.  
Impresión: Estudios Gráficos ZURE, S.A.  
ISBN: 84-688-4259-1  
D.L.: BI-2657/03

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco  
Parlamento Vasco  
Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco  
Diputación Foral de Álava  
Diputación Foral de Bizkaia  
Diputación Foral de Gipuzkoa  
Master del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales (UPV/EHU)

**“LA INMIGRACIÓN EN LA UE:  
SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS PARA EUSKADI”**

**4 y 5 DE NOVIEMBRE DE 2002  
BILBAO**

**APERTURA**

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILA Presidente del EMEK/CVME .....	9
MANUEL MONTERO. Rector de la UPV/EHU .....	15
JAVIER MADRAZO. Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. ....	17
JOSU BERGARA. Diputado General de Bizkaia .....	21

**INTEGRACIÓN EUROPEA E INMIGRACIÓN**

CRISTINA BLANCO. Profesora Titular de Sociología. Universidad del País del Vasco. ....	23
JORDI BORJA. Geógrafo urbanista. ....	35

**LA INMIGRACIÓN EN LA UE**

ANTONIO IZQUIERDO. Catedrático de Sociología en la Universidad de Coruña. Experto sobre inmigración en la OCDE. ....	59
ELISEO AJA FERNÁNDEZ Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona. ....	73
ENRIQUE AGUIRREZABAL. Diputado Foral del Departamento de Bienestar Social. Diputación Foral de Álava. ....	103

## **LA INMIGRACIÓN Y EL MODELO SOCIAL EUROPEO**

MAUREEN LOUHENAPESSY. Miembro del Service Sociale des Étrangers de Bruselas. . . . . 121

LUIS MIGUEL PARIZA. Consejero del Comité Económico y Social Europeo. Ponentes en los Dictámenes sobre inmigración. . . . . 131

JUAN-LUIS IBARRA ROBLES. Doctor en Derecho. Magistrado del Tribunal de Justicia del País Vasco. . . . . 143

BERTA MUÑOZ. Inspectora de Educación de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía . . . . . 155

## **ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INMIGRACIÓN EN LA UE**

CRISTINA J. GORTAZAR ROTAECHE. Vicedecana de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia de Comillas de Madrid. Catedrática Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo. Experta española en la red Odisseus. . . . . 187

JOSÉ ÁNGEL ESNAOLA. Abogado y miembro de la Coordinadora de Euskadi de ONG de apoyo al inmigrante “Harresiak Apurtuz”. . . . . 199

PABLO SANTOLAYA. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. . . . . 211

## **ESTRATEGIAS PARA LA INMIGRACIÓN**

RICARDO ANSOTEGI. Diputado de Asuntos Sociales de la Diputación Foral de Bizkaia . . . . . 219

MIA NYEGAARD. Investigadora. (Dinamarca) . . . . . 237

JOAQUÍN ARANGO. Director del Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones del Instituto Universitario Ortega y Gasset y Director del Programa de Doctorado sobre Migraciones Internacionales . . . . . 265

**PERSPECTIVAS MIGRATORIAS HACIA EUSKADI**

Moderador: JAVIER GÓMEZ PIÑEIRO. Catedrático de Geografía  
en la Universidad de Deusto. Campus de San Sebastián. . . . . 279

BOLADJI OMER BERTIN OKÉ. Director de Inmigración. Gobierno Vasco. . . . . 283

RAMÓN JAUREGI. Director General de Planificación y  
Relaciones Internacionales, Departamenro de Servicios Sociales.  
Diputación Foral de Gipuzkoa. . . . . 289

***CLAUSURA:***

IDOIA ZENARRUZABEITIA. Vicelehendakari y Consejera de Hacienda y  
Administración Pública. Gobierno Vasco . . . . . 297



## PRESENTACIÓN

**José María GONZÁLEZ ZORRILLA**  
PRESIDENTE DEL EMEK/CVME

El presente libro recoge las conferencias pronunciadas durante el Seminario: "La inmigración en la UE. Situación y perspectivas para Euskadi" celebrado en noviembre de 2002 en Bilbao.

El Consejo Vasco del Movimiento Europeo organizó este Seminario con el objetivo de reflexionar sobre los retos y las ventajas de la inmigración y sensibilizar a la sociedad sobre las importantes consecuencias políticas, económicas, culturales y sociales de la inmigración en Euskadi.

El gran éxito de público asistente, más de quinientas personas, puso de manifiesto el interés de la ciudadanía por el fenómeno migratorio; y, a su vez, la necesidad de trasladar este debate a toda la sociedad vasca, por lo que decidimos realizar esta publicación.

La inmigración es un fenómeno universal que plantea cada vez más preguntas, pero que en lugar de esperanzas suscita en muchos casos miedo, rechazo y reacciones que derivan hacia comportamientos excluyentes, cercanos al racismo y la xenofobia, al

considerar algunos que la inmigración traerá consigo una pérdida de nuestra identidad e idiosincrasia.

Frente a esas reacciones que rompen la convivencia y amenazan la ruptura social, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo organizó este Seminario para sensibilizar a la ciudadanía sobre los retos que plantea la inmigración, contribuyendo a superar la desconfianza y el desconocimiento frente a un fenómeno para nosotros relativamente reciente.

Como europeístas, sabemos de las dificultades que hay que superar para que convivan en un mismo espacio gentes de muy diferente origen y cultura, ya que son las dificultades que, no sin grandes esfuerzos, se superaron tras la Segunda Guerra Mundial para impulsar la Europa unida. Dificultades que, aún hoy, siguen requiriendo del esfuerzo de todos nosotros para fortalecer una Europa respetuosa con la diversidad de pueblos existentes en su seno.

Los logros de este proceso de construcción europea es decir, la paz, el desarrollo económico y el modelo social, poseen un fuerte poder de atracción para miles de personas que carecen no sólo de las condiciones básicas de sanidad y alimentación, sino también de justicia, de paz, de un trabajo digno, de unas condiciones de vida aceptables y de un sistema educativo al alcance de todos.

Hay que tener presente que frente al espejismo de alcanzar la felicidad en la Unión Europea, ninguna frontera, ningún control, podrá frenar la afluencia masiva de inmigrantes. Sólo la cooperación y la puesta en marcha de políticas de desarrollo en los países más débiles económicamente disminuirá la necesidad de emigrar para todo aquel que no se conforma con la pobreza, la miseria, y aspira, legítimamente, a algo más.

Desde el Consejo Vasco, y siguiendo nuestra clara vocación federal, criticamos el fracaso de las políticas aisladas puestas en marcha por parte de los Estados miembros para controlar la inmigración ilegal y luchar contra el tráfico inhumano de personas por parte de mafias sin ningún escrúpulo. Por ello, defendemos que se agilice el compromiso de la Cumbre de Sevilla de adoptar una política común de asilo, visados, control de fronteras e inmigración antes de dos años, lo que permitirá avanzar hacia la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Sólo la gestión coordinada e integrada de las fronteras exteriores de la Unión evitará el colapso de la sociedad europea. La supresión de las fronteras interiores a nivel

europeo es un reclamo para los inmigrantes ilegales que, careciendo de oportunidades, derechos y compromisos se sumergirán en la marginación, en la desesperación, provocando la aparición de una sociedad paralela residente en ghettos, tanto geográficos como culturales, económicos y políticos, amenazando el pluralismo, la tolerancia y la democracia.

No podemos olvidar a su vez, la necesidad de una verdadera política exterior y de seguridad común europea que promueva en el mundo una nueva forma de relación a nivel internacional, y a nivel interno de todos los países, que sustituya la coacción por el consenso y la imposición por la cooperación. Una política exterior europea que fomente la prosperidad económica en los países más desfavorecidos y sirva de antídoto frente a los integristas basados en la frustración de muchas personas que sufren todo tipo de carencias, frente a la opulencia de las sociedades occidentales.

Una política exterior europea que deberá buscar con los países origen de la inmigración una cooperación positiva, evitando las amenazas de supresión de las ayudas de cooperación al desarrollo para los que no colaboren.

Siguiendo el ejemplo de los fundadores de este Consejo en el exilio hace más de 50 años, entre los que destacan José Antonio Aguirre, Indalecio Prieto, Francisco Javier de Landaburu, Manuel de Irujo, Gonzalo Nardiz... y de otros importantes impulsores de la integración europea, el Consejo Vasco del Movimiento Europeo se compromete a aportar un mensaje solidario y sincero sobre la inmigración, basado en el carácter profundamente humanista del europeísmo y evitando, no obstante, la tentación de los discursos fáciles que, hipócritamente, dicen resolver los problemas sin abordarlos o, lo que es más grave, negándolos directamente.

En efecto, el espacio europeo nos ha mostrado cómo son muchas veces los discursos falsamente integradores los que han fomentado el surgimiento de la extrema derecha, la xenofobia y el racismo, al pasar por alto los retos y dificultades que genera la inmigración en las sociedades de acogida.

En vísperas de la ampliación de la Unión Europea a más de una veintena de países, nos enfrentamos al reto de la otra ampliación, la que llega cada día a nuestras fronteras en busca de una vida mejor. El desafío europeo es cómo integrar social, económica, cultural y lingüísticamente a los inmigrantes y conseguir que sus particularidades culturales no constituyan un obstáculo para su adaptación en nuestra sociedad.

Los europeos debemos ser capaces de superar la desconfianza frente a los nuevos ciudadanos y fomentar el reconocimiento, aceptación y respeto a su identidad cultural y a sus derechos como personas.

A su vez estos nuevos ciudadanos deben participar de forma positiva y elástica en nuestra sociedad, aceptando las normas que han permitido en el continente europeo más de medio siglo de paz y prosperidad, y esforzándose no para dejar de ser lo que son, sino para combinar su identidad con el compromiso de respeto recíproco al pluralismo de la sociedad europea.

Debemos ser conscientes de que los beneficios de la inmigración para nuestra sociedad son evidentes, máxime teniendo en cuenta la necesidad de mano de obra para mantener el crecimiento económico y la estructura laboral en nuestra sociedad, que cuenta con una de las menores tasas de natalidad del mundo. Sin embargo, no debemos olvidar que los inmigrantes son personas, con una historia, una cara, una identidad, no un mero factor de producción.

Quisiera dedicar unas palabras a los protagonistas de este Seminario: los inmigrantes, y muy especialmente a los que ocupan los estratos sociales más desfavorecidos del mercado laboral, a los que son discriminados laboralmente en razón a su origen, a los que sin papeles trabajan en condiciones muy precarias y son explotados, a las víctimas de las redes de tráfico ilegal, que convierten a las personas en meras mercancías que mueren antes de llegar al destino, a los que sufren la indiferencia, la intolerancia, la marginación y el rechazo en nuestra sociedad.

A todos ellos les doy la bienvenida al proyecto europeo, un proyecto plural, construido sobre la base de valores comunes y con un destino compartido, que espero pronto sea también el suyo, porque es el único que desde la paz, la libertad, la solidaridad, la diversidad, la cooperación, el consenso y la convivencia nos permitirá construir una sociedad abierta pero cohesionada, donde el pluralismo no sea factor de fragmentación y conflicto entre culturas sino de dinamismo y nos sirva a todos para reconocer la esencia común a todas las personas, venciendo así los obstáculos para una auténtica federación europea, en la que sobre la igualdad y el respeto a la diferencia construyamos un futuro más justo para todos.

Para concluir quisiera agradecer la inestimable colaboración prestada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y la Secretaria General de Acción

Exterior del Gobierno Vasco, el Parlamento Vasco y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa en la organización de este Seminario. Reciba también nuestro agradecimiento al Master del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la UPV/EHU, por el denodado impulso que proporciona a todas nuestras actividades.



**Manuel MONTERO**  
RECTOR UPV/EHU

Quiero en primer lugar agradecer al Consejo Vasco del Movimiento Europeo y en particular a su presidente, Sr. González Zorrilla, por haberme invitado a la apertura de este Seminario, y destacar además la pertinencia del tema que se va a abordar a lo largo de sus jornadas, en un momento en que la composición social y cultural del País Vasco, pero también de toda Europa, está cambiando de un modo sustancial.

El fenómeno de la inmigración va a modificar la faz del continente y, de hecho, ha llegado ya hasta nosotros. Ello va a desencadenar, o está desencadenando ya, medidas de carácter político, social o judicial, pero ello exige también una reflexión conjunta y meditada acerca de los problemas y las oportunidades que ese fenómeno puede originar en el futuro.

La universidad es un foro de reflexión intelectual, y desde ella entendemos el esfuerzo y la pertinencia que supone la organización de un seminario de estas características. El Movimiento Europeo Internacional, representado en el País Vasco por el EMEK/CVME, mantiene y extiende la conciencia europeísta, pero se revela al mismo tiempo como un ámbito para la reflexión y el análisis. En ese sentido comparte con la universidad la inquietud por analizar estos problemas desde una perspectiva profunda, que nos ayude a comprender el futuro de una Europa cuyas coordenadas están cambiando vertiginosamente.

El fenómeno de la inmigración ha llegado tarde a España, pero lo está haciendo con especial intensidad. No se puede cerrar los ojos ante esa evidencia. Sin duda este profundo cambio demográfico puede generar cierta problemática social, pero reducirse a ella

es reducir también la perspectiva de una realidad mucho más amplia. Debemos considerar los fenómenos migratorios como una oportunidad de cambio mental y cultural, como una excelente excusa para desprendernos de prejuicios y de ideas preconcebidas.

Si algo caracteriza a Europa, a la Europa en construcción de la Unión Europea, es su clara apuesta por los valores democráticos, por la defensa de los derechos fundamentales y por la asunción de principios de igualdad, libertad y de respeto al otro. Nuestros pueblos tienen la responsabilidad de mantener esos valores precisamente ahora, cuando la riqueza cultural y social de todo el planeta está encontrando aposento en nuestra propia casa.

La historia de Europa está llena de errores, de movimientos totalitarios y de terribles experiencias humanas como el holocausto. Pero en la historia de Europa también se ha gestado, a lo largo de un largo periodo de más de 200 años, una corriente consciente de democracia y libertad, una corriente que, con vacilaciones, dificultades y retrocesos parciales, continúa afirmándose en el continente, y que tiene en la Unión Europea su expresión más profunda y ambiciosa.

Cuando ciertas opciones intolerantes, a veces estrictamente racistas o excluyentes, hablan de la disolución de nuestra cultura ante mareas de gentes extrañas, yo siempre pienso lo mismo: que la cultura, en primer lugar, nunca se disuelve, sino que se enriquece. Pero también pienso que los valores democráticos forman una parte esencial de nuestra cultura europea, y que la mejor forma de mantener la fidelidad a lo que somos es también mantener la fidelidad a los valores democráticos que representan lo mejor de nuestra propia identidad.

**Javier MADRAZO**  
Consejero de Vivienda y  
Asuntos Sociales del Gobierno Vasco

En primer lugar, quiero agradecer al Consejo Vasco del Movimiento Europeo su invitación a participar en este acto, que aborda un fenómeno que tiene para el Departamento y el Gobierno, a los que hoy represento, una especial trascendencia. Tal y como todas y todos ustedes conocen, a consecuencia del acuerdo de gobierno de septiembre del año 2001, por el cual ezker batua/izquierda unida entró a formar parte del ejecutivo vasco, se creó un nuevo órgano, la Dirección de Inmigración, que ejerce una labor pionera y ejemplar en esta materia.

Este Departamento parte del reconocimiento de que todas las personas tienen los mismos derechos, derechos que no solo deben estar proclamados en las distintas declaraciones sino que interpelan a las administraciones que los reconocen para que establezcan medidas que garanticen su cumplimiento.

En los últimos años como consecuencia de la globalización y de la desigualdad y el abuso en las relaciones económicas que impiden el progreso de la mayoría de los pueblos, se están acercando al País Vasco personas en busca de una oportunidad en sus vidas y en la de sus familias.

Estas personas se encuentran en situación de vulnerabilidad por la normativa de control de flujos que les impide ejercer el derecho al trabajo con las garantías del resto de los y las trabajadoras por las barreras lingüísticas y culturales y por la carencia de una red informal, familiar o de amparo...

Nuestra responsabilidad como Administración es promover las medidas para evitar su exclusión. Debemos promover las condiciones para el desarrollo, el progreso y el bienestar de todas las personas que viven en nuestra sociedad, sin excepción, y evitar que nadie caiga en mayor exclusión.

Los y las inmigrantes vienen a trabajar, a aprender y a descubrir una nueva sociedad. Una buena acogida permitirá que se incorporen en los mayores ámbitos sociales y laborales y que su presencia en todos ellos sea una aportación. El progreso social no viene de la exclusión, sino de la construcción participativa e implicada de todos y todas las ciudadanas.

La Dirección de Inmigración tiene como eje básico de todas sus actuaciones favorecer la integración. Para ello es básico que las administraciones públicas vascas dispongan de un plan a fin de coordinarse y poder aprovechar mejor todos los recursos. La elaboración del Plan Vasco de Inmigración es por ello una tarea importante que requiere el consenso y la adecuación de todas las administraciones que intervienen. Asimismo es preciso un consenso social. La integración solo es posible si participan todas las partes en el proceso de incorporación y comunicación que implica la misma. Para ello hemos creado un órgano, el Foro para la Integración y participación de las ciudadanas y ciudadanos inmigrantes que va a permitir recoger, reflexionar y promover medidas que logren el máximo consenso y caminar conjuntamente hacia una sociedad intercultural.

Otro de los objetivos del Departamento es apoyar la participación ciudadana en organizaciones sociales. En estos momentos está abierta la convocatoria de ayudas a asociaciones con programas de integración. Estas ayudas están dotadas con 1.202.024 € y tienen como objeto subvencionar los programas de acogida que la iniciativa social desde un comienzo ha llevado adelante para afrontar el desamparo jurídico y social de las personas inmigrantes. El papel que desarrollan es fundamental porque son ejemplo de solidaridad y con su trabajo permiten que se mantenga la ilusión de que es posible la transformación de la sociedad en una sociedad más solidaria y participativa. Es nuestra intención recoger sus propuestas y apoyarles para que continúen trabajando en la movilización social tan necesaria para evitar brotes de racismo y para lograr mayor igualdad. El Departamento tiene previsto este año subvencionar programas que desarrollen actividades sobre potenciación de la interculturalidad, fomento de la participación en asociaciones de inmigrantes, y la formación. Con ello se trata de intervenir favoreciendo la participación de los y las ciudadanas inmigrantes y la comunicación intercultural, reconociendo que es necesaria la formación para que por parte de todas y todos demos respuestas adecuadas.

En este sentido a fin de lograr la cohesión social es fundamental que por parte de las administraciones públicas atiendan a las personas inmigrantes desde la normalización.

En nuestra comunidad existen mujeres, hombres, con distintas necesidades y situaciones que atender. Nuestra responsabilidad es que desde los servicios públicos se les atienda, independientemente de su origen nacional, a fin de que tengan un trato digno, el mismo que debe recibir el resto de la ciudadanía.

Apostamos por la responsabilidad pública y por la acogida a las personas inmigrantes y confiamos en que de esta manera la sociedad vasca va a salir beneficiada ya que el principio de ciudadanía reconoce derechos y establece deberes y solo una ciudadanía responsable permite el progreso social.

Por todo ello estamos promoviendo la creación de una red pública de acogida a personas inmigrantes. Para ello estamos ayudando a los ayuntamientos para que refuercen la red primaria de atención de los servicios sociales, destinando la cantidad de 855.000 € para que contraten técnicos de inmigración y elaboren un plan local de inmigración. También se están organizando cursos destinados a los trabajadores sociales de los ayuntamientos para contribuir en la mejora de su formación. Asimismo, se han firmado convenios de colaboración con los colegios de abogados para la atención jurídica a personas inmigrantes que no disponen de documentación. Estos convenios están dotados de 228.965,65€ y tienen como finalidad colaborar en los procesos de inserción de los servicios sociales de base de los ayuntamientos en la tramitación de la documentación.

Estas medidas evidencian nuestra seriedad en asumir como primordial la responsabilidad pública en la atención a la población inmigrante. Nuestras respuestas son distintas a las dadas en otras comunidades, nuestras medidas pretenden abrir un camino de mayor comprensión y mayor comunicación para que la realidad inmigratoria sea una oportunidad para el progreso social.

En el año 2003 contamos con un presupuesto de 6.076.988 €. Nuestros objetivos para el próximo año son los de avanzar en la coordinación de servicios y recursos para la atención a la población inmigrantes, trabajar en el foro de la inmigración para lograr la implicación y participación y crear un observatorio que permita el análisis y el estudio a fin de que con la participación y el análisis podamos dar una respuesta en clave de responsabilidad y solidaridad y alejar de nuestra sociedad toda muestra de racismo.

El modelo que impulsamos es distinto, porque se parte de la confianza en que la inmigración es positiva, confianza en que la inmigración requiere de respuestas sinceras y preocupándonos por el futuro, es decir, tenemos en cuenta a las próximas generaciones de vascos y vascas que no han de tener más un pasado de persecuciones y discriminaciones sino de oportunidades.

**Josu BERGARA**  
Diputado General de Bizkaia

Los procesos migratorios han sido, y son, una constante en todas las culturas del mundo a lo largo de toda su historia. No hay pueblo, incluido el nuestro, que no haya emigrado o haya recibido inmigrantes de otros lugares empujados por causas económicas, políticas, culturales o religiosas. No nos encontramos, por lo tanto, ante un fenómeno nuevo, aunque las generaciones más jóvenes puedan pensarlo así.

Bizkaia acoge en estos momentos al mayor colectivo de inmigrantes de la Comunidad Autónoma Vasca, pero estamos todavía muy lejos de los porcentajes que registran otras comunidades y otros países. Debemos ser conscientes de que eso también cambiará. La imposición de cupos y trabas burocráticas no detendrá a la marea de gentes que llaman a nuestras puertas empujadas por la miseria, la guerra o la persecución.

En Euskadi, en Bizkaia, no somos ajenos a este proceso migratorio, ni lo hemos sido en el pasado, como decía anteriormente. A lo largo de los años hemos sido, sucesivamente, emigrantes que buscaban un futuro mejor lejos de nuestra tierra y acogedores de inmigrantes que buscaban construir una vida entre nosotros.

Hasta hace poco tiempo, hemos vivido una época de la historia de relativa estabilidad; por eso, ahora, nos llama la atención, nos sorprende o nos preocupa la creciente llegada de personas de otros países. Tanto como debieron sorprenderse, durante todo el siglo XIX y principios del XX, los vizcaínos y vizcaínas que contemplaron la llegada de gentes de otras tierras atraídas por la actividad minera e industrial.

El choque cultural para todos ellos debió de ser muy grande, costumbres diferentes, culturas diferentes e idiomas diferentes. Pero desde la distancia podemos decir que todos ganamos porque todos cedimos en ese necesario proceso de integración. Un proceso que aún no se ha culminado cuando ya se nos anuncia uno nuevo.

En este punto, es responsabilidad de todos que un fenómeno migratorio y cultural no se convierta un problema social. Si esos miles y miles de inmigrantes no ven cumplidas sus expectativas, no encuentran trabajo, ni alojamiento se ven abocados a la marginación.

Es el momento en el que muchos ciudadanos y ciudadanas empiezan a sentirse personalmente afectados; cuando los procesos de integración no funcionan adecuadamente y la exclusión llega a nuestros barrios, o cuando los inmigrantes crean pequeñas comunidades, extrañas a nuestra forma de ser, pero que a ellos les garantizan una mínima seguridad material y afectiva.

Considero que nuestra primera responsabilidad como personas, y como representantes de las instituciones, es crear las bases que permitan una adecuada integración de estos nuevos ciudadanos.

Estamos a tiempo para plantearnos, con seriedad la acogida y atención a estos grupos de personas que van a arraigar aquí, ellos y sus descendientes. Es imperativo que, además de unas condiciones mínimas de vida, respetemos la libre expresión de su cultura.

## **AVANCES PARA LA CREACION DE UNA POLITICA COMUN DE INMIGRACION Y ASILO EN LA UE**

Cristina BLANCO FDEZ. DE VALDERRAMA  
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

### **Introducción.**

El presente trabajo tiene por objeto establecer las líneas básicas de la política europea de inmigración y asilo a través de sus principales hitos, no sin antes hacer una breve mención sobre los orígenes de la misma.

La gestación de una política comunitaria de inmigración y asilo tiene dos causas claramente definidas; dos procesos socio-históricos diferenciados pero convergentes:

- 1º) La evolución de los flujos migratorios internacionales.
- 2º) El propio proceso de construcción de un espacio social europeo.

El primer proceso constituye una realidad social ante la que se da una respuesta política concreta; el segundo, la causa directa de que dicha respuesta haya seguido el rumbo que ha seguido y no otro.

Brevemente presentaremos una evolución de los flujos migratorios internacionales, en los que la UE tiene un protagonismo creciente, para después hacer mención a la causa directa de las tendencias actuales de política de inmigración en la UE: la creación de un espacio europeo de “libertad, seguridad y justicia”. Por último describiremos los principales hitos tendentes a una política comunitaria en esta materia.

### **1.- Europa: tierra de migraciones.**

Las tierras del continente europeo han sido, desde siempre, escenario de grandes movimientos migratorios. En épocas premodernas ya encontramos numerosas causas de traslados masivos, fundamentalmente de carácter forzoso: los imperios expansionistas de los asirios, persas y egipcios encuentran en suelo europeo buena parte de los escenarios de las movilizaciones que originaron. El Imperio Romano y las invasiones germánicas también generaron importantes movimientos de población, a los que siguieron la expansión del Islam durante los siglos VII y X y las Cruzadas posteriores, del XI al XIV. El descubrimiento del Nuevo Mundo generó, a partir del siglo XVI un importantísimo trasvase de población desde la Europa occidental hasta el continente americano y Australia, fundamentalmente.

Al asentamiento inicial de colonos europeos se sumará, durante los siglos XVII y XIX, el traslado forzoso de esclavos de raza negra. Se estima que hasta 1850 fueron trasladados 15 millones de africanos al continente americano. Con la abolición de la esclavitud a mediados del XIX, los esclavos fueron reemplazados por trabajadores reclutados, muchas veces a la fuerza, de otras partes del planeta. Con este sistema, el Reino Unido logró transportar unos 30 millones de personas desde el subcontinente indio hasta sus colonias americanas, africanas y oceánicas.

El sistema de la esclavitud y el reclutamiento forzoso de trabajadores favoreció la acumulación de capitales necesaria para abordar la industrialización de las potencias coloniales. Pero no toda su población saldría beneficiada del proceso. Además de generar grandes desplazamientos de otras poblaciones, algunos países europeos de finales del XIX y principios de XX iniciaron una emigración sin precedentes en la historia del continente europeo. Norteamérica recibió en este período a más de 40 millones de europeos, la mayoría de ellos británicos, alemanes e irlandeses. Pero la emigración europea no sólo se dirige a otros continentes, sino también a otras tierras del propio; la Europa empobrecida se dirige a la que inicia con éxito la industrialización. Es el caso de los

700.000 irlandeses que se trasladaron a Inglaterra, Gales y Escocia tratando de escapar de la miseria; o el de los 120.000 judíos rusos que buscaron refugio en Gran Bretaña, huyendo de la revolución; o el de los trabajadores polacos y ucranianos que fueron reclutados por terratenientes prusianos como mano de obra temporera en las plantaciones del este del Imperio. Por su parte, Francia, con un déficit demográfico importante, tuvo que recurrir a la mano de obra extranjera para hacer frente a la incipiente industrialización. Se calcula que en 1911 residían en Francia 1.200.000 extranjeros, un 3% de su población total.

Tras la segunda guerra mundial se producen algunos cambios importantes en lo referente a nuestro continente. Varios países pusieron en marcha sistemas de reclutamiento de trabajadores en connivencia con los países emisores. Así, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, Suiza, Holanda y Alemania reclutaron trabajadores desde Italia, Grecia, España, Portugal, Yugoslavia, Marruecos, Turquía y Túnez. Con este sistema se contrataba mano de obra temporal, impidiendo la reunificación familiar y el asentamiento. Las condiciones eran pactadas entre país emisor y receptor. Pero el traslado temporal terminó convirtiéndose en definitivo, pese a los fuertes controles que gravitaban sobre los trabajadores invitados. Ante esta situación y como resultado de la crisis internacional del petróleo se cerraron las fronteras europeas, limitando extremadamente los flujos. Pero los inmigrantes formaban ya importantes minorías étnicas en el seno de los países europeos con derechos consolidados.

Además de los trabajadores invitados, hubo en el período otra fuente importante de inmigración hacia Europa: la procedente de las antiguas colonias. Así, emigraron a Gran Bretaña irlandeses y gentes procedentes de la Commonwealth (Caribe, subcontinente indio y Africa). En 1.981 había en el país 1,5 millones de inmigrantes procedentes de las antiguas colonias británicas. La mayoría de ellos fueron inmigrantes espontáneos. A Francia llegaron, también de forma voluntaria, argelinos, marroquíes, tunecinos, senegaleses y mauritanos. A Holanda, por la misma razón, llegaron indonesios y caribeños.

En las últimas décadas la inmigración procedente de países no comunitarios se ha incrementado notablemente, pasando, en los últimos 15 años, de 7 a 14 millones los residentes en la UE. Incluso aquellos países que tradicionalmente fueron emigrantes, como Italia y España, se han convertido en importantes centros de atracción de inmigración no comunitaria. Su condición de “frontera exterior” de la Unión no será ajena a este crecimiento.

Son varios los factores que han contribuido a que la UE haya percibido la necesidad de afrontar la inmigración y el asilo como materias de política comunitaria de carácter prioritario: el crecimiento de las afluencias, el carácter permanente de las residencias, las tendencias internacionales que apuntan al mantenimiento (si no al crecimiento) de los movimientos migratorios, las dificultades de la convivencia que, en muchas ocasiones, han generado efectos no deseados (movimientos de corte racista y xenófobo, estallidos violentos de esta naturaleza, actitudes de discriminación...), etc.

En principio la inmigración se percibió como un fenómeno que había que controlar, con el fin de no rebasar lo que se denominó “umbral de tolerancia”. Pero los cambios de coyuntura económica y demográfica, y las investigaciones al respecto, hicieron que cambiase la percepción de la inmigración: de ser un fenómeno potencialmente negativo o amenazador pasó a constituir una importante fuente de potencialidades positivas; eso sí: siempre y cuando se gestionasen los flujos con eficacia. Los cambios en el enfoque de la inmigración, de hecho, quedan recogidos en la *Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y Parlamento sobre una política comunitaria de inmigración*, de 22 de Diciembre de 2000. Hay que decir, sin embargo, que actualmente esta perspectiva se encuentra estancada tras los atentados del 11 S de 2001.

Por tanto, y resumiendo, podemos decir que la política de inmigración y asilo en Europa sufre dos cambios importantes en las dos últimas décadas:

- 1º) De constituir materia de política nacional, a lo sumo sujeta a recomendaciones y convenios intergubernamentales, a constituir materia de política comunitaria de importancia capital para el conjunto de la Unión. En este camino nos encontramos actualmente.
- 2º) De fomentar fundamentalmente el control de fronteras exteriores, recabando poco protagonismo las medidas encaminadas a la integración de los inmigrantes ya asentados, se ha pasado a una idea de gestión de los flujos, seleccionándolos por orígenes, cometidos y tiempos, de manera que éstos sean positivamente funcionales (para todos, según se dice). Hay que decir, sin embargo, que la tendencia hacia una gestión eficaz de los flujos se truncó con los atentados del 11 S de 2001, notándose, desde entonces, un recrudecimiento en la idea de control de fronteras exteriores. Describamos estas etapas en sus hitos más relevantes.

## 2.- La creación de un espacio europeo.

La política de inmigración y asilo en la UE ha sido tradicionalmente competencia de los respectivos gobiernos nacionales, ejerciendo cada Estado una preciada soberanía sobre la gestión de las propias fronteras. El progresivo acercamiento entre los países de la UE, tendentes a crear un verdadero “espacio europeo”, conminaba a los Estados miembros a elaborar políticas migratorias y de control de fronteras con una creciente coordinación y colaboración conjunta. Pero el verdadero cambio sustancial se produciría en 1997, con la firma del Tratado de Amsterdam:

“Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se estableció firmemente la competencia comunitaria en las áreas de la inmigración y el asilo. De ser una cuestión objeto de coordinación intergubernamental bajo el Tercer Pilar, la responsabilidad de desarrollar la política se trasladó al Primer Pilar, debiendo adoptar el Consejo un programa de acción destinado a establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia” (COM, 2000, 757 final).

Y, precisamente, en la creación de este espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, que se consagrará años después en Tampere, encontramos la segunda causa de la adopción de la política de inmigración y asilo, junto con el control fortificado de fronteras exteriores, como materia de carácter comunitario, más allá de la colaboración intergubernamental.

La creación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, tiene sus orígenes en el acuerdo firmado en 1984, al margen de la UE, entre Francia y Alemania: el Acuerdo Schengen. Dicho acuerdo, firmado con posterioridad por numerosos países (entre los que se encuentra España en 1991), se adoptó con la finalidad de crear un espacio común en el que se eliminasen las fronteras interiores y se adoptase la libre circulación de personas entre los países del llamado “espacio Schengen” .

Efectivamente, el *espacio Schengen* caminaba hacia la total libertad de movimientos dentro de las fronteras interiores, siempre y cuando se reforzase y extremase el control de las fronteras exteriores. De hecho, el cruce de fronteras exteriores suponía un exhaustivo control, tanto para entrar como para salir, que quedaba justificado en aras de la seguridad nacional y el orden público de los países firmantes. La idea de frontera como elemento de seguridad interior a reforzar de cara al exterior cobra así su máxima expresión, lo cual genera consecuencias concretas en el tratamiento de la extranjería y la inmigración.

El Convenio de Schengen puede considerarse el primer embrión de la toma de decisiones comunes en materias que anteriormente se consideraban de índole nacional, como son los visados, el derecho de asilo, el control de fronteras exteriores y la cooperación entre policías y aduanas.

La idea de eliminar fronteras interiores dentro de la UE encajaba a la perfección con los planes de los europeístas más entusiastas, quienes querían que Europa fuese algo más que un conjunto de reglas para un ventajoso intercambio comercial. Espacio social europeo, derechos sociales europeos, ciudadanía europea... eran ideas que requerían de la construcción de un espacio físico verdaderamente común. La supresión de fronteras interiores era el mecanismo perfecto para fomentar y consolidar una identidad europea; favoreciendo la movilidad interna esto sería más fácil de conseguir.

El Tratado de Maastrich de 1992 recoge la idea, aunque tímidamente todavía. Si bien trazó la vía de la Unión Económica y Monetaria, en relación con la creación de un espacio europeo de libre circulación y seguridad sólo se declaró la voluntad para garantizarla; pero aún faltarían dos cuestiones importantes: dotar de medios eficaces que garantizaran la seguridad dentro de este espacio europeo, y asumir las decisiones que afectan a la misma mediante las instituciones comunitarias, y no en forma de acuerdos intergubernamentales.

El Tratado de Amsterdam abordaría estas necesidades, consagrándose definitivamente la idea de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el seno de la UE, dentro del cual existiese total libertad de movimientos.

¿Qué relación tiene la construcción de este espacio interior con la política de inmigración y asilo? La relación es directa, pues la supresión de fronteras interiores lleva, por lo menos aparentemente, aparejada el refuerzo de las exteriores. Las fronteras exteriores constituyen el acceso de la inmigración hacia la UE. Si los países previamente controlaban los flujos migratorios, ahora este control deberá recaer en el conjunto de la UE, asumiendo las fronteras de los países fronterizos como propias del conjunto.

Esta relación la encontramos reflejada en el art. 2 del Tratado de la UE, tras los acuerdos de Amsterdam, en el cual se cita como objetivo.

“Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas

adecuadas respecto al control de fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención de la lucha contra la delincuencia” (art. 2)

Con el nuevo Tratado, decíamos, se establece que la política de inmigración y asilo deberá constituir materia comunitaria. Así, la política de visados, las condiciones de expedición de permisos de residencia a los inmigrantes, los procedimientos de asilo y las normas en materia de cooperación judicial civil deberán someterse a normativa comunitaria. Para llegar a ello, se prevé un período transitorio de 5 años desde la entrada en vigor del Tratado (lo hace en 1999). Durante ese período, el Consejo seguirá decidiendo por unanimidad; transcurrido ese tiempo se podrán aplicar procedimientos de decisión comunitarios.

Así, con el Tratado de Amsterdam queda establecida la necesidad de desarrollar una política comunitaria en materia de inmigración y asilo como consecuencia del establecimiento de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, en el que desaparecen las fronteras internas. Solo quedaría empezar a dar forma práctica a la idea. La reunión del Consejo en Tampere, en octubre de 1999, será la ocasión para ello.

### **3.- Hitos en la gestación de una política comunitaria de inmigración y asilo.**

Si el Tratado de Amsterdam define de forma programática que las políticas de inmigración y asilo deben formar parte del ámbito comunitario, los acuerdos de Tampere constituyen el inicio de la puesta en práctica de tal definición.

El objetivo genérico sobre el que trabaja el Consejo en Tampere, reunido durante los días 15 y 16 de octubre de 1999, queda expresamente recogido en varios de los párrafos iniciales que preceden a sus 62 conclusiones, así como la importancia concedida al mismo. Por ejemplo:

“El Consejo Europeo está resuelto a que la Unión se convierta en un espacio de libertad, seguridad y justicia, utilizando plenamente las posibilidades que ofrece el Tratado de Amsterdam. El Consejo Europeo lanza un firme mensaje político para confirmar la importancia de este objetivo, y ha acordado una serie de orientaciones y prioridades políticas que convertirán rápidamente este espacio en una realidad. El Consejo Europeo situará y mantendrá este objetivo entre las máximas prioridades de su programa político.”

Los objetivos concretos los encuadran bajo cuatro epígrafes:

- una política de asilo y migración común de la Unión Europea;
- un auténtico espacio europeo de justicia;
- lucha contra la delincuencia a escala de la Unión
- y una acción exterior más firme.

Dentro del objetivo de conseguir esta política común de asilo y migración, el Consejo de Tampere establece cuatro líneas de actuación:

- la colaboración con países de origen;
- la creación de un sistema europeo común de asilo,
- el ofrecimiento de un trato justo a los nacionales de terceros países
- y la *gestión* de los flujos migratorios.

En relación con este último punto cabe decir que, en realidad, se habla casi exclusivamente de control y no tanto de gestión. Sólo en uno de los puntos de documento se utiliza el concepto “gestión”, si bien no se especifica su contenido o significado.

Sin embargo se abunda en la idea de control de fronteras en sus diversas manifestaciones. Así se habla de la lucha contra la inmigración ilegal, de sanciones severas para quienes trafiquen con seres humanos (punto 23); de refuerzo de la cooperación y asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembro (punto 24); del “control efectivo de las futuras fronteras exteriores de la Unión por profesionales con formación especializada” (punto 25); del apoyo a países de origen y tránsito para que asuman las readmisiones que les competan, combatan el tráfico de migrantes en origen y promuevan el retorno voluntario (punto 26); y de recomendaciones para celebrar acuerdos de readmisión con terceros países (punto 27).

La erradicación de la inmigración ilegal mediante medidas de control y sanción es una de las prioridades de Tampere en materia de inmigración. Pero también hay que decir que no es la única, pues se dedica todo un apartado a la integración de los inmigrantes y

a la lucha contra el racismo y la xenofobia. Es verdad, no obstante, que ese trato igualitario y “justo” hacia los nacionales de terceros países se supedita a la legalidad y durabilidad de su residencia, como se puede comprobar en el punto 21 del documento de conclusiones.

Los Acuerdos de Tampere establecen, así, los criterios y las líneas directrices que deberán guiar la futura política comunitaria de inmigración y asilo. Pero todavía queda mucho por hacer. La Comisión será la encargada de elaborar programas y calendarios concretos, haciendo camino práctico para el diseño de esta política. Los comunicados de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo dan cuenta de los avances en este sentido. Especial importancia tiene la Comunicación de la Comisión Europea señalada como COM (2000)757 final, de 22 de noviembre de 2000, sobre *una política comunitaria de migración*. En ella se consagran los acuerdos de Tampere, señalando la necesidad de hacer camino en el sentido de elaborar una política común en esta área:

“[la Comunicación de la Comisión] se presenta en un momento en que la función de la UE en materia de migración reviste especial interés por varias razones. La disminución prevista de la población de la UE en las próximas décadas ha llamado la atención de la opinión pública. Al mismo tiempo, la escasez de mano de obra en algunos sectores está creando dificultades en varios países. Se está generalizando la creencia de que, en este nuevo contexto económico y demográfico, la tradicional falta de política de inmigración que ha dominado el pensamiento durante los últimos 30 años, ya no es adecuada”.

Con esta comunicación se inicia un nuevo enfoque del fenómeno migratorio en Europa; enfoque que presta atención a la funcionalidad de los flujos migratorios para la situación socioeconómica de los países de la Unión y no desea simplemente frenar las afluencias migratorias. Es el nuevo enfoque de la *gestión* de los flujos migratorios en Europa frente al simple cierre de fronteras.

En el documento citado se presentan criterios y enfoques muy interesantes sobre los que fundamentar una actuación conjunta. Así, se habla de la conveniencia de desarrollar políticas que utilicen la migración en beneficio mutuo del país de origen y de acogida; de entender la migración como un patrón de movilidad que no impida mantener los vínculos con el país de origen (favorecer la movilidad de ida y vuelta); de dotar a los ciudadanos extranjeros de derechos y obligaciones similares a los de los ciudadanos de la Unión (siempre que se encuentren residiendo legalmente); de favorecer el asentamiento de comunidades familiares (fomento de la reagrupación); de luchar contra el racismo y la

xenofobia “como uno de los primeros objetivos de sus esfuerzos [de la Unión] para crear una zona de libertad, seguridad y justicia”; de adoptar un enfoque amplio de regulación y gestión de los flujos migratorios, en el que la lucha contra la inmigración ilegal sea uno de los principales objetivos... A partir del reconocimiento de los factores que debe tener en cuenta una política comunitaria de inmigración y asilo, la Comisión establece criterios básicos a tener en cuenta para llegar a su elaboración con medidas concretas asumibles por y para todos los Estados miembros. El espíritu que impregna todo el documento es el del reconocimiento de la inmigración como fenómeno beneficioso, siempre y cuando esté controlada, regulada y organizada en torno a objetivos concretos.

Los trabajos de la Comisión siguen en esta línea. En 2001 elaboran una nueva Comunicación, la señalada como COM (2001) 387 final, de 11 de Julio, titulada *Comunicación relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración*. En esta Comunicación se aporta un método procedimental a seguir, además de plantear directrices concretas en materia de inmigración y asilo. Dicho método, denominado método abierto de coordinación, se basa en la aprobación, por el Consejo, de directrices plurianuales para la Unión, combinadas con un calendario para la realización de los objetivos. Las directrices se incorporarán a la política nacional teniendo en cuenta las disparidades nacionales y regionales. La Comisión propone definir directrices en los ámbitos siguientes, ofreciendo sugerencias sobre el contenido de las mismas:

- Gestión de los flujos.
- Admisión de inmigrantes económicos.
- Asociación con terceros países.
- Integración.

Seis son las directrices presentadas para su estudio:

- 1ª) Elaborar un método global y coordinado de gestión de las migraciones.
- 2ª) Mejorar la difusión de información sobre las posibilidades de entrada en la UE y las consecuencias de utilización de vías clandestinas.
- 3ª) Reforzar la lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos.
- 4ª) Establecer una política coherente y transparente de empleo y procedimientos de apertura del mercado laboral nacional a países terceros.

- 5ª) Integrar las cuestiones relativas a las migraciones en las relaciones con los terceros países.
- 6ª) Garantizar la elaboración de políticas de integración para los nacionales de países terceros que residen legalmente en un país de la UE.

Meses más tarde, la Comisión presenta otra Comunicación al Consejo y Parlamento, ahora sobre *Una política común de inmigración ilegal* COM (2001)672 final, de 15 de noviembre de 2001. Su objetivo es desarrollar la tercera directriz propuesta anteriormente, pero termina siendo todo un enfoque global para abordar el problema de la inmigración ilegal: se definen conceptos, se determina la complejidad del fenómeno y se elabora un completo plan de acción para luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la UE.

La reunión del Consejo en Laeken, celebrada tras los atentados de 11 de septiembre de 2001 (los días 14 y 15 de Diciembre de 2001), marcará un cambio de rumbo al establecerse como prioritario el desarrollo de una política europea común de seguridad y defensa. En este marco, la política migratoria queda reducida, de nuevo, a un mero reforzamiento de fronteras exteriores. De hecho, poco se habló de la política de inmigración y asilo y del estado en el que se encontraba. Entre el Consejo de Laeken en Diciembre de 2001 y el celebrado en Sevilla en Junio de 2002, tanto los trabajos de la Comisión como los del Consejo más cercanos al ámbito de las migraciones se refieren al reforzamiento de las fronteras exteriores y a la lucha contra la inmigración ilegal. Así, la Comisión elabora una Comunicación titulada *hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea* (7-5-2002); por su parte, la Presidencia del Consejo elabora dos documentos en Junio de 2002, preparatorios del Consejo de Sevilla, titulados *Avances en la lucha contra la inmigración ilegal* y *Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE*.

Ya en la reunión del Consejo en Sevilla, en Junio de 2002, la inmigración y asilo vuelven a tener un cierto protagonismo, a pesar de la prioridad que adquiere la ampliación futura de la UE por los retos que la misma plantea a los actuales miembros. En el apartado III de las Conclusiones, la Presidencia resume lo que se considera prioritario en los avances relativos a la política de inmigración en la UE. Concretamente hace referencia a cuatro aspectos:

- Medidas para luchar contra la inmigración ilegal: lista de países con necesidad de visado, sistema común de identificación de visados, acuerdos de readmisión, políticas de expulsión y repatriación...
- Gestión de fronteras exteriores: creación de una policía europea de fronteras, constitución de un órgano de expertos en fronteras, etc.
- Política de inmigración como materia de relaciones con terceros países: incluir cláusulas de readmisión obligatoria en los acuerdos de cooperación, sancionar a los países que no colaboren adecuadamente en materia de emigración ilegal...
- Trabajos legislativos sobre la política común de inmigración y asilo: especialmente se insta a finalizar los trabajos legislativos iniciados en materia de asilo: requisitos para obtener el estatuto de refugiado y normas comunes de procedimiento de asilo.

En suma, la política de inmigración y asilo en la UE ha vuelto a adquirir un marcado tono de control de fronteras y de lucha contra la inmigración ilegal. Parece que el tema de la inmigración en la UE ha vuelto a ser incluido en el sombrío reino de la amenaza y del peligro, bajo las formas de la ilegalidad y la delincuencia y, de momento, todos los esfuerzos van en la dirección de combatirlas. Quizá sea ésta una situación transitoria y en un futuro inmediato se retomen asuntos pendientes como la integración y convivencia entre todos, la cooperación al desarrollo de países emisores de mano de obra, o simplemente la gestión de los flujos bajo la asunción de que los movimientos migratorios pueden tener también efectos positivos para los países receptores.

**Jordi BORJA**  
Geógrafo Urbanista

## **CIUDADANÍA EUROPEA. UNA PROPUESTA<sup>1</sup>**

### **Relanzamiento democrático de la UE y la Ciudadanía**

#### **1. Por una Ciudadanía europea**

La UE sólo tendrá un desarrollo democrático si hace posible la ciudadanía europea.

El ejercicio de los derechos de ciudadanía política requiere la existencia de instituciones representativas y mecanismos de participación individual y colectiva.

La ciudadanía no es plenamente efectiva si los derechos políticos no van acompañados de un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales que permitan la participación real en los asuntos generales.

En Europa, en la UE, hay ciudadanos, los que tienen la nacionalidad del país en que viven, pero el resto no son plenamente ciudadanos. Ni los comunitarios ni, menos aún, los no comunitarios.

---

<sup>1</sup> Esta propuesta se basa en las ideas expuestas en el libro "La ciudadanía europea" de Jordi Borja, con la colaboración de G. Dourthe y V. Peugeot.

Pero, sobre todo, si bien hay ciudadanos en Europa, no hay ciudadanos europeos. Los derechos ciudadanos en el ámbito de la UE representan un grave retroceso respecto al nivel alcanzado por la ciudadanía en cada Estado.

Europa requiere un proceso constituyente que construya una unión política basada en la legitimidad democrática representativa y participativa, asumida por todos aquellos que en ella viven, y unos Estados generales que pongan en marcha un proceso participativo en la construcción de la UE.

## **2. Por unos Estados generales europeos hacia una Asamblea constituyente**

Se propone una iniciativa conjunta de los Parlamentos nacionales, de las instituciones regionales y locales y de las organizaciones sociales, económicas y culturales y de los movimientos cívicos.

Los Estados generales se desarrollarán a lo largo de seis meses, previos a la “Asamblea constituyente” que se propone a continuación.

Los Estados generales tienen tres objetivos principales:

Abrir amplios debates a nivel local, regional y nacional sobre el proyecto europeo, sobre la UE como organización y sobre los derechos y los deberes de los ciudadanos y ciudadanas de la Unión. Las ciudades, sus municipios, asumen la responsabilidad de organizar, conjuntamente con la sociedad civil, los actos de información y debate. Sin perjuicio que, apoyándose en estos actos de base, los gobiernos regionales y nacionales, organicen también actividades similares. Se estimulará a los medios de comunicación a difundir este debate ciudadano.

Se elaborarán propuestas, tanto en ámbitos territoriales como sectoriales (regiones y ciudades, Parlamento nacionales, organizaciones sociales, profesionales y económicas, movimientos cívicos, colectivos de expertos, etc. que se unificarán, según la naturaleza de los proponentes, para llevarlas a la Asamblea constituyente. Estas propuestas se referirán tanto a la futura “Carta Constitucional europea” como a la “Declaración de los Derechos y Deberes de las ciudadanas y de los ciudadanos europeos”.

Los Estados generales concluirán con la designación de delegaciones que llevarán las propuestas a la Asamblea constituyente para ser debatidas y, en su caso, votadas por los constituyentes.

### **3. Por una Asamblea constituyente**

Antes de la ampliación de la UE, es preciso implementar una Asamblea constituyente encargada de establecer un nuevo marco ético, político e institucional para la UE.

Esta Asamblea constituyente será convocada conjuntamente por el PE y el Consejo Europeo y se celebrará bajo los auspicios del PE. La Comisión Europea será consultada a lo largo de todo el proceso.

El texto resultado de los trabajos de la Asamblea constituyente se someterá a un referéndum europeo. Si este texto consigue una doble mayoría, es decir la mayoría de votos, y una mayoría cualificada de los Estados miembros, adquiere fuerza de derecho, dejando una posibilidad de “opting out” a los Estados miembros que no deseen refundar Europa.

### **4. Por una iniciativa constitucional con participación ciudadana**

- 1) La elección de una Asamblea constituyente puede ser propuesta por una “iniciativa constitucional” impulsada por un grupo de ciudadanos. Requiere las firmas de diez millones de ciudadanos europeos.
- 2a) Ya sea el PE y el Consejo aceptan la implementación de un proceso constituyente y convocan juntos la elección de una Asamblea constituyente,
- 2b) Se somete la cuestión de la implementación de un proceso constituyente a un referéndum europeo, que necesita una doble mayoría de los votantes y de los Estados miembros.

En este enfoque, incluso el inicio de un proceso constituyente depende tan sólo de los ciudadanos europeos para evitar que se otorgue una Constitución europea contra los ciudadanos o el bloqueo del proceso constituyente por parte de los políticos.

## **5. Por un Referéndum europeo**

La Asamblea constituyente someterá a referéndum, el mismo día y con el mismo contenido, en todos los países de la UE, un texto que recogerá los principios básicos de la Constitución europea que incluye la Carta de Derechos y Deberes de las ciudadanas y ciudadanos europeos.

## **6. Por una Carta de Derechos fundamentales**

La UE garantiza los derechos cívicos fundamentales en una “bill of rights” o “Carta de los Derechos fundamentales”. En particular, incluye la no discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades, la protección de la esfera privada (inviolabilidad de la vivienda, secreto de los medios de comunicación...), el derecho a la seguridad de las personas, la libertad de conciencia, el derecho de huelga y de asociación, los derechos de los niños, la libertad de la ciencia y de la cultura, el derecho a la vida familiar, etc. Dicha “bill of rights” debe extenderse a los derechos sociales.

El respeto de estos derechos se impone a todas las instituciones de la Unión y son directamente aplicables por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

## **7. Desarrollo de la democracia representativa**

### **El Consejo de Estados**

El actual Consejo de ministros es sustituido por un Consejo de los Estados, en el que cada Estado miembro está representado por un “Alto representante de asuntos europeos”, elegido por el Parlamento nacional a propuesta del gobierno.

### **La iniciativa Institucional**

El derecho de iniciativa en el primer pilar, actualmente dependiente exclusivamente de la Comisión, es transferido conjuntamente al Consejo de Ministros y al PE.

### **Elección del PE**

Es preciso implantar un sistema electoral único en toda la Unión para designar a los miembros del PE. Este sistema se caracteriza por:

### Un escrutinio con sistema proporcional.

Un sistema de dobles listas: una tercera parte de los diputados europeos son elegidos en una lista europea transnacional, constituida por candidatos de origen nacional o regional diferente. Esta lista puede presentarse ya sea mediante un partido político europeo, ya sea mediante un movimiento de ciudadanos organizado a escala europea. Los otros dos tercios de los diputados son elegidos en las grandes circunscripciones regionales.

El elector dispone de dos papeletas de voto, una para la designación de los candidatos transnacionales, otra para la designación de los candidatos regionales.

Cuando un partido o un movimiento cívico no puede o no desea proponer una lista transnacional, puede someter a los electores, únicamente, candidatos regionales. Podrá entonces completar su lista regional mediante la lista transnacional de otro partido o movimiento.

### **Los Parlamentos nacionales y la UE**

Las disposiciones constitucionales o legislativas propias de cada Estado miembros serán modificadas en caso de necesidad para:

- Permitir a los Parlamentos nacionales elegir al “Alto representante de asuntos europeos” miembros del Consejo de los Estados (antiguo Consejo de ministros).
- Aumentar el control de los Parlamentos nacionales en sentido ascendente y descendente sobre su alto representante (antes ministro).

### **Elección de la Comisión**

#### a) Elección por parte del PE

Los comisarios europeos y el presidente de la Comisión son elegidos por el PE, inmediatamente después de la elección de éste. Los partidos políticos europeos proponen una lista de comisarios, así como un candidato a la presidencia y su programa de acción, a los sufragios del Parlamento.

- b) Designación automática del presidente de la Comisión en función de la mayoría parlamentaria.

El partido o la coalición que obtiene la mayoría en el PE consigue que su candidato a la Presidencia de la Comisión sea designado automáticamente.

Cada partido tienen la obligación de anunciar durante su campaña cuál es su candidato a la Presidencia de la Comisión.

- c) Elección por sufragio universal directo.

De manera simultánea, el PE y el Presidente de la Comisión Europea son elegidos por sufragio universal.

Cada partido político presenta a los electores una lista de diputados y un candidato a la Presidencia. Pero las dos votaciones son autónomas (posibilidad de votar por un pre-presidente de un partido distinto del de los diputados).

### **La codecisión**

El conjunto de procedimientos legislativos, presupuestarios, así como la aprobación de los acuerdos internacionales, debe someterse al procedimiento de codecisión (aprobación conjunta por el PE y por el Consejo de Estados (o ministros).

## **8. Derechos y libertades: por una democracia europea participativa**

### **Libertad de circulación**

Abrogar las disposiciones de las directivas 90/364/EEC (20/06/90) y 90/365/EEC (28/06/90) que retira el derecho de libre circulación a los súbditos de la Unión que no pueden presentar la prueba de ingresos suficientes en su país de residencia.

De manera general, suprimir el conjunto de obstáculos a la libre circulación de las personas (y no sólo de los nacionales), de conformidad con el artículo 7 del tratado CE.

## **Partidos políticos europeos**

Las adhesiones a los partidos políticos europeos deben poder hacerse sobre una base individual y no a través de los partidos políticos nacionales.

En la medida en que faltase una base legal para hacerlo, es preciso crear un estatuto de partido político transnacional, lo cual puede efectuarse sin tener que modificar los tratados.

Por fin, es importante suprimir el obstáculo jurídico existente en ciertos Estados miembros que prohíbe a los no nacionales afiliarse a un partido político o votar, haciendo así inaplicable de hecho el artículo 8b del Tratado de Maastricht (derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones locales y europeas).

## **Libertad de asociación**

Cualquier residente de la Unión tiene derecho, sea cual sea su nacionalidad, a constituir un partido, un sindicato o una asociación con otros residentes, o a participar en las actividades de organizaciones existentes.

## **Derecho a ser consultado**

Cada individuo y cada colectivo debe poder dar su opinión sobre cualquier decisión y recibir respuestas motivadas por las instituciones comunitarias responsables.

Cada institución europea, en particular el PE, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, tendrá por misión coordinar la consulta de las organizaciones sociales y ciudadanas y de las colectividades y transmitir sus opiniones hacia las instancias superiores.

Todas las formas de encuentros y de intercambios directos transnacionales entre ciudadanos, asociaciones y colectividades, serán favorecidos.

## **La iniciativa ciudadana**

### *Iniciativa ciudadana para las modificaciones de los Tratados*

- 1) Es posible proponer modificaciones de los Tratados ya sea por el PE, ya sea por siete Parlamentos nacionales o incluso por una “iniciativa ciudadana para la modificación de los Tratados”.

- 2) “Una iniciativa ciudadana para la modificación de los Tratados” puede impulsarse (y retirarse) por un grupo de ciudadanos: los “firmantes iniciales”. Requiere las firmas de diez millones de ciudadanos europeos.
- 3) El PE y el Consejo de ministros recomiendan a los ciudadanos europeos la aprobación o el rechazo de la modificación propuesta. Asimismo, también pueden someter un contraproyecto a referéndum europeo de doble mayoría, es decir, de la mayoría de los votantes, todo ello en una mayoría cualificada de los Estados miembros.

#### *Moción popular para los actos comunitarios*

Es posible proponer propuestas o modificaciones de actos comunitarios (directivas, reglamentos, etc.) mediante una “moción popular” de los propios ciudadanos.

Una “moción popular” puede ser lanzada (y retirada) por un grupo de ciudadanos: los “firmantes iniciales”. Requiere las firmas de 500.000 ciudadanos europeos.

El PE decide la aprobación o el rechazo de la modificación propuesta. Los “firmantes iniciales” de la moción popular tienen derecho a defender su propuesta ante los diputados.

#### *La iniciativa legislativa popular*

Si el PE rechaza la moción popular, los “firmantes iniciales” de dicha propuesta pueden promover una “iniciativa legislativa” sobre el tema. Requiere las firmas de cinco millones de ciudadanos europeos recogidas en un plazo de seis meses después de la decisión negativa del PE.

La propuesta o la modificación son entonces sometidas al referéndum de doble mayoría, es decir, de la mayoría de votantes, en una mayoría cualificada de Estados miembros.

En el marco de este referéndum, el PE y el Consejo recomiendan conjuntamente a los ciudadanos europeos la aprobación o el rechazo de la propuesta. También pueden presentar un contraproyecto.

### *Ayuda judicial europea*

La UE construye un sistema independiente de ayuda judicial europea. Este sistema debe ofrecer: por una parte, una ayuda jurídica y lingüística a todo individuo presente en el territorio de la Unión para que pueda proteger sus derechos fundamentales y, por otra parte, una ayuda jurídica y lingüística a los ciudadanos europeos cuando se encuentran fuera del territorio de la Unión, siempre y cuando el Estado miembro no cumpla esta función.

## **Nacionalidad y ciudadanía**

### **9. Ciudadanos europeos: comunitarios y no comunitarios**

Son ciudadanos europeos los que tengan la nacionalidad de un país de la UE. En tanto que residentes en un país de la UE sea cual sea su nacionalidad, tendrán iguales derechos políticos, sociales y civiles que los nacionales del país. Los ciudadanos europeos podrán adquirir la residencia legal al cabo de tres meses de haber registrado su residencia en un país de la UE.

Tienen derecho a adquirir la ciudadanía europea todas aquellas personas que, teniendo la nacionalidad de un país no miembro de la UE, puedan justificar tres años de residencia legal en la UE. La ciudadanía europea comportará la igualdad de derechos y deberes con los nacionales del país de residencia.

La presencia de una población de origen no comunitario plantea un serio déficit de ciudadanía. No hay gestión democrática de la ciudad si una parte de su población está de entrada formalmente excluida por su estatuto político jurídico. Esta “capitis diminutio” contribuye a “legitimar” las actitudes xenófobas y racistas. La atribución automática del derecho a adquirir la ciudadanía, con el corolario de asumir los deberes que ésta comporta, tiene estas finalidades :

- a) Aplicar el mismo estatuto jurídico a todos los residentes.
- b) Desvincular este estatuto del concepto de nacionalidad que vehicula elementos históricos y culturales muy emocionales y que facilita la arbitrariedad al hacer depender la ciudadanía de la asimilación de los códigos de integración social.

- c) Facilitar el reagrupamiento familiar, de modo que no podría negarse a los familiares directos de ciudadanos europeos.
- d) Permitir la coexistencia de la ciudadanía europea con el mantenimiento de la nacionalidad de origen. Con independencia de que una gran parte de la población de origen no comunitario no tenga proyecto de retorno, sí tiene derecho a mantener y desarrollar elementos de identidades específicas.

Terminar con la situación aberrante de descendientes de “no comunitarios”, que no tienen otro país que aquél en el que han nacido y donde se han educado, pero a los que en cambio se niega el derecho a la ciudadanía.

## **10. Acceso a la residencia legal de la población no comunitaria**

La residencia legal de los no nacionales de un país de la UE será promovida de oficio por los gobiernos locales o regionales en su territorio o a instancia de la persona interesada. Esta tramitación debería resolverse en el plazo máximo de un año y entre tanto se otorgará o se prolongará un permiso provisional de residencia.

La residencia legal debe poder tramitarse en un ámbito de proximidad porque es donde más pueden apreciarse las circunstancias personales y donde más accesible es la administración. Sin perjuicio de lo que regule la legislación europea o estatal en cuanto a las condiciones de ingreso en el espacio europeo, el solo hecho de justificar una residencia de hecho, un domicilio, un vínculo familiar directo o una actividad (laboral, educativa) deberá implicar la atribución de la residencia legal.

La tramitación y resolución de la residencia legal corresponderá a un organismo mixto de ámbito local o regional constituido por representantes del Estado, de las autoridades locales y del poder judicial. Este organismo aplicará, en tanto no se haya completado la “comunitarización” del tercer pilar (migraciones, seguridad interior, justicia), la legislación internacional y nacional que corresponda y teniendo en cuenta especialmente la protección de los derechos humanos básicos. En cada ámbito regional, existirá un tribunal de defensa de los derechos humanos al que podrán recurrir aquellos a los que se deniegue la residencia legal y cuya resolución será recurrible ante los tribunales nacionales y europeos.

La presión social que puede coaccionar en ciertos casos a las autoridades locales aconseja atribuir la gestión de la legalización de la residencia a un organismo mixto en el que participen también representantes del Estado (el cual por ahora fija las condiciones básicas de acceso y permanencia en el territorio) y del poder judicial (que debería asumir una posición de aplicador no sólo de las normas legales específicas, sino también de las que se derivan de los principios generales del derecho, de las declaraciones de derechos humanos suscritos por los Estados y de los convenios y tratados internacionales). La ciudad y el territorio deben ser gobernables, pero también deben ser lugar de refugio y ámbito de inserción.

## **11. De la residencia legal a la ciudadanía**

La adquisición de la ciudadanía europea será reconocida por un organismo descentralizado de la UE previa solicitud de la persona interesada, no pudiendo denegarse si se cumplen los requisitos de residencia anteriormente expuestos. La no atribución de la ciudadanía europea será recurrible ante el Tribunal de Justicia europeo.

El pasaje de la residencia legal a la ciudadanía europea sólo depende del automatismo del tiempo. Las autoridades europeas deben limitarse simplemente a reconocerlo y atribuir así un estatuto que iguale a los no comunitarios con los nacionales del país en el que viven en permanencia, sin depender de los avatares de las políticas “nacionales” o de los estados de opinión pública.

Los residentes de nacionalidad extracomunitaria podrán optar alternativamente a la ciudadanía europea, a la doble o a la multinacionalidad en el marco de las legislaciones estatales, o a mantener únicamente su estatuto de residente sin ciudadanía si así lo desea.

En la medida en que la adquisición de la ciudadanía supone atribuir derechos y deberes es obvio que requiere voluntariedad por parte del sujeto.

Se deja la puerta abierta a la posibilidad de mantener indefinidamente la residencia legal o de obtener la doble o la multinacionalidad si así lo permiten las legislaciones estatales.

En ningún caso la adquisición de la ciudadanía europea supondrá la renuncia a la nacionalidad extracomunitaria.

Se trata de sumar atributos, no de eliminar unos para poner otros. Ya nos hemos referido al derecho a mantener la nacionalidad originaria. La cohesión del grupo, la identidad cultural, la vida colectiva de una población procedente de otra área pueden ser mecanismos importantes de cooperación y progreso colectivos y también de inserción global.

Evidentemente el retorno al país de origen o a otro país exterior a la UE para un largo período o para siempre significará la pérdida del estatuto político de ciudadano europeo, sin perjuicio de que se mantengan los derechos sociales adquiridos y se establezcan procedimientos destinados a facilitar el retorno o el ingreso futuro en el espacio comunitario.

### **Derechos sociales y elementos constitutivos de la ciudadanía europea**

#### **12. Derechos sociales fundamentales: por un sistema común en la UE y en el conjunto de poderes públicos europeos**

Los Tratados no contienen un inventario exhaustivo de los derechos fundamentales a los que el Tribunal de Justicia podría hacer referencia para controlar los actos comunitarios. Este conjunto no corresponde a la evidencia ni a las necesidades ni a la situación actual de la Unión, que se enfrenta a numerosos problemas como la exclusión, el desempleo y la crisis de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, y se muestra incapaz de enfrentarse a los múltiples problemas que surgirán tras la ampliación a países que carecen todavía de experiencia sobre la intervención social en la economía de mercado. Por otra parte, este conjunto debe hacerse más comprensible, más sencillo, más coherente y más eficaz.

Ha llegado el momento de instituir un sistema de derechos sociales fundamentales que sean asumidos a la vez por la Unión y por el conjunto de poderes públicos europeos.

Más allá del protocolo integrado en el Tratado de Amsterdam, hay que integrar en los Tratados o en la futura Constitución los elementos contenidos en la Carta Social de Turín revisada (Consejo de Europa), la Carta comunitaria de los Derechos sociales fundamentales de los Trabajadores (Consejo Europeo, Estrasburgo), así como las convenciones de la Organización Mundial de la Salud.

#### **13. Derechos sociales ejercitables jurídicamente**

- Estatuto de asociación ciudadana.

Por un estatuto de asociación ciudadana, de modo que los actores colectivos europeos participen en la vida de la Unión y, mediante experimentos e innovaciones sociales, defiendan y apliquen los derechos y responsabilidades de la ciudadanía europea.

- Libertad sindical y negociación colectiva de ámbito europeo.
- Garantía de los derechos sindicales, en particular, los derechos transnacionales de asociación, de información, de consulta, de negociación y de acción.
- Derecho de huelga nacional y transnacional.
- El derecho de huelga transnacional debe ser reconocido a nivel europeo.
- La ciudadanía en la empresa.
- Derecho a la salud y a la seguridad en el lugar de trabajo.
- Derecho a rechazar un trabajo peligroso.
- Derecho de los trabajadores a estar informados regularmente acerca de la situación económica y financiera de la empresa.
- Libertad de expresión.
- Igualdad de trato.
- Igualdad entre los géneros (hombre-mujer)
- Acciones positivas a favor de las mujeres
- Obligación de negociación en base al principio de igualdad.
- Representación propia de las mujeres asalariadas.
- Derecho de introducir colectivamente recursos ante los tribunales de trabajo por las mujeres víctimas de discriminaciones.
- Reconocimiento de un efecto reglamentario a las decisiones de la justicia sancionadoras de prácticas discriminatorias.
- Protección de los trabajadores inmigrantes

Los Estados miembros deben ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores inmigrantes y sus familias, aprobada por las Naciones Unidas en 1990.

- Por una base común europea de protección social

Esta base, que podría constituir un instrumento eficaz de protección social debería incluir los derechos a las indemnizaciones por enfermedad, residencias familiares y pensiones de jubilación.

Respecto los miembros de países terceros, debe garantizarse el derecho a la protección social, sobre todo a nivel de la UE.

#### **14. Derechos sociales programáticos (que requieren políticas públicas activas)**

- Por un esquema de desarrollo social integrado.

Elaboración de un esquema general integrado de tipo desarrollo durable, que tenga en cuenta las cuestiones relativas al paro, la sanidad pública, la vivienda, la escolarización, la cultura y la marginación social.

Reagrupar en los Tratados, en un texto único, el conjunto de disposiciones relativas a las políticas sociales.

Introducción en el Tratado de una competencia jurídica relativa a las políticas de acción social.

- Derechos al trabajo y a la garantía de un ingreso básico: salario mínimo, salario ciudadano y contrato de trabajo de voluntariado.

Apertura de un debate europeo sobre el salario ciudadano, otorgado a todos los ciudadanos europeos mayores de 18 años. El derecho al salario ciudadano podría estar condicionado al cumplimiento de tareas no remuneradas de carácter social, cultural o ecológico.

Para los voluntarios estructurales (de media jornada como mínimo), creación de un contrato de voluntariado que dé derecho a ventajas sociales (cotización para la jubilación, transporte, tickets de restaurante, formación) y fiscales.

#### **15. Derecho a los equipamientos colectivos y servicios públicos y a la calidad del entorno urbano**

- Garantizar la protección social.

Para evitar el riesgo de “dumping” social y fiscal.

Acercamiento de las reglamentaciones.

Fijación de una pensión mínima que garantice a los trabajadores jubilados un “revenu de remplacement” de modo que posibilite un nivel de vida digno. Dicho mínimo de pensión no debe ser inferior al 40% del salario nacional de los respectivos Estados miembros.

Desarrollo y equilibrio financiero de los sistemas de seguro sanitario. Sea cual sea el modo de financiación y de organización de los sistemas nacionales, Europa debe favorecer la convergencia en la perspectiva de ofrecer un servicio eficaz accesible a todos.

- Igualdad y servicios públicos.

Deben considerarse las dimensiones cuantitativas y financieras para aplicar los reequilibrios indispensables a nivel local, regional, nacional y europeo.

- Derecho a la vivienda y a la ciudad.

Los programas europeos y nacionales deben contribuir en la definición de las condiciones de calidad y de acceso a la vivienda y a la financiación de proyectos urbanos destinados a satisfacer el derecho a la vivienda, a un nivel de vida digno, a la ciudad.

- Derecho a la formación y a la movilidad profesionales.

Debería establecerse a nivel comunitario un sistema armonizado de formación profesional y de educación permanente con la finalidad de favorecer la movilidad de la mano de obra.

- Derecho a la integración socio-cultural y a la identidad de origen.

La Unión debe favorecer programas en favor del reconocimiento de las identidades culturales y, sobre todo, de las lenguas de origen de los inmigrantes, así como promover programas transnacionales para prevenir las tensiones entre las comunidades, el racismo y la xenofobia.

## **16. El empleo como condición de ciudadanía**

En la perspectiva de una verdadera prioridad social en la construcción europea, debería reconocerse, en el artículo 2 del Tratado, el objetivo del pleno empleo. Del mismo modo, debería asignarse este objetivo al Banco Central Europeo.

Estableciendo un paralelismo entre el trato de la moneda y el del empleo, deberían completarse los criterios financieros que presiden el Pacto de Estabilidad con criterios reales, como los del acercamiento de las tasas de crecimiento, tasas de paro, niveles de remuneración real, tiempo de trabajo y tasas de productividad.

Sin embargo, nuestro objetivo va a ser lanzar las propuestas innovadoras que favorecen el empleo de las personas con mayores dificultades, teniendo en cuenta que la inserción social y profesional es necesaria para el ejercicio de la ciudadanía.

La UE impulsará y apoyará políticas destinadas a promover:

- La economía solidaria.
- El desarrollo local.
- La inserción y la cualificación permanente de la población activa.
- Las acciones específicas a favor de los colectivos poco cualificados.
- Las acciones específicas a favor de las PYMEs.
- La reducción del tiempo de trabajo.

## **17. El diálogo social**

- Derecho a la información de los ciudadanos.
- Evaluación de las políticas de la UE.
- Derecho de expresión general de los ciudadanos.
- Incorporación en el Tratado de la UE del diálogo social y reconocimiento de los interlocutores sociales.
- Ampliación de las competencias y de la composición del Consejo Económico y Social.

- Comités de Empresa y negociación colectiva de ámbito europeo.

Conferencia anual con debate público sobre el estado de la UE y las orientaciones políticas, económicas y sociales europeas.

## **18. Instrumentos europeos para impulsar y apoyar las políticas sociales**

- Por una auditoria social permanente.

Desarrollar la especialización en ciencias sociales y humanas en el campo de la política social europea, sobre todo para promover una amplia evaluación de los costes de la Europa no-social.

Incluir en el informe anual sobre la realización de los objetivos contemplados en el artículo 117 revisado datos cuantitativos fiables sobre las poblaciones en situación de inactividad forzada.

Realización previa a la adopción de cualquier nueva regla comunitaria o a la creación o modificación de cualquier nuevo instrumento comunitario (fondos, programas, iniciativa...) de un análisis de su impacto en las comunidades urbanas, sobretudo en lo que concierne a precariedad, pobreza, exclusión o cohesión social.

- Por una reorientación de los fondos estructurales.

Utilizar básicamente los fondos estructurales y, en particular, el fondo social para la promoción de los derechos fundamentales, concretamente en la lucha contra la exclusión y la promoción de la igualdad de oportunidades.

Redefinir los criterios geográficos que establecen la elección de las regiones.

Una mayor flexibilidad en la programación.

Reforma de las formas de financiación.

Puesta en práctica de auténticos partenariados regionales que movilizarían todos los actores dedicados a proyectos locales.

Reforma de la composición y del funcionamiento de los comités de seguimiento nacionales y regionales, con la participación y el derecho de voto de las asociaciones, como partenariados económicos y sociales.

### **19. Regulación europea de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación**

- Definición de las NTIC como servicio universal.
- Igualdad de acceso y de uso.
- Observatorio europeo de los usos de Internet.
- Nuevas relaciones entre las instituciones y administraciones comunitarias y la ciudadanía.
- Reforzar el rol de los gobiernos locales y regionales en la gestión de las NTIC.

### **20. Regulación europea de los servicios de interés general**

El artículo 2 del Tratado de la UE debería precisar el lugar y el rol de los servicios de interés general para garantizar así el ejercicio de la ciudadanía. Se propone esta redacción:

*“La UE reconoce y garantiza los derechos fundamentales de la persona: derecho a la libertad, a la seguridad, a la salud, a la educación, a condiciones de vida digna y decente, a la comunicación, a los transportes, al agua y a la energía. La UE asegura que en el cumplimiento de sus misiones garantizará la compatibilidad de éstas con los derechos citados”.*

**ANEXO PARA LA PONENCIA DE JORDI BORJA**  
**Propuestas para las ciudades**  
**y las regiones**

1. Los poderes locales y regionales, por su proximidad a los ciudadanos, por su capacidad de fomentar la cohesión social y cultural en los territorios y por sus mayores posibilidades de impulso político público integrado y participativo, deben ser sujetos principales de la aplicación del principio de subsidiariedad.
2. Las instituciones representativas locales y regionales precisamente por su proximidad a los ciudadanos y por su capacidad de coordinar políticas públicas integradas pueden contribuir a legitimar las instituciones europeas y a acercar los ciudadanos a éstas.
3. La UE debe garantizar el reconocimiento, la protección, y el desarrollo del principio y de subsidiariedad. La Carta de Autonomía local quedará incorporada a los principios generales del derecho comunitario.
4. El sistema electoral europeo y los mecanismos de participación deben favorecer la representación y el acceso de los ámbitos y de los entes territoriales en las instituciones europeas.
5. Los poderes locales y regionales podrán acceder directamente al PE y a la Comisión Europea. Se regulará el derecho de iniciativa legislativa de los poderes locales y regionales así como los procedimientos de consulta y proposición entre la Comisión.
6. En cuanto al sistema electoral se propone que las regiones tengan representantes directos en el PE. El carácter mayoritario o proporcional imperfecto de esta elección podría ser reequilibrado mediante un sistema proporcional compensatorio que se aplicaría mediante listas europeas, en vez de las actuales elecciones por ámbitos estatales.

7. El Comité de las Regiones, principal mecanismo de participación de regiones y ciudades en la UE, debe ver reforzado su rol mediante su separación del CES, el incremento de sus competencias de consulta, impulso y seguimiento de los procesos normativos cuando afecten a sus competencias. El Comité de las Regiones tendrá rango institucional.
8. El Comité de las Regiones se denominará Comité de Regiones y Ciudades (o poderes locales). Dispondrá de autonomía organizativa y presupuestaria, tendrá una distribución equilibrada entre regiones y ciudades y se garantizará el pluralismo político y territorial. Tendrá competencias de consulta, propuesta y seguimiento sobre todas las materias sobre las que las autoridades locales y regionales tienen competencias en su ámbito.

El Comité de las Regiones debe obtener derechos de consulta adicionales, como el derecho de recurrir al Tribunal de Justicia por violación de sus prerrogativas y del principio de subsidiariedad, y que se institucionalice la cooperación con el PE.

9. El mandato del Comité de las Regiones debería tener la misma duración que el resto de las instituciones, como el PE y la Comisión Europea.

El Comité de las Regiones colaborará con la Comisión en la elaboración de programas legislativos, libros blancos o equivalentes y en la preparación de iniciativas en ámbitos de su competencia.

Las instituciones comunitarias deberán justificar por qué no tienen en cuenta los dictámenes del Comité de las Regiones.

10. La UE debe actuar de manera consecuente aplicando de manera estricta y rigurosa el principio de subsidiariedad.

Debe garantizarse el principio de la autonomía local y regional frente a las intervenciones de la UE. A las regiones con poderes legislativos debe otorgárseles el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia europeo, y a los Parlamentos regionales unos cauces formales de relación con el PE. Debe impulsarse la participación de sus representantes en los trabajos del Consejo.

11. En consecuencia sus representantes podrán participar en los Consejos de ministros. Esta participación será siempre preceptiva cuando se regulen materias de su competencia en el ámbito europeo.
12. Las ciudades o los municipios cumplen en la vida europea una función específica de partenariado para la ejecución o gestión de programas europeos en su ámbito territorial propio. Ello supone fomentar programas de iniciativa comunitaria de carácter integral como URBAN. El actual proceso de reforma de los fondos estructurales debe generalizar este tipo de programas.
13. La cooperación transfronteriza entre los poderes regionales y locales europeos es indispensable para favorecer el desarrollo y la cohesión de los territorios europeos. Los programas europeos estimularán las fórmulas de cooperación y los proyectos comunes de carácter transfronterizo.
14. Los poderes locales y regionales participarán en la elaboración de las políticas europeas de ordenación del territorio y en el seguimiento y, en su caso, la colaboración con los proyectos que se deriven de estas políticas.
15. La UE fijará criterios básicos que deberán incorporar los proyectos urbanos gestionados por ciudades o regiones si cuentan con apoyo europeo. Estos criterios están destinados a favorecer la incorporación en estos proyectos de objetivos de empleo, sostenibilidad, cohesión social, participación cívica y calidad estética. Estos objetivos responden a la necesidad de integrar elementos esenciales para la calidad de vida ciudadana y se añaden a los objetivos de funcionalidad y competitividad habituales.
16. Los fondos estructurales y los programas europeos deben tender a priorizar las ciudades y las áreas más urbanizadas porque en ellas se concentran tanto las problemáticas sociales más graves y extensas como las mayores posibilidades de desarrollo integral. La regeneración y reactivación de las ciudades producen, lógicamente, efectos inducidos positivos sobre su entorno regional.
17. La ejecución y gestión de proyectos urbanos que tengan el apoyo de programas europeos se hará mediante actuaciones concertadas con los agentes económicos, sociales y culturales, siempre que su naturaleza lo permita.

18. Los proyectos urbanos y territoriales deberán contar siempre con memorias que justifiquen su sostenibilidad, que regulen la participación cívica y que contengan objetivos de integración cultural y redistribución social. La UE incorporará en sus programas de parternariado con los gobiernos locales y regionales cláusulas que prioricen aquellos que sean generadores de empleo, que incorporen actuaciones favorables a grupos discriminados (gente mayor, minorías étnicas o culturales, etc.) y a los jóvenes.
19. El mantenimiento y los usos adecuados del patrimonio histórico, cultural y natural se considera de interés europeo y corresponderá a los gobiernos locales y regionales en el marco de la legislación europea y estatal. Esta función tendrá el apoyo normativo y financiero de los programas europeos.
20. El derecho a la ciudad integra en el mismo derecho a la vivienda, al entorno dotado de equipamientos y espacios públicos, a la accesibilidad y a la movilidad, a la calidad ambiental y a la monumentalidad, belleza y visibilidad social de la zona donde se vive. Ser ciudadano es sentirse orgulloso de su lugar y saberse reconocido por los otros. La UE establecerá criterios e indicadores para evaluar el grado de satisfacción de este derecho en las ciudades y regiones de la Unión y en consecuencia la eficacia de las políticas públicas.
21. Se propone la elaboración de un Libro Blanco que sirva de base a la definición del “derecho a la ciudad” como un componente básico de la ciudadanía europea. En este Libro Blanco se incluirán los nuevos derechos ambientales, respecto a las nuevas tecnologías de comunicación, a la identidad cultural, a la seguridad (en un sentido amplio) y a la participación cívica en todos los ámbitos de la gestión local y territorial. Los gobiernos locales y regionales actuarán siempre de abogados defensores de oficio de sus ciudadanos ante los otros organismos públicos y en tanto que usuarios y consumidores.
22. La UE promoverá la armonización de las condiciones de acceso a los sistemas públicos de carácter educativo, sanitario, cultural y de seguridad y protección social así como los niveles mínimos de ingresos para garantizar la equidad entre todos los ciudadanos de la Unión. Los poderes locales y regionales crearán e intercambiarán indicadores sociales que permitirán orientar los programas europeos.

Estos programas deben adquirir una importancia comparable a los de infraestructura, agrícolas o de reconversión industrial. La reducción de las disparidades sociales y la armonización de los sistemas públicos de protección y seguridad sociales permitirá tanto reducir las migraciones de zonas más pobres a las más ricas como la libre circulación de todos los ciudadanos de la UE.

23. Las ciudades y regiones son los ámbitos más adecuados para promover políticas innovadoras de generación de empleo e inserción socio-cultural, lo cual supone atribuir las competencias y recursos actualmente centralizados y que dan lugar a políticas sectoriales y burocráticas poco adecuadas. Los gobiernos locales y regionales deben tener competencias en materias de seguridad y justicia, de regularización de las residencias de facto, de gestión y disciplina ambientales, de regulación de las nuevas tecnologías de comunicación, de promoción económica, de creación de empleo en actividades de proximidad como la ecología urbana o los servicios a las personas, etc.
24. Las autoridades locales y regionales se comprometen a contribuir mediante campañas de información, educación y difusión cultural a promover los elementos básicos de la ciudadanía europea entre su población.
25. Los poderes locales y regionales actuarán de oficio ante los organismos comunitarios en defensa de los derechos de los ciudadanos europeos (tanto individuales como colectivos), reconocidos por la legislación comunitaria. En consecuencia, tendrán acceso a los organismos europeos competentes en cada caso.
26. Las ciudades y regiones impulsarán redes de información para facilitar las relaciones entre las respectivas sociedades civiles. Estas redes contarán con el apoyo de los programas europeos.
27. La UE creará estímulos (programas, premios, etc.) para favorecer la innovación política, la participación democrática, la solidaridad social y la tolerancia cultural.
28. Las redes de ciudades y regiones tendrán un estatuto legal dentro de la UE, tendrán acceso al Parlamento y a la Comisión, recibirán información y participarán en sesiones de consulta y debate y podrán ser “partners” de programas y proyectos europeos.

29. Las autoridades locales y regionales podrán iniciar la tramitación de la residencia legal de las personas que viven “de facto” desde un año o más en su territorio, y la tramitación de la ciudadanía europea al cabo de tres años de residencia legal en su territorio, en el marco de la normativa europea. En todo caso, se tenderá a que todos los residentes permanentes en un territorio tengan el mismo estatuto jurídico de ciudadanos europeos.
30. Considerando que el Tratado de la UE no reconoce debidamente la importancia y el valor de las lenguas europeas, regionales o minoritarias utilizadas tradicionalmente en los territorios de los Estados miembros, el Comité hace un llamamiento a la Presidencia de la UE para que garanticen que, en el nuevo Tratado, se incluya una declaración en la que se reconozca la importancia y el valor de dichas lenguas para los pueblos de Europa y para el futuro de ésta y que obligue a los Estados miembros a respetarlas y promoverlas.
31. La ciudadanía supone derechos pero también deberes. Entre los deberes de ciudadano se consideran: el voto obligatorio, la participación en actividades de carácter social o cultural, si se reciben prestaciones públicas que lo prescriban, la tolerancia y la solidaridad con los colectivos que sufren desigualdad o discriminación, el respeto hacia la privacidad e intimidad de los otros. Los poderes locales y regionales podrán condicionar los beneficios de sus programas, cuando no correspondan a necesidades básicas, al cumplimiento de estos deberes de ciudadanía.
32. Los poderes locales y regionales promoverán una campaña de promoción de la ciudadanía europea con el objetivo de contribuir a generar un proceso constituyente participativo que debería concretarse en un referéndum (mismo día, mismo objeto) sobre los principios políticos básicos de la Constitución europea.
33. Se convocarán unos Estados generales europeos conjuntos de los poderes locales y regionales y de las organizaciones de la sociedad civil para debatir y aprobar una Declaración de los Derechos y Deberes de los ciudadanos y ciudadanas europeos y un conjunto de propuestas institucionales con el fin de hacer efectivos estos derechos y deberes. La próxima CIG, ampliada al PE, escuchará y debatirá estas propuestas y se pronunciará sobre las mismas.

**ANTONIO IZQUIERDO**

Catedrático de Sociología en la Universidad de Coruña

Experto sobre inmigración en la OCDE.

En primer lugar quisiera agradecer de veras la invitación a participar en estas jornadas. Hablar de este asunto en Euskadi tiene para mí mucho interés. La inmigración extranjera es aún escasa en volumen y en asentamiento pero en este país hay experiencias históricas de emigraciones hacia otros países y también mas recientemente de migraciones interiores. Hay pues lugar y conocimientos para debatir cómo se ha resuelto desde el punto de vista de la integración esas experiencias y qué huellas han dejado en la sociedad vasca. Además resultan aquí de la mayor pertinencia los enfoques universalista y comunitarista de la identidad y la migración internacional tal y como han sido planteados por Marta Nussbaum y Amartya Sen. De modo que hay materia para reflexionar en el interior de esta sociedad sobre los diferentes impactos (demográfico, simbólico, económico y político-cultural) que puede tener la inmigración extranjera en el País Vasco. Pero no se me ha convidado aquí para discutir porqué hay tan poca presencia extranjera aquí cuando se la compara con otras CCAA tales como Navarra o Cataluña. Así que no me detendré en ello, pero si me lo permiten querría expresar una incomodidad que he sentido esta mañana mientras escuchaba a algunos de los que me han precedido en el uso de la palabra. Lo cierto es que me he quedado con mal sabor de boca después de escuchar la sesión formal en la que se han expresado los políticos de profesión y lo voy a explicar.

Con mucho respeto pero con igual convicción les digo que no sólo lo creo sino que pienso que, cuando hablemos de inmigración debiéramos borrar de nuestro vocabulario

las expresiones rotundas. Y esta mañana se han escuchado algunas de esas afirmaciones tales como la “única solución”... que debieran sustituirse por “más bien”, por “probablemente”, por “quizás”, por “entre estas varias causas la más hacedera desde nuestro punto de vista sería...”. Ya ven con cuántas cautelas y matices cabe expresarse en asuntos migratorios. Y eso lo digo porque existe la idea de que sobre inmigración -ya no digo en Europa- sino en España o en Euskadi, bueno pues ya lo sabemos todo y ese conocimiento tan profundo nos lleva a presumir cuál es la receta perfecta que va a evitar la inmigración indocumentada o la marginación social de ciertos grupos de extranjeros, o la explotación laboral o el fracaso en la repatriación de los menores y en el retorno de los que se quisieran ir. En fin que los asuntos humanos son tan complejos que no hay una única solución ni una medida que los corte de raíz. En asuntos migratorios el número CERO NO EXISTE.

Hablar sobre inmigración hoy día, en este país, habla todo el mundo. Decir algo sobre inmigración, hay muy poca gente que diga algo. Si yo le digo a alguien ¿es mayor la tasa de matrimonios mixtos de las mujeres belgas que se casan en España que la de las marroquíes que lo hacen aquí?. Probablemente se encogerían de hombros. Y si respondieran entraríamos en consideraciones sobre si se casan por este o por aquel motivo, o si las estadísticas de nupcialidad subestiman los matrimonios de unos más que los de otros o si unos se inscriben y otros prefieren no hacerlo, en fin si resulta que las belgas no van a su país para casarse mientras que las marroquíes sí que lo hacen para celebrarlo allí en familia. De modo que lo que se dice decir, aquí se dice muy poco con detalle y precisión, se queda uno en la piel de las cosas y se debate más con el corazón y la ideología que con datos, análisis y argumentos. Se repiten mucho las cosas y los tópicos acaban siendo aceptados como saber bien fundado y eso es tremendo y lo peor es que me parece que tiene difícil solución. En fin, soy mas bien pesimista al respecto, al menos mientras la sociedad y quienes nos representan no actúen con mas cabeza y con menos hipocresía. Voy a tratar cuatro puntos después de este desfogue.

Primero: les voy a llamar brevemente la atención sobre el giro que ha dado el debate migratorio en Europa.

Segundo: les voy a pintar brevemente un panorama de la dimensión mediática y estadística de los flujos de inmigración en Europa.

Tercero: les voy a hablar brevemente de la composición y las características de los efectivos o la acción extranjera.

Cuarto: les hablaré de algunas enseñanzas que se pueden sacar y de las políticas migratorias en la Unión Europea.

La primera dificultad que uno tiene cuando trata de pensar sobre inmigración en Europa es que el paisaje migratorio en Europa tiene tantos contrastes, es tan heterogéneo que hablar de inmigración en Europa no deja de ser, en cierta forma, una frivolidad. Ya saben que cuando uno mucho abarca, poco aprieta.

Si yo estuviera dando esta charla en Suecia pues tendría que hablar de que los principales flujos de entrada son de asilados, refugiados por razones humanitarias y las necesidades que tienen y las políticas que allí se llevan son más o menos adecuadas a esos flujos migratorios. Pero si diera esta charla en Bélgica o en Francia pues tendría que hablar de que los principales flujos de entrada anuales están compuestos por familiares y que los principales problemas son de integración de las segundas generaciones (entre comillas lo de segundas generaciones) en el mercado de trabajo, en los barrios y en la vivienda. Por último, si tuviera que estar hablando de esto en alguno de los países de la Europa del Sur pues tendría que estar hablando hoy y aquí de la inmigración de trabajadores, de los flujos de mano de obra y sobre todo de la INMIGRACIÓN IRREGULAR.

Esto por simplificar. Es decir, que el paisaje es enormemente heterogéneo y con muchos contrastes y eso es lo que hace difícil, entre otras cosas, una política de inmigración europea común. Estamos en ciclos migratorios muy diferentes según los países y las grandes regiones. Y el panorama se va a complicar aún más cuando entren los países del Este de Europa y aquellos que son el producto de la explosión incontrolada de la antigua Unión Soviética.

Por otra parte, se ha producido desde el 11 de septiembre hasta el momento un giro en el debate migratorio. Hasta el 11 de septiembre, más o menos, lo que la Comisión Europea había propuesto en sus últimos documentos es “nos hemos equivocado en las políticas migratorias hechas desde los 70 hasta ahora, hace falta mano de obra que introduzca y se adapte a la flexibilidad que impera en los mercados de trabajo. Además, Europa es un continente demográfico que crece poco y su aporte demográfico aunque resulte insuficiente es también bienvenido”. En suma, teníamos una política de inmigración que daba tumbos, muy titubeante, básicamente de mano de obra intemporal y lo que se propone es dar un giro y hablar de que la inmigración es positiva y de que la necesitamos, que a los mercados de trabajo europeos les viene bien la mano de obra extranjera y a nuestras escuelas y a nuestra maltrecha demografía también. Así, sencillamente, por-

que si esto fuera un seminario en la Universidad habría que decirlo con números y probarlo con el análisis de datos. Ése era más o menos el argumento de la Comisión Europea en una comunicación que hizo pública a finales de 2000.

Bueno, había allí en ese documento una autocrítica aunque no se dice cuál sería la política de inmigración común de los países de la Unión Europea pero al menos había una autocrítica y más o menos se planteaban esas líneas básicas de reflexión sobre la experiencia anterior.

Del 11 de septiembre hasta el momento el giro ha sido notable, y ahora se habla de control de fronteras, de vigilancia de presión policial en mayor medida de lo que se hablaba antes, de tener más y mejor información, de seleccionar a la inmigración, de perseguir a las redes, de dar más dinero para, en fin, controlar y vigilar. Se habla. Yo creo que hay que esperar a ver si eso cuaja en políticas y en acciones, o no. Porque el presupuesto para aplicar esas medidas no se ve por ningún lado. Porque antes he dicho que de inmigración hablaba todo el mundo y de decir se decía poco y con esto pasa lo mismo. Una cosa es lo que se dice en un plano político y otra cosa es lo que luego se hace, lo que se lleva a la práctica.

Vamos a esperar unos años a ver si sólo se endurecen los procedimientos de entrada o si hay un cambio de fondo en la política de inmigración o en las políticas migratorias.

Yo sospecho que la economía va a vencer al Estado en su pulso una vez más. Y barrunto que este discurso va a durar un tiempo pero que luego se volverá a la situación anterior. Eso sí, se volverá sin anunciarlo de modo que las gentes comunes, la sociedad no se percatará de ello hasta que transcurra el tiempo. Sospecho que este ambiente de control va a ser más de boca que de hechos. Lo sospecho porque desde el 73 hasta aquí también se dijo que en Europa no iban a entrar inmigrantes y han ido entrando: familiares, técnicos, cualificados, mano de obra, irregulares, investigadores, estudiantes y refugiados. De modo que una cosa es lo que se decía y otra cosa es lo que iba sucediendo.

Y para eso está el doble lenguaje: para decirle a cada uno lo que quiere oír. Y para anunciarlo en el momento oportuno, generalmente en víspera de elecciones. Pero yo ahora mismo no tengo datos sobre lo que va a pasar después del 2001. Sólo digo que ha cambiado la música que se escucha. Vamos a ver qué es lo que pasa y cuánto tiempo dura esta melodía. Bien, vamos a los hechos.

Segundo punto: la dimensión de los flujos migratorios, estadística y mediática.

Yo solo les quería llamar la atención sobre el paisaje con contrastes en dos o tres aspectos. En primer lugar, la evolución de los flujos migratorios hay que verla con una cierta perspectiva. O sea, sirve de muy poco que uno mire lo que ha pasado en el último año y diga que han crecido las entradas. Y sobre una base tan efímera establezca pronósticos. En primer lugar hay que decir también si han crecido las salidas o no, y cuál es el peso que deja ese balance entre entradas y salidas. Y en Europa, y para que lo sepan todos ustedes, ya claramente a partir de aquí todo lo que digamos no se lo crean a pies juntillas porque los datos migratorios son muy débiles, muy flojos, las estadísticas no están preparadas para medir este fenómeno y la mayoría de las veces trabajamos con datos indirectos. En concreto se miden mucho peor las salidas que las entradas así que el saldo migratorio está cojo.

Pero si uno mira en perspectiva: hay países que tienen mejores datos que otros, hay países que miden las salidas y otros que no miden ni las entradas ni las salidas, como sucede en el nuestro. Aunque las cosas vayan mejorando lentamente y más por voluntad de los investigadores y por la presión de los medios de comunicación que por convicción política de los que son las prioridades sociales. En resumen que son muchos los países que no miden las salidas y hay algunos que miden las entradas y las salidas.

Si miramos los flujos con una cierta perspectiva, ha habido una **primera fase** durante los 90, hasta el 92 (en algunos países se prolongó hasta el 93) según los cuales, en la mayoría de los países de la Unión aumentaron los flujos. Digo en la mayoría pero no en todos ellos. A ese período de crecimiento le ha seguido **un bache**, del 93 al 97. En España por ejemplo se ha dado esa secuencia y desde 1.993 a 1.997 se fueron muchos extranjeros, se marcharon inmigrantes expulsados por la crisis de la economía y del empleo. Pero aquí no se miden los que se van. Aquí sólo se entra y claro, luego viene la necesidad de tomar aspirinas por que la suma genera dolor de cabeza. Por último y para cerrar el decenio se ha reactivado **otro ciclo de crecida** que ha durado desde el 97 al 2001. Eso ha sucedido claramente en la mayoría de los países europeos pero no en todos como sería el caso bien importante de Alemania. En suma, hay países que han seguido una tendencia al alza desde principios de los 90. Hay otros que han seguido estos ciclos que acabo de decir, y hay otros, como Alemania, que han ido a la baja

Pero en conjunto los flujos han crecido, más los flujos de carácter temporal y menos, aunque también han engordado, los flujos de carácter permanente y sobre todo han aumentado los stocks. El volumen que revelan los censos, el aumento de la instalación

duradera, en definitiva, el número de los que se quedan es mayor en cada recuento. Pero los que se quedan aumentan porque quizá en sus países de origen estén peor hoy que ayer o debido a que en comparación les compensa quedarse. Y también aumentan los stocks, porque las políticas restrictivas tienen como uno de sus resultados que uno quiera circular menos por miedo a no poder volver a cruzar la frontera. Y los censos de inmigrantes crecen porque vienen muchos europeos retornados de Latinoamérica, África y Asia según el continente y el país con el que existan más vínculos históricos— es el regreso de los que se fueron. Y, sobre esto les quiero llamar la atención, porque las poblaciones extranjeras crecen por su propia dinámica intrínseca, porque hay más nacidos que fallecidos, porque aumenta el stock de población foránea aunque no aumenten los flujos. Esas son cuatro razones para que los censos de instalados aumenten en número. Hay más desde luego. Puesto que aumentan otros flujos como el de refugiados, familiares, estudiantes e investigadores y trabajadores altamente cualificados. Pero no nos detendremos más en ello.

El caso es que han aumentando, pero no tanto como se piensa y desde luego no de manera generalizada, lo que ha aumentado mucho más es **la percepción**. Porque nosotros los flujos de entrada y salida los medimos muy mal, pero los flujos mentales, los barómetros de opinión los medimos cada mes, eso, cada mes: y sube y baja, y la xenofobia, y el voto. En fin que la percepción de un fenómeno acaba por imponerse al mismo y constituye el grueso de su realidad en lo que a comportamientos se refiere. Al final la mirada pública influye en la política de inmigración. Y les quiero transmitir la información de que los inmigrantes en Francia han votado a Le Pen en Marsella y por toda la República. Porque no son gente rara que vota de manera distinta a nosotros los nativos. Los hay que votan a la derecha, al centro y también a la izquierda. Votan a partidos nacionalistas de uno y otro signo social. Y si no fíjense ustedes en los mexicanos (algunos chicanos) que votaron la proposición 187 del senador Peter Wilson en California. Votaron contra los mexicanos recién llegados, contra los irregulares de su país de origen. En fin, que no hay caña más torcida que la que sale del mismo tronco.

Ha variado asimismo el carácter y la composición social de esos flujos y de los stocks resultantes. Ya he dicho antes que hay más inmigrantes temporales que permanentes, pero ¿qué ha pasado? Que han aumentado los flujos de investigadores y de estudiantes, que han aumentado los flujos de mano de obra altamente cualificada, que han aumentado los flujos de familiares y también los de mano de obra temporal. Dicho de otro modo: los flujos son muy diversos en sus integrantes y en sus intenciones. No sólo se componen de trabajadores, no sólo de mano de obra. Incluso cuando uno piensa sólo en inmigración

laboral se equivoca porque luego vendrán las familias que también querrán entrar en el mercado de trabajo y los hijos en las escuelas y las madres en los servicios de ginecología. Y en consecuencia ha variado la composición sociodemográfica y el proyecto migratorio de los protagonistas.

Bien, ¿de dónde vienen?. Esencialmente hay cuatro nervios: los países más próximos, más cercanos geográficamente. Los países con los cual tenemos más relación histórica, colonial que generalmente son los que tienen las redes mas experimentadas. Los países que los autóctonos preferimos, bien por su supuesta o real proximidad cultural o porque nos convienen por razones económicas o políticas. Porque la política de inmigración funciona también por esos motivos: si los desplazamientos de trabajadores son más baratos o si son católicos, o si dominan el idioma. Por ejemplo, durante los últimos dos años en España hemos asistido a una latinoamericanización de la inmigración, potentísima. Vean ustedes los datos: en dos años se ha latinoamericanizado la inmigración de manera espectacular. Y también se ha europeizado por traer inmigrantes que proceden de los países del Este. Y eso se ha querido, porque ésa era la preferencia de modo que se ha alentado mediante la firma de convenios bilaterales y acuerdos que la animaban. Y el cuarto nervio en la procedencia de los flujos, es el inesperado el de “pues mire, yo no sabía que iban a venir de estos países pero resulta que vienen”. Claro, estoy resumiendo, y siempre que uno resume en exceso no es bueno, pero que le voy a hacer si estoy prisionero del tiempo.

Ha cambiado la composición, ¿cuál es su composición educativa? Pues miren ustedes los datos de la OCDE que cada año se publican en el SOPEMI (Sistema de Observación Permanente de la Migraciones Internacionales) y verán que los emigrantes son una selección de sus países de origen: ni son analfabetos, ni son pobres, ni vienen por vivir en la miseria, ni son el resumen de todas las plagas que castigan con crueldad y persistencia a muchos países de dónde ellos proceden; vienen algunos que huyen de esas condiciones de espanto pero sólo algunos. No la mayoría y no proceden de los países más agotados económicamente. Una buena porción de los que llegan aquí proceden de países intermedios en su desarrollo y de clases medias. Tienen recursos para el viaje o pueden conseguirlos, albergan expectativas de movilidad ocupacional y razonables perspectivas de éxito social en los países ricos. Saben o aprenden el idioma rápidamente y son duchos en oficios que requieren estudios formales y capacitación práctica. Son hombres y mujeres jóvenes y preparados. Vean ustedes los datos de la OCDE por países. Hay países en donde la proporción de emigrantes de tercer ciclo con estudios superiores es menos del 15%, hay un gran grupo de

países en los que está entre el 15 y el 20 % la población que tiene estudios superiores y hay un montón de países donde la población tiene más del 30%.

Esos son los inmigrantes extranjeros que están en los países de la Unión Europea. De modo que si luego se comparan con los nativos no salen tan mal parados con el cotejo. Son ricos en recursos educativos, en capital humano como se decía no hace mucho. Contienen un alto valor añadido que se diría hoy. El dato comprobado es que no son anal-fabetos, antes bien, en su mayoría tienen estudios medios y superiores. ¿Lo han sido alguna vez?. ¿Lo fueron los gallegos que emigraron a Argentina?. Tampoco lo fueron según parece. Las últimas investigaciones no dicen que se fueran sin antes estudiar en un taller, o prepararse a la altura de los tiempos. ¿Lo fueron los españoles en los 60 a Alemania, tampoco?. Pero seguiremos con el disco rayado. Como si alguno de nosotros cuándo se dispone a irse a los EEUU o Alemania o a algún país extranjero de mayor desarrollo no se preocupara por comprar un diccionario y estudiar antes de la marcha, no se concentrara en prepararse lo mejor que pueda. Vamos, como si uno se fuera a ciegas y deseando fracasar en su aspiración.

Pero ¡si es que los inmigrantes no son nada raros!. Nosotros deberíamos saberlo muy bien si nuestra memoria no nos fallara. Si ustedes van a una conferencia al INED (Instituto Nacional de Estudios Demográficos) en París ¿verdad que repasan su francés o su inglés antes de irse para no hacer el ridículo?. ¿Verdad que si ustedes van a trabajar se informan más o menos si tienen redes de familia sobre lo que allí pasa, qué se necesita para tener un buen resultado, que se demanda y como comportarse?. Pues eso les pasaba a los gallegos: hacían un curso de confección otro de mecánica y otro de carpintería o fontanería. Y si no sabían, a trasquilar el ganado y asistir al parto de la vaca y ordeñarla. Que no se crean que saber cuidar el ganado no exige capacidades. Si no sabían hacer nada no sé por qué razón se iban a trabajar a países con una mayor exigencia de disciplina y conocimientos laborales. Claro siempre comparado con lo que era su país, y con lo que era la media educativa de su país o de su región.

¿Y respecto del trabajo? Pues respecto del trabajo les diré que tienen tasas de paro el doble que los nativos en general. Eso ocurre en casi todos los países de la OCDE. Aunque en el desempleo hay enormes diferencias según la antigüedad de la estancia en el país, los estudios y el dominio del idioma. En España la tasa de desempleo también es un poco más alta que la de los nativos, tienen, sobre todo las mujeres, una tasa de paro mucho más alta. Esto tampoco es novedad, también pasa entre los nativos. Otro rasgo bastante común

es que se concentran en unas pocas actividades según los países: unos en las minas, otros en la industria, en la agricultura, en el servicio doméstico... En conjunto, y siempre según los datos de la OCDE, los extranjeros descuellan más en las ocupaciones que visten de mono azul que en las profesiones y empleos que usan camisa o bata de cuello blanco.

Ellos saben que vienen a deslizarse por un terraplén social y van en caída libre y asumida cuando llegan al país de destino. Sobre todo si llegan en época de vacas gordas, es decir, cuando el ciclo económico va viento en popa y los autóctonos eligen trabajo y escalan posiciones. Desde luego que los inmigrantes saben que ya desde el principio ganarán más dinero que en su país pero también aceptan que pasarán más fatigas en su trabajo y gozarán de peores condiciones de alojamiento. Horarios excesivos para ganar más y hacer más méritos ante el patrón con el fin de que les prolongue el trabajo y, si están en situación indocumentada, para que les proporcione un contrato. Su proyecto migratorio y de vida es que quieren acumular, piensan en el futuro y no quieren empezar cada día como ocurre en su país en el que los planes para mañana se hacen cada amanecer y se cambian cada día. Y aceptan eso para después construir su vida aquí o una vivienda allá en el país de origen. Pero todo ello lo hacen con el objetivo de tener un horizonte más estable y duradero.

No necesitan relaciones paternalistas ni en el trabajo ni en la vida cotidiana. Lo que necesitan es un trato justo y una reglas de juego claras. ¿Cuál es la mejor política para la integración?, me preguntaba una periodista. Mire usted, le respondía yo, hay que analizar la tasa de paro del país y los sectores de actividad. Allí donde se parezca más la tasa de actividad a la de los autóctonos, allí es mejor la política y donde la tasa de paro sea más baja, ahí es mejor la política. Allí donde la distribución por sectores de actividad vaya pareja entre extranjeros y nativos, dónde no haya actividades vetadas para que desempeñe un extranjero que esté capacitado para ello. En definitiva allí donde las diferencias en las estadísticas de empleo, paro y ocupaciones sean menores y donde su progreso social no se vea frenado por discriminaciones en razón del origen o la nacionalidad. Donde pasen más desapercibidos y se confundan con los autóctonos. Menos promoción de las “diferencias culturales” y más equidad social sería mi recomendación. Más aún cuando esas diferencias no son básicas para la felicidad de las personas. Mire usted que no tenemos suficientes escuelas multiculturales. Pues no es tan grave. Sobre todo si lo que les hace falta y les beneficia es saber el alemán para progresar en su trabajo. Hay cosas prioritarias y otras que llegarán o que resultan ser coartadas para la explotación y que no les ayudan en mejorar la calidad de su vida social. Construya por abajo, déjese de anteojeras.

¿A qué sectores de trabajo les está vedado el paso? Bien, pues donde no entran es en la Administración pública, en el funcionariado en fin, en estas áreas de empleo. Hablo en general y teniendo presente el conjunto de los países de la Unión Europea y en particular aquellos con mas experiencia en la gestión de la inmigración extranjera. Y la verdad es que no veo por qué no pueden actuar en esas actividades. Su disciplina, el sentido del deber público, la honestidad y la transparencia no son valores que les resulten ajenos. Mas bien al contrario. Están muy sensibilizados ante el trato injusto y de favor que muchos de ellos han experimentado en carne propia. No serían malos funcionarios públicos.

¿Arrebatan puestos de trabajo a los nativos? Pues hombre, algunas veces compiten con los nativos, pero la principal competencia, por ejemplo en este país y en general en los países de la Europa del Sur, es entre la economía legal y la sumergida, entre los regulares y los irregulares. Primero compiten entre ellos. Primero es el irregular el que hecha al legal cuando el legal acaba de ser regularizado y dice que sus condiciones de trabajo deberían ser tales y no las que les impone la ilegalidad. El empresario les dice tengo ahí esperando a cuatro colegas tuyos, si quieres bien y si no tomo en tu lugar a un irregular. A veces desplazan a los autóctonos de unos empleos o les reducen su margen de manobra pero eso no sucede en la mayoría de los sectores de actividad, sino que mas bien para lo que sirven es para mantener algunos empleos en declive y evitar su desaparición anticipada. También es cierto que con ellos se retrasan las adecuaciones y reestructuraciones de esos sectores y que los malos empresarios sestionan y trampean. En inmigración los análisis en blanco y negro suelen simplificar en exceso.

Cuarto punto. ¿Qué enseñanzas podemos sacar?. Las enseñanzas que podemos sacar son algunas, no voy a hablar de la Europa del Sur porque eso sería muy complejo.

Hay impactos positivos de la inmigración, hay impactos negativos. Un impacto positivo es que empujan a las mujeres y a los nativos hacia arriba en la escala social y ocupacional. Eso sucede en general, aunque haya casos que muestren lo contrario y que también sean ciertos. Pero en conjunto eso hace que aumente la productividad de ese país y la riqueza. Otro impacto positivo es que aligeran los costes sociales. Tener niños inmigrantes es mucho más barato que decirles a las autóctonas que tengan hijos, así de claro. Además en el consumo de los recursos públicos los extranjeros son mas moderados. No consumen tantos recursos en salud en parte porque son jóvenes y fuertes y en otra medida porque no se lo pueden permitir y están mas al tajo que a las quejas. En educación sucede otro tanto de los mismo pues ya llegan forma-

dos y dispuestos para trabajar. Otra cosa son los niños y su educación a los que se debería dedicar mas presupuesto para suavizar las dificultades que entraña el cambio de idioma y de país y de barrio. Pero en lugar de pensar en el largo plazo y en su avidez por aprender y triunfar se descapitaliza a la enseñanza pública en donde se concentran. Y se degradan los colegios a donde van y con ello se genera la imagen de que son menos capaces y su fracaso escolar se imputa a la desidia de los padres o a la cultura de origen.

Un impacto negativo que ya he mencionado es que retrasan la modernización de las empresas, y la organización y la planificación de muchos sectores de actividad. Un impacto negativo es que cuando la economía sumergida es muy fuerte pues los empresarios no cotizan a la seguridad social. Y con ello perdemos todos. Un impacto negativo es que cuando hay muchos inmigrantes en situación irregular, como en el sur de Europa, la marginación, la exclusión y la falta de reagrupamiento familiar es muy alto. La irregularidad de los inmigrantes cuando es masiva revela las irregularidades de la sociedad que les recibe, que les llama y que se aprovecha de ellos. Porque la situación irregular impide la integración social. Y la verdad es que algunas cosas debiéramos haber aprendido en carne propia porque los españoles hemos emigrado y en no poca medida como irregulares y puede ser que tengamos que volver a emigrar. Porque la historia no lleva sólo una línea ascendente, pregúntenselo ustedes ahora a los argentinos. Su país fue una meca de la inmigración y ahora los uruguayos y paraguayos, los bolivianos y brasileños regresan a sus países de origen huyendo del hundimiento de la nación. Y los que vuelven a Galicia y los que lo hacen a Italia. Es la noria de la historia que a menudo se olvida.

Esto da muchas vueltas y sería bueno que diera vueltas. Pues una de las cosas que hemos aprendido es que la emigración hace que suba el nivel de vida de los países de origen, que las remesas son más fuertes que la cooperación al desarrollo y que las ayudas, que los intercambios humanos conllevan intercambios de consumo y también comerciales, que la integración económica regional desactiva y disminuye la incitación a emigrar, que cuanto más tejido de intercambios haya entre el norte del Mediterráneo y el sur, mejor. Pero que eso lleva su tiempo y que no hay que engañar a la opinión pública. Que no hay que decirle: o inmigración o ayuda al desarrollo. No, no: Cooperación y codesarrollo e inmigración.

Eso es como la disyuntiva falsa pero rentable que se suele manejar por parte de alcaldes y empresarios, de que o está usted mucho tiempo y hay medidas de integración

o si viene usted para cuatro meses o un año pues que le zurzan y me desentiendo de los derechos y de la integración. Pues no. Un temporero en Huelva o en Navarra tiene que tener un alojamiento decente y un control sanitario para que no enferme y un servicio de vigilancia para que no sea atracado cuando cobre la paga. En fin que la integración tiene distintas caras e intensidades pero no es cosa de blanco o negro como he dicho hace un minuto. Integración desde que llegan en la instalación y en el primer momento. Y hemos aprendido que la emigración es desarrollo y que la dinámica económica y migratoria aceleran la integración regional.

Y, último punto: políticas. Políticas que se dicen y políticas que se hacen, que son dos cosas distintas.

Políticas que se dicen. Hay cuatro ejes en las políticas migratorias en la Unión Europea.

Lo que se llama el control de los flujos y la cooperación con los países de origen, que al final todo es lo mismo. La cooperación con los países de origen se ha limitado y empobrecido después del 11 de septiembre. Ha quedado reducida a la firma de acuerdos de readmisión de inmigrantes en situación irregular e ilegales. Y esa es una vertiente importante sin duda en el control de los flujos y a la hora de disminuir el riesgo y la explotación de la inmigración clandestina. Pero no abarca todos los aspectos de una política de regulación y gestión de los flujos de inmigración.

El control de los flujos pues es un control que en mi opinión tendría que tener en cuenta la variedad de los flujos, tendría que tener en cuenta el doble lenguaje que también emplean los países de origen porque los países de origen mienten más que hablan, como también nos sucede a nosotros. Sobre todo cuando en el origen se aprovechan de las remesas unos pocos y se emiten mensajes y señales que envenenan las relaciones entre los pueblos y que desvían la atención de las responsabilidades y corrupciones que empujan a las gentes a emigrar sin desearlo. Cuando uno va a una reunión internacional uno escucha a un representante de un país de origen y parece que allí son benditos. Los malos están todos aquí y cuando uno nos escucha a nosotros parece que nosotros somos el no va más, que los malos siempre son los otros.

Con este lenguaje plano no hay manera de entenderse. Es como el lenguaje de los medios: “deme usted un titular para la inmigración”. El que sale es el más tremendo, el

más bronco y falto de hondura. Y yo no tengo otro como que no sea que la inmigración es el lenguaje de los matices y que hacen falta muchos titulares, o mejor dicho, menos titulares y más análisis. Pero lo que ahora prima en las políticas de regulación de los flujos es la prohibición de instalarse y los obstáculos a la libre circulación y lo que prevalece es el deseo de una inmigración de carácter temporal. Yo creo que es un error, porque hay una parte de la inmigración que es de carácter temporal y otra que no lo es. Y lo que abunda es la obsesión por la inmigración clandestina, a la que se asocian todas las plagas y males sociales que generan inseguridad. Se alimenta una gigantesca atmósfera de INSEGURIDAD PERCIBIDA. Se pronuncia el vocablo “inmigración ilegal” y esa obsesión acaba por desdibujar todas las otras políticas que cabe poner en marcha para integrar, acoger y desarrollar la participación positiva de la población extranjera. Y esa negra tinta que todo lo tiñe acaba por hacer que no disminuya el volumen y el riesgo de la inmigración clandestina, que no se suavice la entrada clandestina, que vayan aumentando y fortaleciéndose las redes profesionales, que vayan aumentando los costes para los propios inmigrantes que se endeudan y quedan atrapados en esas mafias criminales, que vaya aumentando la selección económica y física de los inmigrantes, que se clandestinicen más las entradas y las permanencias. En fin que esa obsesión como sucede con las obsesiones acaba por convertirse en un instrumento útil para el comercio y el gobierno de las mentes y de los bolsillos.

Y esa clandestinidad en las entradas se ve luego reforzada por la dificultad de legalizar la residencia. Son los llamados indocumentados permanentes. Pero también están los extranjeros que entran con visado y de acuerdo a la legalidad y que luego recaen en la irregularidad. También hay un nombre para esas personas: los irregulares sobrevenidos. Tanto eufemismo para decir que no se les ofrece contrato aunque estén trabajando, que los trámites administrativos generan largos períodos de irregularidad, en fin que no son ellos los que la persiguen y la aman sino los que la sufren y no ven la ocasión para salir de ella y sobre todo para conseguir mantenerse en la legalidad. Los mercados de trabajo sin alma, la dificultad para encontrar una vivienda en los pueblos y ciudades y el pulso que libra la velocidad de los mercados enfrentados con la rigidez y lentitud de adaptación que evidencia la Administración dan como resultado falta de ajuste entre necesidades y satisfacción de las mismas.

En políticas de cooperación casi no hay acuerdos multilaterales, la mayoría están siendo bilaterales y en política de integración, y con esto termino, lo que les he dicho antes: a los temporales caña y a los permanentes, si ustedes demuestran muchos años de

residencia entonces van a tener algunos derechos y prestaciones para su integración.

Yo creo que esto es un error. En la vida de las personas las cosas no se pueden dividir así, entre otras cosas porque los proyectos migratorios cambian. La integración está, y debe de estar, en la misma gestión del control de los flujos migratorios. Desde el momento en el que uno entra en un consulado sabe a qué tipo de país va y cuáles son las medidas de integración o no. Y yo creo que hay que descentralizarlas y darles más papel a los ayuntamientos en el control de los flujos, en el control de la economía sumergida y de los mercados de trabajo y en la integración.

Y en los ayuntamientos yo les diría que menos modelos y más práctica, menos modelos teóricos y más evaluación de las prácticas que se siguen. Y en general para todas vosotras y para mí el primero, mas investigación de gabinete sí, mejorar el conocimiento y las estadísticas también pero ojo, no nos olvidemos de andar por los lugares donde viven y trabajan los inmigrantes. Abrir los ojos, hablar con la gente y luego volver a la mesa de trabajo y releer los datos a la luz de la experiencia.

## **INMIGRACIÓN: DIVERSIDAD CULTURAL E INTEGRACIÓN SOCIAL**

**Eliseo AJA FERNÁNDEZ**  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Barcelona

### **I. PRIMERA APROXIMACIÓN A LA IDEA DE INTEGRACIÓN SOCIAL.**

#### **1. ¿De qué se trata?**

En todos los países donde existe un porcentaje importante de población inmigrada se estudian las vías y los efectos de las relaciones que se establecen entre la sociedad autóctona y los grupos de población inmigrante.

Desde el principio conviene subrayar la diversidad de relaciones que pueden crearse, tanto por los caracteres distintos de los grupos de inmigrantes (nacionalidad, lengua...), como por su situación jurídica (regulares o no, permiso de residencia renovados o permanentes...) y condiciones sociales (muchos o pocos años de residencia, tipo de trabajo que realizan...), como por la actitud del sector de la sociedad receptora que entra en contacto con ellos; en general, las clases altas tienen escaso contacto con los inmigrantes (como no sea a través de una relación laboral que les proporciona superioridad) y en cambio los contactos más intensos y competitivos se producen con las clases sociales más bajas, porque comparten vecindario y a veces compiten por el trabajo o por los servicios sociales. Además, lógicamente, en ambos lados existe una pluralidad de ideas y de caracteres, tan fuertes que podría afirmarse que la integración dependen en buena parte de cada individuo.

Pero salvada esta enorme diversidad, también es evidente que existen características generales de grupo que facilitan o dificultan la integración, hasta el punto de que suele reflejarse en la opinión pública una posición más o menos global, quizás por efectos de las encuestas, sobre la opinión que mutuamente se merecen los inmigrantes y la sociedad de acogida. Se trata sin duda de una simplificación pero no por ello deja de ser un factor importante en la propia actuación de los grupos sociales afectados.

Las relaciones que ahora atendemos se traban entre grupos, y no entre personas inmigrantes y la administración (los distintos permisos de residencia y trabajo, el empadronamiento, etc), aunque indirectamente se entre en contacto a través de los servicios educativos, sanitarios, etc. Ahora nos fijamos en la relación significativa entre los diferentes colectivos de población inmigrante y los sectores de la población autóctona con la que comparten espacios sociales (la escuela de los hijos, el vecindario...), o se relacionan de forma más o menos voluntaria (el trabajo, los comercios...). Al subrayar que la relación principal es entre grupos sociales se pretende destacar que la normativa no desempeña un papel tan directo como en la regulación del estatus del inmigrante y pasa a primer plano la consideración que se tengan los diferentes grupos sociales y los individuos que los integran.

Naturalmente estas relaciones resultan significativas por los caracteres intrínsecos a la inmigración que damos por sabidos, en cuanto fenómeno social generado por la desigualdad de trabajo y condiciones de vida entre los países ricos y pobres. Las relaciones aparecen como problemáticas porque la sociedad receptora ve a los grupos de inmigrantes marcados por alguna nota específica, racial o cultural, en sentido amplio de cultura (religión, costumbres...), o simplemente como un grupo de personas extranjeras que pueden ser competidoras en el trabajo o en los servicios sociales. Por esta razón no se cuestiona la llegada de extranjeros ricos, por diferentes que sean sus costumbres, especialmente si vienen para estancias cortas.

A pesar de la enorme pluralidad de caracteres de los distintos grupos sociales y de relaciones que puedan establecer la opinión pública local, como mínimo, tiende a generalizar y se acaban creando clichés sobre las relaciones existentes entre “la mayoría de los inmigrantes” y “la mayoría de los ciudadanos”. Se trata de imágenes colectivas y de fenómenos de psicología social, pero sus efectos no se pueden ignorar. En un libro reciente de Victor Pérez Díaz y otros sociólogos *España ante la inmigración* (2001) un capítulo recoge opiniones de ciudadanos “normales” (comerciantes, amas de casa, estudiantes,

jubilados...) que tienen en común el contacto con inmigrantes porque viven en barrios donde éstos son un porcentaje importante (Lavapiés en Madrid, Raval en Barcelona, Alicante y Mataró). Sus testimonios revelan prejuicios sobre los inmigrantes que son preocupantes: se rechaza su lengua “extraña”, su costumbre de formar grupos de hombres solos en las calles, su forma de vivir amontonados en viviendas pequeñas... las opiniones son intolerantes en particular con los marroquíes a los que se critica su religión, el trato con sus mujeres, las ropas que visten, el olor de sus comidas... Se les achaca el crecimiento de la delincuencia, pero casi tanto como sus creencias islámicas, o lo que se tiene por tal, como el uso del pañuelo o del velo... (p.190).

Estas ideas y sentimientos, si están extendidos, especialmente en los barrios donde viven un porcentaje alto de población inmigrada, puede tener efectos más o menos directos sobre las relaciones entre autóctonos e inmigrantes, y generar serios problemas, si coinciden otras circunstancias. La mayor parte de los incidentes racistas colectivos, como los sucedidos en Ca N’Anglada (Terrassa) o El Ejido, han comenzado por incidentes irrelevantes pero se han convertido en graves enfrentamientos sociales por las ideas xenófobas de una parte importante de la sociedad. Pero sin duda esas ideas han nacido a su vez de las formas de convivencia establecidas en los años anteriores, impulsadas o permitidas por la regulación legal del trabajo, la vivienda, los servicios sociales, etc. o por la ausencia de normas sobre escolarización, prácticas religiosas, etc.

En el mundo jurídico suele ignorarse la regulación de este nivel de convivencia, por la dificultad de su aprehensión y por la tradición de estudiar las normas típicas de la extranjería (visados, permisos, etc.), confiando en último extremo que los conflictos se eviten o se resuelva con los instrumentos de la democracia. Pero la democracia no es una panacea, especialmente cuando fallan los elementos básicos de las relaciones en democracia, porque los inmigrantes carecen del derecho de sufragio y no pueden elegir representantes y porque además provienen de sistemas políticos muy distintos o contrarios a nuestra democracia.

Tampoco se puede ignorar que la mayoría de los inmigrantes se encuentran en una situación social precaria, que relativiza las ventajas de la democracia: obligados a obtener permisos especiales para trabajar y vivir, con dificultades en la vivienda y a veces con la propia lengua, en ocasiones con la familia lejos y casi siempre pendientes de un trabajo precario... simplemente para poder continuar en el país. La democracia, que puede considerarse razonablemente satisfactoria para la mayoría de los ciudadanos, requiere consideracio-

nes y reformas para los inmigrantes, porque les niega derechos ciudadanos fundamentales, y porque no toma en cuenta, de forma razonable, sus propias ideas y necesidades.

En realidad, seguramente hay que distinguir la actitud hacia la democracia por generaciones: si en la primera el conocimiento de la lengua puede aparecer como un problema determinante, en la segunda generación aquél ha desaparecido y predominan los problemas de discriminación social. Dentro de estos parámetros y de otros como las condiciones de vida (vivienda, familia...), la diversidad cultural no puede justificar la separación y la marginación. Es evidente que por muchas diferencias que puedan presentarse los rasgos comunes entre las personas predominarán siempre, con mayor razón en el mundo globalizado actual. Sami Nair insiste en el enfoque cívico (supongo que también podemos decir social) y no político del enfoque, porque permite la búsqueda de consenso de todas las fuerzas políticas, evitando la demagogia.

## **2. Principales modelos comparados de las relaciones socioculturales.**

La mayoría de los estudiosos se inclinan por la articulación de las relaciones de convivencia entre la sociedad receptora y las diferentes comunidades o grupos de inmigrantes en posiciones intermedias entre los extremos simbolizados por el multiculturalismo inglés y el asimilacionismo francés, que a su vez suelen exponerse en sus variantes más simples y radicales. La propia forma de modelo nos indica que no se pretende describir la práctica de las políticas públicas adscritas a cada doctrina, a su vez muy variadas, sino apuntar algunos elementos esenciales para entender la estructura de las relaciones creadas, y la brevedad de las referencias que siguen aconsejan adoptar aún mayores precauciones sobre la descripción-forzosamente somera-de cada uno de los modelos.

*El melting pot estadounidense* suele explicarse gráficamente como una gran olla en que se juntan los caracteres de los diferentes componentes étnicos, fundiéndose todos hasta producir una mezcla diferente a cada uno de los elementos, no sólo parece responder a la formación histórica de los Estados Unidos sino que conlleva un grado de confianza en el mercado y el funcionamiento espontáneo de la sociedad difícil de compartir. Incluso aceptando que haya podido ser funcional para la inmigración europea anterior a los años sesenta del siglo XX, se observa su fracaso en la fase posterior (las diferencias étnicas se traducen en diferencias sociales que pasan por el fracaso escolar, el paro, los guetos y una alta delincuencia en las segunda y tercera generación de inmigrantes) y la

observación de que los inmigrantes llegados en la segunda parte del XX no respeta igual los valores existentes e incluso los desprecia y vulnera expresamente.

*La indiferencia alemana* ante la cultura propia de los inmigrantes suele aludirse recordando la denominación que recibieron en las últimas décadas como “Gästarbeiter” (trabajador invitado), para subrayar la provisionalidad de su estancia en Alemania. Como se suponía que los inmigrantes eran residentes temporales y además las leyes de la nacionalidad no permitían su inclusión en la sociedad alemana ni siquiera a largo plazo, no se planteaba ni la asimilación ni la integración ni la convivencia multicultural sino que las políticas públicas se dirigían a conseguir una situación laboral aceptable. Ciertamente con esta situación muchas familias turcas y de otros países de emigración se han establecido en Alemania, e incluso han tenido hijos y hasta nietos sin poder acceder a la nacionalidad, pero esta situación ha cambiado notablemente porque la reforma de la ley de la nacionalidad (1999), ha abierto las posibilidades de adquisición de la nacionalidad y por otra parte hoy esta asumida la permanencia de la extensa inmigración.

Estas dos posiciones extremas, caracterizadas ambas por la ausencia de intervención de las instituciones políticas en la consideración y orientación de las relaciones entre los grupos de inmigrantes y la sociedad receptora, pueden considerarse en buena parte superadas, al menos en el plano teórico, por la aceptación generalizada de la intervención de las administraciones públicas sobre los caracteres socioculturales de la inmigración, si bien con orientaciones distintas e incluso opuestas, como representan las corrientes predominantes en Francia y el Reino Unido.

*La asimilación francesa* se considera el paradigma de las políticas seguidas por los países que se proponen la integración de los extranjeros mediante la equiparación de derechos y la influencia de la escuela y de la administración públicas. La asimilación francesa se concibe como un proceso deliberado que acaba equiparando a los extranjeros con los nacionales en una República laica de ciudadanos libres e iguales. Se supone que los inmigrantes desean integrarse en el mundo de cultura francesa y que esta voluntad supera la atracción de la minoría étnica o de la comunidad religiosa, siendo la escuela, el ejército y la administración centralizada las garantías del trato igual a ciudadanos e inmigrantes. Sin embargo, la situación actual de la segunda generación de inmigrantes no avala este resultado y los conflictos se han hecho evidentes en los años noventa, especialmente por la exclusión laboral de los jóvenes (tasa de paro muy superior a la media) y por la extensión del racismo, que Le Pen ha capitalizado.

Las dificultades de la asimilación cultural se pueden simbolizar en el conflicto del velo, que tuvo una primera confrontación en 1989 y una segunda, mucho más radical, en 1994, cuestionando dos puntos clave para la mentalidad francesa, el laicismo y la igualdad de la mujer. La doctrina del Consejo de Estado, máximo y prestigioso órgano jurisdiccional y consultivo francés, elaborada en 1992, aceptó que los estudiantes llevaran signos religiosos en las escuelas públicas, sin que ello fuera contrario al laicismo del Estado, siempre que su manifestación no supusiera alteración del orden público. Pero su evidente búsqueda del equilibrio se ha visto truncada por los dos bandos extremos enfrentados, los republicanos radicales que consideran el velo contrario al laicismo y los inmigrantes musulmanes fundamentalistas que rechazan el mestizaje cultural. También es cierto que la aparición de confrontaciones en algunos institutos se producía en medio de conflictos políticos mucho más graves para algunas sensibilidades musulmanas, como la guerra del Golfo o la intifada palestina, y en un clima de falta permanente de diálogo entre el gobierno y las asociaciones islámicas, con el enfrentamiento con la dirección de la gran Mezquita de París por el medio.

Requiere en primer lugar distinguirlo de una idea genérica de multiculturalismo en cuanto posición favorable a la conservación de la identidad colectiva y las forma de vida de cada grupo, respetando unas normas mínimas de convivencia que aseguren el orden público. En segundo lugar, conviene también separarlo de otros multiculturalismos más o menos próximos, como podrían ser el holandés o el canadiense, a su vez muy distintos entre sí, y por supuesto exige alejarlo de la simple idea de multiculturalidad entendida como coexistencia de grupos de origen nacional distinto, fenómeno existente en casi todas las grandes ciudades europeas.

El *multiculturalismo británico* remonta sus orígenes, según Gilles Kepel (*Al Oeste de Alá*, 1995) a la época del imperio inglés en la India, donde se elaboró como respuesta a la estrategia musulmana de diferenciarse de la mayoría hindú; así, reclaman y consiguen la aceptación de su educación separada, posteriormente consiguen la implantación de distritos electorales separados y finalmente logran la independencia del Pakistán. Según Kepel, por una parte, la llegada masiva de musulmanes del Pakistán y la India al Reino Unido tras la segunda guerra mundial trasladó la estrategia que habían experimentado en la época colonial; y por otra parte, la concesión de ciudadanía por el Reino Unido a miembros de las antiguas colonias y la convicción aparecida en los años sesenta de que era preciso frenar la inmigración de color, introdujo la necesidad de diferenciar por razas a los inmigrantes, encuadrando a cada individuo en diferentes comunidades.

Las palabras clave del multiculturalismo británico son la relación entre razas, la tolerancia y la igualdad de oportunidades. Los inmigrantes mantienen sus relaciones con sus grupos de origen, conservan sus culturas y se integran en la sociedad receptora gracias a las relaciones de los distintos grupos raciales entre sí y con la comunidad para garantizar la convivencia. No se trata de convertir a los inmigrantes en ciudadanos británicos, lo que nadie desea, sino de evitar los conflictos abiertos entre colectivos que mantienen sus diferencias. La sociedad británica es multirracial y la raza tiende a cubrir las diferencias de religión, lengua y etnia o nacionalidad. Se supone que cada una conservará sus diferencias y encontrará representación o atención a nivel local. Así, el Estado solo ha de regular un marco mínimo de derechos y obligaciones aunque sí ha de garantizar la convivencia sin conflictos. Esta es la orientación de la *Race Relations* de 1965, reformada en 1968 y 1976, y es también objetivo específico de la *Comisión for Racial Equality*, creada en 1976 para luchar contra la discriminación.

Los Ayuntamientos con fuerte presencia musulmana (Birmingham, Bradford) han aceptado en las escuelas públicas las reivindicaciones de los musulmanes: sala de oración a la que acude el imán los viernes, derecho de los padres para dispensar a sus hijos de las actividades mixtas (educación física, danza, natación, teatro), comidas halal, etc. Las posiciones más radicales solicitan que las escuelas con alumnado musulmán mayoritario se conviertan en concertadas, con organización y plan de estudios controlado por la asociación de padres. En general, la política de los gobiernos británicos conservadores ha pasado por reforzar el carácter cristiano de la escuela aceptando a cambio la dispensa (*opting out*) a los no cristianos de ciertas obligaciones. Curiosamente, los *lobbies* musulmanes están más de acuerdo con esta orientación que con políticas de integración del pluralismo. A su vez, el partido laborista se ha visto debilitado por la articulación del comunitarismo religioso y el clientelismo electoral: si inicialmente recibió masivamente los votos de las comunidades musulmanas éstas han acabado imponiendo sus intereses por encima de la línea del partido.

El multiculturalismo británico, especialmente en su versión más comunitarista, significa para el Estado un coste económico bajo, porque mediante algunas subvenciones transfiere los problemas sociales a los intermediarios de las propias minorías, pero a cambio su coste social puede ser muy alto porque la competencia entre las distintas orientaciones de la comunidad acaban primando a las más radicales. Además, la relación entre redes de mezquitas y servicios sociales propicia la aparición de líderes religiosos interesados en perpetuar el enclaustramiento comunitario, porque potencia su función de inter-

mediarios, orientados más por las lealtades religiosas que por los problemas existentes en la ciudad.

### **3. La opción de la ley vigente por la idea de integración social.**

Sin dar mayor importancia a los términos, la ley vigente utilizar la expresión de “integración social” para referirse al modelo de las relaciones entre los inmigrantes y la sociedad española. La LODYLE es equívoca, porque por una parte parece prestarle una enorme importancia pero por otra no define con mínima precisión su significado jurídico.

Efectivamente, la importancia que le presta es tan relevante que se incluyó en el propio título de la ley, “Ley Orgánica de los derechos y libertades de los extranjeros en España y *de su integración social*”, dando a entender que su objetivo consiste en la configuración y el respeto de los derechos y de la integración de los inmigrantes que se encuentran en España.

Pero su significado merece escasos y escuetos predicados normativos. De hecho una primera pista estriba en su aprobación en la ley originaria, la Ley Orgánica 4/2000, que fue ampliamente modificada por la LO 8/2000 sin que los cambios afectaran, no obstante, al título de la ley. La primera Ley Orgánica, aprobada con los votos de todos los Grupos de la oposición en la legislatura 1996-2000 en la que el PP tenía mayoría simple en el Congreso de los Diputados, carecía de Exposición de Motivos, justamente por su carácter consensuado, pero sin duda la alusión a la integración obedecía a la voluntad de rectificar el sentido policial que había tenido la Ley Orgánica 7/1985 anterior.

Paradójicamente la LO 8/2000, aprobada al inicio de la Legislatura 2000-2004, con mayoría absoluta del PP, sí contiene Exposición de Motivos, que recuérdese es un factor decisivo para interpretar las normas de la ley, y en su punto IV tras referirse a la cumbre de la Unión Europea de Tampere que acordó promover la igualdad de derechos entre los inmigrantes con varios años de residencia y los nacionales, se añade:

*“Una política de integración debe encaminarse a conceder a estos residentes derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y al desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia”*

Pese a la importancia que le conceden el título y la Exposición de motivos de la ley, la integración aparece expresamente solo en algunos preceptos. Así se alude de forma directa en el artículo 9.4 que, tras reconocer el derecho y deber de los jóvenes inmigrantes a la educación básica y las condiciones para el acceso al resto de la educación, dice:

*“Los poderes públicos promoverán que los extranjeros residentes que lo necesiten puedan recibir una enseñanza para su mejor integración social, con reconocimiento y respeto a su identidad cultural”*

Este reconocimiento y respecto a la identidad cultural tiene a su vez una mención indirecta, que parece referirse a sus límites en el art. 3.2 de la propia ley, cuando dice que la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales tiene sus límites en el contenido de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados internacionales.

Estos son los preceptos legales que aluden directamente a la integración y a partir de ellos hay que comenzar la construcción del concepto legal de “integración social” recurriendo a la interpretación jurídica.

El punto de partida del art 9.4 consiste en asumir que el derecho de los inmigrantes a su formación intelectual, más allá de la educación básica y obligatoria, debe realizarse con *reconocimiento y respeto a su identidad cultural*. Pero esta condición no parece que deba limitarse a este tipo de educación, sino que puede incluirse en cualquier tipo de formación, y por tanto también puede predicarse de la formación de adultos, de la educación profesional y en general, de todo proceso formativo. Su sentido parece equiparable al que contiene el art. 27.2 de la Constitución:

*“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”*

A lo que se podría añadir, que en el caso de los extranjeros debe además incluirse el reconocimiento y respeto a su identidad cultural.

Si reconocimiento y respeto a la identidad cultural puede, por tanto, considerarse un objetivo de toda la formación que reciben los extranjeros en España, las precisiones de la Exposición de Motivos nos orientan un poco más sobre su contenido,

al señalar que una política de integración debe encaminarse a reconocer a los extranjeros residentes en España unos derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión. Sin necesidad de repasar en concreto los derechos reconocidos a los ciudadanos comunitarios y a los de terceros países podemos subrayar las grandes diferencias a favor de los primeros: no necesitan permiso de residencia y trabajo y tienen derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales. Como la referencia de la Declaración de Tampere parece afectar a los extranjeros con varios años de residencia (podemos pensar en nuestra previsión de permiso de residencia permanente), por definición la primera parte se cumple (aunque alcanzar la residencia haya resultado un proceso automático para los ciudadanos comunitarios y muy difícil para los de terceros países) y resta la diferencia respecto al derecho de sufragio.

Sin entrar ahora en detalle, seguramente los demás derechos de los residentes permanentes y de los comunitarios son equiparables. Para su aplicación dispone el art. 3.2 LODYLE que:

*“Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España...”*

lo que no es más que repetir para los extranjeros lo que ya dice el art. 10.2 CE. La novedad consiste en la continuación de la norma que se convierte en el límite al reconocimiento y respeto de la identidad cultural:

*“...sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas”*

A contrario esto significa que la *identidad cultural* que hemos considerado como uno de los objetivos de la educación de los extranjeros puede consistir en *creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales* diversos a los derechos incluidos en la Declaración Universal y demás Tratados internacionales.

Al margen de este contenido, todos los demás derechos deben aplicarse sin discriminación a los extranjeros, lo que deriva de la propia Constitución, pero explícita la ley en

términos mucho más concretos y con pretensión de eficacia en la *amplia cláusula anti-discriminatoria del art. 23 LODYLE*, que también encuentra fundamento en la exposición de motivos al señalar que los poderes públicos deben fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural.

Para profundizar en este contenido de la identidad cultural deberemos repasar los diferentes ámbitos del ordenamiento que puedan afectar a *creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales*, normalmente a través de leyes sectoriales que pueden ser internacionales, del Estado y de las CCAA, como parcialmente realizaré después al examinar la religión, la educación y la participación política. Junto a la diversidad de derechos que se puedan contener será preciso atender a las condiciones materiales en que se desenvuelven las actividades de los extranjeros, porque estas pueden ser muy determinantes para la integración, es decir, para las relaciones que mantengan con los grupos más próximos de la sociedad española.

Pero junto a las diferencias culturales, en sentido amplio, es preciso observar siempre las condiciones económico-sociales de su eventual realización. No se trata ya de que se valore de forma muy diferente el islamismo de los jeques de Marbella y de los trabajadores del El Ejido, sino que los derechos individuales de los inmigrantes tienden a realizarse en unas condiciones que presentan muchas deficiencias, coloreando la diferencia cultural de retraso social. Por ejemplo, los oratorios del barrio del Raval en Barcelona son tan pequeños y faltos de condiciones que los vecinos tienen razones para quejarse porque los asistentes a la oración desbordan el recinto y ocupan la calle, impidiendo el tránsito; a su vez, los creyentes islámicos tienen todas las razones para quejarse de la forma en que tienen que orar, cuando la mayoría de las iglesias de la ciudad están vacías. Al margen de los prejuicios existentes en torno a la religión, de unos y de otros, las condiciones de su práctica resultan problemáticas en sí mismas, cuando no deberían serlo.

Ahora bien, tanto la identidad cultural diversa (las creencias y convicciones) como especialmente su reconocimiento son realidades vivas que evolucionan y que no pueden limitarse a las existentes hace 10 años, cuando la inmigración era muy inferior, ni siquiera a la realidad actual, y ello nos conduce a preguntarnos por los criterios que pueden subyacer en las relaciones entre los grupos de inmigrantes que han venido a España y la sociedad receptora.

## II. ÁMBITOS DESTACADOS PARA LA INTEGRACIÓN.

### 1. La religión.

En la cultura occidental la religión es un ámbito específico separado del resto de los elementos ideológicos (políticos, filosóficos, artísticos, etc) y de carácter esencialmente privado. La consecución de este carácter, así como la separación Iglesia-Estado que lo fundamenta estuvo en el origen de las revoluciones liberales y desde entonces la libertad de creencias y de cultos se ha consolidado como parte esencial de la democracia. Es evidente que hay otras culturas en las que esta conquista -que tiene entre uno y dos siglos en Europa aún no se ha producido-, de forma que la religión impregna todos los ámbitos ideológicos e incluso se prolonga en los sociales.

Entre las religiones que presentan esta tendencia orientadora de la cultura y la sociedad y a veces también del Estado, es curioso comprobar que las críticas occidentales se reducen prácticamente al islamismo, a pesar de que hay grupos de inmigrantes con religiones mucho más alejadas del cristianismo. Al fin y al cabo el Islam asume a figuras bíblicas como Abraham, a Jesús y a la propia Virgen, y muchas de las prácticas que hoy se critican (el uso del pañuelo por las mujeres, el ayuno del ramadán, etc.) han sido predicadas por la Iglesia católica y practicadas en España hasta hace muy pocos años (el velo en las iglesias y celebraciones, el ayuno de cuaresma, etc.). Sin embargo, predominan entre nosotros los tópicos más manidos sobre los efectos sociales del Islam, generalmente falsos o exagerados o sacados de contexto. Por ejemplo, la subordinación de la mujer no tienen su fundamento en el Corán sino en la tradición machista de muchas sociedades, entre ellas algunas musulmanas de África y de Asia. Ciertamente existen interpretaciones integristas del Islam, pero también existen orientaciones mucho más abiertas, más o menos como ha sucedido y sucede en todas las religiones y en todas las culturas.

Al margen de este debate puesto de moda por el enfoque americano del conflicto de civilizaciones, conviene recordar que una cosa es el significado del Islam en los países musulmanes y otra muy distinta la práctica de la religión por los inmigrantes musulmanes en los países occidentales. Mientras es lógico discutir el papel de los movimientos islámicos, moderados o radicales, en Argelia, en Irán o en Pakistán y opinar sobre las razones de su extensión popular o las posibilidades de compatibilizar islamismo y democracia, en España y en los demás Estados europeos, el Islam debe tener un enfoque radicalmente distinto: la Constitución garantiza la libertad ideológica y religiosa de todos los

individuos y de las comunidades religiosas en que se integra y establece que nadie podrá ser discriminado por sus ideas religiosas ni ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencia.

La Constitución, en el mismo artículo 16, proclama la separación de la Iglesia y el Estado, al decir que ninguna confesión religiosa tendrá carácter estatal, pero a continuación indica que los poderes públicos mantendrán relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y con las demás confesiones existentes en España. A este objetivo respondió la firma de los Acuerdos con la Santa Sede en 1979 y posteriormente la celebración de Acuerdos de Cooperación con tres comunidades religiosas, la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España y la Comisión Islámica de España. El contenido de estos convenios se recogió en las leyes número 24, 25 y 26 de 1992, respectivamente. Las leyes tienen una estructura semejante, pero ahora nos fijaremos un poco más en algunos aspectos de la Ley 26/1992, que recoge los derechos de los musulmanes porque es la que tiene más incidencia sobre la población inmigrante y, como se apuntaba, la que provoca mayores polémicas.

Como en cualquier otra religión, el punto de partida es la libertad de cada persona para practicar el culto en privado o en los lugares adecuados de carácter religioso, lo que en sí mismo no plantea problemas, aunque en ocasiones aparecen algunos por las condiciones sociales de los centros donde se practica el culto: polémicas sobre la localización de las mezquitas, oratorios sin las mínimas condiciones materiales para acoger a los creyentes, etc. Otras previsiones de la ley no se dirigen a la mayoría de la población musulmana sino a la regulación de supuestos potencialmente conflictivos, -y por eso justamente son regulados por la ley- como el derecho a la asistencia religiosa de las personas internadas en establecimientos públicos (prisiones, hospitales, etc.).

Algunos aspectos concretos de la ley son el reconocimiento a las Comunidades Islámicas del derecho a poseer cementerios privados, así como el derecho a la concesión de parcelas reservadas en los cementerios municipales; la posibilidad de celebrar las festividades religiosas recogidas en los Acuerdos como retribuidas, pero solo si hay acuerdo entre trabajador y empresa; y el derecho de los estudiantes a solicitar una fecha distinta a la fijada para los exámenes, oposiciones o pruebas convocadas para el ingreso en las Administraciones públicas, si aquella coincidiese con alguna festividad religiosa o con el día de descanso semanal. Los Acuerdos establecen que siempre que medie acuerdo entre la empresa y el trabajador, éste podrá realizar el descanso laboral semanal de

acuerdo con lo establecido por su religión, en lugar de realizar el descanso convencional. Además, durante el Ramadán, previo acuerdo entre las partes, se podrá interrumpir el trabajo para llevar a cabo el rezo colectivo y solemne, pero deberán recuperarse las horas.

Más allá de estos desarrollos se plantean numerosas incógnitas, entre otras cosas porque desde que se aprobó el Acuerdo se ha incrementado mucho la población musulmana y se han concretado también sus necesidades. Uno de los aspectos destacados por resolver se refiere a la financiación de los lugares de culto (construcción de mezquitas, instalación de oratorios dignos): la falta de previsión legal conduce bien a la insuficiencia económica evidente (¿cabe la exigencia de igualdad de trato con el catolicismo?) o bien a la influencia de algunos gobiernos árabes, que se encuentran además entre los más fundamentalistas, a través de la financiación que proporcionan. Los recursos que el Estado puede facilitar (por ejemplo, a través de la aportación personal en el impuesto sobre la renta) no sólo son económicos sino también de equipamientos. Hasta ahora los planes de urbanismo reservaban los equipamientos religiosos para la Iglesia católica, pero ¿debe seguir siendo así, también cuando en el barrio una parte importante de la población es musulmana?. ¿Qué criterios se deben seguir para la distribución, una simple cuota, una distribución proporcional elaborada con criterios más amplios?

Otros aspectos destacados que tampoco resuelven la ley se refieren al nombramiento, la formación y el estatus de los ministros del culto, a las formas efectivas de diálogo entre los poderes públicos y los representantes de las comunidades, que ha sido una de las mayores dificultades en Francia y en otros países. Mientras que las cuestiones estrictamente religiosas se pueden hablar con los imanes no parece lógico que otras cuestiones más sociales se traten también con ellos, aunque esta pueda ser la tendencia inicial de las propias comunidades, y por ello el interés en el fortalecimiento de otras asociaciones no religiosas, desde la sindical ATIME, a otras culturales, como Ibn Batuta, así como otras muchas locales o sectoriales.

## **2. Educación**

La importancia de la educación, como derecho y deber de todas las personas está fuera de discusión, pero en nuestro ámbito la educación desempeña además un papel importante para la relación de las familias de los estudiantes con la escuela y, a través de ella, con la sociedad. Los jóvenes actúan sin duda como factor de socialización de sus

padres y familiares adultos, porque están en condiciones de transmitirles conocimientos y valores que ellos reciben a través de la educación.

La Constitución y las leyes reconocen el derecho de todos los menores a la educación básica, obligatoria y gratuita, especialmente desde que el Convenio de Protección del menor la ha calificado como derecho fundamental de todos los niños sin excepción. Así en España la educación básica, entre los 6 y los 16 años, es un derecho y un deber para todos los extranjeros, incluso si la familia se encuentra en situación irregular, y está regulada en condiciones de igualdad con los nacionales, también para el acceso a las becas y ayudas públicas (art. 9 LODYLE), como ya se explicó al estudiar los derechos; el sentido de volver aquí sobre la educación no para estudiar esta dimensión de cada persona sino para realizar una reflexión sobre su papel en la integración. Desde este punto de vista dos aspectos parecen importantes, la realización de una auténtica igualdad de oportunidades y el respeto a la identidad cultural que faciliten la integración.

a) Igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades de los jóvenes inmigrantes (la segunda generación) respecto a todos los demás jóvenes resulta fundamental tanto para evitar la formación de futuras bolsas sociales de parados inmigrantes, como para deshacer la idea de que los inmigrantes se encontrarán siempre en la escala más baja de la sociedad y de que la educación resulta inútil para alcanzar un mejor nivel de vida. Al parecer este es uno de los fracasos de los sistemas francés e inglés, bien diferentes entre sí, pero coincidentes en la generación de bolsas de paro entre los jóvenes inmigrantes muy superiores a la media del resto de la población. No basta pues el acceso a la educación sino que es preciso conseguir que ésta funcione con auténticos criterios de igualdad de oportunidades en la formación de todos los jóvenes.

Frente a este objetivo, la realidad parece ir en sentido contrario, porque se está comprobando la concentración de la mayoría de estudiantes inmigrantes en algunas escuelas públicas, frente a la escasa presencia de los inmigrantes en las escuelas concertadas del mismo barrio o población. La dificultad de los estudiantes inmigrantes en la escuela proviene generalmente por la incorporación tardía de una parte de ellos y porque por otra parte, presenta retrasos o dificultades adicionales para seguir la formación que le corresponde para su edad. Para estas situaciones de especial dificultad la legislación educativa ha previsto una serie de políticas compensatorias, especialmente a través de la previsión

de los alumnos con necesidades educativas especiales (nee) derivadas de causas sociales y culturales, que han de desarrollar las Comunidades Autónomas.

A menudo, la concentración de estudiantes inmigrantes supone también la concentración de alumnos con nee de origen sociocultural en algunas escuelas públicas, que juntamente con la confluencia con los sectores autóctonos de menor renta, pueden suponer una pérdida de la calidad educativa, deterioro de la convivencia académica e, incluso, efectos de gueto para el conjunto del centro docente. Frente a la igualdad de derechos educativos proclamada por la Constitución, se está construyendo una doble red de centros escolares sostenidos con fondos públicos, los centros públicos y los centros concertados, distinción que reproduce un clasismo muy tradicional en la educación española que la Constitución había intentado erradicar.

¿Cómo se produce esta diferenciación social?. La Constitución y la legislación básica del Estado disponen la gratuidad de la educación básica obligatoria, equiparando las escuelas públicas a las privadas concertadas, pero en la mayoría de escuelas concertadas se cobren cantidades, mayores o menores, mediante una serie de prácticas como el pago de cuotas a Fundaciones de las propias escuelas, el cobro generalizado de las actividades complementarias que debe ser voluntario, la realización de actividades extraescolares, pagadas, en horario lectivo (por ejemplo, piscina) y otras condiciones que son ilegales pero muy aceptadas por la población. El cobro de estas cantidades por las escuelas concertadas, financiadas con recursos públicos, no solamente resulta ilegal y contrario directamente a la Constitución sino que introduce además un elemento de discriminación respecto a los inmigrantes, al impedir su acceso a estas escuelas y concentrarlos en los centros públicos.

Al mismo resultado de excluir a los inmigrantes y otros sectores de rentas bajas de las escuelas concertadas se llega mediante mecanismos que producen una selección encubierta del alumnado, a pesar de que los criterios de admisión han de ser idénticos en las escuelas públicas y en las concertadas. La ambigüedad y la falta de información sobre los derechos de los ciudadanos está en la base de casi todas las prácticas (esta generalizada la idea de que las escuelas concertadas son de pago), que llegan en ocasiones a la recomendación abierta a las familias inmigrantes de que matriculen a sus hijos en las escuelas públicas porque en ellas encontrarán familiares y amigos y así no tendrán complejos respecto a los niños autóctonos. Algunas técnicas de las escuelas concertadas facilitan la vulneración de la gratuidad y la consiguiente separación respecto a las públicas,

como la exigencia del número de la cuenta corriente de la familia para cargar los gastos, la falta de exposición pública del importe del concierto escolar y de las cantidades que solo se pueden pedir de forma voluntaria, la inclusión de una sexta hora escolar como obligatoria.

La propia existencia del ideario (carácter del centro) de las escuelas concertadas y el peso de la religión en la educación, que no deberían producirse en las aulas concertadas, justamente por estar financiadas con recursos públicos, se utilizan a la vez para desanimar a los inmigrantes de creencias religiosas diferentes de matricular a sus hijos en ellos.

Pero el fondo de todos los problemas apuntados se encuentra en la forma en que funcionan los centros concertados o mejor, en la forma en que los poderes públicos aplican los conciertos escolares. La Constitución exige que la educación básica sea gratuita y, por otra parte, establece que los poderes públicos ayuden a los centros que cumplan los requisitos establecidos por la ley. Para cumplir ambos objetivos simultáneamente la Ley Orgánica 8/1985 Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) introdujo los conciertos para los centros privados que cubran necesidades de escolarización o atiendan a población de rentas bajas (48.3 LODE). Los poderes públicos contribuyen de forma decisiva al sostenimiento económico de estos centros privados y a cambio exigen la gratuidad y un funcionamiento semejante al de los centros públicos respecto a la igualdad en la admisión de todos los alumnos y a la participación de la comunidad escolar en el funcionamiento del centro (arts. 53 y ss LODE). También se incluyen ciertas consecuencias sobre la libertad religiosa y la libertad de cátedra que enseguida apuntaremos.

Las Comunidades Autónomas son las administraciones competentes para desarrollar los criterios de la LODE tanto en la formulación de los criterios para establecer conciertos como en el control de su cumplimiento por los centros concertados, impidiendo que se produzcan todas las prácticas citadas que conducen a la discriminación. Pero la mayoría de las Comunidades Autónomas apenas han desarrollado de forma coherente los criterios para el establecimiento de los conciertos, prefiriendo seguir líneas pragmáticas que contenten a los sectores fuertes de la enseñanza privada, orientación que a veces ha conducido a la generalización práctica de los conciertos (ni cubren necesidades de escolarización ni atienden a población de renta baja) y a la falta de control sobre la ausencia de gratuidad y la discriminación, en gran parte –hay que reconocerlo– con el beneplácito de las familias, que renuncian a su derecho a la gratuidad a cambio de calidad docente o ambiente social para sus hijos.

b) El reconocimiento y respeto de la identidad cultural de los alumnos.

Este es el criterio expreso formulado por el art. 9.4 LODYLE que debería desarrollarse en las normas educativas y en los propios valores implícitos en la práctica diaria de los centros escolares.

La aparición en las escuelas de núcleos importantes de alumnos con una cultura, una religión o unas costumbres diferentes –o las tres cosas a la vez- genera exigencias nuevas, hasta ahora fáciles de atender, como la petición de que se excluyan ciertos alimentos de los menús escolares o la introducción de correcciones a las explicaciones tradicionales de historia. Pero la creciente presencia de alumnos con una cultura familiar diferente exige algunos planteamientos generales nuevos y más complejos como la conveniencia de asegurar la enseñanza de la lengua materna de los alumnos inmigrantes o regular sin discriminación la enseñanza de la religión, o su ausencia, en los centros.

Al referirnos a la igualdad de oportunidades hemos partidos del derecho de todos a la educación básica y gratuita en un centro público, planteando a continuación los problemas generados por algunos centros concertados, pero desde el punto de vista de la libertad de educación es preciso partir del derecho de los padres a escoger para sus hijos los colegios distintos a los oficiales, y por tanto privados, así como el derecho de éstos a establecer condiciones económicas y sociales para admitir a sus alumnos, incluyendo criterios religiosos.

Esta es la tradición liberal occidental recogida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su art. 13.3 reconoce a los padres la libertad de escoger para sus hijos “escuelas diferentes de las creadas por las autoridades públicas” y de hacer que sus hijos “reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. En cambio, como los centros públicos parten del principio contrario, la igualdad de todos los alumnos para el acceso a los centros, la selección de los alumnos por razones de raza, religión “o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” constituirá una discriminación contraria al principio de igualdad que proclama el art. 14 CE. Lógicamente, los centros concertados, en cuanto son financiados por los poderes públicos, pasan a regirse por los criterios de los centros públicos, tal como la propia Constitución al unificar el art. 27.7 CE en una categoría para el control y gestión a “todos los centros sostenidos por la administración con fondos públicos”, en línea con la regulación existente en la mayoría de países europeos próximos.

El concierto impone el libre acceso al centro, sin posibilidad de establecer condiciones religiosas o ideológicas, y por tanto el centro ha de adaptar también su funcionamiento ordinario a la pluralidad religiosa e ideológica, ya que sería incongruente la libertad en la admisión y la posterior imposición de prácticas religiosas en las actividades del centro. La LODE, aprobada en un momento en que la inmigración extracomunitaria casi no existía, contiene unas normas muy generales en el art. 52. Por una parte, mantiene la posibilidad de establecer el carácter propio del centro en los concertados (podría entenderse que sólo en las aulas no concertadas), pero en todo caso limita los efectos de tal carácter, exigiendo expresamente que la educación sea impartida “con pleno respeto a la libertad de conciencia” y que las prácticas confesionales tengan carácter voluntario. Hay que recordar que la propia ley configura como derecho del alumno el respeto a su libertad de conciencia, lo que actúa como límite para el ideario del centro (art. 22.1 LODE). A la vista de la situación actual, el tratamiento de estos puntos merecería una mayor atención legal.

Todos los centros sostenidos con fondos públicos deben además facilitar el cumplimiento de los deberes de los estudiantes derivados de sus creencias, respetando las celebraciones de las distintas confesiones, evitando referencias históricas injuriosas respecto a otros pueblos y estimulando la adaptación de las diferentes mentalidades al objeto esencial de la educación que es, como dice el artículo 27 de la Constitución, “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

*La enseñanza de la lengua materna* resulta esencial para evitar que los inmigrantes puedan ser analfabetos en su propio idioma (porque aprendieron a hablarlo pero no saben leerlo ni escribirlo) o incluso lo pierdan totalmente. En ocasiones, un buen conocimiento de la lengua propia puede presentar ventajas profesionales para el futuro del interesado, pero sobre todo aumenta autoestima del niño, y su introducción en la escuela produce mejora de la valoración de la educación en la familia. Por supuesto, no se trata de que se enseñen todas las lenguas que pueden hablar los diferentes grupos de inmigrantes, que resultaría muy costoso, sino las mayoritarias en la población inmigrante.

En diferentes Tratados internacionales se recomienda la enseñanza de la lengua materna de los inmigrantes, por ejemplo en la Convención de los Derechos del Menor, de 1989 y también en el Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante (Consejo de Europa, 1997), que considera un deber de los poderes públicos “organizar en lo posible, cursos especiales para los hijos de los trabajadores inmigrantes, destinados a enseñarles la len-

gua materna para facilitar, entre otras cosas, el retorno a su Estado de origen”. Pero el deber jurídico de su enseñanza se incrementa notablemente cuando se recoge un compromiso concreto como sucedió en el *Convenio de Cooperación cultural entre España y Marruecos de 14 de octubre de 198*; en su art. 4 el gobierno español se compromete a facilitar la enseñanza de la lengua árabe a lo alumnos marroquíes escolarizados en primaria y secundaria, aunque existe una fundada sospecha de que su cumplimiento deja mucho que desear. Algunos centros y municipios han realizado acuerdos con ONG o Asociaciones culturales extranjeras para realizar clases en horario extraescolar.

*La enseñanza de la religión en la escuela* esta muy conectada con el punto referido a la religión. Junto a los aspectos que derivan del art. 16 CE (libertad individual, separación y colaboración entre Estado e Iglesias), ya comentados se encuentra el mandato de los preceptos constitucionales e internacionales que reconocen el derecho de los padres a escoger la educación religiosa y moral que consideren más conveniente para sus hijos. Se trata pues del polémico tema de la enseñanza de la educación en las escuelas y por su propio carácter general y muy polémico, dependerá en gran parte de la respuesta que se dé a la enseñanza de la religión católica, porque sin duda resultará la referencia clave para las demás religiones importantes.

Ya se han citado los convenios internacionales en los cuales la libertad de elección de los padres se convierte en el derecho a fundar escuelas privadas o a enviar a sus hijos a centros privados que eduquen en el sentido que consideren más adecuado. El art. 27.3 CE reconoce concretamente el “derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” y la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 mantiene que los poderes públicos facilitarán la formación religiosa en los centros docentes públicos, fijándose una orientación semejante en la LODE. Las cuestiones que deben concretarse legalmente se refieren principalmente a dos aspectos: primero, las diferencias entre los centros públicos y los privados, entendiéndose que los concertados deben actuar como públicos en este punto; segundo, la consideración sobre la educación de la religión, que puede considerarse una formación sobre la historia y la cultura de las religiones más importantes o una catequesis de la propia religión, cuando sea mayoritaria en el centro. Probablemente se ahorrarían mucho problemas si se entendiera que la catequesis es propia de los centros religiosos respectivos y no debe impartirse, ni siquiera voluntariamente, en los centros educativos públicos y concertados. No es ésta la línea de las leyes de 1992 que recogen los Convenios con las confesiones evangélicas, israelitas e islámicas, que parecen inclinarse

por el carácter de catequesis de esas religiones en los centros docentes públicos y concertados en los niveles de educación infantil, primaria y secundaria. Dentro de este serio problema general aún existen puntos concretos que deberían abordarse con realismo, como en su caso el nombramiento de los profesores de religión (quién los nombra, con qué requisitos, en qué situación), como ha puesto de relieve el goteo continuo de conflictos que ha generado la situación actual de los profesores de religión católica.

*El conflicto de las niñas musulmanas que llevan pañuelo a la cabeza en la escuela*, había conmocionado Francia a principio de los noventa, y lógicamente tenía que producirse también entre nosotros. El primer caso que saltó a la luz pública, en febrero del 2002, se produjo en San Lorenzo del Escorial (Madrid) porque a Fátima XX, de 13 años, con el curso ya iniciado y el centro público completo, le habían adjudicado una plaza escolar en un centro religioso concertado. Cuando la niña se presentó en el colegio con un pañuelo que le tapaba la cabeza, las monjas que lo dirigían le exigieron que fuera sin pañuelo y se pusiera en cambio el uniforme del colegio, manteniéndola sin escolarizar varios meses. A su vez el padre mostró su disconformidad porque el colegio fuera religioso, y nadie aceptó las soluciones que proponía el Ayuntamiento, como que la niña llevara el pañuelo por la calle y lo sustituyera por el uniforme al entrar en el colegio. Ante la eventualidad de que acudiera al centro público, su directora anticipó que tampoco la dejaría entrar porque consideraba el pañuelo una costumbre reaccionaria y antidemocrática. Parecía que se daban todos los ingredientes del conflicto francés, con el añadido típico de este país de la escuela de monjas, pero el conflicto se resolvió enseguida por la decisión del Consejero del Gobierno autonómico que obligó al colegio público a admitir a la niña, con o sin pañuelo, diciendo que la educación es un valor superior a los demás en juego, y también por la aceptación de la directora del instituto.

El conflicto solucionado con rapidez sirvió para aprender algunas cosas. En primer lugar, la distinción entre el *burka* afgano, el *chador* iraní, negro, que cubre el cuerpo y más de media cara, y el pañuelo o *hiyab*, que cubre el pelo, y responde más a la costumbre que a la religión. Más general, conviene saber que la indumentaria típica de algunos países musulmanes no forman parte de las cinco obligaciones religiosas del Corán y tienen más relación con las tradiciones socio-culturales de cada país que con la religión, e incluso dentro de cada país, depende de las circunstancias; por ej. en Irán el chador se comenzó a llevar como signo de protesta contra el occidentalismo del Sha, pero después de la revolución, cuando Jomeini lo hizo obligatorio, ha sido rechazado por muchas mujeres con el mismo sentido antigua de protesta.

Partiendo de lo anterior, hay que respetar la libertad de cada mujer musulmana para llevar pañuelo o no, tanto si se hace por razones sociales como religiosas, porque la libertad religiosa les ampara para llevarlo, si quiere, de la misma manera que algunas mujeres occidentales visten de forma muy recatada, por no referirnos a las propias monjas. La doctrina fijada por el Consejo de Estado francés a principios de los noventa parece aún correcta en su núcleo esencial. Frente a los partidarios de prohibir el uso del velo en la escuela (tanto los laicistas militantes como la extrema derecha), la decisión del Consejo de Estado declaró ilegal la prohibición del velo en la escuela pública y proclamó “el derecho de los alumnos a expresar y manifestar sus creencias religiosas en el interior de los establecimientos escolares, en el respeto del pluralismo y de la libertad del otro, y sin que ello afecte a las actividades escolares y al contenido de los programas”. Es decir, sí al velo como expresión personal pero no como medio de proselitismo, como medio de campañas religiosas, dada la separación entre la Iglesia y el Estado.

Entre nosotros, de momento se ha impuesto el pragmatismo, reforzado por las informaciones publicadas sobre la multitud de escuelas incluso concertadas que admiten normalmente que las alumnas lleven velo, pero algunos elementos merecen una reflexión. De entrada, parece un sarcasmo que una monja cubierta enteramente por su hábito y que pretende obligar a una niña a llevar uniforme pueda excluir de una escuela pagada con fondos públicos a una niña que defiende su derecho a llevar un simple pañuelo a la cabeza. Tan preocupante como lo anterior parecen algunas opiniones vertidas sobre el conflicto, de las que retenemos las palabras del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales diciendo que se comienza por aceptar el velo y se acaba aceptando la ablación de clítoris y de la Ministra de Educación (justamente de Educación!), que se mostró partidaria de la prohibición del uso del velo, con el demagógico argumento de que los inmigrantes debían aceptar las reglas existentes.

La solución del Consejero autonómico de educación ha solventado de momento el problema, pero no se puede ignorar que lo ha hecho vulnerando la legalidad, que obliga a los centros concertados a no discriminar en la admisión de alumnos por razones religiosas (art. 53 en relación con el 20 LODE) y a respetar el carácter voluntario de cualquier tipo de actividad o servicio, en los que habría que incluir el uniforme, por la doble razón del gasto, contrario a la gratuidad, y de la uniformidad que distingue a los alumnos de un determinado colegio religioso. La situación debiera haberse resuelto en el colegio concertado, no trasladando a la niña al centro público, que ya tenía las plazas cubiertas, aunque al final puede aceptarse esta salida para evitar más problemas a la niña.

Apenas trascurrida una semana los diarios publicaban el conflicto suscitado por un padre de religión islámica que rechazaba la propuesta de la administración que adjudicó un colegio religioso concertado porque era el único en Ripollet que permitía que los seis hermanos, de diferentes niveles, acudieran juntos al mismo centro. El colegio había asegurado que no tendrían clases de religión y en su tiempo se reforzaría la enseñanza de la lengua, con clases que se habían preparado especialmente. Pero el padre alegó que la influencia del ambiente católico era una amenaza para la educación islámica de sus hijos, y que incluso uno de los niños más pequeños se asustaba con las imágenes de santos.

La decisión del padre resultaba polémica para todos los puntos de vista, porque son muchas las posiciones favorables a que los centros concertados asuman alumnos inmigrantes en paridad con los centros públicos, como exige la ley. En este sentido, ATIME –la principal asociación de trabajadores marroquíes- y alguna ONG critican la postura del padre de Ripollet, sin embargo, parece lógico exigir que los centros docentes concertados no sólo no impongan la clase de religión sino tampoco las imágenes y el ambiente de una determinada religión, porque la educación en un ambiente religioso implica cierta discriminación y segregación de quien no lo es. Si los centros concertados están obligados a matricular a los alumnos que cumplan las condiciones sin consideración a motivos religiosos, su posterior funcionamiento debe prescindir totalmente del carácter propio del centro y respetar el principio de neutralidad religiosa o de lo contrario se discriminará al alumno admitido sin consideración a su religión.

A menudo existen *otros problemas* que generalmente se resuelven de forma pragmática y a veces con cierta dosis de imaginación y mucha de buena voluntad. Así sucede con la oposición de algunos padres a que sus hijas acuda a clase de gimnasia (el chándal es una fácil alternativa al pantalón corto), el rechazo a los menús escolares que incluyen carne de cerdo (las alternativas son bien fáciles), etc. La cuestión sería encontrar reglas de solución de conflictos cuando fracasan las alternativas, porque realmente el problema es difícil o porque no existe suficiente flexibilidad por alguna de las partes. Probablemente lo más sencillo no es anticipar las soluciones sino fijar los órganos a los que corresponde resolver los conflictos.

### c) La educación de adultos.

La formación continua se plantea cada vez más como una necesidad para todos, pero puede resultar especialmente necesaria para los inmigrantes, tanto por las ventajas de asu-

mir una cierta formación profesional como, especialmente, para aprender la lengua -o las lenguas- de la sociedad receptora, cuando sea necesario. Normalmente esta conveniencia se encuentra enfrentada con las posibilidades reales de dedicar unas horas al estudio, y por ello la importancia de que se ofrezcan muchas alternativas fáciles y diferentes para la educación de inmigrantes adultos.

Conviene que la oferta de curso sea muy amplia, tanto por los horarios como por los niveles de lengua, y los centros deben contar también con algunos profesores de las nacionalidades más numerosas en las aulas. Aunque aún resulta más importante el nivel pedagógico del profesorado, que por muy voluntarios que sean, no pueden dejarse a su buena voluntad. La gratuidad de las enseñanzas elementales, de lengua o profesionales, parece coherente, sin que sirva en contrario el argumento de que la formación cobrada se valoraría más, porque el valor proviene en primer lugar de la calidad de la enseñanza.

Los centros de formación de adultos probablemente deben cumplir además una cierta función de acogida -en una fase posterior a la inicial- y orientación para un mejor establecimiento de la persona que acude (vivienda, escolarización de los hijos, etc), puesto que ese ámbito será normalmente una de las mejores conexiones con el país receptor..

La motivación de los cursos, cuya asistencia puede experimentar altibajos por las precarias condiciones de vida de los inmigrantes en sus primeros años, son tan claras que convendría no confundirlas con nuestras propias preocupaciones (en las CCAA con dos lenguas oficiales, por ejemplo). Los inmigrantes quieren conocer la lengua del país para comunicarse, para comprar, para encontrar trabajo más fácilmente, para entenderse con el médico o la maestra de sus hijos, y resultan disparatadas las críticas generalizadas que se dirigen a los inmigrantes (tipo Marta Ferrusola, solamente saben decir “buenos días” y “quiero comer”), sin distinguir su situación y el tiempo de residencia, o acusándoles indirectamente de perjudicar la normalización de la lengua específica de la Comunidad Autónoma. El aprendizaje de la lengua vehicular es obligatoria en la escuela, pero no fuera de ella, salvo que el trabajo lo requiera. Naturalmente, el conocimiento de la lengua facilita la comunicación, y seguramente el inmigrante es el primer interesado en aprenderla, porque es el más beneficiado, pero no deberían llevarse estos puntos a extremos peligrosos. Actualmente no existe obligación legal de conocer la lengua del país, ni el castellano ni el catalán, euskera y gallego, fuera de la escuela, y pretender introducir una obligación semejante -como no sea para la adquisición de la nacionalidad- parece desproporcionado. No ha de olvidarse que la primera razón de la inmigración (tanto para el

inmigrante como para el empresario) es económica, y tampoco resultaría fácil organizar la expulsión de los extranjeros que al cabo de unos años no pasaran la suficiencia lingüística, entre otras cosas porque habría que aplicarlo a decenas de miles de jubilados del centro y del norte de Europa, que ni se plantean un deber semejante.

El estímulo es pues la mejor línea en este ámbito, mucho mejor que cualquier tipo de obligación, pero a diferencia de éstas requiere muchos medios para que realmente pueda funcionar, y no es seguro que se estén proporcionando.

### **III. LA PARTICIPACION DE LOS INMIGRANTES EN LAS INSTITUCIONES.**

#### **1. El derecho de sufragio de los inmigrantes**

Para la integración social parece fundamental el reconocimiento a los inmigrantes con varios años de residencia en el país de los derechos políticos propios de los ciudadanos y en particular del derecho de sufragio para participar en la elección de los representantes y gobernantes de la sociedad en que viven, porque si no continuarán considerándose y siendo considerados, con razón, como ciudadanos de segunda categoría: pagan impuestos, cumplen las leyes pero no participan en la elección de quienes aprueban las leyes y fijan los impuestos. Sin duda, la participación en las elecciones es un elemento fundamental de la integración del inmigrante en las opciones de la sociedad, porque le coloca, ante los mismos problemas y con la misma posición que tienen el resto de ciudadanos. Además, la participación electoral, y política en general, motiva el interés del inmigrante por problemas del conjunto de la sociedad y reduce las tensiones entre las diferentes minorías nacionales.

Pese a la claridad del razonamiento anterior, la historia del Estado constitucional liberal ha contemplado múltiples reticencias al reconocimiento de derechos políticos a los extranjeros: la asimilación tradicional de ciudadano-nacional y una mitificación de la teoría liberal de la soberanía ha conducido a la caracterización general del extranjero como no ciudadano. Tras la alegación de la soberanía nacional, late el temor a la amenaza que los extranjeros pueden constituir para el Estado.

Además, los límites a los derechos políticos de los extranjeros introducidos por los Estados no han sido superados -como en otros campos- por un proceso de internacionalización, porque la mayoría de Tratados permite la limitación por los Estados al ejercicio

de las libertades de expresión, reunión, asociación y sindicación de los extranjeros, cuando se haga con un fin legítimo (muy ampliamente enunciado). Algunas Constituciones célebres como la francesa de 1793 o la austriaca de 1920 fueron excepciones, pero más bien testimoniales. Sólo a partir de los años setenta del último siglo se ha abierto paso, lentamente, una vía expansiva de los derechos políticos, de manera que el derecho de sufragio se ha ido reconociendo progresivamente en Suecia (1975), Dinamarca (1981), Noruega (1982) y Holanda (1983), para las elecciones locales, a los extranjeros con tres años o más de residencia, en general. Supuesto diferentes es el reconocimiento del voto recíprocamente entre el Reino Unido e Irlanda, Portugal y Brasil, además del fácil reconocimiento en ciertos países como el Reino Unido, Australia, Canadá, y Nueva Zelanda a los ciudadanos de la Commonwealth, porque en el fondo sigue operando un criterio de ciudadanía debilitado.

Ciertamente puede cuestionarse que el sufragio se limite a las elecciones locales, especialmente cuando se hace salvando los argumentos de la soberanía y justificando la concesión en el calificativo de administrativas que a veces se atribuyen a las locales, porque tampoco esto es verdad, pero dadas las dificultades para la extensión del sufragio más vale considerar que se trata de una primera fase del reconocimiento del sufragio (Suecia lo admite también en las elecciones regionales y en los referéndum). Naturalmente el gran avance en este ámbito, también circunscrito a las elecciones locales, ha sido el reconocimiento del derecho de voto a todos los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, cuando residan en el municipio de otro Estado, que fue introducido por el Tratado de la Unión (Maastricht), pero también aquí se puede explicar este reconocimiento como una pieza de la construcción de una nueva unidad política.

Por eso es mucho más importante la propuesta del Consejo de Europa en la “Convención sobre la participación de extranjeros en la vida pública a nivel local” de 1992. Su art. 6 propone que todos los Estados signatarios reconozcan el derecho de sufragio en las elecciones locales, activo y pasivo, o al menos el primero, a todos los extranjeros con 5 años de residencia, o menos, en el momento de las elecciones.

## **2. Los límites de la Constitución española.**

En España no sólo no se reconoce el sufragio a los residentes extranjeros sino que la situación es aún más complicada porque la negativa al sufragio de los extranjeros, si no existe reciprocidad, arranca de la propia Constitución, y por tanto será necesario refor-

marla si se pretende reconocer la participación electoral a los extranjeros sin exigir reciprocidad (participación de los españoles que residan en el país de origen del inmigrante), incluso para la simple ratificación del Convenio del Consejo de Europa citado. Y seguramente no quedará otra vía, por complicada que hoy parezca, porque si pensamos en los Estados que generan la mayoría de la inmigración que llega a España no resulta fácil confiar en la reciprocidad. Concretamente el art. 13.2 CE reserva a los españoles los derechos del art. 23 CE (sufragio y acceso a la función pública) y solo exceptúa de la anterior reserva, el derecho de sufragio activo y pasivo, cuando lo establezcan los Tratados o la ley atendiendo a criterios de reciprocidad.

Existe un cierto debate jurídico sobre si el concepto de reciprocidad requiere la firma de un Tratado internacional o puede admitirse cuando por ley se reconoce el derecho de sufragio a los ciudadanos propios en el otro Estado. El art. 176.1 de la LOREG (reforma 1991) parece exigir que sea por Tratado, pero algunos autores insisten (Eduard Segarra, por ejemplo) en considerar esta limitación inconstitucional y especialmente la STC 112/1991 continúa abriendo las dos posibilidades para la reciprocidad, los Tratados y la ley.

En años pasados España había celebrado Convenios bilaterales con algunos Estados europeos para atribuir el sufragio a los ciudadanos del otro país, pero la mayoría de los Estados (Holanda, Dinamarca y Suecia) son miembros ahora de la Unión Europea y por tanto sus ciudadanos tienen derecho al sufragio como tales, y parece que solo mantiene su funcionalidad el Tratado con Noruega de 1990. En todo caso, todos los ciudadanos de estos países residentes en España pudieron votar en las elecciones locales de 1995 y en las posteriores.

Es curioso comprobar que España también ha realizado algunos Tratados de reconocimiento recíproco de sufragio con algunos Estados latinoamericanos como Argentina (1988), Chile (1990) y Uruguay (1992), pero en todos los casos el Convenio respectivo remite la regulación a un posterior Tratado de desarrollo, que no se ha celebrado, y los correspondientes ciudadanos no han podido aún votar en las elecciones de 1995 ni en las siguientes.

### **3. Las formas de participación que prevé la legislación.**

A partir de las dificultades constitucionales expuestas, la inmensa mayoría de los inmigrantes quedan excluidos de las elecciones locales (y por supuesto de las demás), y

para superar esta situación la Ley Orgánica 4/2000, antes de la reforma, establecía un sistema singular, que puede tener algunos inconvenientes, pero seguramente aportaba también ventajas; decía el art. 6.2:

“Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, que no puedan participar en las elecciones locales, podrán elegir de forma democrática entre ellos a sus propios representantes, con la finalidad de tomar parte en los debates y decisiones municipales que les conciernen, conforme se determina en la legislación de régimen local.”

El inconveniente, evidente, residía en el peligro de formar “dos cuerpos electorales” y cristalizar distancias entre los inmigrantes y los nacionales, pero en cambio presentaba algunas ventajas evidentes (el propio ejercicio del derecho de voto, dotar de cierta representación local a los inmigrantes, legitimar a representantes para cualquier negociación...), y otros posibles problemas imaginables podían resolverse con la norma que organizara estas particulares elecciones. Su supresión, como ha hecho la Ley Orgánica 8/2000, ciertamente evitar los problemas, pero pura y simplemente dejar sin participar en las elecciones y designar representantes a la inmensa mayoría de los inmigrantes. El problema continúa pendiente -estaría por ver si una política ambiciosa de tratados podría introducir la reciprocidad con los países de origen de la mayoría de los inmigrantes que están en España- porque los mecanismos introducidos por la ley vigente son muy insuficientes y obliga a plantearse la reforma de la Constitución para suprimir la exigencia de la reciprocidad del voto.

El actual art. 6.1 LODYLE continúa diciendo que los extranjeros residentes serán titulares del derecho de sufragio en elecciones municipales atendiendo a criterios de reciprocidad, de forma que se limita a reproducir la fórmula, que deja sin derecho de voto a la inmensa mayoría de los inmigrantes. Por su parte, el art. 6.2 LODYLE, que viene a sustituir al que introducía elecciones paralela, citado antes, dice:

“Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación”.

La remisión que realiza el art. 6.2 LODYLE encuentra la concreción más directa en el art. 18 LBRL, que enumera los derechos y deberes de los vecinos: participar en la ges-

tión municipal, utilizar los servicios municipales, ser informado en relación a los expedientes municipales, etc. Dentro de este listado general deberá incluirse específicamente el “ser oídos” (potestativo además) que parece una fórmula demasiado abierta, ya que nos conduciría a la audiencia como principal instrumento de participación. Como una posible concreción, con alcance general, hay que recordar que el art. 49 LBRL incluye la fase de información pública y audiencia de los interesados en los procedimientos de aprobación de ordenanzas y reglamentos municipales.

Un paso más, siempre de alcance modesto, puede encontrarse en el art. 69 LBRL al permitir que las Corporaciones locales, mediante su potestad de autoorganización, establezcan “las formas, medios y procedimientos” de participación que consideren idóneos. En este sentido, cada Ayuntamiento puede arbitrar las formas que considere más adecuadas e incluso podría hasta cierto punto introducir algún punto de representación (por ejemplo, considerando el volumen de afiliación de las asociaciones de inmigrantes). El límite general de la voluntad municipal se encontraría principalmente en no disminuir las facultades decisorias de los órganos representativos del Ayuntamiento.

Los puntos anteriores se encuentran desarrollados en algunas leyes autonómicas (por ejemplo, en la Ley municipal de Cataluña) y en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales (ROF, RD 2568/1986). En conjunto, son posibles diferentes vías de participación, entre las que parecen más experimentadas y con mayor interés, las entidades de participación ciudadana y los órganos sectoriales de participación.

Las *entidades de participación ciudadana* (art. 72 LBRL) son asociaciones para la defensa de intereses generales o sectoriales, constituidas libremente por los interesados, españoles o extranjeros residentes. La clave estriba en que pueden ser impulsadas por los Ayuntamientos, por ejemplo, proporcionándoles información directa sobre asuntos de su interés, admitiéndoles propuestas de actuación municipal, permitiendo que puedan intervenir en las sesiones del pleno o de las Comisiones, etc. Naturalmente cabe también que los Ayuntamientos ayuden financieramente a las asociaciones.

Los *órganos sectoriales de participación*, a menudo con la denominación de Consejos, Foros y otros semejantes deben ser creados por acuerdo del pleno, con el objeto de integrar a los ciudadanos y sus asociaciones en los asuntos municipales. Los Ayuntamientos deciden su composición y, por tanto pueden incluso alcanzar una fuerte representatividad. Además, pueden atribuirles un papel relevante en el proceso de adop-

ción de decisiones (elaboración informes, consultas...), de manera que pueden conseguir una participación efectiva de los interesados en las decisiones. Normalmente estos órganos están integrados por representantes de las entidades afectadas, pero el Ayuntamiento podría introducir fórmulas adicionales de representación.

Will KYMLICKA, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, 1996, Paidós.

Victor PEREZ DÍAZ Y OTROS, *España ante la inmigración*, Barcelona, 2001, La Caixa.

M.E. RODRÍGUEZ, A. TORNOS, Eds., *Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes*, Madrid, 2000, Comillas.

Juan GOYTISOLO y Sami NAÏR, *El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España*, Madrid, Aguilar, 2000.

Francesc CARBONELL, coord., *Educació i immigració*, Barcelona, 2000, Mediterrània.

M.F.MASSÓ GARROTE, *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional*, Madrid, 1997, Colex; M.

## **EL PERFIL DEL INMIGRANTE EUROPEO Y CARACTERÍSTICAS DEL INMIGRANTE EN ÁLAVA**

**Enrique AGUIRREZÁBAL**  
Diputado Foral de Bienestar Social  
Diputación Foral de Álava

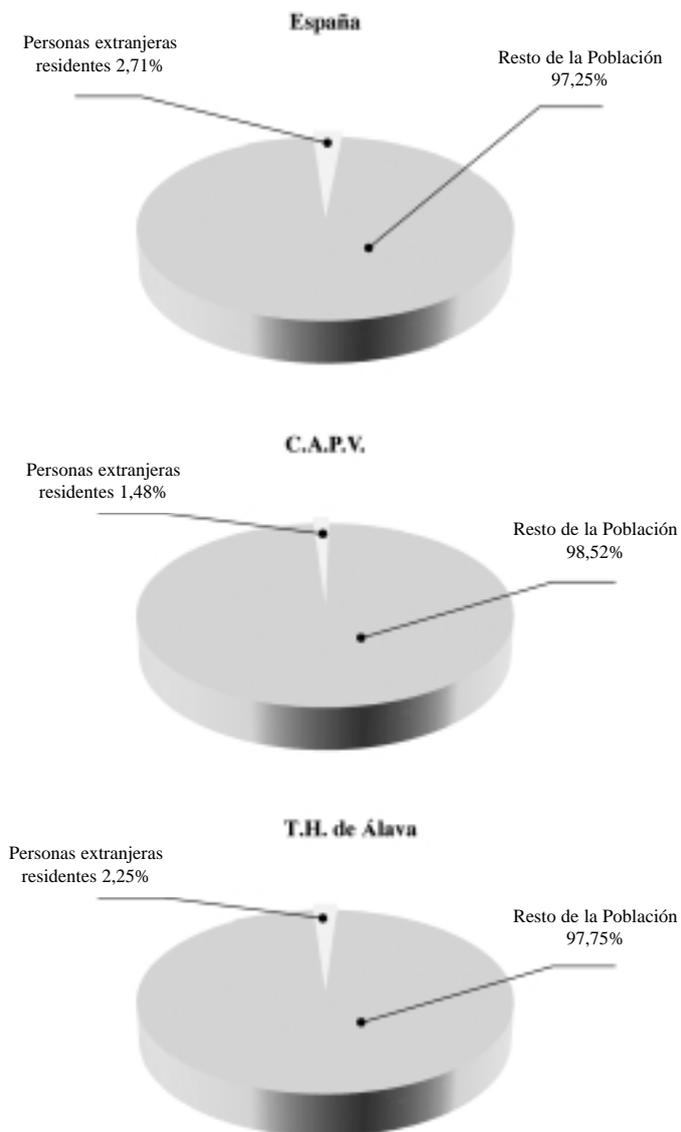
### **INTRODUCCIÓN**

Las migraciones internacionales han estado siempre presentes a lo largo de la historia. Por razones diversas, muchas veces relativas a la subsistencia económica, otras para escapar de fenómenos naturales devastadores o de la intransigencia de las políticas desarrolladas en determinados lugares, lo cierto es que muchas personas se han visto obligadas a abandonar sus países de origen para dirigirse a otros con el único propósito de vivir en paz y con dignidad. En este sentido, la migración ha sido la respuesta, casi siempre no deseada, a un estado grave de necesidad.

Ciñéndonos a Euskadi, aún podemos recordar que no hace muchos años se dio una corriente de emigración desde nuestra tierra a países del continente americano y hacia los países desarrollados europeos para participar en el mercado de trabajo de las entonces crecientes economías y con ello buscar una salida personal y familiar a situaciones de necesidad.

En la actualidad, los flujos migratorios aumentan tanto cuantitativa como cualitativamente. La inmigración no es ya exclusiva de minorías. Las personas que emigran, en este momento histórico, pertenecen a estratos económicos bajos y altos, se mueven por imperativos de supervivencia económica y también por ambición personal, por motivos económicos, políticos, profesionales, etc.

## POBLACIÓN EXTRANJERA SOBRE POBLACIÓN TOTAL



Fuente: Elaboración propia a partir datos del INE, EUSTAT y Ministerio Interior

“Las estadísticas relativas al número de personas que cambian de domicilio aumentan incesantemente e, igualmente aumentan los tipos de personas que se trasladan y los motivos por lo que lo hacen. Hay un gran flujo migratorio atribuido al retiro internacional, al de trabajadores fronterizos, al de los intercambios de personal en empresas multinacionales, a los viajes de negocios, al de estudiantes en el extranjero, al de las personas desplazadas por las guerras...”<sup>1</sup>.

La extranjería en el País Vasco no cuenta con los volúmenes de otras comunidades autónomas españolas, pero es un fenómeno en alza digno de ser tenido en cuenta seriamente desde la perspectiva política y social. A pesar de las dificultades existentes hoy en día para obtener información fiable y homogénea sobre el número de personas extranjeras, los datos generales sobre la población inmigrante de la Comunidad Autónoma Vasca indican que este colectivo ha experimentado un crecimiento del 42% en el último quinquenio, frente al 75% del conjunto de España.

Según se desprende del Censo de Población 2001, la población extranjera llega a suponer el 2,7% de la población total de España, el 1,5% de la población de la Comunidad Autónoma Vasca (30.947 personas) y el 2,25% de la del Territorio Histórico de Álava (6.447 personas).

## **EL SISTEMA MIGRATORIO EN EUROPA, ESPAÑA Y SU INFLUENCIA EN ÁLAVA.**

Se pueden distinguir tres grandes momentos en el sistema migratorio de Álava y de la Comunidad Autónoma, que en líneas generales son similares a los ocurridos en los países europeos con mayor tradición en cuanto al acogimiento de población extranjera.

Tomando como base la tipología del profesor de la Universidad Complutense de Madrid, Lorenzo Cachón<sup>2</sup>, en su interesante trabajo sobre “La España Inmigrante”, podríamos citar:

- a) Hasta 1985 los países del sur de Europa son polo emisor de inmigrantes hacia el centro y norte de Europa. Es una inmigración económica masiva y fundamentalmente masculina (emigran cuatro millones de italianos, casi dos de españoles, uno de portugueses, uno de yugoslavos, etc.) Los países receptores europeos organi-

---

<sup>1</sup> RUIZ OLABUENAGA – En revista “INGURUAK” Asociación Vasca de Sociología

<sup>2</sup> L. CACHON RODRIGUEZ en revista “REIS” Revista española de investigaciones sociológicas

zan los flujos migratorios en función de las necesidades de sus mercados laborales. Hacia el comienzo de los años 70 comienzan a llegar los primeros inmigrantes marroquíes y turcos a los países europeos más industrializados.

En cuanto a las llegadas de inmigrantes a España, la mayoría son europeos (65%), un 18% latinoamericanos, y un 7% de América del norte, el resto, menos de un 10% provenían de África y Asia. En este periodo es más significativo lo que no ocurre que lo que ocurre, es decir, la muy reducida llegada de personas provenientes de los países del Magreb.

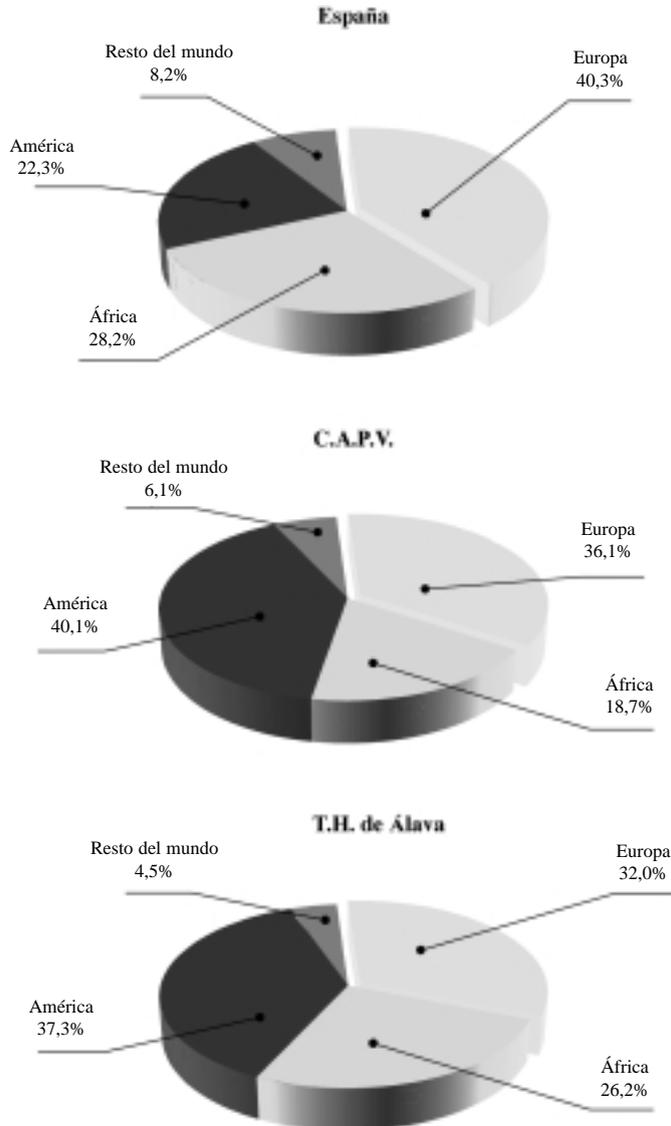
- b) De 1986 a 1997 se produce la sedentarización de los trabajadores inmigrantes en los países del norte y centro de Europa, a pesar de numerosos retornos (forzados o semivoluntarios). Las políticas restrictivas tienen un efecto aparentemente paradójico: los inmigrantes temporales se resisten a salir del país de acogida por miedo a no poder volver a entrar, de esta manera hacen permanente lo que era temporal, se acelera el reagrupamiento familiar.

En nuestro medio social, en este periodo surge una inmigración nueva por sus zonas de origen, apareciendo personas procedentes de África y de Asia. Llegan con nuevas culturas, con nuevos rasgos físicos (negros, árabes, asiáticos), nueva también por las motivaciones de tipo económico y por la existencia de un “efecto llamada” que proviene del mercado de trabajo y, nueva porque ya no es esencialmente masculina, sino que existen orígenes desde los que llegan más mujeres que hombres (América Central y del Sur).

- c) Desde 1997 en adelante en plena crisis económica y con altas tasas de paro, los países del sur de Europa, se transforman en países receptores. De lugares de paso o salas de espera para llegar al norte, se transforman en destino como consecuencia del cierre del paso a los destinos tradicionales. Ahora somos los países del sur los que tratamos de ordenar los flujos. Supone la llegada a nuestro medio social de procesos migratorios que ya están ocurriendo hace décadas en otros países europeos.

En la transparencia siguiente se observan diferencias significativas en lo que respecta al origen de la población extranjera, según el lugar en que reside:

## POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN ORIGEN AÑO 2001



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio Interior, Instituto Nacional de Estadística y EUSTAT

Si bien en el resto de España destaca en primer lugar el colectivo de extranjeros provenientes de Europa (cuatro de cada diez) de los cuales el 15% procede de Europa del Este, tanto en la Comunidad Autónoma Vasca como en Álava son los provenientes de América los que representan el 40% del colectivo total, aunque seguidos en importancia numérica por los europeos. También se observa un elemento diferenciador en lo relativo a las personas que proceden de África: 30 % en el conjunto de España frente a la tasa del 18% en el País Vasco.

En las últimas décadas se han ido produciendo cambios importantes en los movimientos migratorios en la Comunidad Autónoma Vasca. Si en las décadas de los 50, 60 y 70 las migraciones se caracterizaban por los flujos masivos de las áreas rurales a las industriales, en los 80 esto cambia.

Los grandes centros metropolitanos comienzan a perder población a favor de las ciudades medias, se reduce la intensidad de los movimientos migratorios, los flujos migratorios se dan en gran medida entre territorios limítrofes y la población migrante es en una medida importante cualificada.

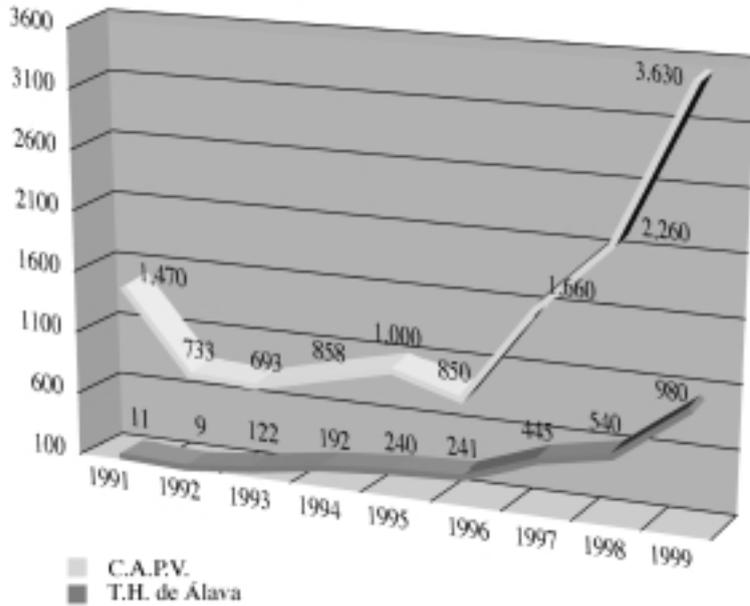
Es en la década de los 90 cuando empieza a aumentar el número de personas extranjeras que llegan a la Comunidad Autónoma Vasca y de manera más acusada en los dos últimos años.

### **EVOLUCIÓN DE LA INMIGRACION EN EL TERRITORIO HISTÓRICO DE ÁLAVA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA.**

Lo más resaltable en esta última década, es el cambio en la composición interna de los movimientos migratorios: si bien en el primer quinquenio son las migraciones internas de la propia Comunidad Autónoma a Álava las que dejan los saldos positivos en nuestro territorio, a partir del año 1997 se invierte la tendencia y comienza a recibir sus migraciones principalmente desde el extranjero, siendo ésta más importante que la vasca.

Se puede hablar de Álava como un territorio de destino dentro de la Comunidad Autónoma, porque si se analiza lo sucedido en la última década, se observa que mientras para el conjunto de la Comunidad el incremento de llegada del número de personas inmigrantes entre el año 1991 y el 1999 se sitúa en el 246%, en el Territorio Histórico de Álava el aumento ha sido del 845%.

### EVOLUCION FLUJOS LLEGADA (91 / 99)



Fuente: Instituto Vasco de Estadística

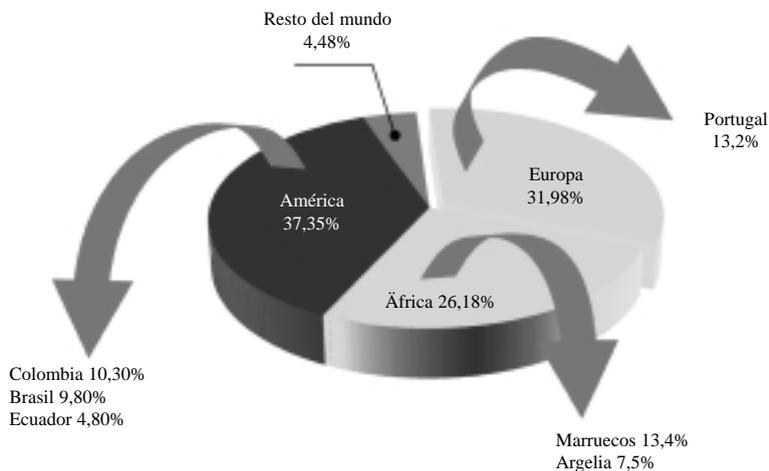
Expresado en otros términos podríamos decir que comparando los años censales 1991 y 2001, Álava ve cuadruplicado el número de personas extranjeras residentes, mientras que la Comunidad Autónoma lo duplica.

(Del gráfico anterior se desprende que aunque a Álava llega un menor número (en términos absolutos) de personas extranjeras, el flujo de llegadas/año crece de forma más intensa que en los otros dos territorios de la Comunidad Autónoma)

Álava se configura, durante los últimos cinco años, en un lugar de destino, en el que los flujos de llegada de población extranjera, aún siendo los más pequeños de la Comunidad Autónoma del País Vasco, son los que crecen con más intensidad y llegan a suponer, en el Censo del 2001, la tasa más alta de personas extranjeras por cada 100 habitantes autóctonos de los tres Territorios que conforman nuestra Comunidad.

## CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA CAV Y EN EL T.H. DE ÁLAVA

### PERSONAS EXTRANJERAS EN EL T.H DE ÁLAVA SEGÚN ORIGEN AÑO 2001 2001



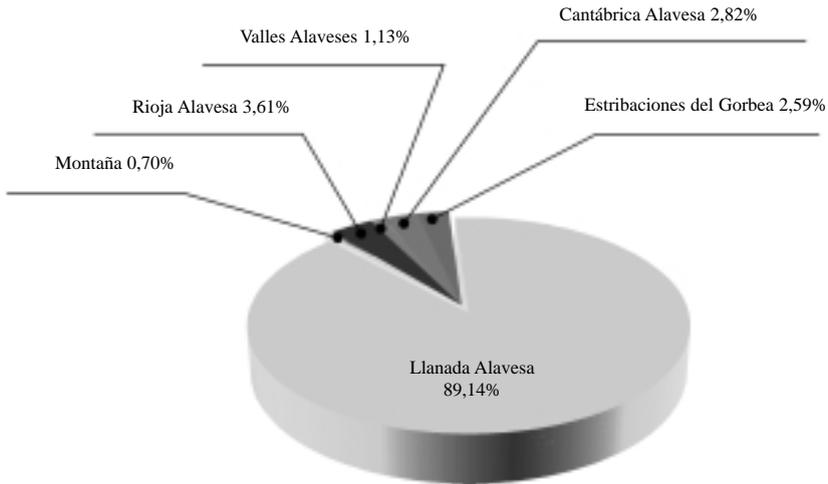
Fuente: EUSTAT

#### 1.- En cuanto a su origen:

Según los datos del Censo 2001 referidos a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el 40% de las personas que han llegado son procedentes del continente americano, especialmente de Centroamérica y América del Sur; a continuación se encuentran las personas que llegan desde el continente europeo, siendo más numerosas quienes llegan desde Portugal y habiendo tomado importancia durante los últimos años quienes llegan de la antigua Unión Soviética y de otros países del este europeo.

En Álava, las personas que han llegado del continente americano representan el 37%, habiéndose consolidado Brasil y Colombia como países de origen más importantes y tomando también cierta relevancia Ecuador. A continuación se encuentran quienes llegan desde países europeos (el 32%), donde la mayoría son procedentes de Portugal (41% de

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA,  
EN EL T.H. DE ÁLAVA, SEGÚN COMARCAS. AÑO 2001**



Fuente: EUSTAT

los europeos) y con un incremento muy importante en el último quinquenio de quienes llegan de los países del este europeo (estos orígenes han crecido en un 800% en el caso del territorio alavés, aun cuando todavía no alcanzan al contingente de personas llegadas de Portugal)

Quienes llegan del continente africano (el 26%) han emprendido un proceso de diversificación en cuanto a los países de origen; especialmente son personas que llegan desde Marruecos y van tomando cierta importancia quienes llegan desde Argelia y otros países africanos. En cuanto a quienes llegan desde Asia (el 4,5%), provienen especialmente de China.

**2.- En cuanto a sus asentamientos en el territorio alavés:**

Atendiendo a las zonas de asentamiento de la población extranjera, la comarca Llanada Alavesa absorbe al 89% del total de personas extranjeras residentes en Álava, configurándose como zona principal (en el caso de la población autóctona, reside un 80%

en esta misma zona). Dentro de dicha comarca, es el municipio de Vitoria-Gasteiz el que absorbe la mayor parte con 5.542 personas extranjeras censadas en el año 2001.

Le sigue la zona de Rioja Alavesa, donde viven 233 personas extranjeras, lo que supone el 3,6% de la población inmigrante total que se registra en Álava. En esta zona sucede que las tasas de inmigrantes por cada 100 personas autóctonas crecen significativamente, llegando en algunos municipios a suponer hasta un 9,6% como sucede en Leza, frente a un 2,2% de población extranjera para el total del territorio alavés. En esta zona predominan las personas llegadas del este de Europa.

Por el lado contrario, en la comarca Cantábrica Alavesa viven 182 personas extranjeras, asentándose principalmente en los municipios de Llodio y Amurrio. Esta zona es la de menor incidencia de personas inmigrantes con relación al volumen de población autóctona, llegando a suponer una tasa de 0,6 extranjeros por cada 100 habitantes.

En el resto de comarcas, las tasas se sitúan en torno a la media del conjunto alavés (2,2%), aumentando ligeramente en la comarca de Estribaciones del Gorbea con una tasa del 2,4%.

Visto esto, podemos indicar que las tres comarcas de la Comunidad Autónoma Vasca que presentan una tasa mayor de personas extranjeras se encuentran en el Territorio Histórico de Álava: Llanada Alavesa, Rioja Alavesa y Estribaciones del Gorbea.

### **3.- En cuanto a sus características socio-demográficas**

En cuanto al perfil sociológico de la persona inmigrante en Álava, en líneas generales es similar al de los inmigrantes que residen en el conjunto del Estado, según la información que aporta el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Resulta algo mayor la inmigración masculina (56%) Sin embargo, las diferencias según su origen son importantes. Con alguna excepción, la inmigración de Centro y Sudamérica es más femenina, mientras que la del Magreb es básicamente masculina.

Son jóvenes: 3 de cada 4 no llegan a los 40 años y uno de cada 3 tiene entre 20 y 29 años. La mayoría llegan individualmente: 7 de cada 10 no son trasladados en familia. En relación con el nivel de estudios, su nivel cultural es medio-alto: el 46% (de los mayores de 20 años) tienen un nivel superior al básico y un 14% estudios universitarios<sup>3</sup> (3)

---

<sup>3</sup> Servicio de Estudios del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

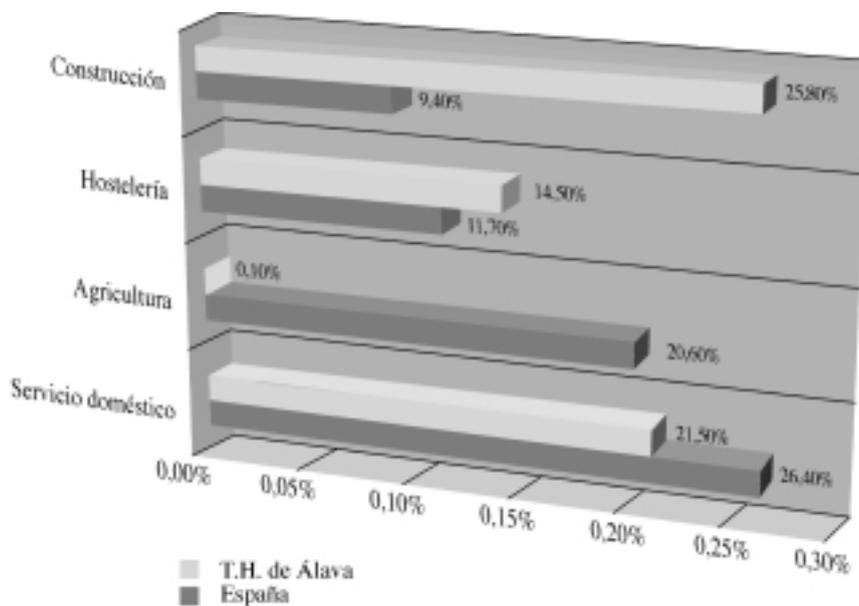
#### 4.- La situación actual

Según los datos de que disponemos, relativos únicamente al municipio de Vitoria-Gasteiz -en el que reside el 86% de la población inmigrante extranjera de Álava- se observa un aumento considerable del número de personas inmigrantes, habiéndose registrado un saldo migratorio positivo de 2.314 personas inmigrantes extranjeras durante el año 2001. Destacar el aumento espectacular de las personas colombianas (800 altas frente a las 300 del año 2000).

#### INMIGRACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO

Las tres fases que he señalado anteriormente, coinciden con las diferentes Leyes de Extranjería; pero no son las leyes, sino los cambios en los mercados de trabajo lo que

#### PRINCIPALES RAMAS DE ACTIVIDAD DE LA POBLACIÓN OCUPADA EXTRANJERA AÑO 2001



Fuente: EPA, PRA y CMT

más incidirá en la llegada de población extranjera. Si es verdad que existe un “efecto llamada”, éste proviene de los propios mercados de trabajo en el que aparecen una serie de nichos laborales no cubiertos en determinados sectores de actividad, ocupaciones y comarcas por los trabajadores autóctonos.

Es muy posible que esta tendencia continúe en los próximos años y, en algunos casos, las ocupaciones vacantes son y serán de alta cualificación (es el caso de Alemania y Reino Unido que comienzan a demandar trabajadores extranjeros para tareas informáticas)

Las sociedades post-industriales generan una bifurcación de los mercados de trabajo, creando un sector secundario de empleos mal pagados, en condiciones inestables y con escasas posibilidades de progreso, empleos que en algunos casos son considerados socialmente degradantes por la población autóctona. Se establece un umbral por el que debajo de él, se tiende a considerar las posibilidades de empleo como inaceptables, indignas.

Así, analizando el mercado de trabajo en toda España, siete de cada diez personas inmigrantes extranjeras con empleo se encuentran trabajando en cuatro ramas de actividad: servicio doméstico, agricultura, hostelería y construcción, sectores que se han convertido en “nichos de mercado” para estas personas.

En el Territorio Histórico de Álava, la distribución por ramas de actividad es algo diferente, ya que las anteriormente citados agrupan a seis de cada diez trabajadores extranjeros, motivado básicamente por el escaso número de efectivos con que cuenta el sector agrícola.

Si consideramos la distribución de la población total alavesa por sectores económicos con relación a la población extranjera, se observa una fuerte disminución de la participación de las personas inmigrantes extranjeras en el sector industrial y un importante incremento en la construcción, proporción que llega a cuadruplicar al de las personas autóctonas.

Atendiendo a la cualificación de los trabajadores extranjeros en nuestro territorio, se observa que los directivos y técnicos (8%) junto a los trabajadores cualificados de los servicios (15%) y de la construcción y la industria (30%), llegan a suponer el 53% del total. Según el tipo de contrato, la proporción de los contratos indefinidos asciende al 53%, mientras que en la población general ocupada alavesa el porcentaje asciende al 70%.

A la vista de estos datos, parece darse una cierta normalización de las condiciones laborales de las personas extranjeras, aunque el empleo marginal continúa siendo la principal fuente de empleo para los inmigrantes que entran de manera clandestina.

El verdadero desencadenante de los flujos migratorios es el propio proceso de desarrollo económico del capitalismo tardío en las regiones altamente desarrolladas. Esto puede ser lo que está sucediendo en España, la Comunidad Autónoma Vasca y en Álava; se produce un desajuste entre los deseos de la población autóctona y lo ofertado por el sistema productivo. Cuando el mercado de trabajo y los deseos de la población estaban ajustados, no llegaban flujos importantes de extranjeros (por ejemplo, hay muchos menos magrebíes de los que debiera haber en función de los lazos históricos y de proximidad geográfica)

## **INMIGRACIÓN Y SERVICIOS SOCIALES EN ÁLAVA**

Actualmente no existe una estrategia común y clara sobre la inmigración, que determine el conjunto de políticas públicas y las actuaciones de los diferentes agentes sociales. Aunque la inmigración no resulta un fenómeno nuevo, ha aumentado en términos cuantitativos y cualitativos y aunque se han puesto en marcha numerosos programas de acogida y apoyo, todavía hay pocas experiencias de planes de inmigración en España.

En lo que se refiere a Álava y a las políticas sociales desarrolladas por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral, me gustaría señalar en primer lugar que las personas inmigrantes que llegan a nuestro territorio pueden empadronarse en los distintos Ayuntamientos sin ningún problema; a partir de ese momento adquieren su derecho a asistencia sanitaria y social.

En cuanto a la atención en los Servicios Sociales de Base, ésta es accesible desde que llegan al territorio y, una vez transcurridos 6 meses desde su empadronamiento pueden acceder a las Ayudas de Emergencia Social (AES) y transcurrido un año a la Renta Básica. A este respecto hay que señalar que actualmente el 15% de las personas beneficiarias de AES (básicamente ayudas para alquiler de vivienda) en Álava y el 17% de las personas beneficiarias de Renta Básica son personas extranjeras. Destacar igualmente que de las nuevas personas que han comenzado a percibir la prestación Renta Básica este año, una de cada tres son extranjeras.

Además de la atención primaria señalada, existen otra serie de Programas y Servicios dirigidos a personas inmigrantes:

- a) Programa de Atención Social y Jurídica conveniado entre la Diputación y Cáritas que en año 2001 atendió a 193 personas.
- b) Programas de Temporerismo Agrícola en los que se trabaja sobre cuatro ejes: alojamiento, empleo, familia y sensibilización a la comunidad; existen albergues para temporeros en Salvatierra y en Leza; dos oficinas de información en Laguardia y Salvatierra; programas socio-educativos dirigidos a familias temporeras desarrollados en Campezo, Salvatierra y Laguardia.
- c) Se financia el desarrollo de actividades de sensibilización, programas de contratación en origen, aprendizaje multiracial y contra el racismo en diferentes municipios alaveses desarrolladas por los sindicatos UAGA, UGT y CCOO, a través de la correspondiente convocatoria de ayudas a organizaciones sindicales.
- d) También se fomenta la colaboración con diferentes ONGs en el campo de la inmigración, mediante el apoyo económico a las actividades que organizan (programas de acogida, de asesoramiento legal, de inserción socio-laboral, formativos, actividades de tiempo libre...)
- e) Señalar finalmente el convenio de colaboración firmado con Cáritas, para el apoyo a los diferentes programas que desarrollan en relación a la población emigrante, como es el caso del programa “PAEX” (en los cuales atienden a más de un millar de extranjeros, prestando servicios de atención jurídica, programas de empleo e inserción, formación y promoción de adultos).

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, por su parte, ofrece servicios integrales especializados para personas inmigrantes a través del centro municipal Norabide, inaugurado hace dos años y configurado como un centro de “compactación de servicios” para personas extranjeras residentes en Vitoria en situación de dificultad social.

Ofrece como servicios específicos: asistencia social, asistencia jurídica, servicio de mediación y atención psicológica. Se ofrece además como un lugar de encuentro para inmigrantes y asilados, en el que se desarrollan diferentes talleres de desarrollo personal, adquisición de nuevas tecnologías y programas de apoyo escolar, así como campañas de

sensibilización social y concienciación comunitaria respecto a la situación y la problemática de estas personas.

También cuentan con recursos de alojamiento específicos dirigidos al colectivo de residentes extranjeros en situación de vulnerabilidad social.

## **ESTRATEGIAS DE FUTURO**

Como se desprende de los datos anteriores, el volumen de población extranjera residente en Álava es aún marginal y, por lo tanto, no ha sido considerado como un “problema social”.

Pero la perspectiva de abordar los fenómenos sociales sólo cuando se han convertido en “problema” es un gran error; y ello por dos razones fundamentales, porque se colabora a identificar cualquier fenómeno social con un problema cuando éste, por desatención, ha derivado en consecuencias no deseadas y porque la desatención de cualquier proceso social puede coadyuvar a que se produzcan consecuencias no deseadas, las cuales podrían haberse evitado con seguimiento, comprensión y explicación a la sociedad de dichos procesos en sus dimensiones reales.

En la actualidad es muy difícil, desde el punto de vista demográfico, una predicción a largo plazo sobre cómo se desarrollarán los flujos migratorios, por lo que no tiene ninguna base científica la psicosis colectiva de “invasión inmigratoria”, muy difundida en la actualidad.

Estos escenarios de futuro se deben corregir y no basarlos en estereotipos ni ideologías, sino utilizando métodos de previsión contrastados. Con ello se puede conseguir, además, restar estigmatización a las personas que llegan y, reconocerlas como generadores de riqueza, tanto para el país de acogida como para sus países de origen por medio de las remesas que envían.

A la hora de diseñar el futuro del fenómeno inmigratorio y de las estrategias políticas se deben tener en cuenta aspectos como:

- Tener siempre presentes los criterios de democracia global, de la que deben poder disfrutar toda la ciudadanía.

- Reconocer como indeseable y utópica la estrategia de “cero migraciones”.
- Dejar de identificar a quién llega como un trabajador/a temporal, aislado, y no olvidar su proceso de asentamiento estable, su formación, su reagrupación familiar y su pertenencia y solidaridad con otras personas afines ideológica y culturalmente.
- Dotar al fenómeno inmigratorio de una visión más completa, en la que se tenga en cuenta diversas perspectivas: económica, demográfica, cultural y política.
- Tener en cuenta cuestiones relacionadas con la influencia en los mercados de trabajo, las aportaciones económicas a los países de acogida, las nuevas generaciones y sus procesos familiares, el derecho a la educación, el respeto a las ideas, la posibilidad de coexistencia de culturas, así como la potenciación de la auto-organización de los propios inmigrantes.
- Asumir como necesarias las políticas de cooperación entre los países desarrollados y los que se encuentran en vías de desarrollo, ya que pueden ayudar a frenar los flujos migratorios.
- Aceptar que los flujos migratorios van a continuar y probablemente aumentar, por lo que las políticas de cada país receptor adquieren una importancia fundamental.
- Reformular la definición social del fenómeno migratorio planteando cuestiones del tipo: ¿por qué los grados de rechazo a la convivencia con inmigrantes varían de una sociedad a otra?,

¿En qué medida las variaciones en cuanto al rechazo depende de la cantidad de población inmigrante, o del éxito o fracaso de las políticas de integración seguidas por los diferentes países, de las características sociales y culturales y políticas de las sociedades receptoras, o dependen de coyunturas económicas puntuales o coyunturales?.

- Desarrollar mecanismos fronterizos de control que administren los flujos, utilizando un modelo positivo.
- Desarrollar programas educativos con la población de acogida con el fin de promocionar valores de respeto a la diversidad y a la convivencia, como forma de

garantizar el ideal democrático, no sólo entre iguales, sino entre diferentes formas culturales, étnicas y políticas.

- Debe existir una política migratoria que, por su misma naturaleza, vaya más allá de técnicas convencionales de control policial y de las consideraciones humanitarias y abarque todas las dimensiones, así como las causas y los efectos que intervienen desde el punto de vista legal, económico, cultural y social.
- Es preciso revisar la figura del inmigrante como portador / creador de problemas sociales; víctima y delincuente innato son términos que deben ser sustituidos por el concepto de actor social, agente y promotor de cambios sociales profundos.
- Hay que borrar la idea de que la inmigración supone un costo social que la sociedad receptora paga a fondo perdido. Más bien transmitir que los costos sociales de la inmigración se equilibran (o podrían equilibrarse) con los beneficios de sus aportes sociales. Los planteamientos estrictamente economicistas de costo / beneficio debe de dar lugar a otros de índole más político social de equilibrio y universalización del ideal democrático de igualdad entre individuos y grupos sociales con idénticos beneficios y obligaciones.
- Es posible reconocer dos grandes familias migrantes, la social y la política, la de los emigrantes laborales y la de los estallidos sociales en las sociedades emisoras. Es preciso garantizar que la libertad de movimientos refleje opciones de elección personal y no que se reduzca a la llegada exclusiva en claves de supervivencia...

La diversidad y el pluralismo es una de las bases de la convivencia en nuestra sociedad. Si todos asumimos esta realidad, resulta evidente la necesidad de promover políticas de incorporación y de acogida de los inmigrantes residentes en nuestra tierra, políticas que reconozcan y defiendan sus diferencias y sus derechos.



**Maureen LOUHENAPESY**

Miembro del Service Sociale des Étrangers de Bruselas.

En primer lugar quisiera agradecer a los organizadores su invitación.

Desgraciadamente no hablo ni español, ni euskera, y creo que esta es la primera barrera con la que los emigrantes se encuentran, así que desde este momento agradezco a los intérpretes el que sean mi palabra y mi voz.

El asunto sobre el que se me pregunta es un asunto muy difícil, por lo que me gustaría replantear, si les parece, el decorado en su conjunto y ver un poco qué conlleva toda esta terminología y qué es lo que representa, para un emigrante, ser llamado emigrante y para un refugiado ser llamado refugiado etc., etc.

Creo que en todos los tiempos el hombre se ha movido mucho y eso es algo que no podemos cambiar. Sin embargo, en el contexto de la inmigración lo que tal vez resulte más inquietante para los países de acogida, es pensar que si estas personas se mueven hasta aquí tal vez no vuelvan a marcharse, o puede ser que cuando dejamos un país, pensemos que volveremos y que no nos quedaremos donde hemos llegado pero la realidad nos ha enseñado estos últimos años que, de hecho, llegamos y nos quedamos.

¿Qué representa este término “emigrante”? Creo que cuando decimos emigrante se entiende en el sentido de desplazamiento, pero ¿qué se entiende con relación a nuestra identidad, yo diría, multidimensional?. Creo que es muy importante, y a continuación veremos por qué, pensar que sea lo que sea que pueda suceder e incluso después de muchos años habrá una persistencia en sentirse emigrante, seremos siempre de allí y de aquí.

Lo que es importante en esta identidad multidimensional, porque se trata ciertamente de eso, es su historia personal y creo que lo primero de lo que debemos hablar para un acercamiento social o médico, es de que el emigrante tiene una historia.

Cuando llegamos aquí no solamente somos un inmigrante, tenemos una historia detrás nuestro, una familia, varias generaciones y esto forma parte de esta identidad multidimensional. Llegamos con esta historia y debemos forjarnos otra identidad, que va a añadirse a esa historia, haciendo frente a todo un proceso de interacción en esta historia migratoria.

Creo que este primer punto es muy importante para comprender mejor, con qué bagaje, yo digo a menudo con qué maleta llegamos. A veces llegamos sin maleta pero en su bagaje está esta identidad multidimensional que va a perseguirnos, forjarse, mejorarse o deteriorarse al hilo de nuestra historia. Cuando digo que tenemos una historia, quiero decir que tenemos una historia social, una historia política, tenemos una historia de lucha o no, tenemos una historia familiar y una historia personal, por lo tanto cuando llegamos no somos huérfanos de estas historias aunque tal vez no tenemos un lugar donde expresarlas.

El segundo punto del que quiero hablar es que cuando hablamos de migración tenemos que saber que en el año 2002 en el que estamos, los mayores movimientos migratorios que se producen en nuestros continentes son resultado de múltiples razones; si tomamos la región de los Grandes Lagos: Ruanda, Burundi, el Congo... hay países como Tanzania que acogen de doscientas a trescientas mil personas como refugiados. Esas personas, antes de llegar a Europa, ya han vivido situaciones de huida, de violencia, de guerra, de migración, de refugio, de pésimas condiciones de vida que van también a cambiar sus historias.

El segundo punto importante al que debemos hacer frente, en varios de nuestros continentes y en los países en vía de desarrollo, es que hay razones migratorias nuevas. Ustedes saben que muchas situaciones políticas, de educación y de salud, están en un estado deplorable en muchos países, dando como resultado una migración intercontinental.

Si nos centramos, por ejemplo, en el continente africano, y por razones terapéuticas, por ejemplo el Sida, que es mi especialidad, hay que tener en cuenta que si hay acceso aunque sea mínimo a nuevas terapias en África del Sur, las personas van a intentar moverse desde sus países hacia Sudáfrica para tener acceso a ellas. Hemos llegado incluso a hablar, a este respecto, de movimientos migratorios terapéuticos. ¿Terapéuticos, por qué?. Porque se mueven de unos países a otros, para tener acceso a un mínimo de cuidados, de atención sanitaria.

Vemos a personas que se desplazan desde Burkina hacia la Costa de Marfil, porque hay un poquito más de trabajo, o personas que salen de Nigeria para ir a trabajar a Senegal porque ya es una mejora.

Por lo tanto, una vez más, la idea de que el norte de Europa es el primer destino buscado, no es del todo cierta; hay que saber que primero se produce este movimiento migratorio en el propio continente con muchas dificultades y problemas.

Llegados a este punto, me gustaría contar una anécdota: yo misma provengo de una zona con una gran tradición oral donde se habla mucho y se escribe poco. Hay personas que antes de llegar aquí han circulado durante cuatro años por el continente africano. Por ejemplo: han salido de Ghana, han debido de trabajar en Burkina, han ido subiendo despacito, han llegado a Marruecos en condiciones difíciles y han pasado por muchos riesgos hasta llegar a Europa.

Por lo tanto, pensemos que la primera situación de migración se da en los propios continentes, y que por lo tanto la gestión de esta migración es a veces muy difícil, compleja y también muy violenta por razones étnicas y vemos muy claramente, como en países como Costa de Marfil, hay regularmente problemas de violencia ligados a etnias que han llegado después y que se han instalado en ciertas regiones.

Cuando hablamos de migración, actualmente, creo que debemos hablar de todo lo que es acceso; el primer acceso para llegar aquí es el acceso al visado. Ustedes saben que para llegar a Europa no hay mil maneras: existe el reagrupamiento familiar, el visado de estudiante o la solicitud de refugiado político.

Somos conscientes de que este acceso al visado es una cosa cada vez más difícil y, en este punto, yo me planteo la cuestión acerca de la libre circulación de los seres humanos y del derecho a viajar.

Vemos que muchos jóvenes que llegan desde los países del sur, tienen dificultades incluso para venir de vacaciones porque el acceso a ese visado es muy difícil. Por lo tanto, ya comienza un recorrido de lucha para conseguir, o una financiación, o justificar por qué queremos viajar, que si venimos y no pensamos quedarnos etc. etc.

En todo caso, yo propongo una cuestión que tal vez debamos plantearnos y es que, desde el comienzo, hay una manera de restringir esta circulación por este acceso al visado.

Me pregunto si es aceptable o negociable, pero la respuesta se la dejo a cada uno de ustedes. Creo que merece un debate en sí mismo.

Quisiera volver un poco hacia atrás, porque creo que es muy importante en el asunto que nos concierne, para decir que, en relación a estos últimos años, debemos fijar nuestra atención en todas las discusiones acerca de las nuevas migraciones.

Considero que hay una diferencia fundamental entre las antiguas migraciones y las nuevas migraciones. ¿A qué llamamos las antiguas migraciones?. Creo que se puede decir que antes estaba lo que se llamaba migración clásica, unida al trabajo y que se trataba de un esquema en el que Europa ha estado inmersa durante mucho tiempo y donde se ha afirmado: “pues sí, hacemos venir a personas para trabajar”, pero ¿qué es lo que esto representa en la imagen de la inmigración?.

Actualmente se trata de un esquema totalmente desfasado, pero sobre todo para el emigrante. El tipo de inmigración que hemos conocido hace 40 años, es una inmigración unidireccional, es decir que nos movemos una vez en la vida para venir aquí a trabajar en tanto que emigrante trabajador.

Creo que este esquema frente a la nueva situación y realidad que vivimos ahora está completamente superado por una migración desordenada, caótica, impresionante. Esto queda reflejado por las palabras que empleábamos para definir esta inmigración, que eran muy tranquilizadoras. Nos decíamos: “bueno, van a venir, van a trabajar, vienen una vez, ya no se mueven, aquí están”.

Ahora estamos frente a espacios transnacionales donde el emigrante finalmente se vuelve ciudadano de las fronteras y cuando llegamos a Europa, somos ciudadanos de las fronteras, somos ciudadanos de las fronteras de todos esos países. Y pienso que la experiencia en este recorrido en esta historia, es completamente diferente de aquella de nuestros padres, también de nuestros abuelos que tenían esta visión unidireccional de la migración.

Ahora se puede casi hablar de un desorden de la migración porque viene de todos lados, no está organizada, no es unidireccional.

Como os decía, nos movemos un poco en todos los sentidos y estamos frente a una forma de turbulencia. Considero que actualmente resulta de gran interés analizar esta turbulencia migratoria para imaginar o instaurar repuestas favorables, en lo que podríamos

llamar una Europa social. También creo que tenemos que hacer frente, diría que desde 1998 aproximadamente, a algo completamente diferente y es una inmigración desordenada, incontrolable, que nos invita a reflexionar sobre cómo controlar tanto a ella como a todo lo que conlleva.

Creo que lo interesante es que, finalmente, todos estos conceptos sociológicos sobre la migración cambian y tenemos que cambiar con ellos. Creo que este nuevo sistema va a dar como resultado una nueva historia, en una historia económica diferente, en un contexto de relaciones históricas completamente diferentes y, por supuesto, de relaciones económicas completamente diferentes puesto que estamos inmersos en un contexto de globalización que todo el mundo conoce y en el que el emigrante es considerado todavía como alguien perturbador dentro de él.

Antes comentaba que la antigua migración se podía comprender o analizar sociológicamente y que era unidireccional. Actualmente estamos frente a una migración multidireccional, con ciudadanos en las fronteras, y estas modificaciones en el movimiento migratorio provocan un sentimiento de desestabilización y de inseguridad en los países de acogida..

Resulta importante analizar el cambio que se ha producido respecto a la noción de sociedad que importa y de sociedad que exporta emigrantes, a la materia de trabajo, debiendo reflexionar acerca de “quién recibe, quién envía y para hacer qué”.

Finalmente nos encontramos de nuevo frente a la misma contradicción siendo el sistema del flujo y el reflujo el que no llegamos a comprender y que va un poco en todos los sentidos. Por lo tanto, creo que esta reflexión sobre la oferta y la demanda, porque en última instancia se trata de eso, también está cambiando.

En esta migración, y en los aspectos caóticos que conlleva en la actualidad, hay señales -puede que algunas más objetivas que otras- que nos permiten afirmar que nos encontramos frente a la mundialización y que es difícil de hablar de inmigración porque se ha vuelto un asunto imprevisible.

Tal vez esté organizada, porque cuando observamos la situación de nuestros países podemos decir que alguna parte está organizada, pero personalmente me implicó en decir esto: creo que existe algo imprevisible que impide instaurar, prever u organizar, en todo caso, una forma de acogida más humana.

Lo que es importante, finalmente, es la fragilidad de todos estos conceptos, ya sean conceptos de desarrollo, por un lado, conceptos como os decía de oferta y demanda, de flujo y de reflujo, y ese concepto de migración multidireccional con todo lo que conlleva.

Tanto antes cuando hablaba de acceso, como ahora cuando hablamos de Europa, considero que debe subrayarse que en esta situación de turbulencia no llegamos a establecer códigos de integración; aunque muchos países los tienen, no siempre por escrito.

¿Qué quiere decir esto?. ¿Se trata de un inmigrante bien integrado o que no está integrado?. ¿Qué es este código de la integración y cómo se puede definir este código en este contexto caótico que no sabemos manejar, que no sabemos cómo definir y que se mueve en todas las direcciones?.

En este sentido, se trata de un asunto pendiente porque nunca se había estado en esta situación. Ha sido interpretado de forma sociológica, etnológica, todo lo que ustedes quieran, pero finalmente ¿qué es un emigrante integrado?. Si ustedes me lo preguntan, yo hablo la lengua del país en el que vivo, porque creo que para las personas que hablan francés, sabrán que tengo el acento belga, ¿pero eso qué es?. No puedo cambiar mi color, no puedo cambiar quien soy, no puedo cambiar mi historia y creo que la riqueza está ahí, yo quisiera con este ejemplo, comprender ¿cuál es ese código de integración? y en este nuevo contexto ¿qué es lo que se va a escribir, a poner?, ¿cuál es la posición del emigrante al final en todo lo que le piden?, “asimílate, intégrate, se bueno, trabaja, esto aquello”, etc. etc...y luego volveremos a esta noción de ciudadanía para ver qué quiere decir para el emigrante una posición y una toma de posición política.

Con respecto a lo que es la integración, estos últimos años, tenemos realmente que hacer frente en muchos países europeos a la crisis de la integración.

Esta idea de integración es empujada de nuevo desde todas las direcciones y se dice: “los jóvenes marroquíes que están en Alemania, en Holanda no están integrados, son todos delincuentes”. Por lo tanto, todavía hay crisis, si bien no vamos a buscarla donde está realmente. Nos decimos, “vaya, vaya, está lo de la integración, todo va bien, estamos tranquilos”.

No, no estamos tranquilos.¿Esto qué quiere decir?. Quiere decir que el inmigrante debe participar en ello y que actualmente se ha producido un cambio en la posición del inmigrante en este contexto lo que resulta realmente interesante si bien no resulta fácil, os lo aseguro, vivirlo todos los días. En este contexto hay inmigrantes unidirec-

cionales que tienen que hacer frente a los inmigrantes multidireccionales, los que están llegando.

Vemos que el inmigrante llega a una nueva sociedad, y yo diría que para él no integrada puesto que todo esto no se parece ya a nada, y es muy difícil, y volvemos a las historias de acceso con respecto a otros tiempos por lo que nos encontramos ante una paradoja completa. Por lo tanto, los códigos de la sociedad con respecto a la migración están en auténtica crisis.

Actualmente es necesario que el inmigrante encuentre su sitio, por lo que existe una duda entre los nuevos inmigrantes en lo que se refiere a la necesidad de los países de acogida con respecto a la integración.

Creo que esta crisis de la integración se vuelve dinámica, siendo el motor de la exclusión social, y es esta dinamización de los inmigrantes lo que les impide finalmente ser ciudadanos de pleno derecho.

Para resumir, aunque sea un poco difícil, diré que en esta crisis de integración, en este flujo y reflujo que ha cambiado, en este movimiento multidireccional con los problemas de los países de origen, nos reencontramos en un proceso que ha sido creado para integrar, pero que sin embargo se convierte en un proceso de exclusión.

Considero que el emigrante actualmente se encuentra en Europa en una situación de expropiación de sus derechos, ya que no tiene derechos. Creo que está claro que se realizan escasas acciones para que los tengan y que, por lo tanto, es necesario plantearse una reflexión sobre esta noción de derechos frente a personas que no son ciudadanos de pleno derecho puesto que no tienen derecho de voto, siendo por tanto una minoría invisible. Existe una enorme dificultad para dar, una vez más, acceso a, diría yo, esta toma de ciudadanía y de responsabilidad en el país de acogida.

Finalmente nos encontramos, como inmigrantes, en una inestabilidad en la cual puede que nuestros padres se encontraran ya, pero que es completamente diferente. Creo que estamos en una sociedad donde no tenemos el derecho, en tanto que emigrantes, de tener derechos, y deberes, por supuesto.

Pienso que esta inestabilidad es un fenómeno que impide al inmigrante volverse actor en la sociedad de acogida, actor a todos los niveles, ya sea político u otro.

Lo que puede ser interesante como noción a retener y desarrollar, porque no creo que en veinte minutos podamos reflexionar acerca de todo ello, es la noción de la política europea de las grandes fronteras, del euro, etc., etc.

Cuando vemos el lugar que ocupa la inmigración, vemos que durante los últimos diez años Europa ha realizado la ilegalización de la migración, que verdaderamente estamos en este punto en el que decimos que hay una política europea de inmigración, sí y no, porque no sabemos muy bien donde estamos con respecto a ella. Es una política económica, y con la inmigración cada uno está haciendo un poco lo que quiere.

En una Europa con grandes fronteras, esto quiere decir, que una vez que hemos llegado a algún sitio podemos ir a todos lados, y eso va a provocar aún mucho más miedo.

Al final para esta ilegalización de la inmigración hemos llegado al punto de levantar y organizar la gestión de la fronteras externas de Europa para poder controlarlas. En este contexto se oyen los términos de “los sin papeles”, “los ilegales” y discúlpenme, pero considero que los inmigrantes ilegales son el objeto de una dinámica de rechazo sistemático.

Puede ser que lo que digo resulte un tanto agresivo o violento, pero creo que es un poco la realidad que puede sacudirnos y ayudarnos a avanzar. Cuando se celebran las Cumbres, como la de Bélgica, cuyo tema principal fue una iniciativa para la mejor gestión de las fronteras, creo que podemos asegurar que en la configuración actual existe el temor de ver ligada a la inmigración una forma de terrorismo, y eso no lo detallaré puesto que vemos lo que está sucediendo en el mundo. Por lo tanto el inmigrante se vuelve según esto un peligro, el nuevo peligro contemporáneo.

Creo que es excesivamente difícil reivindicar su identidad, por lo que acabo de explicaros, y que no hay que rechazarla cada vez. Tienen que reivindicar su identidad como personas, como individuos, como ciudadanos, como hombres y mujeres teniendo reflexiones e ideas sociales sobre su país de acogida y luego como minoría visible que puede hacer emerger reflexiones con los otros.

Una última cosa que quisiera decir, que es para mi fundamental, y es que nuestros padres, que fueron emigrantes unidireccionales, vinieron para trabajar en la defensa de los trabajadores y en la reflexión sobre la sociedad que deseábamos.

Por lo tanto creo que el porvenir pasa por reflexionar acerca del problema o la cuestión del acceso: acceso al visado, acceso a las fronteras, acceso a la estancia vacacional, acceso a la sanidad, acceso a la sanidad en nuestros países de origen porque mientras no tengamos una buena sanidad en nuestros países seguiremos moviéndonos.

Creo que reflexionar y ponernos en el lugar del inmigrante es fundamental. Considero que pensar sobre alguna forma de cooperación cruzada y ver que las expectativas y experiencias sobre según qué asuntos son muy ricas en el país de origen, pueden ayudar bastante, pero que al final lo más importante es no reducir esta reflexión sobre Europa al país en el que nos encontramos.

Quisiera concluir mi intervención diciendo que la implicación ciudadana de los inmigrantes en una sociedad de derechos es el primer paso para su integración porque si no, pienso que no lo conseguiremos nunca.



## **INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES Y MODELO SOCIAL EUROPEO OTRO ENFOQUE PARA LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN.**

**Luis Miguel PARIZA**

Consejero del Comité Económico y Social Europeo.  
Ponente en los Dictámenes sobre Inmigración.

El estado actual de los trabajos de la U.E. para elaborar una política común de Inmigración de Asilo:

- *LA BASE JURÍDICA es el Tratado de Ámsterdam (art.63).*
- *Desde entonces los asuntos de la INMIGRACIÓN Y EL ASILO han pasado a ser COMPETENCIA COMUNITARIA*

### **En el Consejo de TAMPERE (hace ya 3 años)**

Se decidieron los criterios Políticos para la política común de inmigración y asilo.

- 1.- Colaboración con los países de origen
- 2.- Un sistema común de asilo basado en el Convenio de Ginebra
- 3.- El trato justo a los nacionales de terceros países
- 4.- Gestión adecuada de los flujos migratorios

En Tampere se decidió comenzar los trabajos para aproximar y armonizar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países: los inmigrantes económicos y los solicitantes de Asilo.

### ¿Qué se ha hecho en 3 años?

¿Porqué en el Consejo de Laeken y en el Consejo de Sevilla se han modificado tanto los objetivos de Tampere?.

En Sevilla algunos Gobiernos, quisieron enterrar el espíritu constructivo de Tampere. Mi opinión es que, aunque no han logrado hundir la nave, si han logrado abrir una vía de agua y han inundado la sala de máquinas, con algo de xenofobia, con una actitud política poco responsable.

La COMISIÓN: Está haciendo bien su trabajo. La JAI dirigida por el Comisario ANTONIO VITORINO está adoptando las Iniciativas Adecuadas, elaborando:

- Libros verdes.
- Comunicaciones.
- Propuestas de Directivas.
- Propuestas de Reglamentos, etc.

La Dirección JAI (Justicia y asuntos de Interior), sobre la base del Tratado de Amsterdam, está desarrollando adecuadamente el mandato del Consejo de Tampere.

El CESE (Comité Económico y Social Europeo) está colaborando de manera constructiva con ese esfuerzo legislativo de la Comisión: con nuestros Dictámenes estamos respaldando que la UE disponga de una política común de Inmigración y Asilo, que esté basada en los valores humanitarios, en la igualdad de trato, la igualdad de derechos y obligaciones de todos los personas.

Resaltamos la relación positiva que la inmigración puede tener en la estrategia europea para el empleo, así como para el sostenimiento y la mejora de nuestro sistema de protección social.

En mi opinión, una buena gestión de la política de inmigración va ser positiva para el desarrollo del modelo social europeo, para la creación de empleo y para la mejora de los sistemas de protección social.

El PARLAMENTO Europeo, con mayores dificultades políticas también está respal-

dando las propuestas legislativas de la Comisión, aunque en esta materia aún no tiene capacidad de colegislación.

El CONSEJO Europeo, (quien legisla y toma las decisiones) es decir, los gobiernos de los Estados miembros, está frenando la adopción de una legislación común en asilo e inmigración.

A pesar que tiene sobre la mesa todas las propuestas legislativas que ha realizado la Comisión, tan solo han adoptado decisiones contra la inmigración irregular:

- Lucha policial y judicial contra inmigración clandestina.
- Presión tremenda contra los países terceros, incluso utilizando el chantaje de la ayuda al desarrollo.

Sin embargo aún no han aprobado ni una sola directiva, ni un solo reglamento de la legislación común, para regular de manera legal y transparente la inmigración económica.

En materia de Asilo, tan solo están impulsando el cumplimiento del Convenio de Dublín, para impedir que los demandantes de asilo busquen su residencia en los países europeos que actúan con mayores criterios humanitarios.

Ni siquiera han sido capaces de aprobar la directiva sobre Reagrupación Familiar, que hace dos años propuso la Comisión. En Sevilla la devolvieron y han obligado a la Comisión a elaborar una propuesta más restrictiva.

### **¿Qué es lo que está ocurriendo?**

LA COMISIÓN tiene según el Tratado el derecho a la Iniciativa legislativa. En materia JAI existe el mandato en el tratado, en el Art.: 63

En base a este derecho de iniciativa ha realizado, entre otras, las siguientes propuestas:

- Sistema común de asilo, en base al Convenio de Ginebra.
- Reagrupación familiar
- Estatuto para los residentes de larga duración

- Condiciones de entrada y residencia para nuevos inmigrantes por motivos económicos,
- Plan de acción contra la inmigración ilegal.
- Política de retorno, etc.

El Parlamento Europeo, todavía no tiene capacidad legislativa sobre estos asuntos. La función del CESE es consultiva.

**Pienso que en el Consejo se bloquean estos asuntos por 2 motivos:**

- 1.- La falta de responsabilidad de los líderes políticos de algunos gobiernos a la hora de relacionarse con las opiniones públicas.

(En los últimos años ha crecido el nacionalismo conservador y el populismo xenóforo en Europa)

- 2.- La regla de la UNANIMIDAD, o lo que es lo mismo, el derecho de veto que los Estados tienen sobre los asuntos JAI.

Espero que tras el referéndum de Irlanda, con la entrada en vigor del Tratado de Niza, y con el nuevo Tratado que nazca de la CONVENCIÓN, los asuntos de Justicia e interior se adopten por mayorías cualificadas.

Mientras el Consejo no aprueba la nueva legislación para la inmigración, los gobiernos adoptan legislaciones contradictorias y restrictivas.

**¿Y la realidad que nos dice?**

- La gestión de los flujos migratorios se produce en gran medida a través de vías irregulares
- Las redes de delincuentes que trafican y explotan a los seres humanos encuentran nuevas oportunidades para su negocio criminal
- Parte de las actividades económicas y del mercado de trabajo se realiza a través de la economía sumergida, el empleo irregular y la explotación laboral de inmigrantes sin papeles

- La irregularidad fomenta la marginación de algunas personas y el crecimiento de la delincuencia (en pequeña proporción)
- Las personas sin papeles (no tienen derechos) sufren mayores dificultades para su integración social.
- El crecimiento de la inmigración irregular, unido a la alarma mediática y a la falta de responsabilidad de los líderes políticos, fomentan el temor y la incertidumbre en algunos sectores de la población. Y de ese temor e incertidumbre nace el racismo y la xenofobia.

Esta es una fotografía de lo que está ocurriendo

Pues bien, el consejo Europeo de Sevilla, impulsado por Aznar, Berlusconi, Blair y otros, para reducir la inmigración irregular: han mirado solo hacia las Fronteras Exteriores: Nos dicen que ahí está el problema; y adoptan “soluciones” equivocadas:

- Presión política y económica hacia los países terceros.
- Patrulleras en el mar.
- Visados en las Fronteras.
- Detenciones y Repatriaciones.

Considero que es un error, es un enfoque equivocado.

Pienso que para analizar las causas de la inmigración irregular, debemos también mirar hacia nuestra propia casa, no solo hacia las fronteras exteriores.

La inmigración irregular crece a través de la combinación de 2 factores:

- La falta de canales adecuados y transparentes para la inmigración legal.
- La oferta de empleo para los inmigrantes sin papeles en algunas actividades económicas a través de la economía sumergida.

El ejemplo más claro de esta situación es el sistema de “cupos”. En España se establece un cupo anual para la inmigración legal que no se cubre, y sin embargo crece la inmigración irregular.

## ¿Por qué?

Creo que los mecanismos de la ley son un LABERINTO; es muy difícil para el empleador y para el inmigrante transitar por la vía de la ley. La ley está mal enfocada (en otros países la situación es similar). No es una legislación satisfactoria para conciliar las necesidades laborales del mercado de trabajo y la gestión transparente de los flujos migratorios.

No se cubren los cupos para la inmigración legal, y crece la presencia de personas “sin papeles”, que trabajan en condiciones de falta de derechos:

- En el servicio doméstico y apoyo a personas dependientes.
- En el campo.
- En la industria alimentaría.
- En la construcción.
- En el textil y confección.
- Algo en la industria.

Si esto ocurre ¿por qué no miramos hacia nuestro patio interior?.

Sr. Aznar, Sr. Blair, Sr. Berlusconi... ¿Por qué no actúan contra los empleadores que explotan a los inmigrantes sin papeles?.

¿Por qué no permiten una gestión transparente, legal y flexible de la inmigración, bien relacionada con la realidad del mercado de trabajo?.

¿Porqué no promueven que salga a la superficie y a la legalidad toda esta economía sumergida que es el verdadero efecto llamada para la inmigración irregular?.

## **Es necesario dar OTRO ENFOQUE para la Política Europea de Inmigración.**

Conocemos dos datos de la realidad que son fundamentales para elaborar la política:

- 1.- De la misma manera que muchos europeos durante los siglos XVI, XVII, XVIII, XIX y XX lo hicieron hacia África, América y Oriente, numerosas personas de

África, Europa del Este, América Latina, Medio y Extremo Oriente, etc., desean buscar sus oportunidades en la Unión Europea.

2.- Conocemos que la U.E. va a tener en los próximos años una gran capacidad de acogida de inmigrantes. Todos los expertos nos dicen que por razones económicas, sociales y demográficas la U.E. va a necesitar de numerosos inmigrantes tanto en actividades profesionales cualificadas como no cualificadas.

Debemos combinar bien estos dos elementos y gestionar la inmigración de manera diferente de cómo se está haciendo de la actualidad.

### **La Inmigración puede ser positiva para todos**

- Para las personas que vienen (temporal o definitivamente).
- Para las sociedades europeas de acogida.
- Y también para el desarrollo económico y social de los países de origen.

(La Comisión está elaborando una Comunicación sobre Inmigración y Desarrollo. Yo mismo seré el ponente del Dictamen del CESE.)

Es posible y necesario este nuevo enfoque, *el futuro del sistema social europeo* va a depender de ello. Nuestro sistema económico y social va a depender de la manera en que gestionemos el futuro y el futuro supone:

- Mayor libertad de circulación de las personas dentro de la U.E.
- Mayor inmigración tanto por motivos económicos como humanitarios.

Este futuro lo podemos gestionar de dos maneras:

- Desde el temor, la exclusión social y la xenofobia; o
- Desde la Integración, la igualdad de oportunidades, la igualdad de derechos y obligaciones.

Parece que algunos líderes políticos se encaminan hacia el 1º enfoque.

El CESE y yo como ponente, queremos que la gestión de la inmigración se realice desde un enfoque diferente.

Por eso hemos celebrado el 9 y 10 de septiembre, en Bruselas, una gran conferencia con la participación de CESE, de representantes de los Interlocutores sociales y las grandes ONGs de los 15 Estados Miembros y los 10 de la ampliación, la Comisión Europea y el Parlamento.

Conclusiones y ponencias página WEB del CESE:  
[http://www.esc.eu.int/pages/fr/acs/events/09\\_09\\_02\\_immigration/home\\_fr.htm](http://www.esc.eu.int/pages/fr/acs/events/09_09_02_immigration/home_fr.htm)

El objetivo de la conferencia: **LA INTEGRACIÓN**

La nueva política común de Inmigración y Asilo requiere de políticas públicas para favorecer la integración y también actitudes sociales integradoras. Por parte de las personas que vienen, y por parte de la sociedad de acogida.

En la conferencia hemos buscado un mayor compromiso de la sociedad civil en la integración.

Definimos un concepto cívico de la integración. Pienso que los enfoques culturalistas fomentan la segregación.

Proponemos un concepto de integración ligado al nuevo concepto de ciudadanía europea, es decir Igualdad de derechos y obligaciones con el resto de la población, así como acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad.

Sin duda es necesaria una buena legislación:

- Constitución Europea.
- Carta de Derechos fundamentales.
- Directivas y reglamentos.
- Legislaciones nacionales.

Sí, pero también *son necesarias actitudes y compromisos sociales integradores.*

Hemos propuesto un Programa Europeo para la Integración. ¿Por qué?

Las políticas sociales de integración son competencia nacional, regional y local. Sí, pero es conveniente un marco político global, un impulso comunitario.

Hemos tenido éxito con nuestra propuesta: El Comisario Antonio Vitorino ha manifestado en la conferencia que se va a elaborar un programa trianual (2003-2005) para fomentar redes y buenas prácticas a nivel comunitario en políticas de integración.

Se necesitan políticas públicas y compromisos de las organizaciones de la sociedad civil, para fomentar la integración.

¿En qué ámbitos?

Les voy a comentar los que considero más importantes.

1º) **La Primera acogida:**

Asistencia legal, enseñanza del idioma y del sistema jurídico, orientación laboral, primer alojamiento, etc.

2º) **La Inserción laboral**

El trabajo es la manera común para obtener los recursos económicos y el desarrollo de las capacidades profesionales. Además constituye un vínculo fundamental en las relaciones sociales de las personas.

La realidad, sin embargo, es que los inmigrantes, en general, tienen mayores dificultades para acceder al empleo, y hacerlo en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Se requiere un nuevo papel para Los Servicios Públicos de Empleo. *Es necesario un gran compromiso de los interlocutores sociales, para fomentar la integración y la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo y en el interior de las empresas.*

El CESE ha propuesto, que los interlocutores sociales en el Marco de Diálogo Social, promuevan negociaciones y adopten acuerdos colectivos: a nivel europeo, nacional, sectorial y de empresa.

### **3º) La Comunidad local**

En nuestras ciudades aumentan los guetos urbanos degradados. El gueto no lo genera la concentración étnica o cultural, sino la desatención pública y la discriminación social.

La xenofobia y el racismo, dificultan el acceso a vivienda, para los inmigrantes.

Es necesaria una actitud decidida de los Ayuntamientos y de las autoridades regionales, en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, para favorecer la integración.

### **4º) El sistema Educativo**

Garantizar el acceso en condiciones de igualdad al sistema educativo de los hijos e hijas de los inmigrantes.

Existe una red de discriminación: en los Textos, en los centros, en los profesores, en los compañeros, en los padres...

Importancia del papel de los sindicatos de profesores y de las asociaciones de padres y madres.

La enseñanza de adultos, de hombres y de mujeres se debe abrir hacia los inmigrantes

### **5º) Los servicios sanitarios y otros servicios sociales públicos:**

En Europa hay países en los que el derecho a Asistencia Sanitaria no es universal para todas las personas.

Además existen barreras culturales, de información y de falta de conocimiento de los derechos que realmente les asiste a los inmigrantes.

Las autoridades deben adoptar los servicios sanitarios y los demás servicios sociales públicos a la nueva realidad, que es una sociedad de Inmigración.

**6°) Las Instituciones y organizaciones religiosas**

En general las instituciones y comunidades religiosas promueven actitudes y valores humanitarios y de solidaridad y fomentan actitudes integradoras hacia las personas inmigrantes.

Pero también existen planteamientos religiosos extremistas e intolerantes que fomentan la xenofobia y la exclusión.

La cooperación entre las comunidades religiosas es muy importante para la integración.

**7°) Las Asociaciones Deportivas**

Hemos planteado a las grandes instituciones de los deportes de masas la elaboración de un código ético para eliminar de su entorno a grupos xenófobos; y que promuevan en el deporte actitudes integradoras.

**8°) Son muy importantes las organizaciones de derechos humanos y derechos civiles y que actúan en nuestras sociedades.**

En la lucha política y social contra el racismo y la xenofobia y a favor de la igualdad real de todas las personas.

**9°) Especial importancia de las asociaciones de mujeres.**

En muchas ocasiones la mujer inmigrante tiene dificultades específicas para su integración.

**10°) Las Asociaciones de los propios inmigrantes**

Son de diverso tipo: de acogida, culturales, nacionales, religiosas, etc.. Se deben fomentar la creación de redes entre las asociaciones inmigrantes y su conexión con las redes sociales existentes en la sociedad de acogida.

### **11º) Los medios de comunicación:**

En la sociedad actual, los medios de comunicación de masas son transmisores de valores y conductas sociales, así como de actitudes de naturaleza moral y política.

A veces tratan los temas de la inmigración y de la diversidad cultural de manera sensacionalista. Los grandes medios, en el marco del derecho a la libertad informativa y de opinión, deben concertar conductas contrarias al racismo y a la xenofobia.

### **12º) Los partidos Políticos**

Las personas inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas deben integrarse y participar en los movimientos políticos.

Se requieren medidas de acción positiva para fomentar la participación política de las minorías así como su presencia en las listas electorales, especialmente en las elecciones locales.

Termino diciendo que para la integración es muy importante el desarrollo de los derechos políticos, y del derecho a la participación ciudadana de los inmigrantes.

El CESE ha propuesto a la CONVENCION para la reforma de los Tratados, que se conceda la Ciudadanía Europea a los nacionales de terceros países que dispongan del Estatuto de residente de larga duración (más de 5 años).

**CIUDADANÍA EUROPEA, ESTADO DE BIENESTAR Y  
COLECTIVO INMIGRANTE.**

**Juan-Luis IBARRA ROBLES**

Magistrado TSJ País Vasco. Doctor en Derecho

**INDICE:**

- 1.- La institución de la ciudadanía europea como expresión de la lucha por el derecho.**
- 2.- La ciudadanía de la Unión.**
- 3.- La ciudadanía europea.**
- 4.- La ciudadanía de los extranjeros sin papeles en Europa.**

**1.- La institución de la ciudadanía europea como expresión de la lucha por el derecho.**

Agradezco al Consejo Vasco del Movimiento Europeo su amable invitación para participar en estas jornadas de reflexión y de debate sobre la inmigración en la Unión Europea.

El título de esta intervención “Ciudadanía europea, Estado de Bienestar y colectivo inmigrante” me fue facilitado por la organización de las jornadas con la sugerencia de su posible modificación por otro tema de reflexión en el que pudiera sentirme más cómodo. Opté, sin embargo, por mantener el enunciado propuesto para el tema a conciencia de que excede de mis más frecuentes experiencias de reflexión sobre la aplicación judicial del estatuto jurídico de los extranjeros en España.

Les hablaré, por tanto, desde el atrevimiento del diletante que proyecta su curiosidad, en este caso jurídica, sobre un tema, la relación entre ciudadanía europea y emigración residente en Europa, que me inquieta y me atrae pero que no domino intelectualmente. Me anima a hacerlo la comprobación de que la cuestión de la ciudadanía europea en el derecho comunitario sigue siendo un tema abierto al debate jurídico desde hace más de quince años.

Para ser más preciso, diré que en la construcción del instituto jurídico de la ciudadanía europea podemos dar por superada la fase del acercamiento enigmático para situarnos de lleno en la fase de la comprensión problemática: nos encontramos en ese estadio del conocimiento en el que hemos convertido los enigmas en problemas pero las preguntas que definen estos problemas, aún, no han alcanzado las respuestas institucionales que podamos calificar de justas.

En buena medida, en el ámbito del ordenamiento jurídico comunitario europeo las respuestas a las preguntas sobre la ciudadanía europea se sitúan en el terreno que Rudolph von Ihering calificó como “la lucha por el derecho”: la lucha del derecho contra la injusticia sin la cual el derecho se niega a sí mismo. Esta lucha, de la que nos dirá Ihering, que “no es un elemento extraño al derecho: antes bien, es una parte integrante de su naturaleza y una condición de su idea”.<sup>1</sup>

Parece oportuno recordar que no nos encontramos en el inicio del proceso en el que aspiramos a que los problemas, hoy ya nada enigmáticos, resumidos en la expresión de “ciudadanía europea” obtengan respuestas justas, esto es basadas en los valores comunes de la inviolabilidad de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad y enderezadas a hacer efectivos los principios de la democracia y del Estado de Derecho.<sup>2</sup>

En efecto, es en la primera mitad de los años setenta del siglo pasado cuando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas comienza la andadura de dotar de contenido a una noción de ciudadanía que se hace valer en un sistema institucional, como lo era el de la Comunidad Económica Europea, no sustentado en la existencia de una entidad política soberana. Se denota, por tanto, la existencia de determinadas libertades de libre circulación y de establecimiento cuya tutela se desvincula del principio de soberanía nacional.

---

<sup>1</sup> R.v.Ihering. La lucha por el derecho”. Doncel. Madrid.1976.pag.46.

<sup>2</sup> Preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial n°C 634, de 18/12/2000.

El punto de arranque se sitúa, así, en la interpretación jurisprudencial prejudicial establecida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades para hacer efectiva la tutela de los derechos conferidos a los trabajadores europeos migrantes por el artículo 48 del Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea y por el Reglamento del Consejo 1612/1968, de 15 de octubre, sobre Libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

También en los años setenta se sitúa el debate sobre la “Europa de los ciudadanos” que cuaja en el Informe Tindemans de 1975 y que se percibe, de manera coetánea, en la primera proclamación que efectúa el Parlamento Europeo en exigencia de que se incorpore al derecho de las Comunidades Europeas una Carta de derechos humanos.

Pero no va a ser sino hasta 1984 cuando, por primera vez, se emplee en el sistema jurídico europeo la expresión “ciudadanía europea”. Ocurrirá en la formulación por el Parlamento Europeo del Proyecto de constitución de la Unión Europea.

En 1986, por tanto, cuando se suscribe el Acta Única Europea los enigmas sobre la ciudadanía europea se habían convertido ya, definitivamente, en preguntas de respuesta problemática.

La primera de estas respuestas la aportará el Tratado de la Unión Europea, suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992, al definir entre los cinco objetivos estructurales de la Unión la finalidad de “reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión”.

Para ello, el Tratado de la Unión Europea de 1992 añade al Tratado de la Comunidad Europea una “Segunda Parte” expresamente titulada “Ciudadanía de la Unión”.

En este punto de esta acelerada exposición sincrónica, debo abrir un pequeño paréntesis diacrónico para explicar que la noción de **“Ciudadanía de la Unión”** que inaugura Maastricht en 1992 y consolida el Tratado de Ámsterdam en 1997, supone el efectuar un consciente desgaje de una noción más extensa de ciudadanía que encuentra, también, fundamento en las propias expresiones del derecho originario europeo.

Una noción extensa de ciudadanía que podríamos entender como el sistema de factores institucionales y jurídicos mediante los cuales una entidad política, fundada en un

modelo social que sitúa a las personas en el centro de su actuación, integra a las personas que residen en su ámbito territorial en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La “ciudadanía de la Unión”, expresa, de manera distinta, una noción restringida de ciudadanía estrictamente referida a los derechos y deberes que el Tratado de la Comunidad Europea confiere a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Esta noción restringida va a dar lugar a un vector de desarrollo del ordenamiento jurídico comunitario que durante los siguientes años va a correr en paralelo respecto de la noción amplia de ciudadanía para la que ya desde ahora y de forma diferenciada llamaré, para entendernos, con la expresión de **“Ciudadanía europea”** empleada en el título que me fue facilitado para esta intervención.

La noción amplia de ciudadanía europea hunde sus raíces en la noción de persona que brilla en la cultura europea desde la Ilustración y está hoy vinculada al vector de desarrollo del ordenamiento jurídico comunitario que tiene su hasta ahora más acabada expresión en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Hay razones para confiar en que, en un inmediato futuro, esta noción de ciudadanía europea llegará a verse potenciada por la aprobación de la Constitución de la Unión Europea.

La pequeña propuesta de esta intervención se resume, así, en la afirmación de que el modelo social europeo, deudor del Estado Social de Derecho alumbrado por la socialdemocracia en Europa y crecientemente fundado en un mercado integrado por mano de obra emigrante desde países terceros, tiene comprometido su futuro en conseguir que los dos vectores de progreso jurídico representados por la “ciudadanía de la Unión” y por la “ciudadanía europea” dejen de desarrollarse en paralelo para encontrarse en cauces de confluencia que hagan cierta la afirmación, por ahora utópica, de la indivisibilidad, la interrelación y la interdependencia entre los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales, económicos y culturales.

## **2.- La ciudadanía de la Unión.**

Al segregar el bloque de cuestiones referidas a la creación de una “ciudadanía de la Unión” complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional <sup>3</sup>, directamente derivada del proceso creador de la Unión Europea; y al elevar a la naturaleza de objetivo fun-

---

<sup>3</sup> artículo 8.1 del Tratado CE, en la versión modificada ofrecida por el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997.

dante de la Unión Europea la protección reforzada de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros, los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario originario a los ciudadanos de la Unión han pasado a colocarse en la vanguardia del desarrollo de los derechos humanos.

Y ello, en primer lugar, en razón de la calidad del sistema de protección. Los derechos que ahora y en el futuro integren la “ciudadanía de la Unión” quedan amparados bajo la protección del sistema jurídico supranacional europeo, al que se vinculan plenamente los Estados-Nación miembros de la Unión Europea.

Por otra parte, la función de la “ciudadanía de la Unión” alcanza un carácter autónomo respecto de la ciudadanía nacional para convertirse, a la vez, en un objetivo y en un instrumento del proceso de la integración europea.

En efecto, la real existencia de una “ciudadanía de la Unión” legitima una construcción de la Unión que se autonomiza del principio de identidad nacional para buscar su fundamento en el principio de identidad europea como comunidad de valores, derechos e intereses que, de manera “*in fieri*”, va segregando el proceso de integración comunitaria “sobre una base voluntaria, cooperativa, democrática y no violenta”.<sup>4</sup>

Pero la “ciudadanía de la Unión”, además de la expresión de un objetivo de futuro, es un instrumento de la política de integración. En este sentido, se señala en el Dictamen aprobado en junio de 2002 por el Comité de las Regiones sobre «La ciudadanía europea»<sup>5</sup> que la “ciudadanía de la Unión” no se agota en el contenido de los derechos civiles y políticos conferidos en los Tratados. La ciudadanía de la Unión puede, también, entenderse “como aquella parcela de la política de integración europea en la que están incluidas todas las políticas comunitarias que guardan relación directa con el ciudadano individual y que, más allá del sector (de los Tratados) mencionado en primer lugar, le reconoce derechos y le impone obligaciones”.

El dictamen recoge, así, un despliegue de la noción de “ciudadanía de la Unión” en el doble ámbito referido, por una parte, al contenido de los derechos y libertades públicas y, por otra, al contenido de las políticas específicas en el ámbito de los recursos humanos.

---

<sup>4</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre el asunto “Por una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”.

<sup>5</sup> Diario Oficial n° C 367 de 20/12/2000, pag. 0026.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre “La ciudadanía europea”. Diario Oficial n° C 156 de 06/06/2000 p. 0012 – 0017

En el primer ámbito, incluye las dimensiones de la libertad de circulación de los trabajadores, la libertad de residencia en el ámbito de la Unión, sin sujeción a controles fronterizos internos; y el acceso de los ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea a cargos y a empleos en el servicio público. Incluye el derecho de sufragio activo y pasivo al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales; el derecho a la protección diplomática; el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho de queja ante el Defensor del Pueblo de la Unión; y, sobre todo, incluye una protección reforzada de los derechos fundamentales y de las garantías frente a tratos discriminatorios ilícitos.

En el ámbito de proyección sobre las políticas específicas se la ciudadanía de la Unión se proyecta sobre las políticas educativa, cultural, en el sector de la juventud, la política social, la de salud y la política de empleo.

Una parte importante del colectivo inmigrante en Europa, la extranjería con título de residencia comunitaria, goza de esta condición de nacional de la Unión disfrutando de un estatuto específico que se sitúa en la cúspide del derecho de extranjería. Este estatuto jurídico específico se incluye en las Directivas del Consejo de la Comunidad Europea 90/364/CEE, relativa al derecho de residencia; 90/365/CEE, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer una actividad profesional, y 93/96/CEE, relativa al derecho de residencia de los estudiantes <sup>6</sup>.

### **3.- La ciudadanía europea.**

En una línea diferenciada, en junio y en octubre de 1999, las sesiones del Consejo Europeo respectivamente celebradas en Colonia y en Tampere <sup>7</sup>, pusieron en marcha el proyecto de elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

A tenor del mandato recibido, la Carta debería incluir:

- Los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, bajo la inspiración del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y

---

<sup>6</sup> En España, la trasposición de las Directivas de referencia se llevó a cabo mediante el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio, sobre entrada y permanencia en España de Nacionales de Estados miembros de las Comunidades Europeas, modificado por el Real Decreto 737/1995, de 5 de mayo.

<sup>7</sup> Consejo Europeo de Colonia, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999; Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999.

de las libertades fundamentales, así como los principios generales del Derecho comunitario.

- Los derechos básicos de los ciudadanos de la Unión.
- Los derechos económicos y sociales, bajo la inspiración de la Carta Social Europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, en cuanto no se limitan a fundamentar los objetivos de actuación de la Unión.

La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea fue solemnemente proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, publicándose el texto en el Diario Oficial de 18 diciembre de 2000.

La Carta se formula desde la premisa de la indivisibilidad, interrelación e interdependencia entre los derechos fundamentales de defensa, de protección y de prestaciones.

En este último extremo, comprensivo de lo que tradicionalmente llamamos derechos sociales de carácter prestacional, la redacción de la Carta respeta expresamente el principio de subsidiariedad en cuanto a la definición de su ámbito de aplicación<sup>8</sup>. Lo que supone que la efectividad de los derechos prestacionales, la observación de los principios programáticos y la promoción de su aplicación, habrán de reclamarse ante las instituciones de la Unión Europea o ante las Administraciones de los Estados miembros con arreglo a la preexistente distribución de competencias: la Carta no crea ni modifica las competencias y misiones definidas por el Tratado de la Unión Europea o por los Tratados comunitarios.

Aún con las anteriores delimitaciones en cuanto al ámbito de aplicación, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea define, hoy, la base constitucional para la formulación de un derecho de extranjería conexo con la noción de ciudadanía europea.

Singularmente, porque la Carta instituye un espacio de libertad, seguridad y justicia basado en los principios de la democracia y del Estado de Derecho y fundado sobre la decisión de compartir unos valores comunes que se proclaman como indivisibles y universales (la inviolabilidad, el respeto y la protección de la dignidad humana, el derecho de toda persona a la

---

<sup>8</sup> El artículo 51 de la Carta, dice “Ámbito de aplicación. 1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias. 2. La presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados.

libertad y a la seguridad, el derecho a la igualdad, incluyendo la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y la solidaridad que incluye el compromiso por el fomento de un desarrollo equilibrado y sostenible y la garantía de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento) <sup>9</sup>. Es decir, la Carta incluye los elementos básicos de la parte sustantiva de una futura Constitución de la Unión Europea a cuyo favor se manifestaba hace unos días el Presidente de la Convención sobre el futuro de la Unión Europea, Giscard d'Estaing.

No cabe duda de que, a diferencia de la plena eficacia de los derechos y recursos humanos comprometidos en la “ciudadanía de la Unión”, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea se encuentra en la fase que sigue a las proclamaciones solemnes y que se centra en la definición de la forma de la incorporación de su contenido en el Tratado de la Unión Europea y en los Tratados comunitarios; así como, en el establecimiento de un procedimiento de integración efectiva en el derecho comunitario, esto es dotada de una protección jurídica eficaz, y de un procedimiento de evaluación periódica y de revisión de sus contenidos.

Pero, en lo que ahora importa, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea puede y debe constituir la base constitucional que permita, a partir de la noción de “ciudadanía europea”, trasladar a la política comunitaria europea en materia de emigración los valores y principios comprometidos en la creación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

El objetivo es obtener un marco legislativo común, con base jurídica en el artículo 63 del Tratado de Ámsterdam, para “un tratamiento equitativo para los nacionales de terceros países y una gestión más eficaz de los flujos migratorios” <sup>10</sup>.

El programa comprende actuaciones jurídicas respecto de la inmigración legal <sup>11</sup>, agrupadas en cinco Directivas:

- Directiva sobre reagrupación familiar;
- Directiva sobre condiciones de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de un empleo remunerado y de una actividad económica independiente;

---

<sup>9</sup> Preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

<sup>10</sup> Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15-16 de octubre de 1999. SN 200/99.

<sup>11</sup> Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo tituladas “Una política comunitaria en materia de inmigración” (COM 2000/757) y “Un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de emigración” (COM 2001/387).

- Directiva sobre admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios y de formación profesional así como con fines no lucrativos;
- Directiva sobre igualdad de trato para los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión Europea;
- Directiva sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

La Unión Europea se propone, también, regular una Política común sobre inmigración ilegal <sup>12</sup>. El Plan Global fue aprobado durante la Presidencia española en el Consejo de Ministros JAI del 28 de febrero de 2002 <sup>13</sup>. Los ámbitos de regulación, también con fundamento en el apartado 3 del artículo 63 del Tratado de Ámsterdam, se proyectan sobre seis materias de posibles acciones destinadas, en primer término, a prevenir que la entrada o la residencia irregular de extranjeros emigrantes de terceros países se consolide como una forma estable de residencia y, en todo caso, a combatir la inmigración ilegal:

- Política de visados;
- Infraestructura para intercambio de información, cooperación y coordinación;
- Gestión de fronteras;
- Cooperación policial;
- Ley de extranjería y Derecho penal; y
- Política de repatriación y readmisión.

No debemos albergar duda de que este conjunto de medidas jurídicas va a configurar un nuevo estatuto europeo sobre la extranjería no comunitaria con inmediata incidencia en los regímenes jurídicos de los Estados miembros. En este proceso comunitario, acelerado a partir de la Cumbre de Tampere de 1999, es en el que se sitúa el campo de juego para la emergencia y la consolidación del instituto jurídico de la “ciudadanía europea”.

---

<sup>12</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal (COM 2001/672).

<sup>13</sup> Conclusiones de la Presidencia - Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002 SN 200/02.

#### **4.- La ciudadanía de los extranjeros sin papeles en Europa.**

La línea gradual en la relación entre el principio de ciudadanía y los derechos de los emigrantes en Europa que he tratado de mostrarles mediante la distinción entre los extranjeros titulares de la “ciudadanía de la Unión” y los extranjeros titulares de la “ciudadanía europea”, se precipita en una brusca solución en la continuidad cuando se proyecta sobre los extranjeros emigrantes que residen de hecho en los Estados miembros de la Unión sin haber obtenido o habiendo caducado la autorización administrativa de residencia.

Aquí, el principio de ciudadanía, ahora en su dimensión de “ciudadanía universal” se encuentra en una neta fase de contracción jurídica. Esta contracción está alentada por los mensajes mediáticos de conexión entre los déficits de las políticas de gestión de los flujos migratorios y la ineficacia en las políticas de seguridad ciudadana.

Con ello se prepara a la opinión pública para avalar, en el supuesto menos sombrío, la adhesión social a modelos de gestión de los flujos migratorios fuertemente restrictivos y de descarado contenido simbólico represivo; y, en el peor de los casos, nos anuncia el choque de trenes del conflicto social que acabará siendo liderado por las alternativas políticas xenófobas.

Esta dinámica apenas puede ser paliada por el acogimiento por la Carta de la Unión Europea de derechos fundamentales de alcance universal. Subrayaré, sin embargo, la previsible potencialidad expansiva de determinados principios programáticos de derechos prestacionales, también de alcance universal recogidos en la Carta de la Unión Europea, que se refieren, singularmente, a:

- El derecho a la ayuda social con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza;
- El derecho a una ayuda de vivienda para la garantía de una existencia digna por parte de quienes no dispongan de recursos suficientes;
- El derecho a beneficiarse de la protección sanitaria y, también,
- El derecho a la tutela judicial efectiva, a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable equitativa y públicamente por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, pudiendo hacerse aconsejar, defender y representar,

mediante la prestación de asistencia jurídica gratuita cuando sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia <sup>14</sup>.

Estos pequeños rescoldos de la solidaridad un día alumbrada por los artífices del Estado de Bienestar, quiero pensar que nos indican que, en este ámbito del estatuto de la ciudadanía de los extranjeros sin papeles en Europa, los demócratas no hemos dimitido del derecho en la búsqueda de la justicia. Por el contrario, los juristas demócratas nos mostramos dispuestos a abordar desde el derecho esa realidad de la humanidad escindida, de la humanidad partida por el eje de la desigualdad económica que se visualiza en la imagen de los inmigrantes “sin papeles” que habitan en los confines de nuestro ordenamiento jurídico.

Esa imagen que, en la persona inmigrante, nos obliga a diferenciar entre dos mitades escindidas: aquella para la que le habilita su condición de persona y que jurídicamente le provee de una innegociable armadura constitucional; y aquella otra que, en ausencia de autorización administrativa para la residencia, le define como un “no ser” ciudadano: el inmigrante en situación de no regularidad administrativa aparece condenado a una situación de sujeto paciente jurídico.

La vestidura que otorga a los extranjeros “sin papeles” la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea recuerda, por ello, a la descripción que efectúa Italo Calvino del Vizconde Medardo de Torralba en “El Vizconde Demediado”, la última de sus tres sutiles fábulas sin moraleja sobre la humanidad contemporánea:

“Quitada la sábana, el cuerpo del vizconde apareció horriblemente mutilado. Faltaba un brazo y una pierna, y también toda la parte del tórax y abdomen comprendida entre aquel brazo y aquella pierna había desaparecido, pulverizada por aquel cañonazo recibido de lleno. De la cabeza quedaba un ojo, una oreja, una mejilla, media nariz, media boca, media barbilla y media frente: de la otra mitad de la cabeza no había más que una papilla. En pocas palabras, se había salvado sólo la mitad, la derecha que por otra parte estaba perfectamente conservada, sin ningún rasguño, exceptuando aquel enorme desgarrón que lo había separado de la parte izquierda saltada en pedazos.

Los médicos: todos satisfechos.” ¡Huy, que caso!”. Si no moría entretanto, hasta podían intentar salvarlo. Y se pusieron a su alrededor, mientras los pobres soldados con

---

<sup>14</sup> Artículos 34, 35 y 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

una flecha en un brazo morían de septicemia. Cosieron, aplicaron, emplastaron: quién sabe lo que hicieron. El caso es que al día siguiente mi tío abrió el único ojo, la media boca, dilató la nariz y respiró. La robustez de los Torralba había resistido. Ahora estaba vivo y demediado.”

Esta es, aún hoy, la cruda realidad de la extranjería “sin papeles” en Europa: el velo constitucional le mantiene con vida pero, en tanto no se consiga hacer realidad jurídica el principio de ciudadanía universal, su supervivencia social está jurídicamente demediada como resultado del impacto producido por el cañonazo del desarrollo insostenible.

## EDUCACIÓN Y ÁMBITO PRIVADO DE LA INMIGRACIÓN

**Berta MUÑOZ LUQUE**

Inspectora de Educación de la Consejería de Educación  
y Ciencia de la Junta de Andalucía

Mi sincero agradecimiento a la Junta Directiva del Consejo Vasco del Movimiento Europeo, por haberme invitado a este Seminario para compartir reflexiones, experiencias y expectativas en torno a la inmigración, realidad apasionante que requiere atención y acciones comprometidas, por la envergadura de sus dimensiones sociales, políticas y éticas, y ante la que no valen posturas ni de aparente neutralidad ni de exclusión.

El título de mi intervención es complicado puesto que la inmigración, tal como se conoce, es un fenómeno que pertenece a la esfera de lo público y a cuya faceta privada rara vez se accede. Pero he aceptado el planteamiento como una oportunidad de mirar al fondo del orden social que separa lo público de lo privado.

Esta división forma parte de un paradigma que no sólo sirve para explicar teóricamente la realidad sino que actúa, a manera de currículum oculto, en todas las organizaciones humanas y, con mayor o menor nivel de conciencia, en los comportamientos individuales de las personas.

Así que me infundo valor para, en tan corto espacio de tiempo, poder esbozar una instantánea que desvele lo que, durante siglos, se ha forjado como una maraña de violencia universal, estructural y culturalmente articulada, para asegurar su permanencia.

Voy a referirme a la población que emigra por razones de pobreza, de explotación, de guerra, de exilio, por huida de la mutilación genital y maltrato o por conseguir medios para proyectos personales o familiares, a los que no tiene acceso en sus países de origen.

El país que recibe a esta población inmigrante ha de disponer los medios y la actitud de acogida necesarios para facilitarle su integración. Y estimo que lo ha de hacer tomando conciencia, al mismo tiempo, de la parte de responsabilidad que pueda tener en los motivos desencadenantes de la migración, para plantear la acogida en términos de justicia, de igualdad, de responsabilidad y de oportunidad de aprender a ser más humanos.

Y como nadie es tan rico que no pueda recibir ni tan pobre que no pueda dar, creo que existe una riqueza potencial en este imparable intercambio entre los seres humanos, siempre que la variedad cultural sirva al desarrollo de los derechos individuales de los hombres y de las mujeres que la protagonizan.

Por lo tanto, con mi ponencia pretendo desvelar el paradigma civilizatorio que condiciona la vida humana y del Planeta a través del poder de dominación, cómo éste condiciona el diálogo entre las culturas hasta en los entresijos de la convivencia en los centros escolares que escolarizan a alumnado inmigrante y cómo la Educación Intercultural puede ser una oportunidad de innovación y de toma de conciencia generadora de alternativas responsables y solidarias.

### **1. La educación: Un derecho al desarrollo individual y comunitario del potencial de cada ser humano**

En la generalidad de las normas de los países democráticos, se considera que *la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.*

Así se expresa el artículo 27.2, de la Constitución española, que se desarrolla en el artículo 2.1 de la LODE, en el 1º de la LOGSE y en el 9º de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social, por citar algunas de las normas básicas.

Este reconocimiento del derecho a la educación se ha de implementar mediante políticas públicas que refuercen y garanticen su cumplimiento en igualdad de condiciones para todas las personas, tanto las inmigrantes como las autóctonas.

Lo que supone, al menos, garantizar:

- La escolarización total del alumnado inmigrante, desde el momento de su llegada y con independencia de la situación legal de sus progenitores.
- Escolarización que se ha de dar en igualdad de condiciones con la población de acogida, lo que supone facilitar:
  - El aprendizaje instrumental de la lengua vehicular para facilitar su integración en el medio escolar.
  - Los servicios complementarios necesarios para facilitar la escolarización tales como transporte, comedor o residencias escolares.
  - La existencia de mediadores culturales para impulsar la comunicación y la confianza en el beneficio de la escolaridad.
  - Adoptar las medidas organizativas y curriculares para adaptar el aprendizaje a las posibilidades del alumnado inmigrante
  - Favorecer las condiciones y aportar los recursos necesarios para el conocimiento, la valoración y el intercambio entre culturas, como medio para facilitar la integración y la cohesión social entre la comunidad de acogida e inmigrantes.
- Desarrollar una amplia gama de actividades de formación del profesorado y de la Comunidad Escolar en educación intercultural en una cultura de paz y no-violencia.
- Adoptar las medidas de información y de concienciación de la opinión pública necesarias para que la consecución del derecho a la educación, entendido como desarrollo del potencial individual y comunitario de hombres y mujeres, se lleve a cabo con respeto al principio de igualdad de oportunidades para ambos sexos.

Ahora bien, aun reconociendo que todas las personas tienen el derecho y el deber de desarrollar su cultura, eso no significa que todas las culturas contengan aportaciones igualmente valiosas para el bienestar, la libertad y la igualdad entre los seres humanos.

*“Las prácticas culturales y las formas de vida diferentes son dignas de protección y defensa sólo si no vulneran los derechos de los individuos” (Cobo, 1998).*

Luego, si las diferencias pueden ser factores de enriquecimiento y de impulso del pluralismo cultural, hemos de preguntarnos dónde está la raíz del problema que, tan frecuentemente, las convierte en motivos de enfrentamiento y destrucción.

Creo que el fondo de la problemática está en la actitud con la que abordamos las diferencias y a cuya defensa convertimos en el pretexto aparente para justificar diversas formas de violencia, que hemos interiorizado como un ingrediente natural de la vida.

Esta grave afirmación nos obliga moralmente a plantearnos cómo hemos podido llegar a esta alienación de la existencia humana. Y es a lo que pretendo responder en el punto siguiente.

## **2. La educación en el contexto de una sociedad patriarcal**

A pesar de la proclamación de los derechos humanos en las normas y declaraciones nacionales e internacionales, en la realidad vivimos en una sociedad en la que todas las cosas, incluida la vida humana, se subordinan y se aprecian en la medida en que producen beneficios económicos, finalidad que condiciona y justifica la toma de decisiones en todos los órdenes, con independencia de sus repercusiones sociales, morales y ecológicas.

El fondo que subyace en ese orden social es un paradigma que se caracteriza:

- Por la concepción perversa del poder entendido como dominación del conocimiento, del dinero y de la violencia.
- Fundamentado en una primigenia diferenciación jerárquica, de dominio-sumisión entre los sexos, que se ha consagrado como la lógica relacional del sistema patriarcal.
- Que ha fragmentado la realidad y la percepción que tenemos de la misma, que ha roto el orden sistémico de la vida en el cosmos, del que ha expulsado al propio ser humano, sumiéndolo en un individualismo feroz, cuya soledad le atemoriza y angustia.
- Que ha adulterado la primigenia relación de cuidado entre los humanos y entre los humanos y la naturaleza, convirtiéndola en una relación unilateral de explotación.

- Que produce incertidumbre ante la parcialidad, la especialización y la ambigüedad del progreso.
- Ambigüedad motivada y agravada por la desconexión total con el mundo interior de la conciencia, de la autoestima y de la responsabilidad, que conduce a la carencia de sentido y a la vulnerabilidad de la existencia, lo que genera actitudes auto-defensivas y de clausura frente a lo otro y frente a la vida.
- Que, lógicamente, se traduce en mandatos de género transmitidos en los procesos de socialización primaria y secundaria, que realizan la familia y la escuela respectivamente, reforzados por sistemas de premios, castigos y exclusiones ante su posible transgresión.

*La dominación masculina puede definirse como el arquetipo de la violencia simbólica, ella es todo poder que logra imponer significaciones e imponerlas como legítimas, disimulando las relaciones de fuerza en que se funda su propia fuerza (Bourdieu y Passeron) (...) La violencia simbólica se logra a través de una errónea apreciación de la realidad. En este caso, hombres y mujeres reconocen la dominación masculina como el orden social de la vida. (García de León, 1994)*

*Orden social que somete a las mujeres a una doble vulnerabilidad: La que se deriva de su frágil posición en la esfera de lo público y la que se deriva de su subordinación en el ámbito privado de la familia (Carracedo, 1998).*

Esta discriminación se ha extremado de tal manera que, hasta el año 1993, la Comunidad Internacional no se ha hecho eco de la existencia de un fenómeno universal de violencia de género que afecta a las mujeres.

En el ámbito de lo público, la negación de su condición de sujeto y de ciudadana, unida a la invisibilidad de su aportación en la historia, en la literatura, en la ciencia, en la economía, en la política y, en general, en todas las manifestaciones culturales cuya transmisión androcéntrica se encargó de ocultar, ha dado lugar a una situación de discriminación, cuyos extremos se definen según el mayor o menor nivel de conciencia y de equidad con el que se regulan las relaciones entre hombres y mujeres en las distintas sociedades.

En este sentido, la actualidad de la mujer en el ámbito público oscila desde situaciones de una gran conciencia de igualdad, representada por las políticas de paridad en la

toma de decisiones y por las que progresivamente incorporan la visión de género, con carácter transversal, en los presupuestos económicos, que constituyen la política real de un gobierno, (como en el caso de Canadá o Suecia y, en este último supuesto, también en el País Vasco), hasta el extremo de la negación del ser del burka afgano.

Por lo tanto, es de vital importancia el reconocimiento de la violencia de género como perteneciente al ámbito de lo público ya que, al ubicar a la mujer en el ámbito privado, dicha violencia se silencia y oculta para sustraerla del debate social y político sobre las violaciones de los Derechos Humanos, que han tenido y tienen lugar de puertas adentro.

*Por las mismas razones de concebir el ámbito privado como un espacio íntimo y personal y, como tal, ajeno a la intervención y a la protección por parte del estado, se ha impedido que se considere genocidio el infanticidio de niñas en Asia, o crimen contra la humanidad a la mutilación genital femenina, al amparo de razones naturales o de respeto a prácticas culturales tradicionales (Cobo, 1998).*

- Por la misma lógica relacional, dicho orden social se permite declarar no interesante para el mercado al Tercer Mundo, al que excluye de sus beneficios (Stiglitz, 2002), ahondando así la brecha entre unos pueblos y otros con el resultado de empujar a millones de seres humanos a un dramático éxodo de sus países de origen en busca de un destino mejor.
- Asimismo, con idéntico sentido de subordinación y de dominación, pone en jaque el futuro de nuestro Planeta, que corre el riesgo de infarto ecológico de dimensiones globales (Boff, 2002).
- Edgar Morin (2001), lo denuncia igualmente al referirse a “*la crisis del Gran Paradigma de Occidente*”, que ha fragmentado la explicación de la realidad, (incluida la del ser humano: cuerpo-alma, mente-corazón, inteligencia-instinto, etc.) que ha producido la especialización del saber, totalmente ciega a la complejidad de la totalidad, y que ha consagrado la disyunción como la única lógica relacional posible.
- Estas formas patriarcales se transmiten a través de la violencia cultural establecida y legitimada por la historia, la ciencia, la religión, la literatura, la economía y la política, entre otras disciplinas y se introducen, mediante los citados procesos de

socialización, en el comportamiento habitual de los individuos de manera tan “natural” que llegan a reproducirlo inconscientemente.

- De ahí la incomodidad que produce este discurso de deconstrucción del orden patriarcal en todos los hombres y las mujeres, tanto en el ámbito privado como en el público y fundamentalmente en lo que a los mandatos de género se refiere pues, como dice A. Maslow, el ser humano teme al conocimiento porque implica responsabilidad.

## **2.1. El paradigma patriarcal jerarquiza y dificulta la relación de reciprocidad entre las culturas**

En la relación entre las culturas, las manifestaciones más ostentosas del paradigma dominante son:

- **La postura asimilacionista**, que ignora e invisibiliza todo lo referente a la población inmigrante y cuya alternativa es la asimilación total a la cultura dominante con olvido y pérdida de la propia. Es un claro avasallamiento entre los seres humanos y, por lo tanto, no es ética
- **Y el relativismo cultural propio del multiculturalismo** que preconiza el respeto a cualquier manifestación cultural por el solo hecho de serlo, independientemente de su contribución positiva o negativa al desarrollo de los derechos individuales de los seres humanos

Multiculturalismo que responde a lo que A. Toffler denomina “la sociedad del mosaico”, en la que se justifica la fragmentación en ghettos y cuya lógica relacional es la yuxtaposición, el aislamiento y la beligerancia.

Como ejemplo de relativismo extremo cito el caso de la sociedad norteamericana, en la que se ha llegado a defender públicamente la mutilación femenina en nombre del respeto a las diferencias: (...) *“exigir el cambio de una tradición esencial para muchos africanos y árabes es el colmo del etnocentrismo”* (New York Times, de 24 de noviembre de 1993, en Claves n° 74).

No obstante, dentro del multiculturalismo, también existen otras voces más autocríticas que pretenden evitar la hegemonía cultural e imperialista de Occidente, que no debe

exportar ni ser el referente ético, ni político ni económico para el resto del mundo. Entre éstas destacan las que reaccionan frente a la idea de homogeneización, a la que perciben precisamente a través de la globalización económica y cultural (Touraine, 1995).

El riesgo del multiculturalismo, insisto, es el aislamiento y la clausura como sistema de no-comunicación entre culturas coexistentes, que aumenta el riesgo de los fundamentalismos beligerantes al acentuar las formas que separan en lugar de los principios que las sustentan y que, en la mayoría de los casos, pueden unir o aproximar a las culturas.

- Por lo tanto, como dije al principio, desde la ética de mínimos de los Derechos Humanos, no cabe más alternativa que transformar el hecho del multiculturalismo en **interculturalidad**:

*(...) “que cree que, detrás de la diversidad cultural, hay unos valores comunes... y que sólo con una referencia a unos derechos y a una ética común, se puede dar el dialogo entre culturas en condiciones de igualdad, de tal manera que se pueda negociar la posibilidad de intercambio y de cambio a partir de la convivencia” (Elósegui, 1997)*

*“Ethos, ética en griego, designa la morada humana. El ser humano siempre está haciendo habitable esa casa común. Ético significa todo aquello que ayuda a mejorar el ambiente para conseguir una morada saludable: materialmente sostenible, psicológicamente integrada y espiritualmente fecunda.*

*En la ética existe lo permanente y lo mudable. Lo permanente es la necesidad del ser humano de tener donde vivir; lo mudable es el estilo con que cada grupo construye su morada. Cuando lo permanente y lo mudable se casan surge una ética verdaderamente humana (Boff, 2002).*

La interculturalidad es, pues, el medio que hace posible el diálogo entre culturas con respeto a la libertad individual, al principio de igualdad y con la posibilidad de ser enriquecido con la diversidad compartida. Cuando este diálogo se practica intencional y sistemáticamente, con el objetivo de lograr el desarrollo del potencial humano individual y comunitario, **la interculturalidad aparece como una innovación de la educación** hacia su mayor autenticidad.

## 2.2. El impacto patriarcal en los centros que escolarizan alumnado inmigrante

Aunque la interculturalidad es la alternativa deseable y la única posible para la consideración de la inmigración desde el punto de vista del enriquecimiento moral humano, la realidad patriarcal descrita es resistente al cambio y la escuela forma parte de la misma.

La escuela, que no nació precisamente para transformar sino para transmitir y conservar ese orden establecido, se encuentra en una encrucijada compleja ante el fenómeno de la inmigración, porque produce inquietudes tanto en la población inmigrante como en la de acogida. Estas inquietudes generadas por el miedo y la inseguridad ante lo diferente, se manifiestan igualmente con actitudes patriarcales, tales como las que defino a continuación.

- En las **familias de acogida**, se da la tentación asimilacionista y excluyente porque:

Hay un miedo a la pérdida de la propia identidad por el contacto con la diferencia cultural, que se vive como amenaza y no como posible complementariedad enriquecedora.

Se siente el temor a ser invadidos y a perder la seguridad de pertenecer a la cultura mayoritaria dominante.

- Asimismo, en las **familias inmigrantes**, se da el riesgo del aislamiento o la auto-marginación y de los extremismos en la defensa de las propias identidades, porque también se vive el temor a perder la propia ante el riesgo de ser asimilados por la cultura dominante.

Lo cual, unido a los condicionamientos del propio proceso migratorio, como son la fragmentación de la familia, la incertidumbre aún en el caso de existir regulación de contrato de trabajo, las posibles penurias asociadas al desplazamiento y a las condiciones de ubicación en un lugar, añaden a la condición de extranjería, los estigmas de la marginación y de extrema vulnerabilidad que, de hecho, son los que amenazan la cohesión y la paz social y no el fenómeno de la inmigración en sí, tal y como pretenden hacer ver algunas opciones políticas xenófobas.

Condicionamientos a los que hay que añadir los originados por la discriminación de género en mujeres y niñas en el ámbito familiar y/o laboral y social, hasta el

extremo de convertirse en incidentes críticos debido al choque entre culturas, con impacto dentro y fuera de la escuela, tal y como hemos vivido a través de los medios de comunicación.

- El **alumnado**, de una y otra cultura, se desenvuelve en medio del debate entre las citadas posturas opuestas del mundo adulto.

En el caso del alumnado inmigrante se manifiesta con el esfuerzo de tener que interiorizar y gestionar la doble pertenencia, en muchos casos antagónica, que se da entre la cultura de origen, representada en el ámbito familiar y la cultura de acogida, representada simbólicamente en el ámbito escolar.

Dificultades que se agudizan al tener que desenvolverse encajando el riesgo de ser piedra de toque del conflicto entre iguales y del rechazo también en el seno del aula.

En suma, la ruptura interna producida por los condicionantes descritos, le genera obstáculos tanto para la socialización escolar como para asimilar los aprendizajes curriculares.

- En lo que al **profesorado** se refiere, la reacción autodefensiva puede provocar la tentación asimilacionista expresada mediante el uso de la autoridad como poder de exclusión.

La inseguridad personal y profesional se siente en el tratamiento de la enorme diversidad del alumnado (etnia, clase social, sexo, cultura, nacionalidad, lengua, religiones, etc.) afiliado al centro escolar y, cuya variedad de requerimientos, conmueve los cimientos de la interacción didáctica, tradicionalmente ligada a la especialización y centrada, casi exclusivamente, en el contenido epistemológico del área o materia curricular.

La necesidad de abrirse al conocimiento de otras culturas, de otros valores, a las características y necesidades de cada alumno y de cada alumna, de conocer el ámbito familiar y el entorno en el que se desenvuelven, por su notable repercusión en la vida escolar, les obliga a pasar por la autocrítica y el cuestionamiento de los propios valores y referentes culturales para poder comprender y valorar los de su alumnado diferente.

Esto es un sano ejercicio de lucidez y de autoliberación pero que, como todo lo que

cuestiona la interiorización inconsciente del paradigma, crea inseguridad. Por eso **la practica de la educación intercultural, además de innovar, puede sanar las dinámicas comunitarias y personales de sus protagonistas.**

Luego, estimo que de la propia problemática pueden surgir alternativas valiosas que, a mi manera de ver, ya se están dando en una buena parte de los centros escolares que escolarizan al alumnado inmigrante.

Alternativas que también se reconocen en los hechos inequívocos que, mundialmente, apuntan hacia modelos sociales más justos y cooperativos, tal como veremos a continuación.

### **3. La educación intercultural, una oportunidad para desplegar alternativas al paradigma patriarcal.**

Sin duda, muchos hombres y mujeres se han percatado del precio que la humanidad y el propio Planeta están pagando por el patriarcado. Son muchas las voces que lo han denunciado y continúan en ello.

Voces de las mujeres, que han protagonizado la llamada “revolución del siglo XX”, la única revolución incruenta de la Historia, eso sí con el precio de sus propias vidas.

Voces que, a la luz de los valores femeninos de cuidado, de integración y de paz, se han hecho oír desde los movimientos pacifistas, ecologistas y antiglobalizadores.

Voces todas integradas y refrendadas por la psicología humanista, por la física cuántica, por la teología de la liberación y por todo el movimiento espiritual de síntesis entre las culturas de Oriente y Occidente, que fundamentan la pertenencia del ser humano a un sistema cósmico que se altera cuando hay sufrimiento en cualquiera de sus partes interdependientes.

Voces que, en consecuencia, están reclamando con unanimidad el cambio del “*poder de dominación sobre*” por el “*poder para*” la integración, para la paz, para el diálogo, para el intercambio, para la negociación, para la creatividad y, en definitiva, para la creación y no para la destrucción de la vida, a través del amor que, como dice María Zambrano, *es la única energía capaz de armonizar lo antagónico.*

Este “poder para”, (Elworthy, 1997), lo entiendo no como opuesto a lo patriarcal sino como la única alternativa posible para la creación y la conservación de la vida en nuestro Planeta.

Considero, pues, a la educación intercultural como una de las manifestaciones del “poder para” que, como he dicho antes, puede generar cambios y alternativas en la vida de los centros escolares, si estos se abren a procesos impulsados por:

- Una toma de conciencia, autocrítica de sí mismo, de los propios valores, de los mandatos de género y de las referencias culturales de pertenencia.
- Una toma de conciencia que no puede ser teórica sino vivida, es decir, que ha de estar integrada en la experiencia, de manera que se traduzca en un saber sentido y, por lo tanto, capaz de motivar a la acción coherente con lo que se siente y se sabe.
- De donde surge, casi espontáneamente, la actitud de responder-con-habilidad (responsabilidad) para dialogar, negociar y pactar espacios comunes de entendimiento y de intercambio que faciliten la convivencia.

### **3.1 Alternativas que, desde la interculturalidad, están llegando a la formación del profesorado:**

La conciencia y la responsabilidad ante el hecho de que en un centro escolar conviva un alumnado tan diferente, está propiciando experiencias como las realizadas en torno al Programa Sócrates, entre diversas instituciones europeas y andaluzas, en la provincia de Almería o investigaciones como la dirigida por el CIDE, con una muestra de centros de Educación Primaria, Secundaria y Formación profesional, del estado (1999).

La formación en educación intercultural apunta, según Cabrera (1998) a los siguientes compromisos expresados por el propio profesorado:

- La presencia de niños y niñas de diversas culturas en un aula y/o en un centro, exige un cambio en las prácticas pedagógicas que no puede ser suficientemente significativo si no va acompañado de un cambio que afecta de manera directa a cómo cada profesor o profesora se ve a sí mismo/a y en cómo ve a los y las demás.

- Cambiamos en la medida en que trabajamos la relación entre nosotros/as y los/as demás, así como la manera y los mecanismos con que nos comunicamos.
- No basta con que este cambio se opere en un profesor o profesora que realice uno o una serie de cursos de formación, sino que exige un trabajo colectivo que ha de asumir como tarea todo el claustro, o al menos una parte significativa del mismo.

Estas actitudes de autoconciencia están introduciendo cambios en los modelos de formación del profesorado, que pasan de ser modelos multiculturales fundamentados en la tolerancia, a modelos interculturales basados en el reconocimiento de lo que, de cada cultura, es moralmente valioso y, en consecuencia, merece ser intercambiado o ha de ser eliminado porque lesiona los Derechos Humanos.

### **3.2. Alternativas que, desde la interculturalidad, pueden llegar a innovar la percepción y la organización del centro escolar.**

Desde la perspectiva intercultural, el centro ha de ser un espacio abierto y permeable a una nueva realidad a la que hay que conocer y con la que hay que convivir mediante relaciones flexibles, lúcidas, creativas e integradoras del conflicto como motivación para la búsqueda de soluciones o para convertirlo en dilema con el que saber convivir en el caso de que las soluciones no existan o no se encuentren.

El Proyecto de Centro (Finalidades Educativas, Proyecto Curricular, Reglamento de Organización y funcionamiento y Planes Anuales), han de ser oportunidades de concretar espacios y tiempos comunes para esa dinámica de intercambio y de mutuo aprendizaje.

La práctica de la comunicación intercultural, pasa por considerar la paz no como ausencia de conflictos sino como la oportunidad de aprender a resolverlos o a convertirlos en dilemas, cuando no tienen solución, con los que poder convivir para prevenir el riesgo de incidentes críticos entre las diferentes culturas.

Por lo tanto, en la organización escolar han de existir espacios y tiempos reales dedicados a la toma de conciencia de las dificultades específicas de los y las protagonistas de la educación de niños y niñas, es decir: profesorado, familias y el propio alumnado, para buscar entre todos y todas las mejores soluciones.

Y, por coherencia y para prevenir los conflictos del choque entre culturas, se ha de negociar y explicitar de manera clara el compromiso por educar con igualdad de oportunidades a niños y niñas. Y se ha de llevar a la práctica sin ambigüedades y con especial atención al uso equitativo de los espacios, del tiempo, al androcentrismo en los libros de texto, a los gestos y al lenguaje no verbal de carácter sexista del curriculum oculto, y al absentismo y abandono prematuro del sistema por parte de las niñas.

Para favorecer el conocimiento mutuo, se han de ofertar actividades extraescolares, de intercambios entre familias y de proyección social de los Derechos Humanos, dentro y fuera de la escuela, que sirvan para hacer entender el inmenso valor de una **ética común** que **respeto la naturaleza**, que respeta las **condiciones laborales justas**, que procura la **distribución equitativa de los bienes y de la riqueza**, que investiga e impulsa un **desarrollo sostenible**, que **no opone las necesidades básicas de los hombres a las de las mujeres** y que impulsa la **corresponsabilidad de ambos en la gestión de la vida** en nuestro Planeta.

Esta toma de conciencia facilita e impulsa la autoevaluación de procesos para la introducción de mejoras que ayuden tanto a la vida escolar como al desarrollo profesional y humano de las personas que integran la Comunidad Escolar.

Significa, por tanto, que la escuela deja de proclamar su pretendida neutralidad en todos estos temas para asumir la responsabilidad que se deriva de reconocer que “la ética de mínimos” ni se aprende con palabras ni con discursos sino mediante los valores, las creencias y los ejemplos de calidad, solidaridad y paridad que se viven en la escuela porque se tiene conciencia de que, ese conjunto de valores y relaciones, conforman el clima y la cultura escolar que el alumnado respira cada día y aprehende por ósmosis.

#### **3.4. Alternativas de la interculturalidad que pueden mejorar el aprendizaje hacia formas cooperativas:**

Desde la perspectiva intercultural, el proceso de aprendizaje y su evaluación se han de concebir igualmente como un proceso de autoconocimiento, por parte del alumnado y del profesorado, de aquellas acciones que le han permitido solucionar un problema o de aquellos errores que se lo han dificultado.

Con lo cual se subraya el valor autorregulador y cooperativo de los procesos de

aprendizaje y de enseñanza, rompiendo así con las relaciones individualistas y competitivas entre el alumnado y en determinados sectores del profesorado.

Significa, pues, que hay que revisar y adaptar la actividad escolar para desactivar los sutiles procesos que habitualmente discriminan al alumnado en desventaja, tales como: la reducción o eliminación de las expectativas de éxito y todas las formas de expulsión temporal o definitiva del sistema (sanciones, etiquetajes en grupos jerarquizados por rendimiento y/o capacidad, repetición pertinaz de calificaciones negativas sin opción a recuperación o a medidas de atención a la diversidad, etc.).

Por lo tanto, procede dedicar tiempo al entrenamiento en las habilidades sociales necesarias para el aprendizaje cooperativo, que se ha de realizar, según Cabrera (1998), con una metodología de modelaje, es decir, enseñando al alumnado cómo hay que tratar al compañero o compañera en desventaja, cómo animarle, cómo preguntarle, etc. seguida de la práctica y de la evaluación necesaria para la toma de conciencia de las posibilidades, de los logros y de los errores.

En este sentido, el aprendizaje cooperativo se ha de valer de la coevaluación y la autoevaluación como formas de autoconocimiento, para resaltar lo valioso de las interacciones entre iguales y el valor del grupo como medio de conocimiento y de autoconocimiento, en un ambiente cooperativo y solidario.

De ahí el valor educativo y no meramente sancionador o calificador que, en muchos casos, se viene dando a la evaluación.

Este tipo de interacciones puede iluminar el camino a seguir en la vida, cuando se producen entre profesorado y alumnado siendo conscientes, por ambas partes, de lo que mutuamente pueden aportarse para el desarrollo tanto de sí mismos como personas, como del objetivo que da sentido a esa relación, que es el intercambio de conocimientos, habilidades y actitudes referidas a contenidos interculturales valiosos que se transmiten a través de un área o materia o de la vida.

El reconocimiento mutuo y la cooperación sustentan la autoestima que es un ingrediente imprescindible para aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser. (Delors, 1996).

En definitiva, la educación intercultural impulsa la **autenticidad en la concepción y en la práctica de la educación** al entenderla como “sacar fuera o extraer” (educere) las potencialidades y capacidades de cada ser humano, recupera la máxima socrática de “conócete a ti mismo” para poder conocer todo lo demás e impulsa el amor a sí mismo, para poder amar a los y las demás y a la naturaleza y a la vida.

Desde este punto de vista, la educación es mucho más que un sistema intencional para la transmisión de los roles y los valores del orden social establecido que, una vez acreditado su aprendizaje, posibilita la obtención de títulos para poder competir por el logro de un determinado nivel de vida dentro del sistema establecido.

Para ello, es necesario que las diferencias no se traduzcan en privilegios ni se inscriban en sistemas de poder ni impliquen exclusiones, de manera que se pueda creer y afirmar, con fundamento en una experiencia coherente, que es posible la evolución de la humanidad unida sobre la base de la libertad, de la igualdad y de la solidaridad.

A continuación, y a modo de anexo, presento la respuesta institucional que en Andalucía se está dando a la realidad de la inmigración, ante la que se ha optado por un tratamiento integral del tema desde la perspectiva intercultural. Asimismo, presento algunos resultados de la evaluación del primer año de aplicación del Área Socio-Educativa.

Mi deseo es que estas medidas calen hasta transformar nuestras actitudes, de manera que nos facilitemos el desarrollo del potencial transformador, creativo y solidario que yace en el corazón de cada ser humano para que, creciendo en humanidad, hagamos más justa y armónica la vida en nuestro Planeta.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

AMNISTÍA INTERNACIONAL (1998): *La mutilación genital femenina y los derechos humanos*.

BOFF, L. (2002). *El águila y la gallina. Una metáfora de la condición humana*. Editorial Trotta. Madrid

CABRERA y otros (1996). *Educación intercultural*. Consejería de Educación y Ciencia. Delegación Provincial. Almería

CARRACEDO, R. (1998). *La mujer en el marco de los Derechos Humanos. Prólogo de Informe de Amnistía Internacional (1998)*.

CIDE (1999) *Diversidad cultural e igualdad escolar*. M.E.C. Madrid

COBO Y OTRAS (1998). *Diversidad cultural y multiculturalismo. Prólogo de informe de Amnistía Internacional (1998)*.

DELORS, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Santillana-UNESCO. Madrid

DIESBACH, N. (2002). *Los retos de la educación en el nuevo milenio*. La Llave. Vitoria-Gasteiz

ELÓSEGUI, M. (1997). *Asimilacionismo, Multiculturalismo, Interculturalismo*. Claves, nº 74

ELWORTHY, S. (1997). *Poder y sexo*. Gaia. Madrid

GARCÍA DE LEÓN (1994). *Elites discriminadas*. Anthropos. Barcelona

MORIN, E. (2001). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Paidós

PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía

PLAN ANDALUZ PARA LA EDUCACIÓN DE INMIGRANTES. Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía

STIGLITZ, J. El País Semanal. Junio 2002.

TOURAINÉ, A. (1995). *¿Qué es una sociedad multicultural?*. Claves Nº 75, de octubre.

VV.AA. (1998). *Atención educativa al alumnado inmigrante*. Centro de Profesorado de El Ejido

## ANEXO I

### **1. El ámbito público de la inmigración: El primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía**

Andalucía siempre ha sido una encrucijada y una síntesis de culturas milenarias. También ha sido tierra de emigrantes, durante décadas y ahora se ha de reconocer a sí misma como tierra de acogida de inmigrantes.

Actualmente es la cuarta Comunidad Autónoma con mayor número de personas extranjeras residentes, después de Cataluña, Madrid y Valencia, por este orden.

Es una nueva realidad con la que se convive a diario, ya sea como noticia, como asuntos del Parlamento, del Defensor del Pueblo o ante los que se pronuncian los Ayuntamientos, las ONG, sindicatos, vecindario, etc. Unas veces con motivo de iniciativas políticas, otras por denuncia de penosas condiciones de trabajo, otras por comportamientos solidarios y otras por la tragedia continua que se vive en el Estrecho, las menos, afortunadamente, con motivo de situaciones de conflicto.

Se trata, pues, de un hecho social relevante que se ha abordado con una respuesta sistemática, coordinada y organizada, a corto y medio plazo, que aglutina la participación de las instituciones de los ámbitos estatal, autonómico y local junto con las iniciativas ciudadanas y no gubernamentales, con el fin de proporcionar el conocimiento y los medios necesarios para la comprensión adecuada de un hecho que afecta al propio tejido social, a los hábitos de comportamiento cívicos, a las expresiones culturales y, por lo tanto, a las entrañas mismas de la convivencia.

De ahí su planteamiento en el primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, que abarca diez áreas de intervención interdependientes y que son:

- 1.- Área Socio-Educativa.
- 2.- Área Socio-Laboral.
- 3.- Área Socio-Sanitaria.
- 4.- Área de Recursos Sociales.
- 5.- Área de Vivienda.

- 6.- Área Socio-Cultural.
- 7.- Área de Atención Jurídica.
- 8.- Área de Formación e Investigación.
- 9.- Área de Sensibilización Social.
- 10.- Área de Cooperación al Desarrollo.

Además, el fenómeno migratorio se plantea como una realidad que ha de ser conocida para que sea asumida por toda la población, puesto que el propio Plan supone que hay muy diversas actitudes y formas con las que se percibe y se trata, ante las que el Plan se posiciona de la manera siguiente:

- **La actitud de rechazo** y de “pánico moral”, fomentada por la permanente asociación entre emigración y delincuencia. La considera la menos ética porque pervierte los valores democráticos y atenta contra los principios de respeto a los derechos individuales de las personas y al principio de igualdad. Denuncia que la visión pública y privada de la inmigración como problema aviva las pasiones de la xenofobia y la intolerancia y es una situación de extrema debilidad y, en consecuencia, de alto riesgo frente a la manipulación de los fundamentalismos.
- **La actitud economicista**, que enfoca a la inmigración como mano de obra necesaria para el desarrollo económico. Es también insuficiente desde la perspectiva de los Derechos Humanos y, en consecuencia, no facilita la cohesión social al no respetar ni potenciar los derechos individuales de las personas inmigrantes.
- **La actitud humanitarista**, igualmente insuficiente porque no es realista, al no tener presente la magnitud de la nueva situación de interacción humana que se plantea en toda su complejidad: laboral, sanitaria, educativa, etc., ante cuya envergadura no basta con el voluntarismo.
- Propone como adecuada **la actitud y el enfoque integral**, que se ha de basar en el criterio del reconocimiento mutuo y de la reciprocidad, puesto que pretende la integración tanto de la población inmigrante como la de la de acogida, con el siguiente sentido:
  - La plena integración de las personas inmigrantes, desde la visión interdepen-

diente de sus dimensiones económicas, laborales, sanitarias y culturales, de manera que se favorezca el ejercicio de sus derechos individuales en condiciones de igualdad, para evitar los riesgos de la asimilación y/o de la segregación en “ghettos”.

- La integración de la cultura mayoritaria y de la población de acogida en el fenómeno migratorio, para evitar la autoclausura ante el pluralismo cultural, que acaba empobreciendo a la cultura mayoritaria y generando situaciones de fragmentación social por la exclusión mutua.

En síntesis, se trata de una intervención global, con un doble enfoque: el dirigido a la cooperación con el desarrollo sostenible en los países de origen y a la integración total en el país de acogida.

Integración que, como hemos visto, se dirige a ambas poblaciones mediante la sensibilización y la educación como recursos básicos para el conocimiento y la valoración mutua, a partir de los cuales se puedan generar las relaciones laborales, vecinales y comunitarias, de manera pacífica y de mutuo beneficio.

Presta especial atención a la toma de conciencia de la discriminación por motivos de género y al tratamiento especial que requieren las mujeres inmigrantes, tanto por las condiciones en las que se produce su migración, como en prevención de maltrato en su vida familiar o para paliar las consecuencias dramáticas en el supuesto de que sean víctimas de tráfico para la prostitución.

Esta perspectiva de la integralidad o sistémica ha requerido el mayor consenso político y social y su logro ha de impulsar nuevas formas de coordinación y colaboración entre las políticas estatales, autonómicas y locales, y entre las instituciones y organizaciones ciudadanas que forman parte de cada una de ellas. A este respecto, el Plan cuenta con la aprobación por unanimidad del Foro Andaluz para la Inmigración.

Se ha diseñado de manera flexible y articulada por una planificación estratégica con principios rectores, legitimados por los Derechos Humanos y las normas básicas que los sustentan, comunes a todas las áreas de desarrollo y a todos los organismos implicados, comprometidos en su gestión y en su financiación, para poder abordar, con solvencia ética, un hecho social total vivo, en permanente fluidez y rico en oportunidades de construir un nuevo entorno más solidario y humano.

En este momento se está evaluando su primer año de aplicación. Por este motivo, me parece adecuado presentarles algunos de sus resultados en lo que al área socio-educativa y escolar se refiere, aunque sea una primera aproximación debido al corto plazo de aplicación.

El Documento Marco fue aprobado por la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, en reunión celebrada el 14 de febrero de 2001 y el Plan ha sido aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, de 9 de enero de 2002.

## **2. Primeros resultados del Área Socio-Educativa.**

**(Fuente: Consejería de Educación y Ciencia)**

El área socio-educativa que contempla específicamente la educación de personas inmigrantes comparte el objetivo general de la plena integración de las mismas, que inspira a la totalidad de acciones sectoriales que componen el Plan Integral de referencia y que ha subsumido lo que, con anterioridad, fue el Plan Andaluz de Educación de Inmigrantes.

De este Plan sectorial es responsable la Consejería de Educación y Ciencia, en colaboración con otros departamentos y con entidades ciudadanas. Lo gestiona a través de la Dirección General de Orientación Educativa y Solidaridad.

Tiene su marco de referencia la Ley de Solidaridad en la Educación, destinada a potenciar la educación de todas aquellas personas con necesidades educativas especiales por motivos de discapacidad o sobredotación individual, por deficiencias de origen socioeconómico, por pertenencia a minorías étnicas o por procedencia inmigrante.

El Plan de Educación de Inmigrantes se acompaña del Plan para la Educación en la Cultura de Paz y No-violencia y del Plan de Apoyo a las Familias.

### **a. Breve descripción del contexto**

Partiendo de la relatividad de los datos que corresponden a una realidad en continuo cambio, aporto los datos de la escolarización de inmigrantes correspondientes al curso 2001-02, sabiendo que se caracteriza por:

---

(Se puede consultar en Consejería de Gobernación: [www.junta-andalucia.es](http://www.junta-andalucia.es))

- Su tendencia constante al aumento,
- Por la diversidad de procedencia de países de origen;
- Y por la variedad de destino en las diferentes provincias andaluzas.

Algunos datos relevantes son:

- Durante el citado curso, se escolarizan en Andalucía, 18.817 alumnos y alumnas procedentes de otras nacionalidades. (1'36% de la población escolar total en Educación Infantil, Primaria y Secundaria).
- Almería y Málaga son las provincias que presentan porcentajes más altos. Almería cuenta con un 4'06% de su población escolar procedente de otras nacionalidades y Málaga con un 3'11%. En el extremo opuesto se sitúan Córdoba y Jaén con un 0'53% y un 0'44%, respectivamente.
- Teniendo en cuenta el tipo de centro, según su titularidad, el 88'32% se escolariza en centros públicos y sólo el 11'68% lo hace en centros privados.

Este dato tiene una especial significación en Almería, que tiene el porcentaje más alto de escolarización de inmigrantes, cuya procedencia mayoritaria es del Norte de África, que en el 97'08% se escolariza en centros públicos.

En cambio en Granada y Málaga, los centros privados escolarizan el 18'17% y el 14'20%, respectivamente, de alumnado inmigrante mayoritariamente procedente, en ambos casos, de Europa Occidental.

- Si tenemos en cuenta la variable de género, en general hay una ligera diferencia a favor de los alumnos (52'4 %), que se mantiene estable en todas las provincias. Ahora bien, si se tiene en cuenta la zona continental de procedencia, se detecta una diferencia mayor de alumnos (58%) que de alumnas (43%) procedentes del continente africano.

La pormenorización de estos datos, figura en los gráficos que presento como anexo II de la ponencia, y cuya fuente es la misma Consejería de Educación y Ciencia.

## **b. En las escuelas andaluzas tenemos todos los colores**

Este lema representa el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural en los centros escolares y simboliza el conjunto de acciones encaminadas a asegurar una igualdad real y efectiva en la escuela y al compromiso de ésta con las situaciones de integración familiar y comunitaria de su alumnado, con especial atención a la diversidad de sexo, etnia y cultura.

A este respecto, el Plan para la Educación de Inmigrantes contempla, de manera explícita, la perspectiva de género dado que, como ya hemos visto, constituye uno de los choques culturales más acentuados, sobre todo en culturas fundamentalistas islámicas.

El Plan tiene seis objetivos que se concretan en medidas y acciones programadas con calendario, presupuesto e indicadores de resultados para su correspondiente evaluación.

Dichos objetivos son:

### **1. Facilitar la escolarización, en cualquier época del año, de todas las niñas y niños pertenecientes a familias inmigrantes, en las mismas condiciones que el alumnado andaluz.**

Se ha desarrollado a través de ocho medidas relacionadas con:

- Campaña de sensibilización para la escolarización en Educación Infantil, campaña informativa sobre las características del Sistema educativo en Andalucía, la red de servicios complementarios, sistema de becas y residencias escolares.

Ambas campañas se realizaron mediante la publicación y difusión de 50.000 folletos publicados en cuatro lenguas (español, árabe, inglés y francés), 20.000 carteles, 500.000 dpticos, 1000 subcarpetas, 500.000 pegatinas, 30.000 pins y 50.000 ejemplares del Plan unido a publicidad en los medios y revistas. En la difusión han colaborado 250 AMPAS, ONG y Entidades Locales.

El diferencial de escolarización tras las dos campañas fue de 4.159 alumnas/os escolarizados más que en el curso 2000-01, (suponen casi un 30% del total de

18.817 escolarizados en ese curso) de los cuales 4.074 se escolarizaron en Educación Infantil/Primaria y 85 en Educación Secundaria.

- Aumento de la plantilla de los centros que escolarizan a este alumnado en un total de 88 profesoras/es
- Disminución de ratio y aumento de gastos de funcionamiento para estos centros.
- Ampliación del uso gratuito de los servicios de transporte, comedores y residencias escolares, de los que se han beneficiado un total de 1.200 alumnos/as inmigrantes.
- Programas específicos para fomentar la participación de este alumnado en actividades extraescolares, en asociaciones de alumnos/as.
- Programas específicos para favorecer la participación de madres/padres en las Asociaciones correspondientes.
- Convenio con la Federación de Andalucía Acoge, para establecer la figura del mediador o mediadora cultural.
- Incremento de la oferta de Programas de Garantía Social.

## **2. Favorecer que los centros elaboren Proyectos de Centro Interculturales, que faciliten y promuevan procesos de intercambio, interacción y cooperación entre culturas.**

Este objetivo ha suscitado la demanda de formación del profesorado de centros con y sin alumnado inmigrante escolarizado.

Se ha llevado a cabo mediante un considerable número de proyectos de educación en valores de respeto y rechazo a la xenofobia y el racismo.

Se ha implementado mediante la red de Centros de Profesorado, con 32 acciones formativas, con participación 1.552 profesoras/es, con publicaciones y CDROM sobre Acogida y Atención al alumnado Inmigrante (4.800 ejemplares)

A esto hay que añadir la intervención interdisciplinar que en algunas provincias, como por ejemplo la de Almería, se ha llevado a cabo a través de un grupo de trabajo, impulsado por la Delegación Provincial de Educación, constituido por profesorado de los centros de Infantil/Primaria, Secundaria, Universidad, Inspección de Educación y organismos y asociaciones de cooperación ciudadana, para realizar investigación aplicada sobre educación intercultural, formación en centros y publicación de materiales de apoyo para el profesorado y mediadores/as culturales.

### **3. Potenciar programas para el aprendizaje de la lengua española**

Uno de los problemas que más angustia al profesorado es la imposibilidad de comunicación con el alumnado inmigrante.

Con el fin de aportar el conocimiento básico del castellano, como vía instrumental para el acceso al resto de los aprendizajes, se han creado las Aulas Temporales de Adaptación Lingüística (ATAL), con carácter itinerante y fijas (según el nº de alumnado extranjero matriculado en cada centro).

Se ha unido al convenio con Andalucía Acoge para contratar personal que conoce las lenguas de origen.

### **4. Mantener y valorar la cultura de origen del alumnado**

Para favorecer la escolarización en nuestros centros, en términos de igualdad, es necesario adoptar medidas que evidencien la valoración de las culturas de origen que eviten la angustia de las familias inmigrantes ante la posible pérdida de sus valores identitarios.

Se ha llevado a cabo, en la misma línea que la anterior, mediante la utilización de los centros escolares para la enseñanza de las lenguas maternas, con personal experto, contratado mediante convenio y de los que suelen actuar como mediadores.

**5. Favorecer el clima social de convivencia, respeto y tolerancia, en especial en las zonas que acogen inmigrantes, fomentando que los centros educativos sean núcleos de encuentro y difusión de los valores democráticos no sólo de la comunidad educativa sino del propio entorno.**

Se ha realizado mediante encuentros e intercambios entre comunidades educativas de centros de zonas de acogida. Ha culminado en el Iº Congreso de Interculturalidad, que se celebró en Almería el pasado mes de mayo.

Asimismo, se han firmado convenios para la prevención del absentismo escolar de esta población, y se han librado créditos para proyectos presentados por Federaciones y Confederaciones de Padres/Madres para la prevención del fracaso y el abandono escolar prematuro.

## **6. Potenciar el desarrollo de acciones de formación integral del alumnado de los Centros de Educación de Personas Adultas, interviniendo de forma especial sobre aquellos con hijos e hijas escolarizados en la enseñanza básica.**

Se ha llevado a cabo mediante la red de Centros para Personas Adultas (el 90% de los municipios y localidades de la Comunidad Autónoma), en los que la población inmigrante escolarizada ha aumentado en un 70% respecto al curso anterior.

En estos centros se han llevado a cabo Planes específicos para la Inserción Socio-Laboral, en los que han participado 100 profesores/as y se han beneficiado 3000 alumnos/as inmigrantes de toda la comunidad autónoma.

Se han hecho 2 acciones formativas regionales y 16 provinciales con este profesorado.

De las campañas de sensibilización para la inserción social de la población inmigrante en asociaciones de vecinos, deportivas, AMPAS, Alumnado, profesionales, etc. aún no se dispone de datos para su valoración. Para llevarlas a cabo se han suscrito 564 convenios con Ayuntamientos, 2 con Andalucía Acoge y otro con la Federación de Asociaciones de Chinos de Andalucía, para la realización de Planes de Acción Comunitaria.

Los datos que he expuesto responden a la evaluación del primer año de desarrollo del Área Socio-Educativa del Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. Son datos referentes a la población escolar inmigrante detectada y escolarizada en nuestros centros.

El objetivo es escolarizar a todos los niños y niñas independientemente de la situación administrativa en la que se encuentre su familia, para intentar conseguirlo se man-

tiene la matrícula abierta durante todo el año. Lo que está requiriendo una nueva forma de gestionar la planificación de los recursos que conlleva mecanismos telemáticos de actualización permanente de las necesidades y una disponibilidad de recursos humanos y materiales con procedimientos flexibles para su dotación.

Asimismo, se pretende como un objetivo prioritario la escolarización de las personas adultas inmigrantes, fundamentalmente las mujeres ya que, como hemos visto, es un colectivo marginado dentro de su propio grupo.

Además se considera fundamental formar a las madres y padres del alumnado, tanto en la lengua como en las demás materias y habilidades instrumentales que pueden favorecer su integración, en condiciones de mayor igualdad posibles, con el fin de que puedan expresar y cooperar a partir del respeto y la potenciación de los valores de su cultura de origen y eviten el temor de perderlos.

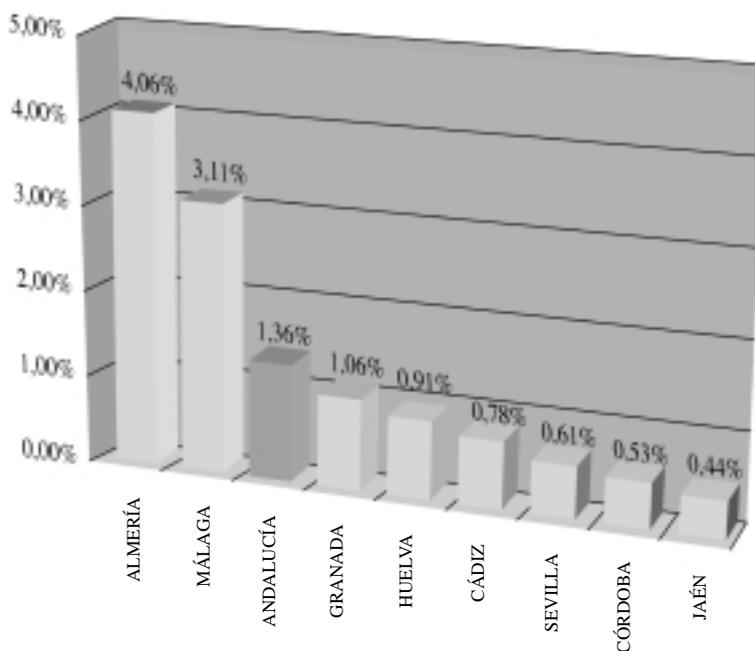
Como he dicho anteriormente, este Plan acaba de comenzar. Queda mucho por hacer, por lo tanto, bienvenidas sean todas las iniciativas que propicien el avance hacia la interculturalidad.

Hay que incrementar las acciones de formación del profesorado en educación intercultural, hay que mejorar la atención integral a las familias, así como la formación de madres y padres para que el centro escolar pueda llegar a ser un lugar de encuentro, de intercambio y de proyección del potencial individual y comunitario de los miembros de su Comunidad, en igualdad de oportunidades.

## ANEXO II

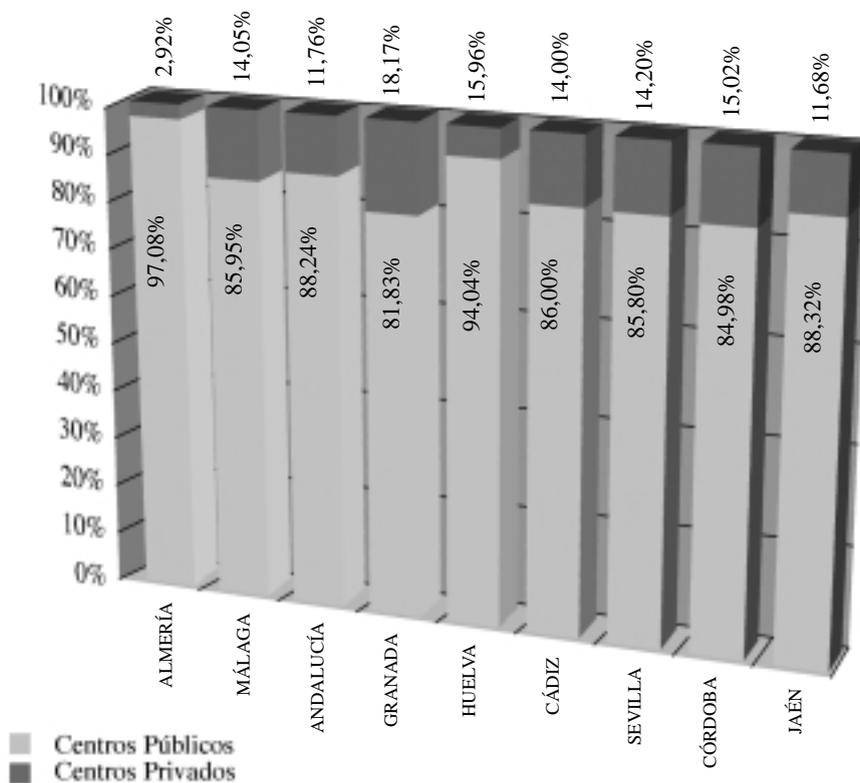
### DATOS SOBRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE ESCOLARIZADA EN LOS CENTROS DOCENTES DE NIVELES NO UNIVERSITARIOS DE ANDALUCÍA, CORRESPONDIENTES AL CURSO 2001-2002

PROVINCIAS	Alumnado procedente de otras nacionalidades	Porcentaje respecto a la población escolar total de la provincia	Porcentaje respecto a la población escolar total de Andalucía
ALMERÍA	4.142	4,06%	0,30%
MÁLAGA	7.281	3,11%	0,53%
GRANADA	1.657	1,06%	0,12%
HUELVA	805	0,91%	0,06%
CÁDIZ	1.744	0,78%	0,13%
SEVILLA	1.897	0,61%	0,14%
CÓRDOBA	748	0,53%	0,05%
JAÉN	543	0,44%	0,04%
<b>ANDALUCÍA</b>	<b>18.817</b>	<b>1,36%</b>	<b>1,36%</b>



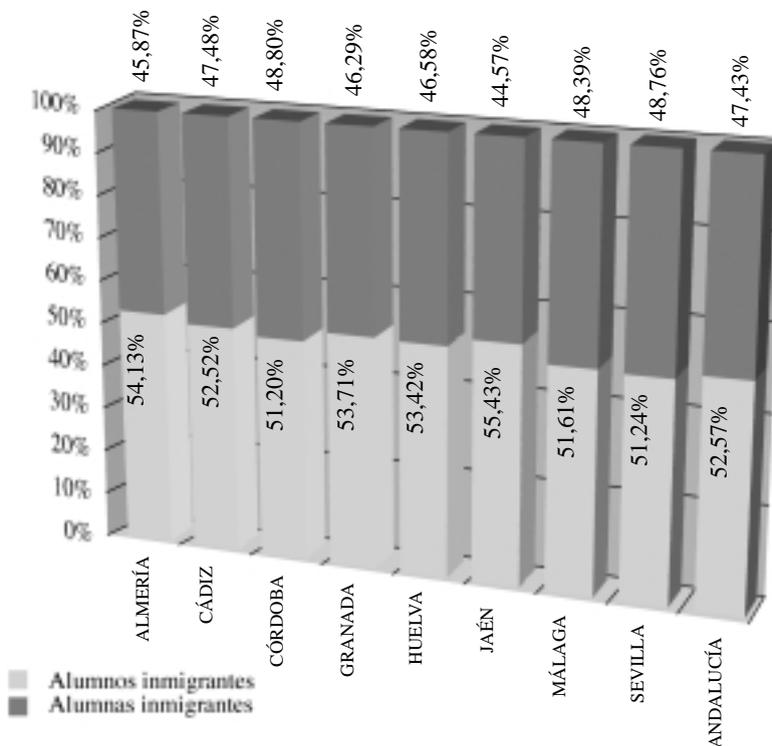
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR PROCEDENTE DE OTRAS  
NACIONALIDADES POR PROVINCIAS,  
EN FUNCIÓN DE LA TITULARIDAD DE LOS CENTROS**

PROVINCIAS	Centros Públicos	Centros Privados
ALMERÍA	97,08%	2,92%
CÁDIZ	85,95%	14,05%
CÓRDOBA	88,24%	11,76%
GRANADA	81,83%	18,17%
HUELVA	94,04%	5,96%
JAÉN	86,00%	14,00%
MÁLAGA	85,80%	14,20%
SEVILLA	84,98%	15,02%
<b>ANDALUCÍA</b>	<b>88,32%</b>	<b>11,68%</b>



**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR PROCEDENTE DE OTRAS NACIONALIDADES POR PROVINCIAS, EN FUNCIÓN DEL GÉNERO**

PROVINCIAS	Alumnos inmigrantes	Alumnas inmigrantes
ALMERÍA	54,13%	45,87%
CÁDIZ	52,52%	47,48%
CÓRDOBA	51,20%	48,80%
GRANADA	53,71%	46,29%
HUELVA	53,42%	46,58%
JAÉN	55,43%	44,57%
MÁLAGA	51,61%	48,39%
SEVILLA	51,24%	48,76%
<b>ANDALUCÍA</b>	<b>52,57%</b>	<b>47,43%</b>



**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESCOLAR PROCEDENTE DE OTRAS  
NACIONALIDADES, POR PROVINCIAS,  
EN FUNCIÓN DE LAS ZONAS CONTINENTALES DE ORIGEN**

PROVINCIAS	EUROPA OCCIDENTAL	EUROPA DEL ESTE	ANTIGUA U.R.S.S.	ÁFRICA DEL NORTE	RESTO DE ÁFRICA	AMÉRICA DEL NORTE	CENTRO AMÉRICA	AMÉRICA DEL SUR	ASIA	OCEANÍA
ALMERÍA	15,67%	7,75%	9,27%	34,79%	7,85%	0,46%	1,52%	20,59%	2,10%	0,00%
CÁDIZ	30,62%	0,69%	0,75%	32,45%	2,98%	9,58%	3,33%	14,91%	4,42%	0,29%
CÓRDOBA	7,89%	3,07%	7,62%	25,67%	3,74%	1,20%	5,88%	38,24%	6,55%	0,13%
GRANADA	31,44%	4,22%	3,50%	19,37%	2,29%	1,75%	1,75%	30,30%	4,89%	0,48%
HUELVA	15,40%	3,23%	3,35%	44,22%	2,11%	0,87%	4,10%	23,23%	3,48%	0,00%
JAÉN	8,29%	2,58%	1,29%	33,70%	2,21%	0,55%	3,31%	32,97%	14,73%	0,37%
MÁLAGA	50,64%	2,51%	3,54%	13,23%	1,00%	1,55%	1,74%	20,77%	4,83%	0,18%
SEVILLA	12,55%	1,79%	6,91%	29,47%	1,90%	3,06%	4,27%	34,74%	5,11%	0,21%
ANDALUCÍA	31,13%	3,63%	4,97%	24,35%	3,09%	2,15%	2,41%	23,59%	4,52%	0,18%



## **DE LAS POLÍTICAS DE “INMIGRACIÓN 0” A LA INMIGRACIÓN SELECTIVA**

**Cristina J. GORTÁZAR ROTAECHE**

Profesora Propia Agregada

Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid

Catedrática Jean Monnet de Derecho Comunitario

### **1) El marco jurídico de la inmigración en la UE**

1. A) El Acta Única europea
1. B) El Tratado de Maastricht
1. C) El Tratado de Amsterdam:
  - El nuevo título IV del Tratado de la Comunidad Europea sobre “Visados, Inmigración, Asilo y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”.
  - El Protocolo de incorporación del acervo de Schengen.
1. D) El Tratado de Niza

### **2 ) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre una Política comunitaria de inmigración de 22 de noviembre 2000.**

### **3) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración de 11 de julio de 2001.**

3. A) Gestión de los flujos migratorios.
3. B) Admisión de inmigrantes económicos.
3. C) Asociación con los terceros países.

#### **4) Propuesta de directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades por cuenta propia**

### **5) Valoración**

#### **1) EL MARCO JURÍDICO DE LA INMIGRACIÓN EN LA UE**

##### **1. A) EL ACTA ÚNICA EUROPEA**

Cuando analizamos las políticas y normas comunitarias sobre inmigración conviene recordar que el Acta Única Europea <sup>1</sup> supone un primer momento histórico en lo referente a éstas, en tanto que su artículo 13 define el futuro mercado interior como: “...un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente tratado”. En consecuencia, la Declaración número 2 añadida al Acta Final establece expresamente que: “Con objeto de promover la libre circulación de personas, los Estados miembros cooperarán, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, en particular en lo que respecta a la entrada, circulación y residencia de los nacionales de terceros países”.

Todo parecía indicar que la desaparición de fronteras internas y la libre circulación de personas habría de ir precedida de ciertas medidas de “acompañamiento” dirigidas a garantizar un control conjunto de la frontera externa común de la Comunidad Europea. Entre las cuestiones que precisaban armonía en las diferentes legislaciones y prácticas de los Estados Miembros se encontraban las políticas de visados, la regulación del derecho de asilo y, en general, las condiciones de entrada, tránsito y residencia en la CE de los nacionales de terceros países.

Sin embargo, la Comisión Europea no tenía atribuidas las competencias necesarias para realizar dicha tarea de armonización a través de normativa comunitaria. Ésta fue la causa por la que comenzaron los propios Estados Miembros a trabajar en la vía puramente intergubernamental con el fin de llevar a cabo la necesaria armonización legislativa.

---

<sup>1</sup> Firmada los días 17 y 28 de febrero de 1986 y en vigor desde julio de 1987.

El denominado “Grupo Ad Hoc Inmigración” negoció dos importantes convenios <sup>2</sup>, pero la labor que ha resultado tener mayor trascendencia se llevaría a cabo por el denominado “Grupo de Schengen”, formado sólo por algunos de los Estados miembros de la CE. Dicho Grupo <sup>3</sup> había concluido un Acuerdo en 1985 y un Convenio de Aplicación a dicho Acuerdo en 1990, <sup>4</sup> con el fin de hacer viable la libre circulación de personas “con mayor celeridad” en el seno del grupo de Estados Miembros que se encontraran mejor preparados, es decir, “más adelantados” en el proceso armonizador previo a dicha libre circulación.<sup>5</sup>

## 1. B) EL TRATADO DE MAASTRICHT

Cuando pocos años después entraba en vigor del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), la nueva Unión Europea adquiriría ciertas competencias en materia de inmigración, pero casi todas ellas <sup>6</sup> quedaban dentro del denominado Tercer Pilar <sup>7</sup> y, por ello, fuera del procedimiento de adopción de decisiones puramente comunitario y del control del Tribunal de Justicia de la UE.

Así, el artículo K.1 del TUE sobre política de asilo, inmigración y estatuto de los nacionales de terceros países, definía estas materias como ámbitos de “interés común”. Ello vendría a significar que, aunque con un procedimiento decisorio *sui generis*, a fin de cuentas se mantenía la cooperación intergubernamental. No cabe hablar de “comunitarización” de las políticas de inmigración es esta fase, todo lo más de una “semi-comunitarización” que a pocos satisfizo.

---

<sup>2</sup> El Convenio de Dublín (I) o “Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de la Comunidad Europea” y el Proyecto de Convenio de Dublín (II) sobre el traspaso de las fronteras externas de la citada Comunidad Europea. El Convenio de Dublín (I) entró en vigor el primero de septiembre de 1997, mientras que el Proyecto de Convenio sobre traspaso de fronteras externas ni siquiera logró firmarse, debido a las diferencias entre Londres y Madrid por su aplicación en el territorio de Gibraltar.

<sup>3</sup> En la fecha actual este grupo Schengen -que inicialmente incluía sólo a los tres miembros del Benelux, junto con Francia y Alemania- comprende a todos los Estados miembros de la Unión, excepto Reino Unido e Irlanda.

<sup>4</sup> En adelante, Convenio de Schengen.

<sup>5</sup> La entrada en vigor del Convenio de Schengen se produjo en dos momentos escalonados: el 1 de septiembre de 1993 entraron en vigor los artículos relativos a las actividades y competencias del Comité Ejecutivo Schengen para los Estados miembros originarios; la entrada en vigor total del Convenio de Schengen dependía de una decisión del propio Comité Ejecutivo Schengen que no tuvo lugar hasta el 26 de marzo de 1995 y sólo para los cinco Estados miembros originarios junto a España y Portugal.

<sup>6</sup> Excepto determinadas normas sobre visados.

<sup>7</sup> Título VI del TUE sobre cooperación en los ámbitos de justicia e interior.

## 1. C) EL TRATADO DE AMSTERDAM:

**-EL NUEVO TÍTULO IV DEL TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA SOBRE “VISADOS, INMIGRACIÓN, ASILO Y OTRAS POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS”.**

**-EL PROTOCOLO DE INCORPORACIÓN DEL ACERVO DE SCHENGEN.**

El Tratado de Amsterdam (en adelante, TA) otorga, por fin, las ansiadas competencias a la CE para adoptar normas comunitarias sobre inmigración y asilo. Por ello, estas materias salen del “Tercer Pilar” para incorporarse al Derecho Comunitario puro <sup>8</sup>.

Efectivamente, el TCE en su artículo 61 dispone que el Consejo, para establecer un *Espacio de Libertad Seguridad y Justicia*, deberá adoptar en un plazo de cinco años <sup>9</sup> medidas para garantizar la libre circulación de personas prevista en el artículo 14 del TCE y medidas “de acompañamiento directamente vinculadas con aquella” y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración.

A pesar de ello, no cabe hablar de plena comunitarización de dichas materias toda vez que el TA establece un periodo transitorio, el cual supone que durante los cinco primeros años tras su entrada en vigor, las medidas encaminadas a garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la UE como de los nacionales de terceros países y, en consecuencia, las “medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores”, se adoptan por unanimidad y a propuesta de la Comisión o de un Estado miembro, previa consulta al Parlamento. Tras el periodo transitorio descrito, la iniciativa la tendrá sólo la Comisión (aunque los Estados podrán realizar sugerencia a ésta) y el Consejo, por unanimidad, podrá decidir que todos o parte de los ámbitos del Título IV TCE comiencen a adoptarse por mayoría cualificada <sup>10</sup>.

Además la comunitarización no afecta a todos los Estados Miembros ya que al nuevo Título IV del TCE sobre “visados, inmigración, asilo y otras políticas relacionadas con la

---

<sup>8</sup> Las materias reguladas dentro de la cooperación intergubernamental del Tercer Pilar quedan tras el Tratado de Amsterdam reducidas a “*Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal*”.

<sup>9</sup> A partir de la entrada en vigor del TA, esto es, desde el 1 de mayo de 1999.

<sup>10</sup> Para determinadas cuestiones no hay periodo transitorio y la decisión es *ab initio* mayoritaria (listas de países cuyos nacionales precisan visados de turismo, listas de países que no los necesitan y modelo uniforme de visado: se trata de cuestiones que ya tras el TUE quedaban en el Primer Pilar a través del artículo 100 C del TCE). Respecto de otras, tras el periodo transitorio, la decisión será mayoritaria sin necesidad de voto en el Consejo al respecto (procedimientos utilizados para la expedición de visados de turismo).

libre circulación de personas” se anejan tres Protocolos <sup>11</sup>, en virtud de los cuales Reino Unido, Irlanda y Dinamarca declaran que se reservan el derecho a participar -o a no hacerlo- en muchas de las actividades y decisiones previstas en dicho nuevo Título (sistema denominado de *opting in*)

A pesar de las limitaciones y peculiaridades señaladas, desde mayo de 1999, las instituciones comunitarias se encuentran inmersas en la tarea de “producir” normas comunitarias sobre inmigración y asilo, las cuales deberán estar en vigor antes del 1 de mayo de 2004 <sup>12</sup>.

Por otra parte, a través de un Protocolo, el TA integra en el marco de la UE el acervo de Schengen <sup>13</sup>. Evidentemente la integración del acervo de Schengen es aplicable solo a los trece Estados miembros de la UE que son parte en los Acuerdos de Schengen (esto es, todos menos al Reino Unido e Irlanda) <sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 7A (ahora 14) del TCE al Reino Unido e Irlanda. Protocolo sobre la posición del Reino Unido e Irlanda y Protocolo sobre la posición de Dinamarca (Anejos al TUE y al TCE).

<sup>12</sup> Entre ellas, se habrán de adoptar:

1. Medidas para garantizar la ausencia de controles respecto de (*todas*) las personas en el cruce de las fronteras interiores de la UE;
2. Medidas comunes sobre el cruce por los nacionales de terceros países de las fronteras exteriores de la UE (controles a la entrada de los nacionales de terceros países en dichas fronteras externas; normas sobre visados de corta duración);
3. Medidas que establezcan las condiciones para que los nacionales de terceros países puedan moverse libremente en el territorio de los Estados miembros por un período de hasta tres meses;
4. Medidas en materia de asilo, adoptadas con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967 y de acuerdo también con otros tratados pertinentes (criterios para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad para el estudio de la solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país; normas mínimas relativas a la acogida de solicitantes de asilo; normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países; normas mínimas sobre los procedimientos que deben seguir los Estados para conceder o rechazar el estatuto de refugiado; normas mínimas para otorgar protección temporal a las personas desplazadas y normas mínimas de protección a quienes por otros motivos precisan de protección internacional)
5. Medidas sobre inmigración y residencia ilegal incluyendo la repatriación de residentes ilegales.

Por fin, fuera del plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del TA, es decir, sin una fecha prevista, el Título IV del TCE también dispone la adopción de las siguientes normas: 1. Reparto equitativo entre los Estados miembros de los refugiados y personas desplazadas (*burden sharing*); 2. Medidas sobre políticas de inmigración en materia de entrada, residencia y procedimientos de expedición de visados de larga duración y de permisos de residencia incluidos los de reagrupación familiar; 3. Medidas que determinen los derechos y condiciones en las que los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembros.

<sup>13</sup> Protocolo n° 2 por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea. (anejo al TUE y al TCE). Constituyen el “acervo Schengen” el Acuerdo originario de 1985, el Convenio de 1990, los Protocolos de Adhesión y las decisiones del Comité Ejecutivo Schengen.

Una parte del Acervo de Schengen se incorpora al TCE (Primer Pilar), es el caso de la mayoría de las cuestiones relacionadas con la inmigración, mientras que todo lo relacionado con la cooperación policial y judicial queda en el TUE (nuevo Tercer Pilar)

<sup>14</sup> Si Irlanda o Reino Unido quieren participar en alguna de las disposiciones del acervo de Schengen se precisa que el Consejo decida por unanimidad de los Estados Schengen más el representante del Estado del que se trate. Artículo 4 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la UE.

Islandia y Noruega (miembros de la *Nordic Passport Union* junto con el resto de los países escandinavos), aunque no son miembros de la UE, están asociados a la ejecución del acervo de Schengen. Dinamarca, por su parte, es miembro Schengen pero no acepta la comunitarización del Título IV del TCE y por ello, tampoco la parte de Schengen integrada en dicho tratado. Así, las obligaciones Schengen integradas en el TCE, en las relaciones con Dinamarca, constituyen obligaciones de Derecho internacional público nacidas de un tratado internacional. Los candidatos a la adhesión a la UE tendrán que aceptar el acervo Schengen en su totalidad.

### **1. D) EL TRATADO DE NIZA**

El Tratado de Niza firmado el 26 de febrero de 2001, actualmente en período de ratificación (período que recibía el 20 de octubre de 2002 un definitivo impulso tras el referéndum irlandés) trata de adelantar el momento en el que ciertas cuestiones (especialmente las relativas al derecho de asilo) pasarán a ser decididas por mayoría cualificada y co-decisión (artículo 251 TCE). Así, este cambio se producirá en la fecha de entrada en vigor del propio Tratado de Niza, pero dicha “pasarela” sólo tendrá lugar si para entonces existen normas básicas comunitarias ya en vigor sobre cada una de esas materias.

### **2) COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO SOBRE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE MIGRACIÓN DE 22 DE NOVIEMBRE 2000 <sup>15</sup>.**

Una vez que hemos identificado el marco legal en el que se están proponiendo las nuevas normas comunitarias sobre inmigración, es preciso aproximarnos a conocer la postura de la Comisión Europea acerca de qué política comunitaria de inmigración le parece propicia y deseable, toda vez que dicha institución es el órgano impulsor del Derecho Comunitario.

Para ello realizaremos un breve recorrido a través de alguno de los más recientes documentos en los que la Comisión ha dejado claro qué tipo de política activa a la inmigración es conveniente y, a tal fin, qué normas comunitarias al respecto son precisas.

La Comisión presenta al Consejo y al Parlamento una interesante Comunicación en dicha materia en noviembre de 2000. El objetivo de dicha Comunicación consiste en invi-

---

<sup>15</sup> Com (2000) 757 final

tar a las instituciones comunitarias a establecer vías para potenciar la inmigración legal hacia Europa. La pretensión de la Comisión no es otra que la de superar la política de “inmigración 0” que ha estado en el punto de mira de los Estados miembros durante los últimos 30 años.

Los motivos en los que la Comisión fundamenta un giro de timón de este tipo son los cambios acaecidos durante los últimos años en el contexto económico y demográfico europeo. Aquella política de inmigración “0” que siguió a la crisis del petróleo de los primeros setenta no se adecúa, en modo alguno, a las nuevas necesidades del escenario social, laboral y, en especial, demográfico que vive la Europa de nuestros días <sup>16</sup>. Así, varios Estados miembros ya han comenzado políticas de contratación de trabajadores nacionales de terceros países, mano de obra extranjera, tanto cualificada como no cualificada.

Por otra parte, la Comisión propone que los cambios se enmarquen en una política global de inmigración sustentada sobre tres ejes: la cooperación con los países productores de inmigrantes, el control y regulación de los flujos migratorios y la integración de los inmigrantes ya asentados en la UE. En dicho marco global ha de convivir la lucha contra la inmigración irregular, las relaciones con los países de origen y tránsito de la inmigración y una política común de asilo.

Asimismo, la Comisión precisa en su Comunicación al Consejo y al Parlamento, la necesidad de poner de relieve los beneficios de la inmigración y de la diversidad cultural, invitando a los responsables políticos a promover el reconocimiento y la aceptación de las diferencias culturales, así como concienciando a los medios de comunicación para que asuman su responsabilidad como educadores de la opinión pública.

### **3) COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO RELATIVA A UN MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN DE 11 DE JULIO DE 2001**

Esta nueva Comunicación de la Comisión supone una mayor y mejor explicación de la política migratoria que ya había sido propuesta por dicha institución comunitaria en su

---

<sup>16</sup> “Habida cuenta del declive demográfico, que llegará a ser cada vez más importante en la UE durante los próximos 25 años, y de las sólidas perspectivas económicas actuales y de la creciente escasez de la formación en el mercado laboral, es necesario desarrollar un política común para la admisión controlada de los emigrantes económicos a la UE (...)”. Com (2000) 757 final, epígrafe 4 sobre “Conclusiones y seguimiento”.

anterior Comunicación de 2000. Así, la nueva Comunicación define las directrices comunitarias relativas a cuatro cuestiones esenciales en las que pretende se fundamente la política de superación de la inmigración “O”: la gestión de los flujos migratorios, la admisión de los inmigrantes económicos, la asociación con los terceros países y la integración de los nacionales de dichos terceros países.

### **3,A) GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS**

**Directriz nº1** “Elaborar un método global y coordinado de gestión de las migraciones a nivel nacional”.

En opinión de la Comisión una correcta gestión de las migraciones debe tener en cuenta los distintos tipos de flujos. Así, propone distinguir entre aquellos que obedecen a motivos laborales, de estudios, a solicitudes de asilo, razones humanitarias, etc.

**Directriz nº2** “Mejorar la difusión de información sobre las posibilidades legales de entrada en la UE y las consecuencias de la utilización de vías clandestinas”.

A tal fin, la Comisión propone la utilización de los consulados europeos en los terceros países, la realización de campañas de sensibilización, así como la información a través de sitios Internet.

**Directriz nº3** “Reforzar la lucha contra la inmigración clandestina, las actividades de tráfico ilegal y la trata de seres humanos”.

En esta directriz la Comisión apuesta decididamente por la lucha contra la inmigración irregular potenciando las medidas de seguimiento de las redes desde los países de origen y tránsito.

### **3. B) ADMISIÓN DE INMIGRANTES ECONÓMICOS**

**Directriz nº4** “Establecer una política coherente y transparente así como procedimientos de apertura del mercado laboral nacional a los países terceros en el marco de la estrategia europea para el empleo”.

A este respecto la Comisión propone la creación de procedimientos sencillos para la tramitación de los permisos de trabajo de los inmigrantes, así como la lucha contra el trabajo no declarado.

### **3. C) ASOCIACIÓN CON LOS TERCEROS PAÍSES**

**Directriz nº5** “Integrar las cuestiones relativas a las migraciones en las relaciones con los terceros países y en particular con los países de origen”.

La Comisión apuesta por integrar las políticas migratorias en la Política Exterior Común de la UE con los terceros países. Precisa la necesidad de enfatizar el impacto positivo de las migraciones como factor de desarrollo de éstos: i.e., remesas de dinero que los inmigrantes envían periódicamente a sus países. Por contraste, propone minimizar los posibles efectos negativos de la salida de personas de su país de origen, intentando luchar contra el fenómeno de la fuga de cerebros.

Asimismo, menciona la oportunidad de fomentar los lazos de las personas inmigradas con sus respectivos países a través, por ejemplo, de programas de movilidad.

### **3. D) INTEGRACIÓN DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES**

**Directriz nº6** “Garantizar la elaboración de políticas de integración para los nacionales de países terceros que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro”.

Sobre este importante particular la Comisión propone la participación de los inmigrantes en los asuntos locales, la impartición de cursos de lengua, las medidas especiales dedicadas a la segunda generación, etc.

## **4) PROPUESTA DE DIRECTIVA del Consejo relativa a las CONDICIONES DE ENTRADA Y RESIDENCIA DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia**<sup>17</sup>

En relación con la política activa hacia la inmigración económica, e independientemente de las comunicaciones comentadas, la Comisión ha presentado ya una iniciativa

---

<sup>17</sup> Com (2001) 386 final, DOCE C 332 de 27 de noviembre de 2001.

legislativa concreta sobre condiciones de entrada y residencia de la inmigración laboral, tanto para trabajar por cuenta ajena como por cuenta propia.

La Propuesta de Directiva de la Comisión que se ocupa de dichas cuestiones tiene como principal objetivo la futura implantación de un procedimiento único de concesión de permisos de trabajo y residencia o “ventanilla única”. Como sucede con tantas otras propuestas de la Comisión sobre cuestiones de inmigración enumeradas en el Título IV del TCE, la Propuesta de Directiva que mencionamos sólo adquiriría valor jurídico vinculante en caso de obtener la aprobación unánime en el Consejo de la UE, tal y como hemos analizado *supra*<sup>18</sup>. Este requisito nos lleva a comentar el contenido de la propuesta sin grandes esperanzas respecto a una futura adopción en sus actuales términos.

El permiso único de residencia y trabajo que menciona la Propuesta de Directiva tendría una validez máxima de tres años a determinar por la legislación nacional correspondiente y sería renovable por un periodo que no habría de superar los tres años. La citada Propuesta de Directiva respeta la preferencia a la oferta nacional de empleo precisando la necesidad de cumplir el requisito de la publicación de la oferta de empleo durante cuatro semanas en EURES. Dichos permisos podrán estar limitados por regiones o por ámbitos de actividad, no obstante, las restricciones no estarán permitidas pasados los tres primeros años.

Los “permisos únicos” propuestos serían compatibles con los contingentes anuales de trabajadores inmigrantes en aquellos Estados miembros en los que exista este sistema de “cupos”<sup>19</sup>. La Propuesta de Directiva establece que las diferentes administraciones nacionales se comprometerían a contestar a las solicitudes de “permisos únicos” en un periodo máximo de 180 días. Cabe cuestionar este plazo que la Comisión considera idóneo, por resultarnos excesivamente largo, máxime si tenemos en cuenta que los Estados miembros en el seno del Consejo tienden a recortar las propuestas de la Comisión. Parece razonable que el periodo máximo para resolver acerca de los permisos por parte de las administraciones fuera de 90 días.

## 5) VALORACIÓN

Los Estados miembros de la UE han constatado que la inmigración laboral es necesaria para su crecimiento económico y demográfico. Claramente se ha superado la etapa en al que el *desideratum* suponía alcanzar la inmigración “0”.

---

<sup>18</sup> Epígrafe 1. C sobre “El Tratado de Amsterdam”.

<sup>19</sup> Este es, como es sabido, el caso español.

No obstante, una buena parte de dichos Estados miembros privilegian claramente la inmigración cualificada. Así, en Alemania se aprobó en 2000 una normativa especial sobre permisos a extranjeros especialistas en informática y tecnología de las comunicaciones<sup>20</sup>. En Suecia, a cierta inmigración cualificada, se le otorga permiso de residencia permanente desde su entrada en el país<sup>21</sup>.

Por contraste, los Estados miembros proporcionan en general menos oportunidades a los trabajadores inmigrantes no cualificados. El caso de Holanda es especialmente llamativo pues establece un tipo de permisos de trabajo por una duración de tres años sin posibilidad de acceso posterior definitivo al mercado de trabajo (!)<sup>22</sup>. Los Estados miembros que establecen cupos anuales máximos de trabajadores inmigrantes llamados a incorporarse al mercado laboral, suelen aprobar dichos contingentes o cupos para actividades laborales no cualificadas, tal es el caso de España e Italia.

Como hemos analizado sucintamente, la postura de la Comisión relativa a la política comunitaria activa en materia de inmigración queda plasmada en sus Comunicaciones (2000 y 2001) y en su Propuesta de Directiva (2001): creación de nuevos canales a la inmigración económica, cautelas para impedir la “fuga de cerebros”, etc.

Por otra parte, las futuras Directivas comunitarias en la materia, la mayoría de ellas en periodo de gestación en la actualidad, se encuentran abiertamente mediatizadas debido a la necesidad de ser aprobadas por unanimidad en el Consejo.

*De lege ferenda* es preciso poner de relieve que la futura normativa comunitaria sobre inmigración laboral debería garantizar que todos los trabajadores inmigrantes, independientemente de su cualificación, recibieran un permiso de residencia que les condujera a la obtención de la residencia permanente tras un periodo de entre 3 y 5 años de trabajo y/o residencia legal en el Estado miembro del que se trate.

Cualquier propuesta que no alcance este mínimo se encontraría de modo notorio en contradicción con el establecimiento de un verdadero *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* en el seno de la UE.

---

<sup>20</sup> Cholewinski, R. *The Legal Status of Migrants admitted for employment. A comparative study of law and practice in selected European States*. Centre for European Law and Integration, Faculty of Law, University of Leicester (Reino Unido); Consultante Centre for Migration Law, University of Nijmegen (Países Bajos); Consejo de Europa. MG-ST (2002) 2 prov., p. 30.

<sup>21</sup> *Ibid.*, op. cit., p. 100.

<sup>22</sup> *Ibid.*, op. cit., p. 6.



## **CRISIS Y PERSPECTIVAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS**

**José Angel ESNAOLA HERNÁNDEZ**

Abogado y miembro de la Coordinadora de Organizaciones no  
Gubernamentales ONGs de Apoyo a Inmigrantes “Harresiak Apurtuz”

### **I.- LOS ANTECEDENTES**

Nuevamente tengo la oportunidad de dirigirme, desde mi estricta condición de jurista práctico colaborador de organizaciones no gubernamentales de apoyo a inmigrantes, a un público interesado por los temas relativos a la inmigración y del Derecho de extranjería. Un público de notoria importancia por la relevancia de las personas que lo integran y la trascendencia social de sus opiniones.

Uno de los rasgos que presenta la extranjería, como ámbito especial del Derecho Administrativo, es que su construcción en nuestro país se ha producido fundamentalmente gracias a la labor de juristas prácticos que se han encontrado con casos de extranjeros en situación de irregularidad administrativa. No han sido esta vez los hombres teóricos del Derecho los que han definido las bases de esta especialidad. Muy al contrario nos encontramos ante un Derecho que se ha venido vertebrando en la pasada década a partir de resoluciones judiciales que han ido dando respuesta a preguntas jurídicas planteadas por jóvenes abogados “pegados al terreno” y preocupados por lo que ellos entendían como un alejamiento insoportable entre Ley y Justicia.

En el caso concreto del País Vasco uno de estos jueces, que ha venido a prestar una aportación fundamental a la definición de una sólidas bases para el Derecho de extranjería, ha sido el magistrado de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Juan Luis Ibarra, a la sazón invitado también a este Seminario. Yo me atrevería a decir que en materia de Derecho de extranjería existe una “Escuela Ibarra” en la que yo me he formado y cuyas bases jurídicas, que pasaré a exponer, comparto en lo sustancial.

## II.- ALGUNOS DATOS

Antes de ello sí conviene analizar brevemente los datos fácticos de partida y el contexto en el que hemos de situar la encrucijada histórica que plantean ante nosotros las actuales migraciones. Cuestión ésta que ha accedido a las primeras páginas de nuestros medios de comunicación hasta convertirse en una nueva “cuestión de Estado”. Obviamente estamos ante una cuestión que afecta a lo estatal pero, a mi entender, con otro sentido distinto al que habitualmente se viene empleando.

El debate político, parlamentario y mediático que acompañó a la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de Enero y posteriormente a su reforma por la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de Diciembre así lo demuestra.

Sin embargo este creciente interés no se corresponde con una presencia real de inmigrantes que pueda justificarlo. Según datos del Ministerio del Interior el número de inmigrantes en España en situación de regularidad administrativa no sobrepasaría a finales de Marzo de año 2002 el millón trescientos mil personas, de los cuales unos ochocientos ochenta mil tendrían la condición de nacionales de Estados que no forman parte de la Unión Europea.

Este volumen de inmigrantes supondría aproximadamente un 2,74% sobre el total de nacionales del Estado español. Evidentemente cifras muy lejanas a los porcentajes de dos dígitos como los que se observan en los países más ricos del Norte de Europa y mucho más lejanas aún del porcentaje del 12% en que la actual responsable de inmigraciones del Partido Socialista Obrero Español, Doña Consuelo Rumí, cifro públicamente la capacidad de acogida de la sociedad española (en términos absolutos este porcentaje representaría un total de cinco millones de inmigrantes).

Parece que los tremendos y extraños hechos del 11 de Septiembre de 2001 y el nuevo paradigma del “miedo” que se ha instalado en nuestras sociedades ha convertido a la inmigración en uno de los grandes temas del siglo XXI.

Pues bien antes de que estos hechos sucedieran, en la década de los años noventa, y en una pequeña Comunidad Autónoma como es la del País Vasco con una escasísima presencia de inmigrantes (aproximadamente unos 21.000 en situación de regularidad administrativa a finales del año 2001); un grupo de personas vinculadas al trabajo legal y socio-laboral con inmigrantes comenzamos a reflexionar en la descripción de modelos teóricos que pudieran ser una alternativa al que lamentablemente estaba ya produciendo fenómenos de xenofobia y rechazo a la inmigración en los países más ricos de la Unión Europea.

Lo que paso a exponer es el resultado de nuestra reflexión únicamente en el campo del Derecho. **Reflexión que se puede resumir en la formulación de un nuevo proyecto de ciudadanía** que se construye a partir de un simple pero, a veces, ignorado supuesto. **Las actuales migraciones desde los países menos desarrollados a los más ricos no son sino una expresión de la crisis que padece el sistema internacional de protección de derechos fundamentales y libertades públicas derivado de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre proclamada por la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de Diciembre de 1948.**

Nuestra propuesta es un intento de dar respuesta a dicha crisis sin olvidarnos por supuesto de dos claves no jurídicas que condicionan sustancialmente la viabilidad de la misma. Nos referimos:

- por un lado a la realidad electoral que es preciso construir para respaldar cualquier acción pública en esta materia.
- y por otro lado la realidad material de nuestro modelo económico. Y es que realmente deberíamos responder a la pregunta de si la economía de mercado es capaz o no de garantizar la vigencia efectiva y aplicación universal de la Declaración de 1948 y especialmente de su artículo 25. Algo que por ejemplo niegan el historiador económico Giovanni Arrighi o el profesor inglés Alex Callinicos.

Si quieren en el posterior coloquio me detendré en estas dos cuestiones pero de momento permítaseme repasar las preguntas jurídicas que nos hicimos al comienzo de

nuestra reflexión para comprender qué estaba sucediendo en el ámbito del sistema internacional de protección de derechos fundamentales derivado en nuestra entorno europeo de la Declaración de 1948, de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles, Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y culturales ambos de 19 de Diciembre de 1966, del Convenio de Roma de 4 de Noviembre de 1950, de la Convención de Ginebra de 28 de Julio de 1951 en relación con el derecho de refugio y asilo y de su Protocolo Adicional de Nueva York de 31 de Enero de 1967.

Este análisis lo hicimos partiendo de las bases filosófico-jurídicas que, desde la Ilustración escocesa y norteamericana del siglo XVIII, siguen presentándose como la esencia de la llamada civilización occidental. Pues bien, a nuestro entender es inadmisibile que tales principios filosóficos y jurídicos, que garantizan igual acceso a toda persona por el mero hecho de serlo e independientemente de que ejerza o no una libertad económica al sistema más amplio de libertades y derechos compatible con igual acceso para todas las demás personas, sigan limitados o condicionados sustancialmente por el principio de nacionalidad estatal y su complementario de regularidad administrativa en el Estado de acogida.

### **III.- REVISION HISTORICA DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCION DE DERECHOS FUNDAMENTALES CONFIGURADO POR LA DECLARACION UNIVERSAL DE 1948.**

La pregunta que con carácter inicial nos hicimos fue la de indagar en las razones históricas que han llevado a que unas personas tengan garantizados la totalidad de los derechos y libertades que suelen recogerse en las constituciones de los países occidentales mientras que otras no disponen de dicha protección. ¿No sería éste el factor determinante del hecho migratorio? Desde luego la primera percepción que el abogado de extranjería tiene (al menos yo la tuve en las decenas de veces que tuve que acudir a una Comisaría de Policía por aplicación de la Ley 7/1985 de 1 de Julio primera norma legal que, curiosamente, constitucionalizaba la posición jurídica del extranjero en España); es que el extranjero es una “persona sin derechos” o con menos derechos que los ciudadanos corrientes de la comunidad.

¿Cómo era esto posible en el marco de la Declaración Universal de 1948?. Bien, la razón se encontraba en que dicho texto internacional puso en manos de un agente público muy concreto, como es el Estado, la protección de la tabla completa de derechos en ella reconocidos. Así los políticos y juristas que la diseñaron bosquejaron tres tipos de derechos:

- a) Los llamados derechos de primera generación como son el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica y religiosa y a la tutela judicial efectiva, etc... Desde luego este listado no es exhaustivo como lo demuestra la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de Noviembre de 1984 dictada en el Recurso de Amparo 576/1983, RTC 1984/107, que por primera vez trató la cuestión en nuestra jurisprudencia constitucional. Se trata de los conocidos como Derechos del Hombre desde las Revoluciones Americana y Francesa del Siglo XVIII.
- b) Los llamados derechos de segunda generación consistentes fundamentalmente en el derecho a la participación en asuntos públicos mediante el sufragio activo y pasivo y el acceso a los cargos y funciones públicas. Derechos progresivamente reconocidos a lo largo de los siglos XIX y XX gracias a la acción de los movimientos democráticos.
- c) Finalmente los llamados derechos de tercera generación consistentes en los derechos de contenido social y económico como el derecho al trabajo, a la Seguridad Social, a la educación o a la sanidad en cuyo favorecimiento tanto tuvo que ver la acción del movimiento socialista también en los siglos XIX y XX.

Este conjunto de derechos se caracterizaban por garantizar a cualquier persona ámbitos de autonomía, decisión y prestaciones a través de una concreta agencia pública de invención europea y que hemos conocido desde el establecimiento del sistema de Wesfalia en 1648 como el Estado. Trescientos años después, en 1948, la Declaración colocaba en este mismo agente la aplicación universal de su contenido en la suposición de la inevitable extensión de esta agencia pública por todo el Planeta como consecuencia del proceso de descolonización que se iniciaba tras el final de la II Guerra Mundial.

Probablemente éste era el mayor proyecto civilizatorio nunca intentado el cual hundía sus raíces en la noción de derecho subjetivo que caracteriza la modernidad europea frente a otras culturas (por ejemplo la china) y que puede resumirse en el reconocimiento de ámbitos de autonomía al individuo por el poder político.

Ahora bien el proyecto de la Declaración de 1948 se alejaba de sus orígenes en el sentido de que mientras la modernidad europea vio el nacimiento de esta noción de derecho subjetivo vinculada en todo caso al previo ejercicio de una libertad económica, la Declaración reconoce la titularidad de derechos independiente de que se ejerza o no una

libertad económica. Es decir que mientras originariamente sólo es titular de derechos quien previamente ejerce (el mercader) una libertad económica, en la Declaración la titularidad sólo se hace depender de la existencia de una personalidad moral. El derecho fundamental se ostenta por el sólo hecho de ser persona.

Se comprende mejor ahora el que los primeros derechos reconocidos por los nacientes Estados europeos fueran la propiedad y los contratos como la obra de Locke nos recuerda.

Pues bien frente a este origen la propuesta primero liberal-ilustrada, luego democrática y final y fundamentalmente socialista, que cuajarían todas ellas en la Declaración Universal de 1948, se podría resumir en que debían protegerse jurídicamente no solamente la propiedad y los contratos y no solamente a los agentes económicos. Es decir que al margen de que se ejercitara una libertad económica toda persona debía ser protegida en los derechos de primera, segunda y tercera generación por esa agencia pública que llamamos Estado. No sé si son conscientes todos quienes hoy están aquí del alcance de la protección que les brinda a ustedes el Estado aunque no ejerzan una libertad económica y sólo por el hecho jurídico de que ostentan su nacionalidad.

Es decir que el pivote sobre el que gira todo el sistema internacional de protección de derechos fundamentales es la nacionalidad. No todos los Estados tienen la obligación de proteger todos los derechos a todas las personas, sino que cada Estado, en principio, sólo está obligado a proteger el contenido íntegro de la Declaración Universal de 1948 a aquellas personas con las que tiene un previo vínculo jurídico de nacionalidad bien porque nacieron en dicho Estado (“*ius soli*”) o porque son descendientes de personas que ya ostentaban dicha nacionalidad (“*ius sanguinis*”). Fuera del Estado de su nacionalidad la regla general dice que una persona o no tiene derechos frente a otros Estados o sólo tiene aquellos derechos que el Estado de acogida le otorgue previa concesión de la pertinente autorización administrativa.

Este sistema internacional de protección de derechos fundamentales, vinculado al principio de nacionalidad, sólo conocía una excepción: la obligación de todo Estado de proteger los derechos de primera generación de cualquier persona tenga o no su nacionalidad y se encuentre o no la misma en situación de regularidad administrativa. Sobre esta excepción se construyó la Convención de Ginebra de 1951 en mérito a la cual las personas que sufrieran persecución de su Estado, del de su nacionalidad, en sus derechos de primera generación (como la vida, la integridad física, la libertad religiosa o ideológi-

ca...) debían ser protegidos por cualquier otro país signatario de la Convención mediante la institución del Refugio o Asilo.

Esta institución, cuyo nacimiento está directamente relacionado con el exterminio por parte del Estado nazi de ciudadanos alemanes de origen judío, viene a ser la primera expresión que en el ordenamiento jurídico internacional contemporáneo cabe encontrar del principio de ciudadanía cuya extensión, frente al principio de nacionalidad, defendemos.

#### **IV.- LA CRISIS DEL SISTEMA**

No cabe duda que la llamada “crisis de la deuda” de los años ochenta, la caída del Muro en 1989 y la creciente desigualdad en el reparto de la riqueza han supuesto la destrucción de la base material en que descansaba el proyecto ilustrado que representaba la Declaración de 1948.

No es que existan Estados que persiguen a sus propios nacionales, sino que la mayor parte de los “Estados” en que vive la mayor parte de la población mundial no son dignos de ese nombre. Tales agencias públicas son incapaces de contar con los recursos precisos para garantizar a sus nacionales la protección de las tres generaciones de derechos, que antes referimos. Pero es que incluso los Estados que cuentan con dichos recursos (la mayor parte de ellos occidentales) están dejando voluntariamente de proteger derechos de tercera generación a sus nacionales por razones estrictamente ideológicas.

Ni que decir tiene que, a nuestro entender, esta crisis es la razón fundamental de los fenómenos migratorios que actualmente conocemos.

#### **V.- PERSPECTIVAS: LA PROPUESTA DE AVANZAR EN EL PRINCIPIO DE NACIONALIDAD**

Frente a la crisis del sistema internacional de protección de derechos fundamentales configurado en 1948 la respuesta sólo puede ser la de avanzar en el desarrollo del principio de ciudadanía tal y como acaba de reclamar Toni Negri en su reciente obra “Imperio”. ¿Qué ha de significar el desarrollo de este principio de ciudadanía?. Entendemos que cuando menos:

- a) **Desvinculación progresiva de la obligación de proteger a toda persona en la titularidad y ejercicio de todos los derechos y libertades consignados en la Declaración Universal de 1948 tanto de la noción de nacionalidad como del previo ejercicio de una libertad económica sometida a autorización administrativa por el Estado de acogida. Esta última sólo sería precisa para una migración económica soportable en términos sociales y económicos.**
  
- b) **La protección de tales derechos debe realizarse por nuevos agentes públicos (no sólo Estados individuales sino uniones de los mismos o agencias dependientes de organizaciones internacionales) en mérito al título jurídico de ciudadanía y podrá implicar o no desplazamientos migratorios.**

## **VI.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE CIUDADANIA Y ALGUNOS EJEMPLOS DE SU PROGRESIVA IMPLANTACION.**

¿Tiene cabida nuestra propuesta de ciudadanía en nuestro sistema constitucional? Entendemos que claramente sí desde, como arriba dijimos, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de Noviembre de 1984 dictada en el Recurso de Amparo 576/1983 con RTC 1984/107. Al menos cabe deducir tres grandes principios derivados de dicha Sentencia:

- a) El primero claramente es la plena constitucionalidad de una medida de que estableciera la igualdad de trato jurídico entre nacionales españoles y extranjeros. Literalmente establece dicha Sentencia al respecto que **“...la igualdad o desigualdad en la titularidad y ejercicio de tales derechos y libertades dependerá, por propia previsión constitucional, de la libre voluntad de los tratados o la ley...”**.
  
- b) El segundo principio establecido en el citado fallo es que mientras no exista dicha equiparación toda desigualdad jurídica entre extranjeros y nacionalidades en lo relativo a la protección de sus derechos y libertades públicas debe justificarse debidamente.
  
- c) Finalmente la Sentencia establece que ninguna desigualdad podrá haber, al margen de cualquier consideración sobre la regularidad administrativa o nacionalidad del extranjero, en lo relativo a los derechos de primera generación de absoluta

atribución constitucional directa al extranjero. ¿Cuáles son éstos? La Sentencia no realiza una enumeración exhaustiva limitándose a citar, a título de ejemplo, **“...Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc...”**

Es decir que el propio fallo deja abierta la lista de derechos fundamentales que corresponden a los no nacionales, se encuentren o no en situación de regularidad administrativa, ofreciendo, como criterio interpretativo para decidir si un derecho se encuentra incluido en este haz básico, el que sean **“...imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, que, conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español...”**

De hecho en fallos posteriores, especialmente en el que se revisó la constitucionalidad de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de Julio, el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente que el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución y el principio de legalidad penal (artículo 25 C.E.) junto con las garantías establecidas frente a privaciones de libertad arbitrarias (artículo 17 C.E.) alcanzan a todo extranjero al margen de su situación de regularidad administrativa.

Desde esta doctrina jurisprudencia que, por primera vez en nuestra historia, constitucionaliza claramente la posición jurídica del extranjero en España sacándola de los meros reglamentos de policía administrativa, tradicional fuente de su regulación, podemos comprender mejor que al menos se han detectado en nuestro contexto más reciente las siguientes medidas nacionales e internacionales que profundizan en el desarrollo del principio de ciudadanía que propugnamos:

- 1º.- **La creación de la ciudadanía comunitaria como título jurídico que permite exigir a un nacional de un Estado de la Unión Europea exigir a otro Estado miembro prácticamente la misma protección constitucional que la que presta a un nacional.** Si exceptuamos la participación en elecciones autonómicas y generales y el acceso a ciertos cargos públicos que implican el ejercicio de soberanía un nacional de un Estado miembro de la UE debe ser tratado exactamente igual que un nacional español. Así lo recuerda la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el caso “Grzelczyk” (St. TJCE de 20 de Septiembre de 2001) que garantiza el derecho de todo nacional de un Estado miembro a obtener en cualquier otro “...independientemente de su nacionalidad el mismo trato jurídico...”

2º.- **La propuesta de la Comisión Europea sobre Directiva de residentes** (extranjeros de terceros Estados no miembros de la Unión con residencia autorizada administrativamente) **de larga duración a fin de que obtenido un Permiso de Residencia Permanente** (normalmente tras cinco años de residencia legal) **los mismos accedieran directamente a la ciudadanía comunitaria.**

3º.- **La aprobación por el Parlamento español de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de Enero.** Dicha norma incorporó al patrimonio jurídico de los extranjeros, independiente de su situación de regularidad administrativa, los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación, huelga, sanidad, educación, ayudas sociales básicas, acceso a la vivienda y a ciertas formas de participación pública. Es cierto que posteriormente el legislador, sin justificación alguna, aprobó la actual Ley Orgánica 8/2000 de 22 de Diciembre por la que privó a los extranjeros en situación de irregularidad administrativa de la titularidad de derechos tales como los de participación, acceso a la educación no obligatoria y a la vivienda, y del ejercicio, mientras no obtengan autorización administrativa de residencia, de los derechos de asociación, sindicación, huelga, manifestación y reunión.

Esta suspensión, pendiente del juicio de constitucionalidad que al TC le corresponde sobre la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de Diciembre a partir de los numerosos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la misma, nos parece claramente arbitraria (el artículo 9.3 de la Constitución que prohíbe la arbitrariedad también alcanza al Legislativo que no puede de forma no razonada reconocer y dejar de reconocer derechos fundamentales en el plazo de unos pocos meses) y contraria tanto al Convenio de Roma de 1950 como a los propios supuestos de suspensión de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de 1978. No cabe, fuera de los supuestos excepcionales en ella contemplados, suspender con carácter general, tal y como hace la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de Diciembre, el ejercicio de derechos fundamentales por carecer de autorización de residencia máxime cuando el Convenio de Roma reconoce a toda persona, salvo que se acredite la amenaza para un interés considerado fundamental para una sociedad democrática, los derechos de reunión, asociación y manifestación. No parece que tales circunstancias sean apreciables por el mero hecho de carecer de una autorización administrativa.

No es de extrañar por tanto que la Organización Internacional del Trabajo (Caso Núm. 2121) haya considerado recientemente, y a raíz de una queja de la UGT,

que resulta contraria a los Tratados de dicha organización (en concreto al artículo 2 del Convenio núm. 87) la exclusión de los derechos sindicales para los extranjeros carentes de autorización de residencia que impone la LO 8/2000 de 22 de Diciembre)

4º.- **Finalmente a nadie escapará que la entrada en funcionamiento de la Corte Penal Internacional** para perseguir, ante cualquier pasividad de los Estados firmantes, la violación de algunos derechos fundamentales de primera generación como la vida o la integridad física y moral representa el último y espectacular avance en materia de la progresiva implantación de un principio de ciudadanía que reemplace al obsoleto, a nuestro entender, de nacionalidad.

5º.- Finalmente **la legislación de la Comunidad Autónoma del País Vasco reconoce expresamente el principio de ciudadanía, a efectos de derechos sociales competencia de la Comunidad**, a través del artículo 18.1 b) de la Ley 12/1998 de 22 de Mayo y ahora del artículo 6 de la Ley 10/2000 de 27 de Diciembre del Parlamento Vasco. Dichos preceptos reconocen el derecho a acceder a los servicios sociales de la CAPV a cualquier ciudadano, sea nacional o no de la Unión Europea se encuentre o no en situación de regularidad administrativa, siempre y cuando se encuentre empadronado en cualquier Ayuntamiento de la CAPV con un año de antigüedad.

## VII.- CONCLUSION

Entendemos que nuestra propuesta de ciudadanía es una concreción de lo que el filósofo alemán Jurgen Habermas quiere decir cuando califica a la modernidad como un proyecto inacabado. Su culminación dependerá, entendemos, de la plena aplicación universal de esta garantía de ciudadanía.

De no ser así construiremos un mundo jurídico muy semejante al del Imperio Romano con una gran cantidad de personas, tanto dentro como fuera de él, sin derechos y deseosos de acceder al corazón de la civilización. Confirmaremos así la triste previsión de Adorno y Horkheimer de que la Ilustración occidental es simplemente un Mito a disposición del auténtico corazón de las tinieblas que late tras la condición humana.



## CONDICIONANTES CONSTITUCIONALES EN EL TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN.

**Pablo SANTOLAYA MACHETTI.**

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

- I Planteamiento. ¿Cómo debe organizar un Estado democrático fuertemente descentralizado la gestión de la inmigración?**
- II Los condicionantes de nuestra historia reciente. La Ley 7/1985 como punto de partida y su influencia en la configuración de la extranjería.**
- III Dos preguntas sobre la nueva Ley de extranjería.**
- IV El modelo teórico de organización de la administración de extranjería**

### **I Planteamiento:**

La pregunta que voy a tratar de responder es cómo debe organizarse la gestión de la inmigración entendida ésta en una doble dimensión. Por una parte la extranjería en sentido estricto, es decir las condiciones de entrada, permanencia legal y eventual salida del territorio estatal, materia que la Constitución parece reservar al Estado. Por otra lo que llamamos integración social de los inmigrantes, expresión que incluye las condiciones materiales de su permanencia y, en general, el disfrute de los derechos y prestaciones de nuestro ordenamiento, que en gran medida son competencia, en un Estado descentralizado, de los poderes territoriales, tanto de los Entes Locales como de las Comunidades Autónomas. No quiero, sin embargo realizar una reflexión abstracta, sino tratar de explicar la situación en España, para lo que es necesario que repasemos los condicionantes de la historia reciente del tratamiento de la inmigración, a partir de la Ley 7/1985.

## **II Los condicionantes de nuestra historia reciente. La Ley 7/1985 como punto de partida y su influencia en la configuración de la extranjería.**

Debemos empezar por constatar que la inmigración es, entre nosotros, un problema relativamente nuevo. Nadie había sentido la necesidad de regular la materia hasta 1985, y hasta entonces, la preocupación, cuando existe, es de signo distinto, atender a nuestros emigrantes en el extranjero.

La ley de extranjería, de 1985, surge en un momento caracterizado por dos elementos interrelacionados: comienza a invertirse el signo histórico de la migraciones, aunque con cifras todavía mínimas y nos incorporamos a Europa dónde ese fenómeno llevaba décadas y había adquirido una proporción incluso hoy desconocida en nuestro país. De ello se derivan una serie de consecuencias que de alguna manera continúan influyendo en la extranjería.

La primera es que debemos afrontar un problema nuevo desde una óptica restrictiva, y ello no tanto por nuestras necesidades objetivas, sino como consecuencia de la incorporación a Europa, de manera que en un país que precisa cada vez más mano de obra extranjera se hace una ley cuyo objetivo central es el control de la inmigración, dificultando el acceso y facilitando la expulsión. Se hace extremadamente difícil la emigración legal, por lo que comienza una constante generación de irregulares, y la necesidad, también constante, de procesos de regularización, sistemáticamente calificados de extraordinarios. Surge un “modelo” en el que es muy difícil acceder a nuestro país desde la legalidad, pero en el que prácticamente todos acaban legalizando su situación con el transcurso del tiempo.

La segunda es que la ley parte de la filosofía de que los actos relacionados con la extranjería son actos de soberanía que se dictan en interés de los superiores intereses del Estado, de manera que a él compete decidir quién entra y quién no, quién y cuándo ha de ser expulsado, y esos actos son, tendencialmente, actos políticos, actos de gobierno, no sometidos al control de los tribunales en absoluto o sometidos de manera sumamente débil, sin que la intervención judicial pueda poner en riesgo su eficacia.

Naturalmente, las cosas han cambiado mucho en este aspecto. Sin embargo la normalización no ha acabado de llegar a la extranjería. Sigue existiendo una tendencia a creer que en esta materia pueden aplicarse otros principios para resolver los problemas, de manera que, por ejemplo, puedan realizarse expulsiones debilitando extraordinariamente o haciendo desaparecer el control judicial.

En tercer lugar cuando se aprueba la ley no hay prácticamente Administración de extranjería, y durante años la situación ha permanecido invariable. Dicho más correctamente, la única Administración que se preocupaba del asunto era la policial, ya que lo que había que hacer era impedir la entrada y expulsar extranjeros. La consecuencia, que aún pervive, es que sigue teniendo, en el Estado central, un sesgo marcadamente policial.

Por último, la ley desconoció las competencias de las Comunidades Autónomas. Para el legislador toda ella es extranjería en sentido estricto, o derechos fundamentales de los extranjeros, en cualquier caso competencia estatal. No deja de ser llamativo que esta concepción, imposible de mantener, subsista de alguna manera, y la actual ley contiene más materia orgánica – por definición estatal – que la de 1985.

### **III Dos preguntas sobre la nueva Ley de extranjería.**

Tenemos, sin embargo, una nueva Ley, aprobada a finales del año 2000, y es preciso que, con relación a ese marco normativo, tratemos de contestar dos preguntas, para constatar hasta que punto se han superado o perviven los condicionantes apuntados.

La primera es si se trata de un instrumento adecuado para ordenar los flujos migratorios y laborales, de manera que, tendencialmente, favorezca la incorporación a nuestro mercado de trabajo del número de personas requeridas, y por el contrario impida o dificulte la emigración realizada al margen de los cauces legales, o la permanencia de los que reiterada y gravemente incumplen nuestras normas.

La segunda, si es capaz de lograr esos objetivos con los condicionantes de nuestro Estado constitucional, es decir respetando los derechos fundamentales y con una Administración que actúe conforme a parámetros normalizados, que vea la extranjería como un procedimiento más, sometido a los mismos principios, requisitos y límites que el resto de su actividad.

Comenzando por la primera de ellas, la Ley contiene una clara apuesta por la organización de la emigración, canalizándola a través de Convenios de Colaboración con los países de origen de los inmigrantes, (básicamente los países iberoamericanos y del Magreb, aunque recientemente se han incorporado con fuerza los procedentes de países de Europa del Este, de manera que Polonia ha sido uno de los primeros con los que se han suscrito este tipo de acuerdos), para la regulación y ordenación de los flujos migra-

torios, y mediante un nuevo tipo de Contingente radicalmente distinto al que conocíamos, porque ya no va a poder ser utilizado como instrumento de regularización encubierta de trabajadores que, de hecho, se encontraban en nuestro país, sino para canalizar los flujos migratorios que se prevé va a poder absorber nuestro mercado de trabajo.

Por el contrario, y excepto para determinados puestos de confianza, se dificulta la contratación individual, hasta el punto de que se ha producido una atípica suspensión de este procedimiento legal por decisión gubernativa. Además, se eliminan las regularizaciones, y se persigue tanto la permanencia irregular como la contratación de trabajadores en esa situación. En definitiva acceso a la regularidad únicamente desde el exterior a través de contingentes predeterminados y no desde la irregularidad previa individual como era la norma general.

Desde el punto de vista teórico este modelo resulta difícilmente objetable. Es mucho mejor para todos ordenar el acceso al mercado laboral “desde fuera” de manera que los que vengán a trabajar lo hagan en plenas condiciones de legalidad y disfrutando del conjunto de derechos que como personas y como trabajadores les corresponden. No hay duda que si se implementa ese sistema de manera adecuada, quizá no se consiga resolver la llegada irregular de personas en búsqueda de oportunidades laborales, pero se reducirá considerablemente su número, en la medida en que se adquiera conciencia por una parte de que existen mecanismos alternativos legales. Tampoco podemos dudar que con ello se conseguiría reducir las situaciones de explotación personal y laboral que originan inevitablemente las situaciones de ilegalidad.

Sin embargo el modelo es de una gestión extremadamente compleja para las Administraciones públicas. Es preciso en primer lugar fijar de manera adecuada el número de trabajadores necesarios, de manera que si es insuficiente no satisfará el mercado laboral y volverá a surgir la irregularidad, y si es excesivo también, ya que los no ocupados efectivamente se convertirán de manera casi inmediata en irregulares. Todo ello teniendo en cuenta además que el mercado laboral ha mostrado ser extremadamente volátil, y cíclico, por lo que es necesario realizar una operación precisa, rápida y cooperativa que nuestras Administraciones Públicas, y en particular nuestra Administración en el exterior aparentemente ha sido incapaz de realizar. Por todo ello, nuestro primer contingente de acuerdo al nuevo modelo, parece haberse saldado con un saldo negativo, en la medida en que paradójicamente no se han gestionado más que un tanto por ciento mínimo de los contratos ofertados, y al mismo tiempo han vuelto a surgir situaciones de irregularidad.

Quizá es aún demasiado pronto para realizar un juicio adecuado sobre las causas de este aparente fracaso, pero al menos como hipótesis me gustaría señalar que desde mi punto de vista se debe a dos factores. El primero de ellos la insistencia en una imposible gestión de miles de contratos individuales concretos, en lugar de intentar la vía de los contingentes genéricos de trabajadores, es decir de calcular el número global necesario para las condiciones de la economía, y si se quiere, delimitar determinados sectores, y posibilitar la llegada de ese número de trabajadores mediante visados temporales para encontrar el puesto de trabajo concreto ya en nuestro país, a través de los servicios de empleo. Por otra parte, la absoluta incapacidad estructural de nuestras actuales representaciones diplomáticas y consulares para gestionar el modelo actual de contratos individuales.

La segunda de las preguntas que proponíamos para valorar una ley de extranjería era una especie de “test” de la forma de actuación del Estado y tenía un doble frente; cual era el grado de equiparación de los extranjeros con los ciudadanos en el disfrute de los derechos fundamentales, y la normalización de los procedimientos de extranjería. En ambos aspectos la nueva normativa plantea problemas:

Con relación a los derechos fundamentales, no deja de llamar la atención la opción de la ley, que si bien otorga importantes derechos sociales, a todos los extranjeros sin distinción alguna por razón de la regularidad de su estancia, por ejemplo en asistencia sanitaria, educación o servicios sociales sin embargo contiene una fórmula claramente restrictiva de derechos de mucho menor costo económico y social como los de reunión, y manifestación, asociación, sindicación o huelga, opción que parece querer impedir la organización activa, a efectos de ejercicio de derechos de participación, de los inmigrantes no regulares en España. Estamos en cualquier caso ante aspectos sobre los que se va a pronunciar el Tribunal Constitucional

Por otra parte no cabe duda alguna que el avance del Estado de derecho en el régimen de extranjería significa, sobre todo, considerar aplicables a sus procedimientos el conjunto de garantías administrativas y judiciales previstos para los restantes procedimientos, de manera que por ejemplo en todos ellos se garantice el derecho a ser oído y a ser defendido y asistido por un abogado, a obtener una resolución fundada en derecho y lo suficientemente motivada, a un recurso judicial efectivo, a que se respeten las garantías en la fase de ejecución y en definitiva a que cualquier restricción de libertad se produzca en las condiciones constitucionalmente establecidas. También sobre algunos de esos aspectos de la Ley tendrá que pronunciarse el Tribunal Constitucional.

#### **IV El modelo teórico de organización de la administración de extranjería**

Podemos ya por tanto plantearnos la cuestión de cómo debe organizarse la Administración de la extranjería. A la primera de esas exigencias acabamos de referirnos. La Administración de extranjería tiene que ser la de un Estado democrático consolidado. Cualquier actuación en la materia tiene que estar sometida a los principios constitucionales que rigen el funcionamiento de las Administraciones públicas, los Tribunales, y en definitiva los derechos fundamentales de las personas. No tenemos una Constitución para españoles y otra para extranjeros.

No existen, afortunadamente, soluciones mágicas. No es posible expulsar extranjeros que han cometido delitos sin control judicial. No puede aplicarse el silencio negativo a la presunción de inocencia y cualquier Ley que lo pretenda no solo será inconstitucional, sino también profundamente inútil, ya que sin duda los jueces harán valer los mecanismos de tutela cautelar que poseen para evitar ese tipo de expulsiones, por ejemplo mediante la aplicación de medidas cautelarisimas. Es evidente que en nuestro modelo constitucional solo el juez, y no un atestado policial, puede romper la presunción de inocencia. También lo es que los procesos deben reunir determinadas garantías para poder ser considerados tutela judicial efectiva, y, entre ellas, que la aplicación de medidas provisionales corresponde al juez. También que la pena debe ser proporcional al delito y a la que por, el mismo hecho, se imponga a un nacional... En fin lamento seguir exponiendo evidencias, pero si a algo estamos acostumbrados, en este campo, es a tener que enfatizar lo obvio.

En segundo lugar la Administración ha de ser capaz de gestionar de manera eficaz tanto la extranjería como la integración social, de manera que es absolutamente preciso una actuación coordinada del Estado y las Comunidades autónomas. Se trata de reconocer y obtener las consecuencias necesarias del hecho de que el legítimo ejercicio de las competencias de una de las instancias territoriales afecta al funcionamiento de la otra, y poner en marcha mecanismos de cooperación y colaboración destinados al intercambio de información en estas, llegando incluso a un cierto grado de codecisión sobre ellas.

Lo que sin embargo me parece sumamente problemático es que una Administración trate de sustituir a la otra. Me explico. Estamos asistiendo, en estas últimas fechas, a un intento, por parte de determinadas Comunidades Autónomas, y entre ellas una en general tan escasamente reivindicativa como la de Madrid, de buscar, como alternativa a la mala gestión estatal del contingente, una imposible solución individualizada, tratando, en

aras de una mayor eficacia y de resolver su problema concreto, de delimitar por su cuenta y riesgo su propio contingente de trabajadores y de hacer llegar “a su comunidad autónoma”, el número de trabajadores que “su desarrollo” precisa en cada momento, ofertando para ello, directamente, los puestos de trabajo necesarios en los países de origen de la Inmigración.

Sin embargo, precisamente el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, pone claramente de manifiesto que no es posible una solución reducida a una sola Comunidad Autónoma. Basta con constatar la movilidad diaria de trabajadores entre las Comunidades que rodean Madrid para comprender su imposibilidad.

Y ello a pesar de que es cierto de que el fenómeno de la inmigración es en España muy distinto dependiendo de la Comunidad Autónoma de la que hablemos, e incluso dentro de ella, de manera que por ejemplo en el País Vasco, existen importantes diferencias entre los Territorios Históricos. Sin embargo la unidad política y económica del Estado y la imposibilidad de mantener fronteras interiores también para la movilidad de los inmigrantes se oponen a este tipo de soluciones parciales. Soluciones que ya probablemente ni siquiera sean posibles en el marco estatal sino de la Unión Europea como espacio de libertad de circulación, en el inmediato futuro de alguno de los países que más inmigración extracomunitaria ha generado a nuestro país en los últimos años.

En tercer lugar, y centrados ya en la actuación de las CCAA obviamente es preciso un alto grado de integración entre los distintos departamentos de la propia Comunidad Autónoma y los entes territoriales que también actúan en la materia. La elaboración de planes marco generales responde a esta necesidad y es sin duda la línea a seguir, así como centrar en una única autoridad administrativa, del rango jerárquico más elevado posible la coordinación de una gestión necesariamente dispersa en varias Consejerías.

Además las Comunidades Autónomas deben atender las necesidades de los inmigrantes teniendo en cuenta sus problemas específicos, pero de manera que su objetivo debe ser reconducir su tratamiento al mismo régimen general de disfrute de derechos y prestaciones previsto para los ciudadanos. Dicho en términos generales y con seguridad discutibles; considero preferible utilizar los instrumentos generales de atención social a crear mecanismos específicos para los inmigrantes, siempre que sea posible, es decir siempre que la necesidad no provenga precisamente de su condición de inmigrante, lo que puede justificar una excepción a esa regla.

Por último considero que afrontar eficazmente este fenómeno requiere potenciar los mecanismos de participación de los interesados en la gestión administrativa, y ello tanto por exigencias de gestión como de carácter democrático, teniendo en cuenta además, pero esto es otro problema, que hablamos de personas que no pueden participar en los procesos electorales. Dicho esto, hay, sin embargo, que apuntar un riesgo en el que se incide con frecuencia. Es preciso evitar órganos administración – asociaciones interesados – con excesivas facultades en la materia, que tienden a invadir responsabilidades del ejecutivo y del legislativo autonómico en la definición y ejecución de la política en esta materia. No es posible ni deseable una gestión asamblearia de la extranjería.

## **ATENCIÓN A LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS**

**Ricardo ANSOTEGI**

Diputado de Asuntos Sociales  
Diputación Foral de Bizkaia

### **1 Introducción.**

Antes de abordar la descripción de las políticas, y actuaciones que desarrollamos desde la Diputación Foral de Bizkaia con respecto a los menores extranjeros no acompañados, quiero hacer alguna reflexión sobre este fenómeno pensando en el conjunto de los ciudadanos de Bizkaia.

Creo que es necesario reconocer que los procesos migratorios son un fenómeno tan antiguo como la propia humanidad y que ha afectado a todas sus culturas y civilizaciones.

En Euskadi, la presencia de inmigrantes extranjeros representa un porcentaje muy pequeño, muy inferior a otras comunidades y países europeos. Y su incidencia sobre el mercado laboral es, todavía, muy baja.

Pero éste no es un fenómeno nuevo en Euskadi. Es cierto que en estas últimas décadas nos ha tocado vivir una época de relativa estabilidad en cuanto a procesos migratorios. Por eso, preocupa un fenómeno que parece nuevo, pero esta situación no es muy diferente a la que vivieron nuestros padres, abuelos y bisabuelos durante todo el proceso de la gran industrialización de Bizkaia.

La política social que estamos desarrollando en la Diputación Foral con respecto a este tema no difiere de la que mantenemos con respecto al conjunto de ciudadanos y ciudadanas de Bizkaia. Esa política parte del principio de que un país solo se puede cons-

truir sobre una sociedad justa, y una sociedad justa no puede permitir que se sacrifique el futuro de buena parte de sus ciudadanos al altar del progreso y el desarrollo deshumanizado.

Esta actuación se basa en una visión humanista de la vida que sitúa a la persona como centro de la acción política y no supedita su dignidad ni sus derechos fundamentales a ningún otro objetivo. Es esta connotación solidaria y de fuertes contenidos sociales la que determina nuestra acción, porque cualquier realidad discriminatoria, cualquier colectivo que quede al margen de unas condiciones mínimas de bienestar, representa un verdadero fracaso.

La inmigración plantea retos superiores porque es un fenómeno en el que se conjugan una mayor resistencia de los ciudadanos a aceptar a quienes vienen de fuera, a quienes son distintos; se une también una injustificada sospecha sobre sus actividades y problemas como la ausencia de trabajo, de vivienda, desconocimiento de la cultura y en muchas ocasiones la escasa cualificación.

Ante estos retos, es necesario fomentar la cultura de la tolerancia y de la solidaridad para que la xenofobia no explote las frustraciones e inseguridades que puedan generar los fenómenos globalizadores y el desempleo, al señalar directamente a los inmigrantes como chivos expiatorios de todos los males.

Estamos a tiempo para plantearnos, con seriedad, la acogida y atención a estos grupos de personas que van a arraigar aquí, ellos y sus descendientes. Es imperativo que, además de unas condiciones mínimas de vida, atendamos a sus condiciones religiosas y a la libre expresión de su cultura.

Por esta razón, queremos felicitar a los organizadores de este seminario; creemos que es una iniciativa muy oportuna para concienciar a la sociedad y facilitar la integración de estas personas.

Para el Departamento de Acción Social, la inmigración no constituye, en sí misma, un programa específico de actuación. La atención que prestamos a los inmigrantes no es consecuencia de su condición de inmigrantes, es consecuencia de los problemas de exclusión y necesidad en el que se ven envueltos parte de ellos. Les atendemos por excluidos, no por inmigrantes...

De esta forma, y según la situación personal de cada inmigrante, tienen derecho a prestaciones como la Renta Básica, al complemento que aporta la Diputación para alcan-

zar el Salario Mínimo Interprofesional, a las Ayudas de Emergencia Social, a los Convenios de Inserción, a las Ayudas Especiales para la Inserción y a otro tipo de servicios de acogida, orientación social o laboral, etc.

Lo mismo ocurre en el tema de menores; el menor inmigrante no acompañado es competencia de los servicios sociales de la Diputación si se trata de un menor en situación de desamparo, y no por ser inmigrante.

## **2 Competencias y actuaciones en el área de menores.**

Como hemos dicho nuestra competencia deriva de su condición de menores desamparados, lo que nos remite, a la normativa sobre inmigración, a la Ley de Menores y al Plan de Infancia del Departamento de Acción Social.

### **2.1 Plan de Infancia.**

El nivel de desarrollo y bienestar que hemos alcanzado durante las últimas décadas no han hecho desaparecer los casos de maltrato, marginación o pobreza, situaciones especialmente graves cuando afectan a menores, también a los extranjeros.

Estos hechos, sin embargo, no siempre son fáciles de descubrir; una apariencia de normalidad esconde, en ocasiones, situaciones de desamparo que debemos atajar.

La Diputación Foral de Bizkaia es la institución competente en esta materia, pero la responsabilidad de la lucha contra el desamparo y el maltrato infantil se extiende al conjunto de las instituciones, es un problema que compete a toda la sociedad, a todos y cada uno de nosotros.

Éste es el objetivo del Plan de Infancia aprobado por la Diputación a finales 1999: incrementar los sistemas que nos permiten detectar los casos de desprotección, prevenir esas situaciones, aumentar la coordinación entre todas las instituciones responsables, mejorar los procesos de toma de decisiones y atender adecuadamente a los menores afectados.

Todos los programas de este plan, como son las medidas de prevención, detección, de acogida, y de integración familiar y social son válidos para todos los menores, incluidos los inmigrantes.

## **2.2 Ley del Menor.**

Por su parte, la Ley del Menor en su artículo 62 nos dice que cuando cualquier servicio de seguridad (Ertzaintza, policía municipal, etc.) localice a una persona extranjera indocumentada y cuya mayoría de edad no esté acreditada, informará a los Servicios de Protección de Menores de la Diputación para que, en su caso, le presten la atención inmediata.

Puesto el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, éste dispondrá la determinación de su edad en colaboración con las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas necesarias.

Determinada la edad, si se trata de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de la Diputación Foral de Bizkaia. Por lo tanto, todos los menores extranjeros no acompañados que llegaran a Bizkaia son acogidos por la Diputación.

Esta situación se mantiene hasta la mayoría de edad, o hasta que el menor abandone nuestro Territorio, lo que suele ocurrir de forma generalizada. También cabe la posibilidad de que algún menor sea ingresado en un centro de reforma si ha cometido algún delito, y así lo decide la administración de Justicia. Los centros de reforma son competencia del Gobierno Vasco.

## **2.3 Inicio de los programas para menores extranjeros no acompañados.**

La atención social y educativa a menores extranjeros no acompañados - desde el punto de vista de la protección a la infancia- se inicia en Bizkaia en el año 1996 con los primeros ingresos de este tipo de jóvenes en un centro de acogida.

En Septiembre de 1999 se plantea su atención en un módulo residencial específico y con un proyecto educativo elaborado para tal fin. Esta propuesta de una atención específica culmina con la reestructuración del Centro San José Artesano de Loiu en lo que hoy llamamos *Residencia Zabaloetxe* y se materializa en Julio del año 2000.

El proyecto inicial estaba destinado a 18 menores, en base a la realidad existente en Bizkaia hasta ese momento, pero pronto la realidad numérica superó con creces las previsiones realizadas, desbordándose progresivamente la capacidad inicial del centro y obligando a replantear y cambiar en varias ocasiones los planes iniciales.

Este desbordamiento en el número de menores que llegaban a nuestro territorio, pro-

vocado por el efecto llamada, como consecuencia de una buena atención y de la rapidez en la solicitud de tramitación de permisos, provocó que, en junio del pasado año, se destinara otro de los recursos residenciales para menores existentes en Bizkaia. En concreto se destinó a este colectivo el Centro Gabriel María de Ibarra de Orduña.

## **2.4 Proyecto Asistencial y Educativo.**

El proyecto Asistencial y Educativo que aplica la Diputación en estos centros tiene los siguientes apartados.

### 2.4.1 Acogida e Información:

- A todos los menores se les dispensa una acogida personalizada.
- Se mantiene con el menor una entrevista individual y se le informa de la realidad de la residencia y de los servicios que ofrece.

### 2.4.2 Atención asistencial:

A su llegada se le proporciona la atención asistencial básica: sanitaria, asistencia de las necesidades físicas, alojamiento y alimentación adecuada, higiene y entorno apropiado.

### 2.4.3. Atención preventiva:

Durante las primeras semanas se ofrece al menor una atención preventiva y se realiza el correspondiente diagnóstico:

- Información sobre el marco legal, administrativo y de protección social en el que se encuentra y del plan que se va a seguir con él. Así como de los recursos jurídicos y sociales de los que se dispone.
- Orientación dentro de lo posible hacia la búsqueda de su familia y el contacto del menor con la misma. En la mayoría de los casos, se contacta telefónicamente con los tutores responsables del menor para comprobar la posibilidad de reagrupación familiar del menor. Si el informe es favorable se solicita ante la Subdelegación del Gobierno la autorización para el retorno del menor a su país de origen o a aquél donde se encontrasen sus familiares.

- Valoración médico legal de la edad. Por disposición de Fiscalía de Menores se acude con el menor a la institución sanitaria correspondiente para la realización de las pruebas necesarias. Estas se entregan en la Clínica Médico Forense de Bilbao para la elaboración del informe pericial. Recibido el informe en Fiscalía, ésta comunica al centro los resultados.

#### 2.4.4. Documentación:

- Acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, y por lo tanto el menor tenga que permanecer en Bizkaia, se le ofrece el apoyo en la consecución de los documentos necesarios para regularizar su situación legal, mediante la solicitud del pasaporte o la cédula de inscripción, y del permiso de residencia y de trabajo.
- Se solicita al país de origen, a través de su propia familia, aquellos documentos que se requieren para la obtención del pasaporte: partida de nacimiento, certificado de residencia provista de una foto sellada por la autoridad de su país, certificado de penales y autorización paterna. Una vez recibidos dichos documentos, para la tramitación del pasaporte se acude a los Consulados correspondientes.
- Con el pasaporte o la cédula de inscripción se solicita el permiso de residencia. Para los mayores de 16 años y una vez se dispone de una oferta de trabajo, se solicita ante la Delegación del Ministerio de Trabajo el correspondiente permiso de trabajo. Pero el cupo actual para Bizkaia es cero. En consecuencia, tenemos paralizados los procesos de jóvenes que han realizado un gran esfuerzo de integración, que se han formado, y que no tienen oportunidad legal de conseguir un trabajo e independizarse.

#### 2.4.5. Atención socioeducativa:

Tras el período de valoración y diagnóstico, se ofrece una atención socio-educativa:

- Escolarización, mediante la asistencia regular a centros de enseñanza reglada, el apoyo escolar con estudio dirigido y especial dedicación en los primeros meses al aprendizaje y práctica del castellano, desde los centros de EPA y en la propia residencia.

- Participación en cursos de Iniciación Profesional en los diferentes CIP del entorno y en los Talleres del Centro.
- Desarrollo de habilidades sociales, mediante charlas personales, dinámicas de grupo, etc.
- Realización de actividades de tiempo libre, participación en clubes y asociaciones federadas, asistencia a campamentos y colonias, y realización de excursiones y de intercambios juveniles internacionales.

#### 2.4.6. Inserción social y laboral:

Posteriormente se le ofrece al menor apoyo en la inserción social y laboral y en su proceso de emancipación.

- Formación para el empleo, tratando de desarrollar en los usuarios procesos de motivación y desarrollo de sus aptitudes, capacidades y competencias para el empleo.
- Inscripción en las agencias oficiales de empleo, en el INEM y en LANGAI, o en las agencias privadas.
- Orientación hacia la búsqueda de empleo, capacitándole para la búsqueda activa de su propio puesto de trabajo en el mercado laboral.
- Experiencia laboral, mediante realización de trabajos temporales, con acceso a contrato laboral y retribución económica.
- Información y orientación sobre el acceso a viviendas de protección oficial.

Durante todo el proceso de intervención, se colabora con las ONGs implicadas en el trabajo con inmigrantes, recibiendo información, asesoría jurídica, orientación en programas asistenciales y de empleo.

En definitiva, tenemos un proyecto asistencial y educativo que garantiza que todos aquellos menores con una verdadera voluntad de integración tienen recursos suficientes para conseguirlo.

## 2.5 Datos sobre evolución número de menores.

El número de menores extranjeros no acompañados registró un aumento muy importante durante el año 2001. De hecho los jóvenes que llegaron hasta los centros de Zalaboetxe y Orduña fueron 371, aunque muchos de ellos abandonaron los centros. Este año, se está repitiendo el proceso.

A 1 de enero de 2001 había 22 menores en Zabalotxe y 8 en pisos de emancipación. Es decir, 30 menores.

A 1 de enero de 2002 eran 119 menores en Zabalotxe y Orduña (89 y 30 respectivamente) y 8 en pisos de emancipación. Es decir, 127 menores.

A 30 de septiembre de 2002 eran 60 menores en Zabalotxe, 30 en Orduña y 12 en pisos de emancipación. Es decir, 102.

### Menores extranjeros acogidos a 31 de diciembre de 2000 y de 2001.

Año	2000	2001	31-9-2002
Zabalotxe	22	89	60
Orduña	0	30	30
Pisos de emancipación	8	8	12
Total	30	127	102

Esta es la fotografía del momento, pero lo que muestra la verdadera dimensión de este fenómeno social es el registro de las entradas y las salidas que se producen.

### Evolución

Menores a 31-12-2000	22
Menores que llegaron durante el 2001	371
Menores que salieron durante el 2001	266
Situación a 31-12-2001	127
Menores que han llegado hasta septiembre de 2002	246
Menores que han salido hasta septiembre de 2002	271
Situación a septiembre de 2002	102

Si comparamos estos datos desde 1996 comprobamos el cambio de tendencia de los últimos dos años.

### Menores llegados en los últimos años

Año	Menores
1996	5
1997	15
1998	23
1999	48
2000	59
2001	371
2002 hasta septiembre	271

En función de estos datos, llegaremos a final de año con un número de entrada de menores acogidos similar al del año 2001. Pero el número de menores que salen es superior. Esto confirma que Bilbao se consolida para ellos como un lugar de tránsito.

Este dato lo confirma el tiempo de estancia media en Bizkaia. Un tiempo muy bajo y que sólo permite abordar programas serios de integración con una cuarta parte de los menores.

### Tiempo de estancia de los menores

De 1 a 6 días	18%
De 7 a 30 días	27%
De 31 a 90 días	30%
Más de 91 días	25%

## 2.6 Perfil de los menores.

La mayoría de los menores responde a este perfil:

### Edad:

- Adolescente, de entre 11 y 17 años indocumentado y sin domicilio. (56%).

- Jóvenes adolescentes, de entre 18 y 24 años, que inicialmente se hacen pasar por menores (44%). Posteriormente al verificar su edad se demuestra que realmente son mayores de edad.

**La edad media de los menores extranjeros acogidos es la siguiente**

Edad media declarada	16 años y 9 meses
Edad media verificada	17 años y 11 meses

**Origen:**

**Diversidad de orígenes de procedencia, pero con predominio norteafricano**

Marruecos	90%
Argelia	4%
Palestina	2%
Otros países	4%

Son jóvenes que presentan problemática de desprotección familiar total. Desconocen el medio en que están. Tienen necesidad de medidas de protección. Han huido de diferentes maneras de sus respectivos países.

En muchas ocasiones desconocen la lengua. Los valores vitales y las relaciones personales se fundamentan en parámetros culturales diferentes.

Tienen a menudo expectativas personales irreales.

Dada su situación, presentan comportamientos de desconfianza y ocultación de datos. No disponen de documentación y tienen necesidad de trámites específicos.

Su formación es escasa, precisando de cursos de aprendizaje específicos.

Desconocen el entorno, lo que exige mejorar sus habilidades sociales y el conocimiento de los recursos existentes.

En algunos casos, utilización de la fuerza y la presión del grupo para obtener sus propios intereses y beneficios. También comportamientos conflictivos y antisociales: inhalación de disolventes y consumo de otras drogas, robos, hurtos, indisciplina, etc.

Como ya se ha apuntado el colectivo de menores extranjeros no es homogéneo, y en un intento de establecer categorías se pueden observarse dos perfiles bien diferenciados: los que tienen un proyecto migratorio claro y ganas de trabajar para integrarse, y aquellos menores que mantienen actitudes antisociales.

Estos últimos nos ofrecen una mayor complejidad en su tratamiento, así como un alto índice de fracaso en la aplicación de los programas de inserción y sistemas de ayudas. De estos grupos salen los denominados “niños de la calle”, cuya presencia no se conoce en Bizkaia.

## **2.7 Balance de los programas de formación.**

El balance de los programas de formación e integración ha pasado de ser muy positivo hasta el año 2001, a presentar sombras en el 2002. La razón es la apuntada con anterioridad. La mayoría de los jóvenes no tienen intención de abordar el trabajo que supone, ni están el tiempo suficiente para hacerlo.

A 1 de enero de este año habían participado en cursos:

- 98 menores repartidos en 20 cursos diferentes de formación fuera de la residencia.
- Otros menores asistían a cursos de castellano y talleres en los propios centros.

Respecto a los permisos de trabajo:

- 29 jóvenes habían tramitado su permiso de trabajo.
- De los jóvenes que han pasado por Zabaloetxe, 19 habían encontrado trabajo.

Estos programas han funcionado muy satisfactoriamente mientras el número y la actitud de los menores lo han permitido.

## **2.8 Trabajadores árabes.**

En estos momentos, el problema más importante al que nos enfrentamos a la hora de acoger e insertar socialmente a los menores extranjeros no acompañados es la desconfianza que genera el desconocimiento mutuo, el desconocimiento del idioma y de las respectivas culturas.

Por eso, nuestros esfuerzos están dirigidos a la formación y la capacitación laboral de estos menores.

En la actualidad 8 de los 60 trabajadores de Zabalotxe y Orduña son de origen árabe. De la misma manera que duplicamos la plantilla en Zabalotxe y en Orduña, también necesitábamos incrementar la presencia de personal de origen árabe, por eso en diciembre firmamos un convenio con la Asociación Tamazight.

Se trata de una asociación creada para ayudar a integrarse en Euskadi a los inmigrantes procedentes del Magreb. Su función consiste básicamente en realizar labores de intermediación entre los servicios de la Diputación Foral de Bizkaia y los jóvenes extranjeros e incluso en servirles de ejemplo.

### **2.9 Otras acciones destinadas a los inmigrantes.**

Al llegar a los 18 años, la labor de protección relativa a menores finaliza, pero desde el movimiento social y desde la propia administración se buscan recursos para que las personas que así lo deseen puedan proseguir su itinerario social.

Trabajamos con ellos a partir de los 18 años como lo hacemos con el resto de los menores, para que terminen su itinerario con la emancipación e inserción plenas.

Esa es la función de los dos pisos de emancipación del Departamento de Acción Social destinado a ellos.

Quiero destacar en este sentido la apertura de un piso por parte de GOIZTIRI que trata de recoger esta problemática. Alguna entidad como ELKAR-BANATUZ van incorporando poco a poco a la red a este tipo de personas.

La Diputación Foral de Bizkaia ha colaborado en la puesta en marcha de otras iniciativas, a mi juicio muy importantes, y que tienen que ver con la inmigración: convenio con CEAR para la consolidación del programa ORLI, un servicio de orientación laboral y asesoramiento; o el convenio con el servicio de acogida de La Cruz Roja.

### **3. Consenso político y social.**

Una de las preocupaciones del Departamento en una cuestión tan delicada ha sido

lograr el mayor conocimiento y el mayor consenso posible sobre este fenómeno y la forma de atenderlo.

Lo hemos hecho a través de los grupos políticos de las Juntas Generales, de las asociaciones y los medios de comunicación.

### **3.1 Jornada con Grupos Junteros en Getxo. (16 de Mayo de 2002).**

El pasado mes de mayo celebramos una jornada de trabajo en la que participaron los partidos políticos representados en las Juntas Generales de Bizkaia y expertos en esta materia para llegar a consensos sobre las actuaciones destinadas al colectivo de menores extranjeros no acompañados.

En las conclusiones se hicieron algunas recomendaciones destinadas al conjunto de la sociedad y otras destinadas a apoyar e intensificar las actuaciones que actualmente estamos realizando con este colectivo.

Por ejemplo, todos los grupos políticos asumieron la responsabilidad de esforzarse en enviar a la sociedad mensajes unitarios y nítidos que transmitan valores positivos. Valores como la acogida, la solidaridad, la tolerancia, la no identificación de inmigración con delincuencia, la asunción de los costes que supone todo este esfuerzo de integración, etc.

También estuvieron de acuerdo en que debe prestarse todo el apoyo económico y social que sea necesario a los inmigrantes menores no acompañados que muestren su deseo de integración social y laboral, creando recursos que acompañen este proceso el tiempo necesario, aunque durante el mismo se alcance la mayoría de edad.

Insistieron también en la necesidad de dedicar más programas, centros, trabajadores sociales y presupuesto a este colectivo. Así como en la necesaria coordinación institucional.

Aunque la competencia debe ser ejercida por las Diputaciones, es imprescindible la profundización en la coordinación y colaboración con el Gobierno Vasco. Y necesaria, entre otros factores, para la redacción del Proyecto de la Ley del Menor, pendiente de tramitación y aprobación por el Parlamento Vasco.

### **3.2 Foro Gizartekintza.**

Por otra parte, el pasado 24 de septiembre, el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia inauguró el Foro Gizartekintza cuyo objetivo es abrir procesos de reflexión que nos ayuden a orientar adecuadamente nuestra actividad y los recursos que gestionamos.

El primer encuentro de ese foro estuvo dedicado a la inmigración de menores no acompañados. Para ello contamos con la presencia en Bilbao de los responsables de menores de la Comunidades de Andalucía, Cataluña y Canarias, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

La razón de que se invitara a representantes de esas comunidades es que la presencia de menores extranjeros no acompañados en sus territorios, y por lo tanto su experiencia, es infinitamente mayor a la nuestra.

En Bizkaia, aunque nos pueda parecer lo contrario por la repercusión social que han tenido los comportamientos de algunos jóvenes ingresados en centros de la Diputación Foral, su presencia es aún poco significativa.

Durante el encuentro pudimos constatar que la llegada de jóvenes extranjeros al Estado español provenientes, sobre todo de Marruecos, es un fenómeno migratorio extenso y que responde a unas condiciones muy concretas.

Son menores que tienen muy pocas expectativas laborales en sus pueblos o ciudades de origen. Casi todos ellos tienen algún familiar o conocido que ha pasado el Estrecho y les sirve de referencia y apoyo para emprender el viaje. Conocen las ventajas que supone para ellos tener menos de 18 años en un país de la Unión. La administración de su país no les pone mayores impedimentos para salir de su territorio. Y tienen una visión distorsionada del futuro y las posibilidades que les depara el Norte desarrollado.

La razón de esa visión es, básicamente, la imagen irreal que reciben de la vida en los países ricos del norte a través de la televisión y su publicidad, y los relatos de quienes les han precedido en el viaje. Rara vez cuentan las graves dificultades con las que se encuentran, la marginación, la explotación, etcétera. No suelen querer que sus familiares y amigos conozcan la difícil situación en la que se encuentran.

El lugar de procedencia marca también diferencias en las actitudes de unos y otros. Los procedentes de Marruecos, en general, están atraídos por el deslumbrante futuro y las facilidades que las sociedades más desarrolladas parecen ofrecerles. Por otra parte, los procedentes de Argelia han conocido en su mayoría los horrores y la miseria de la guerra y la violencia. Huyen de ellas y sus actitudes son mucho más agresivas y socialmente difíciles.

En cuanto a la mayoría de los sub-saharianos que llegan a las costas de Marruecos para dar el salto al Estrecho, han padecido, en muchos casos, todas esas penalidades juntas, además de un viaje inimaginable hasta ese lugar. Su actitud es muy positiva ante cualquier ayuda que reciben porque sus expectativas tampoco son tan grandes.

De aquel primer foro de representantes institucionales se extrajeron las siguientes conclusiones que fueron trasladadas al conjunto de la sociedad.

- 1 El superior interés del menor es un valor compartido por todas las instituciones que tienen competencias en materia de protección de menores. La discrepancia y la controversia no deben ser demagógicas cuando el sujeto es un desamparado vulnerable como menor, como pobre y como inmigrante.
- 2 Todos los responsables en esta materia deben esforzarse en enviar a la sociedad mensajes unitarios y nítidos que transmitan los siguientes valores:
  - La creciente inmigración no conlleva en relación causa-efecto la delincuencia.
  - La acogida, la solidaridad y la tolerancia son indicadores de una sociedad madura y civilizada.
  - La debida atención al fenómeno de los inmigrantes menores no acompañados conlleva unos importantes costes económicos y sociales que deben ser asumidos y compartidos con la sociedad.
- 3 El fenómeno de llegada de los inmigrantes menores no acompañados es sólo la punta de un iceberg de lo que puede llegar a ser en los próximos años y que se manifiesta en toda Europa. Es y será un fenómeno propio del primer mundo.
- 4 Hasta la fecha se han obtenido pocos resultados del trabajo con este colectivo:

se carece de experiencia suficiente en el tratamiento de esta situación y de los recursos humanos específicamente formados para el mejor tratamiento de estos menores.

5 El colectivo de menores extranjeros no es homogéneo, y en el mismo pueden observarse distintos perfiles:

- Menores con un proyecto migratorio claro.
- Menores problemáticos con actitudes delictivas.
- Menores desestructurados en muchos casos adictos a inhalar pegamentos.

6 Es necesario atender a estos inmigrantes con clara vocación integradora, facilitando un itinerario formativo que culmine en su incorporación al mundo laboral, así como la tramitación ágil de su documentación, permisos etc.

7 El desarrollo de programas de acción con los menores inmigrantes no acompañados viene exigiendo un compromiso fuertemente creciente: más programas, más centros, más trabajadores sociales, más presupuesto.

Todo ello requiere que la acción institucional y política lidere al conjunto de la sociedad, pero sin perder el compás con los ciudadanos, estableciendo el necesario consenso, intentado en todo momento explicar y formar, haciendo partícipe al conjunto de la sociedad de éstos programas de acción.

8 Es difícil evitar determinados comportamientos racistas y de rechazo hacia colectivos de inmigrantes, pero es obligación de las administraciones velar por sus derechos y combatir esos comportamientos.

9 Es imprescindible mejorar la coordinación y la colaboración con el sistema judicial. Tiene particular importancia la coordinación con la Fiscalía con respecto a la aplicación de determinadas medidas de contención ante comportamientos reiteradamente violentos y delictivos, como prolongación del proyecto educativo y sin menoscabo de los derechos fundamentales del menor.

Asimismo, es necesario profundizar en la coordinación entre administraciones para lograr unas actuaciones eficientes.

Igualmente, es preciso buscar una coordinación internacional entre los países de origen, especialmente Marruecos, y los países de destino. También se debe fomentar la solidaridad entre los territorios, dado que este problema puede desbordar, tanto en presupuestos como en recursos humanos, a cualquier administración autónoma.

- 10 Toda la legislación relacionada con los derechos del menor, así como los Convenios Internacionales que la rigen, parten del principio de que el menor debe crecer en el seno de su familia, y fomenta el principio de reunificación familiar. Sin embargo, la inmensa mayoría de los menores inmigrantes no acompañados que acogemos no tienen voluntad de regresar a su país de origen, ni su vuelta es reclamada por su familia.

#### **4 Conclusión.**

Como conclusión, quiero trasladar aquí un dilema que se plantea en más de una ocasión cuando abordamos estas cuestiones. ¿Cuáles son los medios que debemos poner al servicio de estar personas para que se integren con normalidad en nuestra sociedad sin que ello se convierta en un reclamo, en una atracción, para otros muchos, tantos que desborden nuestra capacidad de absorción y hagan inviable nuestros sistemas de protección social?.

¿Cuáles son los esfuerzos, o incluso los sacrificios, que la sociedad en su conjunto está dispuesta a realizar?.

Poner límite a estas cuestiones puede resultar tremendamente polémico, pero que es imposible ignorar cuando se trata de valorar, calcular y financiar prestaciones y servicios.

Hoy, en Euskadi, estamos muy lejos de los niveles de población inmigrante de otras comunidades y países de nuestro entorno. Es, por lo tanto, el momento de prepararnos para una realidad que afecta a todo el mundo.

Aún estamos a tiempo de convertir este proceso en algo enriquecedor para todos. Sólo desde la tolerancia y la solidaridad podremos afrontar esa tarea.



## **IDEAS SOBRE LA INTEGRACIÓN Y COMPLEJIDAD DE LAS MIGRACIONES**

**Mia NYEGAARD**  
Investigadora. (Dinamarca)

### **Introducción**

A lo largo de la historia, diferentes movimientos migratorios han influido sobre las sociedades, la mayoría de los cuales constituían desplazamientos dentro del mismo continente. Sin embargo, también han tenido lugar migraciones internacionales. En el presente, la migración internacional se encuentra en su pico más alto y no parece que se ralentizará en un futuro cercano. Según la ONU, se estima que 150 millones de personas viven fuera de sus países de origen.

Hoy, la migración se analiza frecuentemente en relación con diversos cambios dentro de temas políticos internos. Se vincula la migración con variaciones en la economía internacional, con nuevas estructuras en el mercado laboral, con la guerra y con desastres ecológicos. Esto permitiría explicar por qué la gente migra actualmente, pero no ofrece ninguna nueva solución sobre qué hacer con los problemas que parecen surgir de esos movimientos migratorios.

La diversidad de los problemas y las variaciones de las consecuencias de la migración la convierten realmente en uno de los asuntos más complejos y urgentes de la agenda internacional, en particular a causa del riesgo y el impacto que la migración plantea a la comunidad global.

La globalización puede haberse manifestado como fuerza creadora de un mundo sin fronteras para muchas transacciones económicas y comunicaciones. Pero con toda seguridad, no se puede decir lo mismo sobre las variadas fronteras y limitaciones que constituyen las leyes de migración internacional. La complejidad de la migración masiva dificulta la solución de problemas tales como los derechos de los migrantes y las obligaciones del país de acogida y de la comunidad internacional, hechos que no facilitan el proceso de integración en ningún sentido. Otro problema es la falta de tiempo. En la cultura moderna, los resultados rápidos son el criterio del éxito. Por consiguiente, no se permite que las cosas consuman tiempo. Ha habido numerosos intentos para solucionar los diversos temas. Por lo tanto, la falta de resultados no se debe a la falta de interés o de investigación. Se reduce al enfoque de los temas correctos en su contexto adecuado y altamente complejo.

Este artículo tiene el propósito de ser un documento de trabajo para la conferencia de Bilbao titulada «Inmigración en la Unión Europea, situación y perspectivas para Euskadi», y se inspira en un artículo anterior y un proyecto en el que trabajé el año pasado; un nuevo proyecto iniciado que se ocupa de «gestionar migraciones masivas».

Desgraciadamente, este artículo no aporta las respuestas al problema. Es posible que ni siquiera contenga mucha información nueva. La intención es tratar, sugerir o aportar una visión nueva sobre cómo enfocar los problemas de la migración y la integración. Y pensando con optimismo, este artículo podría generar nuevas preguntas o ideas sobre un tema en el que no existen respuestas fáciles.

Pero antes de proponer alguna respuesta o sugerencia de enfoque, hay que explorar e identificar una serie de elementos.

Este documento de trabajo tendrá un enfoque tanto empírico como teórico. En primer lugar, porque trata de situar algunos de los aspectos complejos de la migración. En segundo, porque presenta algunos de los temas de debate en Dinamarca en torno al proceso de integración. Esto se hace para llegar a formular varias sugerencias sobre aspectos que no han sido tocados y que podrían volverse a analizar. Y, por consiguiente, el objetivo de investigación de este artículo es:

**Presentar nuevamente un análisis sobre las migraciones masivas, vinculado con la exploración de ciertas facetas de la complejidad de las migraciones masivas y la integración. A la vez, se presentan algunos ejemplos daneses con el propósito de aproximarse a nuevas estrategias.**

## Definiciones

### Definición de los términos migración, migrante, inmigrante e inmigración

Migrar significa solamente desplazarse de un sitio para establecerse en otro, por lo que el *migrante* es una persona que se muda de un sitio para establecerse en otro. Por tanto, aquí debe entenderse la migración en el sentido más amplio posible, ya que en ella están implicados movimientos que influyen sobre las sociedades y las vidas. Los tipos de migración pueden ser:

- Desplazamientos laborales en general, tanto permanentes como temporales. Se perciben habitualmente como migraciones de personas de las zonas menos desarrolladas del mundo hacia las naciones-estado más avanzadas, pero con la globalización la movilidad laboral en todos los niveles, que incluyen los trabajos más calificados y que requieren mayor preparación, se ha vuelto más común y, según algunos, una necesidad.
- Desplazamientos de refugiados, provocados por represión política o por situaciones económicas agudas.

Con el tiempo, los procesos migratorios se han vuelto más complejos, tanto por su composición como por su motivación.

Por eso, aunque definir la terminología pueda parecer algo pedante, no se debe olvidar que no se trata simplemente de un asunto académico. Es el primer obstáculo que revela una mínima parte de la complejidad implícita cuando se intenta trabajar con migraciones masivas a nivel internacional (o a cualquier nivel en ese tema).

En el lenguaje cotidiano, el término inmigrante se utiliza en el más amplio sentido de su vocablo raíz, migrante, y eso incluye a los refugiados. Pero en el campo de las políticas migratorias y de integración se necesitan definiciones más nítidas de los grupos hacia los que apuntan esas políticas. Además, este tipo de categorización desvela una parte de la naturaleza y propósitos del desarrollo en esta clase de políticas.

Para los objetivos de este artículo, un «*inmigrante*» se define como alguien que se traslada a otro país y reside en él durante más de tres meses <sup>1</sup>. En lo relativo a ciudada-

---

<sup>1</sup> Esto no es aplicable a ciudadanos de la UE que se mudan dentro de la UE, a pesar de que algunos estados de la UE todavía exigen que sus propios ciudadanos y otros ciudadanos de la UE se empadronen en el Ayuntamiento

nos de países no miembros de la Unión Europea (UE), este plazo constituye el límite más allá del cual se necesita un permiso de residencia en la mayoría de los países de la UE <sup>2</sup>. Sin embargo, esta definición no lo abarca todo; requiere ciertos puntos de enfoque. Uno de ellos es la atención que se presta a los *migrantes residentes a largo plazo*, que han estado legalmente en la UE durante cinco años o más. La razón de ello es que el desarrollo de regulaciones concernientes a estos migrantes es, a la vez, más fundamental y potencialmente más problemática para los estados de acogida. De todos modos, la «*inmigración*» puede ser considerada como: una persona o grupo de personas que llegan a un país con la intención de establecerse allí por más de tres meses. Sin embargo, esto no toma en consideración si esas personas puedan decidir o no retornar a sus países de origen tras cierto período de tiempo; tampoco significa que trabajarán necesariamente. Dicho de otra forma, si existen las oportunidades, es muy probable que la inmigración evolucione hacia la creación de inmigrantes y trabajadores migratorios a largo plazo, pero no necesariamente. La eventualidad que se encierra en ese «no necesariamente» es también un indicio de la complejidad implícita cuando se trata de manejar un concepto tan amplio.

Los diferentes usos de los términos «inmigrante» e «inmigración» presentan una complicación adicional en diferentes estados miembros de la UE. Además, la experiencia y la idiosincrasia nacional de cada país se reflejan en sus políticas vinculadas con la inmigración. Como argumenta Hammer: «*Existe una relación obvia entre la política de inmigración de un país y su terminología*» (Hammer, 1992; p. 12).

Por ejemplo, en Alemania y Suiza, los inmigrantes son «trabajadores extranjeros» (*Ausländische Arbeitnehmer* en Alemania y *Fremdarbeiter* en Suiza) y además, están controlados por «oficinas de extranjería» (*Ausländerbehörde* en Alemania, *Fremdenpolizei* en Suiza). Esto permite ejemplificar el razonamiento de Hammer con facilidad: si alguien es extranjero -como es el caso de un trabajador extranjero-, entonces, ¿cómo pueden «ellos» ser parte de «nosotros»? Por lo tanto, si la terminología de un país sugiere un distanciamiento hacia lo que es extranjero, lo más probable entonces es que las políticas de inmigración hagan lo mismo.

Por otra parte, Suecia ha utilizado los términos *invandrare* e *invandring* (inmigrantes) o lo hizo al menos desde 1960, cuando lanzó sus nuevas políticas de inmigración. Y Suecia es única en este aspecto, por el hecho de que nunca -al menos, de manera pública- ha etiquetado la inmigración como un problema, sino que siempre la ha considerado como un recurso.

---

<sup>2</sup> Las excepciones son Irlanda y el Reino Unido.

Dinamarca está aproximadamente equidistante de estos dos ejemplos, ya que ahora utilizamos la palabra *indvandre* (inmigrantes) pero en la historia reciente la terminología abarcaba también el concepto de *fremmedarbejder* (trabajador extranjero).

Mientras, en Inglaterra el uso del término «inmigrante» ha abarcado especialmente a los no blancos, y en un momento definió su política de inmigración como *relacionada con la raza*. Esto ocurrió durante los años cincuenta, cuando los inmigrantes negros de la Commonwealth fueron considerados incivilizados, eran los nuevos bárbaros, de la misma manera que antes lo fueron los irlandeses. Sólo que en este caso, el color de su piel los denunciaba con facilidad.

*«La inmigración de súbditos no blancos de las colonias desestabilizó la armonía social de la sociedad británica. La única solución era establecer controles de inmigración más estrictos. La adopción en 1962 de la Ley de Inmigrantes de la Commonwealth constituyó un intento de gestionar el «problema» de la inmigración proveniente de los países de la Commonwealth. Según el Gobierno, el torrente de inmigrantes de postguerra estaba abrumando a la sociedad británica. «Si vienen en pequeñas cantidades, pueden ser asimilados en la vida del país. Si vienen por decenas de miles, se agrupan en comunidades y conservan las características que han traído consigo.» En 1962 no había señales de que Gran Bretaña fuera una sociedad multicultural».* (Shanahan, 1999, p. 76)

Estas elaboraciones terminológicas ilustran el concepto de que la terminología tiende a influir en la forma en que se considera y entiende la política de inmigración en cada país. Además, una vez que esos términos se convierten inicialmente en instrumentos descriptivos, se convierten en conceptos inmutables que limitan la creatividad y la flexibilidad en las soluciones. Adicionalmente, como ejemplifica el caso británico, existe también una diferenciación entre las percepciones de la sociedad de acogida con respecto a diferentes grupos de migrantes, y esas percepciones ubican a algunos grupos en posiciones más precarias que otros.

Las conexiones entre el uso de la terminología y la forma en que los inmigrantes son tratados o integrados en la sociedad añade una consideración adicional a la complejidad de las migraciones.

### **Definir la integración**

Cuando se habla de la integración social existen, en términos generales, dos enfoques fundamentales, el de asimilación y el de integración.

Los países de acogida en todo el mundo han intentado implementar diversas formas de las diferentes estrategias, dependiendo del tipo de relaciones que mantienen con el país de origen de los ciudadanos que acoge en su territorio. Por supuesto, la estrategia también puede estar vinculada con la manera en que el país se percibe a sí mismo.

*Asimilación:* también se le ha llamado el «modelo francés» o la «idea del crisol», e implica la subordinación de un grupo a otro en sentido cultural, social y político. El objetivo puede considerarse como la pérdida parcial o total de la identidad del inmigrante cuando se funde con el grupo mayoritario o es absorbido por la mayoría.

*Integración:* el término integración implica asumir un proceso en el que la población autóctona y la minoría que se ha establecido en el mismo sitio, se amalgaman gradualmente en ciertos aspectos y avanzan hacia la igualdad en los niveles culturales, políticos y socioeconómicos, convirtiéndose en una sola unidad poblacional, mientras mantienen elementos de su propia identidad originaria.

Durante las últimas décadas, el concepto de integración se ha transformado. Ahora implica también conceptos de igualdad en aspectos tales como derechos, libertad de elección y diversidad cultural. Apap argumenta que *el concepto de integración está siendo ampliamente sustituido por conceptos de igualdad de derechos...* (Apap, 2002, p. 3). No estoy de acuerdo en que la integración haya sido sustituida ampliamente por ese concepto. Pero dentro de la expansión del concepto llegamos a conclusiones similares: hoy, la integración tiene que ser mutua y esto plantea exigencias tanto a los grupos minoritarios como mayoritarios. En pocas palabras, la integración significa reciprocidad.

*«Es un proceso en dos sentidos. No son sólo los inmigrantes quienes tienen que adoptar la cultura de la mayoría de la sociedad, sino que la sociedad mayoritaria también tiene que asimilar nuevas maneras de pensar y comportarse. Es difícil medir la integración, pero uno de los baremos es, sin duda alguna, el éxito alcanzado en el establecimiento de reciprocidad e iguales derechos entre la minoría y la mayoría. Sobre esta base, la política de integración significa proporcionar unos antecedentes adecuados que lleven a esa reciprocidad».* (Apap:2002. p.3)

### **Esclarecer el concepto de ciudadanía**

El desarrollo en la comprensión de la integración, los flujos migratorios y de refugiados, y la globalización como tal, ha revitalizado el debate sobre la ciudadanía y ha

dado lugar a un amplio abanico de cuestiones relacionadas con las políticas de los gobiernos en el campo de la ciudadanía.

*«Los inmigrantes plantean un reto a las concepciones tradicionales sobre los estados como entidades poblacionales autocontenidas» (Zolberg, 1987).*

Una clara prueba de ello es que la llegada de inmigrantes ha cuestionado la definición de ser miembro de una comunidad, antes tan evidente por sí misma, y por lo tanto cuestiona la ciudadanía formal dentro de un territorio nacional. La razón de esto es que, de alguna manera, cada persona que se encuentra dentro de las fronteras de un país es miembro de alguna comunidad, debido al hecho de que toma parte en la vida del país de acogida por ser un vecino, tener un trabajo, quizá pagar impuestos o enviar a los niños a la escuela, o por hacer uso, de cualquier otra manera, de los servicios públicos del país (esto incluye a los inmigrantes ilegales).

De todos modos, la ciudadanía implica muchísimo más que sólo estar presente en una determinada comunidad o ser miembro de ella. Es difícil definir cualquier concepto que se transforma con el paso del tiempo, pero en este artículo la comprensión de la ciudadanía sigue las líneas que ha enunciado García (1993):

*«La ciudadanía, en el mundo moderno, comprende prácticas legales, económicas, políticas y sociales que definen la calidad de miembro de una sociedad y que se contraponen a las fracturas sociales. En este sentido, la práctica de la ciudadanía se convierte en un método de inclusión social que da los mismos derechos básicos a personas de diferentes edades, sexos, creencias o color de piel. Es este aspecto de la ciudadanía el que ha contribuido a la legitimidad del estado moderno».* (García, 1993, p. 19)

El debate sobre la ciudadanía hace aflorar una serie de temas tales como los límites de la ciudadanía. También se ha convertido en un problema de legitimidad. ¿Hasta dónde puede universalizarse la ciudadanía y hasta qué punto se puede excluir a las personas?

En lo tocante a este artículo, y de ahí los ejemplos daneses, el tema de la ciudadanía se vuelve interesante con respecto a cuestiones de derechos, obligaciones e igualdad, en pocas palabras, de reciprocidad. Además, el debate ciudadano actual debe contemplarse como una parte más de la complejidad en torno a las migraciones.

## **Globalización y conectividad**

Como ya se ha enunciado, la migración debe ser vista en términos de globalización, que aquí se refiere a las cambiantes interconexiones e interdependencias políticas y económicas entre las naciones. La hipótesis subyacente es que «el mundo se está convirtiendo en un sitio con un sistema único». Por consiguiente, aquí la globalización abarca también el término global. Globalización ha significado un desplazamiento sustancial del poder de los estados a los mercados. Hoy la producción, el mercadeo, las estructuras financieras y los procesos están destinados más a un mercado mundial que a un mercado nacional.

La globalización fue identificada por Giddens (1990) como consecuencia de la modernidad y como transformación en tiempo y espacio.

En el mundo globalizado estamos vinculados unos con otros. Nuestras vidas están conectadas a través del medio ambiente y de nuestra dependencia compartida de la atmósfera y los océanos. Los riesgos comunes, por supuesto, se han vuelto más obvios con la globalización, y con el tiempo se han establecido más y más conexiones entre la gente. Mulgan ha optado por denominar estas conexiones como conectividad (*connexity*), que identifica como algo constantemente presente, ya que nuestra elección de conducir un automóvil o tirar basura afecta directamente a otros. La conectividad es ubicua mediante una economía global que hace que la viabilidad de un pueblo en la Inglaterra nororiental dependa del capital coreano y de mercados en Alemania, y mediante sistemas de comunicación que ahora interconectan cerca de un millardo de sitios a través del teléfono, de Internet y de la miríada de imágenes transmitidas por las estaciones de televisión <sup>3</sup>.

El espíritu distintivo y la dinámica de la conectividad pueden describirse como la velocidad de cambio en las nuevas tecnologías comparada con industrias de mayor base material, el impulso económico para maximizar las conexiones y el valor atribuido a multiplicidades, complementariedades y diferencias.

### **Parte 1. Migración masiva: teorías actuales, hechos básicos y dilemas fundamentales**

#### **Teorías actuales**

---

<sup>3</sup> Esta parte ha sido escrita fundamentalmente sobre la base del libro de Mulgan titulado "Conectividad" y una entrevista concedida por él a Resurgence 184

Hasta hace muy poco, la mayoría de las teorías y análisis de las migraciones tendían a enfocar el fenómeno a través de los conceptos de factores *push* y *pull*.

Poner la migración bajo el escrutinio de las teorías push y pull está en consonancia con el deseo de detectar las tendencias que hacen que la gente se desplace. También es una vía para estimar los riesgos que la migración masiva presenta a las sociedades involucradas. Pero como el mundo ha cambiado y la diversidad de las diferentes categorías migratorias se ha hecho obvia, las teorías push y pull han mostrado sus deficiencias.

Por ejemplo, no se toman en consideración los contextos históricos cambiantes. Las teorías no toman en cuenta o, al menos, son incapaces de explicar la diversidad de flujos migratorios. Por ejemplo, por qué ciertos países sufren grandes flujos de migrantes y otros, en condiciones similares o peores, no. Tampoco logran explicar las diferencias individuales en los modelos migratorios. Es como si fueran incapaces de detectar la dinámica de los movimientos migratorios. Las teorías no siguen la evolución de la migración desde el origen, a través de cambios en su composición y volumen. Tampoco toman en cuenta los flujos inversos y las remesas de fondos, o al menos las condiciones políticas y estructurales en origen y destino, elementos todos que están presentes a la hora de conformar la migración.<sup>4</sup>

La percepción de una gran diversidad dentro del campo de la migración ha llevado a algunos a cambiar el enfoque teórico de las migraciones masivas. Algunos analistas argumentan que la evaluación de la migración internacional debe ser contextualmente específica, e incluso en ese caso los factores determinantes de la migración y que son generados por ella pueden ser de muy difícil identificación.

*«Si las teorías de la migración internacional pueden decirnos algo, es que la dinámica y los modelos de la migración son tan complejos que casi están fuera del alcance de una teorización efectiva, sin dudas a nivel medio y macro». (Collinson, 1999, p. 5)*

A pesar de las dificultades de una teorización efectiva de la migración internacional, han surgido nuevos enfoques aplicables. Uno de ellos es el «enfoque sistémico» propuesto por Kritz, Lim y Zlotnik en «International migration systems – a global approach» («Sistemas de migración internacional: un enfoque global»).

---

<sup>4</sup> Para una elaboración más detallada, ver Kritz, Lim y Zlotnik, 1992

Los procesos migratorios se interpretan de manera diferente dependiendo de los nexos que se eligen para el análisis. Este tipo de complejidad va a mostrar algunas deficiencias de las teorías push y pull. Si la migración internacional fuera perfectamente medible, los sistemas podrían ser delimitados analizando las matrices de flujos de llegada, flujos inversos y flujos netos de migrantes entre todos los países, que incluyen tanto a los extranjeros como a los ciudadanos, y su evolución a través del tiempo. Generalmente esos datos no están disponibles y como consecuencia, se requieren otros enfoques. (Kritz, Lim y Zlotnik, 1992)

Kritz, Lim y Zlotnik intentaron comprender las tendencias y modelos cambiantes de la migración internacional contemporánea mediante la adopción de una perspectiva dinámica. El «enfoque sistémico» ofrece una vía para examinar la migración internacional como un sistema vinculado a dos o más países. Los autores alegan que los modelos de migración internacional deben ser examinados con relación a otros flujos internacionales, como por ejemplo de información, capital, bienes y tecnología.

La línea de razonamiento consiste en que los flujos migratorios directos e inversos entre los países de envío y de acogida contribuyen a la formación de sistemas que evolucionan y cambian con el tiempo en respuesta tanto a la dinámica del proceso migratorio en sí como a los procesos que se ponen en movimiento por otros eventos en un mundo global. Pero en el caso de las teorías sistémicas en general siempre existe, según Luhman, el riesgo de incertidumbre, que aquí significa la complejidad de la globalización.

Sin embargo, es importante continuar analizando estas ideas de flujos directos e inversos. No sólo como flujos migratorios, sino también en el aspecto de la integración. Estos flujos son importantes para motivar el proceso gradual de fusión que se necesita para crear algo así como una identidad común, un sistema que puede ayudar a minimizar el riesgo de incertidumbre.

### **Migración, globalización y seguridad**

Migración y globalización constituyen procesos extremadamente complejos, que no se prestan a ninguna predicción precisa, y no constituyen un tema o proceso único o claramente identificable por su propia esencia.

«Migración» denota una enorme variedad de desplazamientos humanos de diferentes tipos. «Globalización» es un término que «puede referirse a cualquier cosa, desde Internet hasta una hamburguesa». (Collinson, 1999, p. 2)

Debido a la tecnología y al rápido crecimiento de la población mundial, el mundo se hará más interconectado que lo que es ahora. Ser dependiente ha creado la «sociedad del riesgo» (Beck, 1992) <sup>5</sup>. Aquí, los riesgos están relacionados con el concepto de «seguridad», y Giddens alegó a principios de los noventa <sup>6</sup> que la naturaleza del riesgo ha cambiado. Hay una «globalización del riesgo en el sentido de intensidad», y en términos del «creciente número de eventos aleatorios que afectan a todos, o al menos a un porcentaje muy elevado de personas en el planeta», es decir, un cambio en la división internacional del trabajo.

Hoy, la seguridad consiste en sentirse seguro, sabiendo que la mayor cantidad posible de personas respeta esos mismos valores. Las amenazas expuestas van contra los individuos y su propia identidad. Para Giddens, la diferencia principal entre la modernidad y las formaciones sociales tradicionales es el dinamismo de lo moderno. Los procesos dinámicos siguen siendo característicos para los estados posmodernos más pluralistas, más complejos. *El estado posmoderno es el que define valores sobre todo relativos al individuo*. (Cooper, 2000, p. 31). Con la aparición de los estados posmodernos, también apareció un orden internacional posmoderno: «El nuevo orden mundial», donde *la seguridad está basada en la transparencia, la franqueza mutua, la interdependencia y la vulnerabilidad mutua* (Cooper, 2000, p. 20), dejando que la moral y los valores se conviertan en los nuevos baremos de lo que es correcto o equivocado. Por ejemplo, en la era posterior a la Guerra Fría, se entrega ayuda extranjera basándose en el presupuesto de una buena administración <sup>7</sup> con la esperanza de que esto minimice la vulnerabilidad mutua.

Reconocer una vulnerabilidad global mutua es reconocer también un mundo de conectividad que plantea nuevos dilemas. El entrelazamiento de conexiones ha coincidido con el surgimiento de una cultura en la que la libertad individual se valora por enci-

---

<sup>5</sup> Para Beck, el mundo contemporáneo se caracteriza por riesgos tales como la contaminación nuclear y química, que afecta a las personas según nuevos modelos en un mundo donde sus desigualdades sólo se relacionan parcialmente con los ingresos y la riqueza.

<sup>6</sup> El concepto de riesgo está basado principalmente en las concepciones de Giddens, formuladas en "The Consequences of Modernity" ("Las consecuencias de la modernidad", 1990) y "Modernity and Self Identity" ("Modernidad y autoidentidad", 1991).

<sup>7</sup> Buena administración es un concepto cuya definición concisa es discutible, ya que se basa en valores actuales de Occidente; sin embargo, aquí la buena administración está representada por valores similares a los utilizados por Cooper para describir la seguridad.

ma de cualquier otra cosa. Por todo el mundo se han emprendido batallas para garantizar la libertad de asociación, creencia y expresión, así como la libertad de comercio, y generalmente se han ganado. No es sólo en el capitalismo de consumo donde el derecho a elegir es considerado casi como un principio sagrado. Se refleja en la ley internacional, donde la libertad de expresión es un valor supremo.

### **Hechos básicos: tendencias migratorias en un contexto global y sus dilemas**

Del «nuevo orden mundial» han surgido nuevas características para esta era. En «Global migration trends and asylum» («Tendencias migratorias globales y asilo»), Susan Martin reconoce 7 tendencias principales que afectan actualmente a la migración internacional y las respuestas globales, incluyendo políticas y prácticas de asilo. Ellas son:

- Creciente integración económica y globalización.
- Intereses geopolíticos cambiantes en la era posterior a la Guerra Fría.
- Tendencias demográficas y roles de género cambiantes.
- Transnacionalismo en aumento, pues los migrantes pueden vivir realmente en dos o más países a la vez.
- Innovación tecnológica en aumento.
- Dependencia creciente de contrabandistas, traficantes y otros intermediarios.
- Armonización de políticas migratorias mediante mecanismos regionales e internacionales.

Estas tendencias, por supuesto, son interdependientes. El desplazamiento de los intereses geopolíticos ha cambiado el discurso del planeta. La seguridad ya no es Oriente contra Occidente; no se trata de qué bloque está representado en qué parte del mundo. Hoy, los «valores correctos» bastan para que la comunidad internacional intervenga en lo que antes se hubiera considerado un conflicto interno, por ejemplo las guerras de los Balcanes.

No obstante, la necesidad de tener el control sigue siendo un parámetro medible en la política internacional y es la causa por la que las teorías push y pull aún desempeñan algún papel cuando se trata de discernir los conceptos básicos de la migración masiva. Y

las teorías todavía son útiles cuando se les ve como una combinación de factores <sup>8</sup>; por ejemplo, muchas regulaciones aprobadas por las diferentes naciones-estados, basadas en la evaluación de factores push, o sea lo que hace desplazarse a la gente. Por ejemplo, la migración voluntaria y la migración forzada son categorías de migración.

*«La migración voluntaria se sustenta en redes bien desarrolladas que vinculan el suministro de fuerza de trabajo con la demanda empresarial de trabajadores de alta calificación o sin calificación. La migración forzada es alimentada por conflictos, atropellos de los derechos humanos y represión política, que desplazan a la gente de su hogar» (Martin, 2001, p. 1).*

Esto crea problemas en el asilo, porque las mismas regulaciones no son capaces de establecer suficientes distinciones entre diferentes categorías migratorias; en particular, porque establecer esas distinciones no es tan simple como pudiera parecer su categorización. Las condiciones para esas categorías siguen cambiando: nuevos conflictos, demanda de mano de obra, etc. Además, existen muchos casos fronterizos en las categorías ya existentes. Por ejemplo, para los migrantes voluntarios puede haber problemas presionantes, que los compele a buscar nuevos hogares, y con frecuencia esos problemas adquieren una magnitud tal que les imposibilita el regreso.

Además, las amenazas no son más que la incapacidad de controlar un mundo que cambia con rapidez. La ayuda mediante la «buena administración» intenta asegurar el futuro, influyendo en los regímenes para que se comporten de manera fiable, para que sea más fácil evaluar los riesgos. Y ahora la pobreza en los países del Tercer Mundo se percibe como un riesgo más directo que nunca. Los riesgos se materializan particularmente en movimientos migratorios causados por conflictos y crisis, que dan lugar a refugiados.

La necesidad de una nueva forma de seguridad tiene un nexo con la «creciente globalización e integración económica» que alienta más desplazamientos transnacionales. La creciente integración económica depende de que «el mundo se convierta en un solo lugar», un lugar de paz, seguridad y transparencia. Aquí, los avances tecnológicos entran en juego de forma natural, los flujos de información y viajeros ocurren con una facilidad nunca antes vista. Por ejemplo, crean posibilidades para que la creciente integración económica dependa de un mercado laboral flexible. Esto, a su vez, se enlaza en una relación compleja entre el capital globalizado y una gran parte del mercado laboral, que tiene vín-

---

<sup>8</sup> El artículo de Susan Martins está escrito en parte sobre la base de teorías push y pull.

culos territoriales. Ello ilustra la continua e importante interacción de los factores globalizadores y territoriales en el mundo.

Esto conduce a una interconexión con la migración transnacional emergente, que a su vez está conectada a la innovación tecnológica. Además, hoy la información sobre un lugar geográfico se obtiene con facilidad, lo que ha transformado claramente el miedo de las personas a trasladarse a lo desconocido. La nueva tecnología también ha creado la posibilidad de vivir realmente en más de un sitio. Muchas comunidades en la diáspora también estimulan esto.

El conocimiento de una nueva vida alienta de forma natural a las personas a enfrentarse al riesgo del desplazamiento. Aquí, los factores territoriales vuelven a ganar importancia, en particular con respecto a las diferentes restricciones que «la tierra de las oportunidades» impone a los migrantes. La creación del tráfico ilegal de seres humanos es uno de los resultados que ha obligado a la sociedad internacional a trabajar unida para armonizar ciertas leyes. Aunque con relación a esto, es importante mencionar el aspecto regional de las crisis de refugiados en especial, así como de otros tipos de migraciones. La mayor parte de las migraciones tiene lugar dentro de los continentes, por lo que en este momento, la propensión a desplazarse muy lejos no es la mayor amenaza que plantea la migración.

El último problema para analizar aquí es la integración. El mundo puede parecer que está compuesto por multitud de partes soberanas, pero la más profunda realidad es que se trata de un mundo moderno, hecho de múltiples conexiones que tienen que integrarse. La integración significa conexiones, significa interactuar y adaptarse a nuevas costumbres. Una vez en un país, el migrante plantea una amenaza a la identidad de las sociedades existentes, que se ven forzadas a enfrentarse y a veces a adaptarse a costumbres diferentes. Como ninguna sociedad es estática, no estamos ante nada nuevo. Lo que es nuevo es la velocidad de cambio traída por la globalización. Además, la conciencia de las comunidades de la diáspora está creciendo. Estas dos cosas pueden hacer que la gente sea más renuente a la diversidad y cree tensiones que se reflejan en leyes migratorias estrictas.

También presentan riesgos paradójicos, tales como naciones-estado que intentan proteger sus propias idiosincrasias impidiendo la entrada de migrantes porque plantean una amenaza a la estructura social del país de acogida. Por el contrario, los migrantes y las comunidades en la diáspora pueden parecer renuentes a integrarse en su nueva sociedad. Es como si las dos partes fueran incapaces de reconocer la conectividad y se centraran de manera exagerada en los derechos a mantener lo que antes fuera una identidad individual.

## Conclusiones de la primera parte

El propósito de la primera parte ha sido presentar algunas de las tendencias actuales de investigación de la migración y conectarlas con la globalización, para señalar algunos de los riesgos que parece presentar la migración. Riesgos que necesitamos gestionar de mejor manera en el futuro.

Los movimientos migratorios influyen y son influidos por los procesos dinámicos de la globalización, de ahí que se presenten las teorías de «enfoque sistémico». Como se señaló anteriormente, los movimientos migratorios están interconectados y tienen lugar dentro de contextos nacionales y transnacionales, cuyas dimensiones políticas, económicas, tecnológicas y sociales siempre están cambiando; en parte, como respuesta a la retroalimentación y los ajustes que surgen del propio flujo migratorio. Todas estas interconexiones subrayan el hecho de que la globalización ha creado una interdependencia mutua más intensa entre los países, mediante mercados, comunicación, finanzas, crímenes y cultura, que también puede ser interpretada como un grado de conectividad sin precedentes.

El hecho de la conectividad hace relevante el enfoque sistémico, ya que toma en consideración la retroalimentación y los ajustes, pero también porque reconoce, entre otros factores, la importancia de la influencia cultural e histórica en lo que hace desplazarse a las personas. Situar la migración dentro de un enfoque sistémico hace posible nuevas perspectivas sobre la dinámica y los cambios de los procesos.

El cambio se apoya no sólo en estructuras, sino también en mentalidades. Entonces, un enfoque estratégico implica cultivar personas portadoras de responsabilidad que, debido a diferentes correlaciones, reconozcan su impacto en el mundo. Se trata de darse cuenta de las implicaciones de los cambios tras todo el concepto de orden social que alguna vez perteneció a la derecha reaccionaria, pero ahora también es importante para los progresistas. Otros ilustran esto como la sociedad-riesgo.

Sin cosas en las que las personas puedan apoyarse, como trabajos seguros, calles seguras y comida y agua seguros, la gente tiende de manera natural a dedicar sus energías únicamente para sí mismos, y a protegerse a sí mismos y a sus familias de los riesgos. Sin confianza en un orden social duradero, la gente descubre que tiene que dedicar todas sus energías físicas a la supervivencia en lugar de dirigirlas hacia fuera para enriquecer el mundo y la sociedad en la que está inmersa. Los hechos de la conectividad no con-

vierten automáticamente a la gente en más tolerante, responsable o comprensiva. Pero la conectividad constituye un nuevo ambiente que exige una respuesta creativa. Y una respuesta creativa podría ser, obviamente, cultivar a las personas mediante la información para hacerlas capaces de sentir, al menos, empatía hacia otras diferentes de ellas.

Esto puede dar lugar o no a una comprensión que llevará a una coexistencia más pacífica en el mundo, pero la esencia de explorar la migración a través de los ojos de la conectividad consiste en que se trata de un enfoque nuevo y por consiguiente puede ayudar a detectar hechos que anteriormente se pasaron por alto, así como posibles soluciones.

Eso, tras reconocer que el mundo está conectado para lo bueno y para lo malo. Y esto obliga a dar algunas nuevas respuestas. Entre ellas, Mulgan recalca la necesidad de órdenes sociales basados en la reciprocidad, la transparencia y el diálogo, y no los órdenes jerárquicos que gobernaron las sociedades en el pasado. Las sociedades emergentes que estudien cuidadosamente la conectividad evolucionarán hacia una integración superior mediante la aceptación de que forman parte de una red de interdependencia mutua.

Los factores que se toman en consideración cuando se intenta resolver la migración masiva a nivel internacional son muy complejas y parecen casi interminables. Pero tiempo atrás, en 1943, Eugene Kulischer llevó a cabo un estudio sobre movimientos de población en Europa. Declaró:

*«...la edad moderna no inventó nuevas formas de migración sino más bien alteró drásticamente los medios y condiciones de las viejas formas».* (Kulischer, 1943, p. 96)

E intentar gestionar la migración de masas hoy significa detectar las condiciones de migración internacional en constante alteración. Significa aceptar lo obvio: la paradoja entre la cambiante complejidad y la diversidad de la escena política internacional, y el discurso, aún existente, de la sociedad internacional que opera dentro de la esfera del control como el parámetro vital del éxito. Muchos intentos para resolver temas de migración internacional fallan debido al anacronismo existente al aferrarse a demasiados conceptos en una era posmoderna (y algunos alegarán incluso que más allá). Quiero señalar que nunca seremos capaces de controlar totalmente cada aspecto de la complejidad. Por lo tanto, si queremos marcar la diferencia, debemos cambiar el criterio del éxito, comenzando, por ejemplo, por la reformulación de nuestra comprensión del mundo y de los términos que usamos para describirlo. Debemos darnos cuenta de que luchamos para canalizar la complejidad pero que nunca podremos controlarla del todo.

## **Parte 2 Detección de procesos de integración en Dinamarca**

### **Presentación de ejemplos del proceso de integración danés.**

El proceso de integración danés se caracteriza usualmente por el debate que lo rodea. Los debates se refieren a solicitantes de asilo, refugiados, inmigrantes, sus descendientes y todo lo que pueda ser consecuencia de su presencia. Es difícil que transcurra un día sin un artículo, un debate o un comentario en los medios.

El Ministerio danés de Integración tiene un sitio web accesible para el público, destinado a obtener una visión de lo que ocurre desde el punto de vista del Gobierno. Aquí, por supuesto, no se puede obviar la parcialidad de una oficina administrativa que quiere además promover sus iniciativas. Por otro lado, el equilibrio se logra debido a las numerosas ONG que también publican sus puntos de vistas e interpretaciones del proceso de integración. Por consiguiente, en Dinamarca existe el terreno para un debate abierto y diverso, lo que debe destacarse como uno de los elementos positivos en el debate danés.

Sin embargo, hay también señales que implican que la gente no aprovecha las oportunidades para obtener información, y que parte del debate se basa en rumores, argumentos infundados o ejemplos muy generales. Esto no ha ayudado de ninguna manera a que el proceso de integración danés establezca reciprocidad e iguales derechos entre la minoría y la mayoría.

En este momento, el proceso de integración danés se caracteriza desgraciadamente por malas noticias sobre los inmigrantes. Los puntos focales son los problemas que ellos crean y cuánto le cuestan los inmigrantes a la sociedad. Y es verdad que tratar de integrar culturas diferentes no es una tarea fácil. A veces más bien parece un choque de civilizaciones. Pero desde mi punto de vista resulta vergonzoso que el proceso de integración en Dinamarca parezca estar fallando debido al éxito de apelar al factor del miedo.

Hoy, la seguridad significa sentirse seguro, y los estudios <sup>9</sup> muestran que muchos daneses parecen sentirse inseguros con respecto a los cambios que ha traído la globalización. Un indicio de ello es la renuencia a ingresar de lleno en la UE. También se puede detectar en la terminología utilizada. Como se mencionó anteriormente, Dinamarca se ha apartado lentamente del uso de términos tales como «trabajador extranjero», lo que debe-

---

<sup>9</sup> Goul Andersen, documentos de trabajo, serie 17 2002.

ría implicar un discurso más inclusivo, y esto es una realidad para cierta parte del debate. Por tanto, el discurso danés, en muchos de sus enfoques, se ha vuelto más inclusivo cuando se trata de integrar a los inmigrantes en la sociedad danesa. Por otra parte, aún quedan muchas señales de un enfoque más orientado a la asimilación. La insistencia en este punto puede ser parcialmente adscrita a la xenofobia que, según algunos denuncian, existe en diferentes niveles del debate danés. No estoy muy segura de que se utilice correctamente la xenofobia en este contexto, porque no creo que sea tan simple como atribuir los problemas de la integración sólo a la xenofobia. Pero no puedo negar que, a primera vista, las tendencias pueden ser interpretadas como señales de temores.

El estudio mencionado en la nota al pie se titula «Actitudes danesas hacia la inmigración» y, fuera de contexto, algunos de los resultados muestran que gran parte de los daneses también se sienten inseguros con respecto a los temas que conciernen a los inmigrantes. Esto puede atribuirse a debates en los medios, a veces muy hostiles y xenófobos. La libertad de expresión dificulta censurar lo que pueda decirse en el debate <sup>10</sup> y algunos partidos dentro del parlamento danés utilizan sin duda la estrategia de la inseguridad cuando se manifiestan sobre los problemas de la inmigración y la integración en Dinamarca. Por ahora, el discurso dominante es el de que «si recibimos a menos, menos problemas». Y sin dudas, las nuevas políticas de asilo e inmigración que han sido adoptadas por el nuevo gobierno liberal y conservador siguen el discurso dominante.

Con eso como fondo, se puede establecer que existe un discurso xenófobo entre algunos políticos, ciudadanos y medios, que ha marcado la agenda y ha dado como resultado leyes muy estrictas sobre inmigración e integración, impuestas en los dos últimos años en Dinamarca. Así que incluso si el nuevo gobierno danés es más estricto que los socialdemócratas y social-liberales que gobernaron anteriormente, habría que decir que el discurso ha circulado durante un período de tiempo más largo que lo que lleva en el poder la administración actual. Por tanto, se podría argumentar que el gobierno «sólo» actúa según la voluntad del pueblo danés.

Una ilustración de una ley danesa estricta es la llamada «Paquete de introducción o Ayuda inicial», según la cual los refugiados reciben mucho menos que los ciudadanos daneses por concepto de asistencia social. En pocas palabras, la historia de las ayudas inferiores es la siguiente: antes del 1/1/1999, los refugiados recibían las mismas ayudas

---

<sup>10</sup> Aunque existe una legislación contra la calumnia, también hay un párrafo sobre lo que se puede decir con respecto al racismo y la discriminación como tales.

que los ciudadanos daneses. Del 1/1/1999 al 31/1/2000, el «paquete introductorio» significó que a los refugiados les dieran cantidades significativamente menores de dinero que a los ciudadanos daneses. El «paquete de introducción» debía entregarse durante tres años, en el «período de integración». Esto volvió a cambiar desde 1/2/2000 hasta 30/6/2002, cuando las cantidades concedidas de nuevo volvieron a ser las mismas para los refugiados y los ciudadanos daneses. A partir del 1/7/2002, se introdujo la «Ayuda inicial», que reflejaba restricciones adicionales en el proceso de integración danés. Las cantidades otorgadas desde el verano de 2002 y en adelante son aún menores que las que se dieron desde 1/1/1999 hasta 31/1/2000, cuando el método experimental del palo y la zanahoria se probó por primera vez. Además de la reducida cantidad que se entrega actualmente, está el hecho de que los refugiados no reciben la misma ayuda que un ciudadano danés hasta después de siete años.

¿Cuáles serán las consecuencias del nuevo sistema de «ayuda inicial»? Es obvio que contribuirá a crear una nueva clase baja mediante siete años de pobreza. Y, además, quién puede culpar a la gente que lucha en el estrato más bajo de la sociedad si resulta que no tienen fuerzas para integrarse correctamente. Esto también llevará a la polarización y a nuevas tensiones entre los grupos sociales. Además, la ayuda inicial puede ser interpretada como una discriminación económica extrema que se implementa mediante la legislación. Esto se dirige con toda claridad contra los principios del modelo de sociedad del bienestar escandinava y los derechos humanos (las convenciones sobre refugiados), aunque hay que tener en mente que el gobierno ofrecerá una argumentación diferente. La consecuencia será un cierto tipo de discriminación institucionalizada que dará paso a la discriminación personal, ya que la prensa, los políticos y los que establecen la agenda pública proponen un discurso de actitudes discriminatorias y xenófobas hacia los inmigrantes, y especialmente los refugiados.

Aunque aquí es importante recordar que mientras la discusión sobre minorías étnicas se base en un discurso de integración, será difícil documentar la discriminación o la falta de igualdad. Sobre todo mientras el discurso de integración se caracterice también por ciertos aspectos de asimilación.

Del ejemplo dado más arriba se pueden establecer muchas consecuencias negativas. Aunque es igualmente importante señalar que el proceso de integración danés y su debate no son totalmente malos. Ante todo, existen otras áreas de las políticas de integración en las que los fondos asignados siguen siendo los mismos, por ejemplo los esfuerzos para

intentar prevenir situaciones de casamientos forzados, etc. Por tanto, el gobierno danés puede ser aplaudido por tomar una posición sobre los temas migratorios, así como por actuar en nombre de lo que ellos consideran que es la voluntad de la mayoría del público. Y cuando se lee cualquiera de los expedientes de la Dinamarca oficial relativos a la integración, hay muchos puntos brillantes sobre la manera en que esta política ha dado como resultado mayores tasas de empleo entre los inmigrantes. Estas historias vienen a demostrar que ahora esos inmigrantes -debido a las acciones emprendidas- se han asimilado o integrado en la sociedad danesa. Y como tal, es difícil acusarlos por actuar de acuerdo a sus creencias, sobre todo en un gobierno de mayoría.

Por supuesto, todo esto puede entenderse como consecuencia de un discurso muy xenófobo, pero para ser imparciales se necesita una visión más equilibrada de la xenofobia danesa. Especialmente, porque los síntomas extraídos del ejemplo danés no son exclusivos. Hay varios ejemplos de leyes migratorias estrictas y xenofobia por todo el mundo, que se expresan en el discurso cultural del país en particular. Así, los ejemplos del «paquete introductorio» o la descripción de la forma en que también puede ser visto el debate danés no contribuyen al propósito de hacer de Dinamarca un mal ejemplo. Más bien son un intento de indagar cuáles pueden ser las razones tras esas tendencias de cerrar nuestras fronteras debido al temor a lo extranjero. Y en nuestra sociedad-riesgo globalizada, el miedo es sin duda la razón principal. Como argumenta Bauman en «Community» («Comunidad»), se trata de buscar la seguridad en un mundo inseguro (Bauman 2001).

Por último, un punto muy importante que dimana de una visión equilibrada de la xenofobia, es el planteamiento de las siguientes preguntas: ¿está creciendo verdaderamente la xenofobia?, y si esto es verdad, ¿en comparación con qué?. ¿Con un mundo que era muy diferente cuando se hicieron las anteriores encuestas?. ¿Cómo es posible medir un fenómeno de esa manera sin relacionarlo con todos los demás factores de la sociedad que lo rodea?. Mi planteamiento es que, en general, las actitudes de los daneses relativas a la inmigración y la integración son un fenómeno multifacético. No es posible postular que los daneses, en general, estén reaccionando en contra de la globalización y temen a todo lo nuevo o extranjero. Los daneses, al igual que otras culturas, implementan constantemente costumbres extranjeras a través de la comida, el arte y los viajes. Incluso muchos daneses llegan a manifestar su amor por cualquier cosa exótica. Cuando se analizan con más detalle diferentes encuestas, el resultado predominante es un abanico de actitudes ambivalentes, tanto en sentido negativo como positivo. Las respuestas revelan tanto dudas basadas en la falta de conocimientos como muchos matices que demuestran la capacidad de enfocar el debate sobre

inmigración desde muchas perspectivas. Esto demuestra que es difícil reducir un debate con tantas facetas a simples problemas de xenofobia o a discursos públicos.

Un mundo complejo exige perspectivas más amplias. Por supuesto, las personas reaccionan ante la información que reciben, que es suministrada básicamente por los medios. Y sobre este punto, sí, sería conveniente que muchos de los que establecen la agenda pública estuvieran más alerta cuando crean sensaciones y estereotipos. El hecho es que este tipo de información no se vuelve interesante hasta que las personas no tienen que adoptar una posición activa sobre esos temas. Y entonces, sus opiniones son influenciadas por muchas más cosas que la agenda pública. Así, basamos nuestra opinión en muchas experiencias diversas, lo que al menos demuestra que no existen respuestas fáciles a los problemas de la migración masiva: nuestras reacciones diferentes y a veces impredecibles, se basan en un mundo multifacético.

### **Conclusiones de la segunda parte**

Ante todo, permítanme decir una vez más que la situación relativa a la integración en Dinamarca no es únicamente negativa. Esto no significa que considere aceptable el «paquete de introducción», y creo que en el debate danés hay muchos temas que tenemos que afrontar. Personalmente, no estoy segura de que las leyes migratorias más estrictas sean la respuesta a nada. Pero lo positivo que debe ser subrayado en esta formulación es que tenemos un debate.

Opto por interpretar estas estrictas leyes de inmigración como una falta de igualdad con respecto a derechos y obligaciones. Un asunto importante es: ¿cómo esperamos integrar a la gente cuando no les concedemos ningún derecho?. Entonces, ¿qué nos da derecho a esperar que ellos cumplan con las obligaciones que les imponemos?

Hay una falta de reciprocidad que, en mi opinión, proporciona una explicación para los fallos obvios en el proceso de integración danés mejor que la xenofobia. Si vamos a utilizar el modelo palo/zanahoria, lo que quisiera ver entonces es cómo le damos la vuelta. Diciéndole al inmigrante que mientras más rápido consiga un empleo, más pronto le otorgaremos residencia permanente e, incluso, la ciudadanía. Para mí, eso sería un estímulo para la integración que aseguraría el futuro del inmigrante y le daría a él o a ella una razón para establecerse de manera más permanente, y de contribuir así positivamente tanto a su propio futuro como al del estado.

Como se dijo en la segunda parte, el gobierno danés usa estas nuevas leyes estrictas para enviar el mensaje de que está haciendo algo activamente para resolver los problemas, y se puede decir que prestan atención a lo que se cree que es la voz preocupada de la mayoría.

Se trata de encontrar un equilibrio entre derechos y obligaciones, y después se trata de ser justos. También se trata de decidir si como sociedad queremos realmente la igualdad para todos, sabiendo que en este momento Dinamarca no trata de la misma manera a los que viven en el país. Hay una división entre ciudadanos y no ciudadanos cuando hablamos de derechos y obligaciones, pero todo el mundo debe ser tratado como ciudadanos iguales. Uno puede preguntar si Dinamarca, como país, tiene el derecho a exigir tanto cuando los derechos no tienen carácter recíproco. Es una señal de que los refugiados deben sentirse privilegiados porque se les permita entrar en nuestro país y, por consiguiente, están obligados a hacer todo lo que exijamos de ellos. Incluyendo funcionar como clase baja, que es lo que probablemente creen estas leyes estrictas. Pero la discusión de iguales derechos para todos no tiene por qué ser, en su esencia, una discusión sobre xenofobia. Quizá es sólo una señal de un estilo de vida más individualista, en el que la cortesía no llega hasta la inclusión de la decencia más elemental.

En este punto, hay que señalar cuáles son las conclusiones que pueden extraerse del debate danés sobre inmigración e integración. En ocasiones parece que los bandos antiinmigración y proinmigración se manifiestan desproporcionadamente en la discusión. Los eventos se distorsionan, lo que hacen que, desde fuera, sea difícil comprender el discurso danés. Por tanto, la perspectiva internacional sobre Dinamarca también se distorsiona, lo que es comprensible ya que el debate es complejo y multifacético. Tampoco ayuda al debate danés sobre inmigración el hecho de que parece haber muchas interpretaciones erróneas de los hechos; la gente lee las estadísticas de la misma manera que el diablo lee la Biblia. Se interpretan las estadísticas de la manera que cada cual considera adecuado, siempre que sirva a sus propósitos. Esto era de esperar, pero el sacar el tema de quicio y el hacer hincapié en el factor miedo no contribuyen a que ocurra un proceso de integración más pacífico.

Entonces, de repente, el problema de la inmigración no es muy diferente de otros asuntos que surgen cuando se vive en la era de la sociedad-riesgo; por ejemplo, en

---

<sup>1</sup> Fuente: Departamento de Educación

<sup>2</sup> *Zabaltzen* del mes de octubre, revista editada por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del G.V.

muchas partes el debate pudo ser un desacuerdo de tipo ambiental o algo por el estilo. Pienso que la única diferencia real es que aquí el riesgo está personificado en seres humanos reales.

## **Conclusiones**

El conocimiento del volumen y dirección del desplazamiento internacional de población ha estado acompañado por la creciente percepción de que la migración está vinculada con la globalización. De la manera que es ahora, la migración podría no ser reconocida o representada en el balance principal de la economía global. Aunque no hay dudas de que esta percepción ha alentado un nuevo debate o, al menos, una nueva investigación y nuevas conclusiones sobre un debate que tiene lugar desde hace mucho y está muy investigado. Sin embargo, las nuevas tecnologías crean una nueva sociedad avanzada, compleja y conectada. ¿Y cuáles deben ser nuestras respuestas a esto?

En el caso de la migración masiva, todo se reduce en primera instancia a confrontarla con los cambios en el resto del mundo, porque la migración no es un fenómeno nuevo. Pero de todos modos, las condiciones han cambiado. En un mundo complejo y globalizado, unido por la conectividad, la verdad objetiva en el tema de la migración es difícil de atrapar. Todo está en la mirada del que la percibe. Por consiguiente, todo se basa en los enfoques que logren detectar las conexiones, entendiendo que la conectividad significa reacciones en cadena o lo que es lo mismo, eventos imprevistos. Por tanto, se necesitan estrategias que mejoren nuestra capacidad de maniobra en territorio desconocido. De todos modos, sacar a la luz semejantes estrategias significa también llegar al fondo de las cosas. Esto puede parecer obvio, lo que nos hace que no sigamos investigando, pero quizá sea tiempo de reexaminar viejas teorías e ideas concernientes a la migración masiva y la integración, no reutilizándolas sino buscando nuevas conexiones. Además, en la época de los discursos y la gran narrativa, también parece una buena idea comenzar a escuchar lo que dicen sobre la experiencia que han adquirido quienes en este campo se dedican a aspectos prácticos.

Los grandes obstáculos aquí, como ilustran los ejemplos anteriores, son los aspectos políticos y mediáticos. El hecho de que los países de acogida tienen que considerar la opinión del público sobre un tema que está más «caliente» que nunca. Por consiguiente, las soluciones teóricas no sirven de nada si no bajan, o no pueden bajar, hasta la opinión pública. Además, mientras no se concilien las leyes migratorias internacionales y las leyes nacionales e internacionales sean en sí tan diferentes, la solución de los problemas,

desafortunadamente, no tendrá lugar en un futuro próximo. Una sugerencia como la de intentar simplificar y armonizar las leyes internacionales parece ser la respuesta obvia. Pero hasta ahora, sólo el mundo académico ha sido capaz de coincidir en ello. Cuando se llega a la esfera política y práctica, el juego cambia totalmente. Los problemas surgen cuando se intenta implementarlos. No es una tarea fácil hacer que las diferentes naciones-estados lleguen a un acuerdo y acepten una responsabilidad compartida.

Los procesos migratorios masivos son difíciles de predecir, lo que hace que su «evaluación de riesgos» sea difícil y de complicada gestión. Para todas las partes implicadas, el futuro queda bajo una luz incierta. Plantea cuestiones fundamentales sobre derechos y valores, cuyas respuestas resultan con frecuencia incómodas. Las migraciones masivas de hoy nos obligan a reconocer la imperfección del mundo posmoderno. Aquí el argumento es que, debido a muchas imperfecciones y decisiones «irracionales», el mundo de hoy es muy desordenado y caótico. Y esa es la razón precisa por la que la transparencia en la administración y en otros sistemas es importante para posibilitar la «evaluación de riesgos» de los procesos que tienen lugar, así como su dinámica subyacente. A su vez, esto dará la posibilidad de gestionar con éxito semejantes procesos y dinámicas.

Como un enfoque para gestionar los procesos y la dinámica de los sistemas migratorios, este artículo propone reanalizar las viejas ideas y reflexionar en ellas, considerando a la vez los hechos de la conectividad. Gestionar los desplazamientos de las migraciones masivas significa intervenir conscientemente en los sistemas de migraciones masivas según lo que esté ocurriendo. Resulta esencial preguntar cómo cada uno de los elementos puede ser interpretado en el contexto elegido. Uno de los aspectos de la elaboración de teorías nuevas consiste en hallar enfoques que revelen cómo acoplan todos los elementos, y a continuación se conviertan en preguntas activas que lleven a la acción en cada una de las áreas que se necesiten.

En ocasiones parece que tenemos miedo de decir las cosas simples o retomar lo obvio por miedo a que no nos tomen en serio. Aunque en la búsqueda de la respuesta correcta, mi prerrogativa es agitar en busca de las ideas más alternativas que surjan, con la esperanza de encontrar soluciones no convencionales y no copiadas.

Esforzarse por gestionar la migración significa también trabajar hacia una integración superior a todos los niveles de la sociedad. Una de las maneras de hacerlo es cultivando la mente de las personas para hacerlas capaces de aceptar la responsabilidad y de reconocer el impacto que causan en el mundo. Ese impacto puede parecer mínimo, pero

debido felizmente a la «red de interdependencia mutua», se expandirá como las ondas en el agua.

## **Perspectivas**

Desafortunadamente, este artículo no contiene ninguna solución específica. Su propósito consiste en mostrar diferentes vías para enfocar el problema y mostrar que, en el futuro, la respuesta quizá podría ser un enfoque más orientado a la práctica. He intentado decir que la vida es más que financiar puestos de trabajo y educación. También trata de las conexiones intermedias. Las barreras son mayores de lo que imaginamos, y esa es la razón por la que, en el futuro, tenemos que ser mejores al encuestar a personas reales, gracias al conocimiento ganado por la práctica y la experiencia. Y en lo relativo a los inmigrantes, es necesario darse cuenta de que no desean un tratamiento especial. Sólo quieren ser tratados con igualdad, y sobre todo sentirse seguros dentro de un marco seguro. En esencia, necesitamos crear oportunidades iguales para todos.

Necesitamos más acción y menos teoría, tenemos que desplazar la atención a los problemas prácticos. Los enfoques teóricos son, generalmente, las bases para las reglas, regulaciones y estrategias que se ponen en funcionamiento. Pero si uno pregunta a las personas involucradas en la práctica, a veces ya saben que eso no va a funcionar. ¿Cómo puede ser que el conocimiento práctico está en ocasiones tan lejos de lo que los políticos y expertos desearían que ocurriera?. ¿Qué vamos a hacer con el abismo existente entre el conocimiento práctico y lo que los políticos y científicos creen saber?

No hay mucha tradición de utilizar, para crear el cambio, el conocimiento basado en la investigación que incrementamos continuamente. La mayor parte del conocimiento producido por las ciencias sociales parece servir sólo para informar o ilustrar, y también existe una demanda de ese tipo de conocimiento. Pero en comparación, hay muy poco conocimiento sobre qué hacer con la información proporcionada. Cuando se investiga, por ejemplo, la migración, es bueno saber que aproximadamente unos 150 millones de personas viven fuera de su país de origen, pero necesitamos seguir profundizando. ¿Cómo transformamos ese conocimiento para crear las bases del cambio? ¿Cuál es la forma mejor y más práctica para gestionar el conocimiento?

El conocimiento en las ciencias sociales exige períodos de investigación muy prolongados, y una vez se hacen públicos los resultados, el mundo puede haber cambiado. Por tanto, requiere una continua atención centrada en las áreas de que se trate. No basta

con prestar atención a un problema sólo cuando aparece en los titulares. Hubiera sido mejor si alguien se hubiera interesado en los riesgos potenciales antes de que se convirtieran en un problema; hoy, por el contrario, la realidad parece ser que analizamos cuando hemos fallado.

No se trata de que alguna vez podamos predecir el futuro con precisión. Pero necesitamos ser mejores a la hora de manejar la complejidad, lo que exige una percepción constante, el deseo de trabajar juntos los políticos, los investigadores y la gente. Esto crearía una base más sólida para la evaluación de riesgos en el futuro mientras se trabaja constructivamente hacia la conformación del presente y del futuro.

Tenemos que indagar cómo obtener investigaciones actualizadas que puedan dar respuestas cuando la sociedad necesita respuestas. Pero deben permanecer tan imparciales y no sometidas a influencias como sea posible.

Una sugerencia podría ser indagar en el conocimiento ya existente, y mejorar mediante su categorización y compartiéndolo, para no producir los mismos datos una y otra vez. Afortunadamente hay algunas tendencias que señalan que este es el camino por el que avanza la investigación. Más y más personas parecen comprender la necesidad de incrementar las exigencias hacia la calidad de las investigaciones, para que las ciencias sociales sean parte de lo que capacita a los políticos a la hora de adoptar las políticas correctas. Necesitamos programas de investigación que garanticen que el conocimiento se produzca, a todos los niveles, sobre una base más sólida. Entonces, necesitamos cerciorarnos de que esos niveles coordinan su conocimiento, de manera que pueda jugar su papel cuando llegue el momento de planear cómo insertar la investigación en todas las áreas diferentes que toca.

Y, finalmente, significa tener el valor de admitir que existe un punto de saturación en toda zona geográfica. Por tanto, no podemos acoger o invitar a todos los que quieren emigrar a Europa, incluso si quisiéramos hacerlo. Por tanto, una parte de la solución de los problemas de inmigración en un mundo globalizado es, obviamente, hacer más habitables las zonas para las personas que viven allí. Eso significa hacerlas más seguras, sostenibles y cómodas, y entonces se trata de manifestar un respeto recíproco hacia lo que difiere de las creencias de cada uno. Y con el conocimiento y la tecnología de hoy, podemos lograrlo. La pregunta es: ¿estamos dispuestos a pagar el precio?

## **Bibliografía**

Apap, J. (2001) «**Extending citizenship to third country nationals**». Documentos de trabajo CEPS. Resumen CEPS n.º 175.

Apap, J. (2002) «**The development of European Citizenship and its relevance to the integration of refugees**». Documentos de trabajo CEPS, resumen CEPS n.º 180

Axelrod, R. y Cohen, M.D. (2000) «**Harnessing Complexity**». New York, Basic Books

Beck, U. (1992) «**Risk Society – towards a new modernity**». Ludwig-Maximilian University Munich

Cohen, R. (1997). «**Diasporas, the Nation-State and Globalisation**», en Gungwu, Wang (ed.). **Globals History and Migrations** . Boulder CO & Oxford. Westview Press

Collinson, S. (1999) «**Globalisation and the dynamics of international migration: implications for the refugee regime**». en la serie New Issues in Refugee Research (Nuevos temas en la investigación sobre refugiados) de UNHCR

Cooper, R (2000/1996) «**The Postmodern state and the world order**». Londres, Demos

Etzioni-Halevy, E. (2000) «**Linkage Deficits in Transnational Politics**». Bar-Ilan University, Israel. Artículo presentado al Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Quebec, Canadá, agosto de 2000.

García, S. (1993), «**Europe's Fragmented Identities and the Frontiers of Citizenship**» en RIIA Discussion Papers n.º 45, Londres, The Royal Institute of International Affairs.

Giddens, A. (1990), «**The Consequences of Modernity**», Cambridge. Polity Press

Giddens, A. (1991), «**Modernity and Self Identity**», Cambridge. Polity Press

Hammar, T. (1992) «**European Immigration Policy**», Reino Unido. Cambridge University Press

Kritz, M. M., Lim, L. L. y Zlotnik, H. (1992) «**International migration systems – a global approach**», Oxford. Clarendon Press

Kulischer, E. (1943) «**Europe on the move: War and Population Changes 1917-1947**», Nueva York. Columbia University Press

Luhmann, N. (1984), «**Sociale systemer: Grundris til en alem teori**». Oversat af Joh Cederstroem og Jens Rasmussen 2000 Copenhagen, Hans Reitzels Forlag.

Martin, S. F. (2001), «**Global migration trends and asylum**», en la serie New Issues in Refugee Research (Nuevos temas en la investigación sobre refugiados) de UNHCR

Mulgan, J. (1998/1997) «**Connexity**». Londres, Vintage

Sassen, Saskia (1998) «**Globalization and its discontents**». Nueva York, The New Press.

Shanahan, Suzanna (1999) «**Scripted Debates: Twentieth-Century Immigration and citizenship Policy in Great Britain, Ireland, and the United States.**». En Hanagan y Tilly (1999), «**Extending citizenship, reconfiguring states**», Lanham, Maryland. Rowman & Littlefield publishers, inc.

Veenkamp. T. (2002) «**Kick off document**» («**Documento de expulsión**»), para un proyecto de gestión de la migración de masas, en asociación con el Ministerio de Justicia de Holanda. Londres, Demos.

Zolberg, A. (1987), «**Keeping them out: Ethical dilemmas of immigration policy**», en Robert J. Myers, *International ethics in the nuclear age (Ética internacional en la era nuclear)*, Lanham, Maryland. University Press of America, pp. 261-297.

**Joaquín ARANGO VILA-BELDA**

Director del Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones  
Director del Programa de Doctorado sobre Migraciones Internacionales,  
Instituto Universitario Ortega y Gasset

El tiempo es oro y en algunas ocasiones como ésta, platino. Por tanto procuraré gastar poco en prolegómenos, excepto, naturalmente, para agradecer las amabilísimas palabras del Presidente de la sesión y la invitación del Consejo Vasco del Movimiento Europeo.

Es un placer colaborar con tan noble institución, y otro no menor venir a Bilbao.

Consciente de que el camino a recorrer en el desarrollo del asunto que me ha tocado en suerte iba a ser inevitablemente largo, y consciente de que cuando el camino es largo y el tiempo corto no hay más remedio que recorrerlo a gran velocidad, lo que entraña riesgos, he optado por recurrir a la ayuda de medios técnicos que faciliten el seguimiento de una argumentación inevitablemente larga, aunque trataré de comprimirla al máximo.

En los minutos que siguen vamos a tratar de las políticas de inmigración en la Unión Europea, y no tanto de las políticas de inmigración de la Unión Europea, aunque alguna alusión haremos a ellas al final de la intervención. Sobre todo pretendo hablar de las dificultades a las que se enfrentan las políticas de inmigración en nuestros días y los dilemas a los que se ven confrontadas, en particular en el ámbito de la Unión Europea.

Principio requieren las cosas, y cualquier punto de partida puede servir para ello. En este caso, uno adecuado puede ser el estado de malestar generalizado observable en casi todo el mundo en relación con la inmigración y las políticas que los poderes públicos ponen en práctica para gestionarla. Sería fácil aducir infinidad de ejemplos e indicadores de ese estado de malestar. Uno es la constante revisión de las políticas de inmigración que los distintos gobiernos llevan a cabo y su sustitución por otras. Por lo que hace a España, en este momento se está anunciando una nueva reforma de la ley de extranjería; si la reforma se lleva a término, en el corto tiempo transcurrido desde el año 2000 habremos conocido cuatro leyes. Italia y Portugal acaban de adoptar nuevas leyes de inmigración. El número de veces que Dinamarca ha modificado su legislación de inmigración en los últimos años se acerca a la treintena. Muchos países europeos salen aproximadamente a una ley de inmigración, o equivalente, por legislatura. Ello apunta a una evaluación negativa de los resultados de esas políticas, y pone de manifiesto un estado de insatisfacción con las mismas que se corresponde en el plano de las opiniones públicas con un estado de malestar difuso que las encuestas revelan nítidamente, con el ascenso de partidos de extrema derecha que hacen bandera de la hostilidad hacia los inmigrantes y, muchas veces, con una ominosa proliferación de incidentes xenófobos que en algunos países se cuentan por miles.

Asistimos así a una llamativa paradoja: nunca, como en nuestros días, han sido tan abundantes y prominentes las políticas de inmigración, nunca ha habido tantas, y, sin embargo, nunca ha sido mayor la insatisfacción. En efecto, las políticas de inmigración son una planta reciente. En su mayoría datan de mediados de los años 1970. Antes de esa época apenas existían políticas de control, y si existían apenas había interés por llevarlas a la práctica: la libre circulación de las personas era la norma, por lo menos en la práctica. Por su parte, la integración de los inmigrantes generalmente se dejaba a la espontaneidad del mercado de trabajo, de la economía y de la sociedad civil.

Desde hace aproximadamente un cuarto de siglo, por el contrario, las políticas de inmigración se han abierto camino como una de las más destacadas y prioritarias áreas de políticas públicas; y, sin embargo, el malestar persiste o se acrecienta, lo que, a su vez, contrasta con lo que ocurría en el pasado. Ese malestar dista de ser privativo de Europa, pero sí es especialmente sentido entre nosotros, por razones que se expondrán a lo largo de la presentación, pero que pueden sintetizarse de momento diciendo que los países europeos se encuentran entre el Scylla del reconocimiento de obligaciones morales y políticas propio de sociedades democráticas y el Caribdis de fuertes reticencias hacia la recepción de inmigrantes y su plena incorporación a la sociedad y a la nación.

El inicio del estado de cosas al que estamos aludiendo también puede fecharse *grosso modo* en los años centrales de la década de los 70 del pasado siglo, en los albores de una nueva era en la historia de las migraciones internacionales. Y en la raíz del mismo podemos encontrar un conjunto de grandes transformaciones históricas que no podemos sino enumerar someramente aquí.

En primer lugar, en la génesis de este nuevo estado de cosas se encuentra, a mi juicio, una considerable ampliación de la nómina de países receptores de inmigración. Hace tan sólo 50 ó 60 años, nueve de cada diez inmigrantes iban a parar a cinco grandes países receptores: Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Australia, todos ellos países de dimensiones continentales y naciones nuevas en proceso de formación, hijas de la inmigración, constituidas desde el primer momento por inmigrantes, y para las que la venida de inmigrantes suponía grandes economías de escala.

Pues bien, en los últimos cincuenta años a la lista de países receptores se han añadido una veintena de países europeos; media docena de países ricos en petróleo en el Golfo Pérsico; y otros tantos en la región del Asia-Pacífico. Todos ellos presentan características muy distintas a las de los tradicionales países de inmigración. Son, por lo general, países de dimensiones reducidas, en los que la población ha pugnado en el pasado con recursos escasos; estados viejos que se consideran a sí mismos completos o terminados y que hace siglos dejaron atrás la fase de la construcción nacional; y sociedades presididas por concepciones excluyentes de la nación y la nacionalidad.

En segundo lugar, en los últimos tres decenios se ha producido una considerable mundialización de los flujos migratorios, correlato en este terreno de la famosa globalización. No es el momento de entrar a discutir si la globalización se extiende a las migraciones internacionales. El hecho indiscutible es que éstas se han mundializado. Si el número de países receptores de inmigración se ha incrementado considerablemente, como acabamos de ver, el de países cuyos nacionales participan significativamente en los flujos internacionales lo ha hecho aún en mayor medida. Si en el pasado nueve de cada diez inmigrantes eran europeos, ahora nueve de cada diez proceden de países desfavorecidos en Asia, África, América Latina y el Este de Europa. Entonces el mapa mundial de las migraciones internacionales podía dibujarse con unas pocas flechas de gran grosor que partían del Viejo Continente y desembocaban en los Nuevos Mundos; ese mapa es hoy incomparablemente más complejo, y aparece cruzado por infinidad de líneas más delgadas que conectan prácticamente cualquier punto del globo con cualquier otro. Ello

ha supuesto –lo que, a mi juicio, constituye un hecho histórico decisivo, la sustitución del predominio de los europeos en los flujos internacionales por el de africanos, asiáticos y latinoamericanos.

Durante ese mismo lapso de tiempo, en los países receptores se ha producido una disminución relativa de la demanda de trabajo, tanto por procesos de mecanización e intensificación de capital y tecnología como por una nueva división internacional del trabajo que ha relegado las operaciones más intensivas en trabajo a países con niveles salariales más bajos. No sólo se ha contraído la demanda de trabajo en los países receptores en términos relativos, sino que además el grueso de ella se ha desplazado de sectores centrales de la agricultura, la industria y la manufactura a áreas relativamente marginales y subalternas del mercado de trabajo. Estos cambios económicos han afectado destacadamente a la demanda de trabajo foráneo y a su inserción en el mercado de trabajo.

Se han producido otros cambios importantes, de los que no tengo tiempo para ocuparme, en las sociedades contemporáneas –entre los que se cuentan la extensión de los modernos Estados del bienestar– que resultan decisivos para entender la nueva fisonomía de las migraciones internacionales. Pero no puedo dejar de aludir, por su influencia condicionante sobre las políticas de inmigración en las sociedades democráticas, al desarrollo, aproximadamente en el último medio siglo, de nuevos estándares morales que se abren camino trabajosamente a través de conquistas o avances que frecuentemente se plasman en convenios internacionales o en declaraciones internacionales de derechos, y que de este modo obligan a los Estados que suscriben estas convenciones internacionales. Así, en la segunda mitad del siglo XX hemos asistido al reconocimiento del derecho de asilo con la Convención de Ginebra de 1951 y el protocolo de 1967, la práctica generalizada de la reunificación familiar o la proscripción de la selección de inmigrantes por criterios étnicos. A este respecto vale la pena recordar que, hasta mediados de la década de los 1960, sociedades tan respetables como Australia o Canadá tenían leyes de inmigración que se definían por la ominosa expresión “white only”, sólo blancos, y que desde entonces ese tipo de criterios pasó a considerarse incompatible con la sensibilidad moral y política de las sociedades democráticas. Algo parecido ocurrió con la legislación basada en cuotas nacionales que hasta esa fecha existía en Estados Unidos. El mismo progreso moral ha llevado al reconocimiento de una cierta cuota de derechos a los inmigrantes irregulares, a proscribir las deportaciones colectivas o a la judicialización de las órdenes de expulsión de extranjeros. Todo ello puede sintetizarse en lo que se ha dado en llamar el paradigma de los derechos

humanos, que consiste en la gradual emergencia de un *corpus* mal definido de derechos internacionalmente reconocidos que pueden ser esgrimidos por inmigrantes incluso contra la voluntad del Estado que los alberga. En no pocas ocasiones, esas demandas han sido amparadas por tribunales de justicia. Aunque todavía limitado, este progreso moral de las sociedades democráticas supone el reconocimiento de derechos a los inmigrantes que emanan de fuentes distintas de la soberanía nacional, y al tiempo una auto-limitación por parte de estas sociedades que afecta de manera importante a sus políticas de inmigración.

Este conjunto de cambios históricos tiene considerables consecuencias e implicaciones encadenadas. Las dos más primigenias son, a mi juicio, la aparición de un gran desequilibrio entre oferta y demanda de inmigrantes, por expresarlo en términos económicos y la multiculturalización de las sociedades receptoras.

Por lo que hace a la primera, el número de candidatos a la emigración se ha multiplicado, tanto porque el número de países de origen ha aumentado y sigue aumentando constantemente como por el fortísimo crecimiento de la población que ha tenido lugar en el último medio siglo en Asia, África y América Latina, lo que ha multiplicado el número de personas que objetivamente se beneficiarían, al menos en términos materiales, si se desplazaran a países donde las oportunidades de vida son mayores. Por el otro lado de la relación, la demanda de inmigrantes, entendida como lo que los economistas denominan ‘demanda solvente’, esto es, la capacidad efectiva de acogida de los países receptores o el número de inmigrantes que los países receptores están dispuestos a aceptar, ha disminuido, ha dejado de ser prácticamente ilimitada y, por el contrario, está severamente limitada. Se ha creado, por ello, un gran desequilibrio entre oferta y demanda, entre el número de aspirantes a la emigración –muchas veces sólo potenciales, porque la mayor parte de ellos desisten de intentarlo– y el que los países receptores están dispuestos a admitir.

La segunda gran consecuencia es el fuerte impacto sobre la etnicidad de las sociedades receptoras, que deriva del cambio en la composición de los flujos migratorios resultante del hecho de que la mayor parte de los inmigrantes procedan ahora de Asia, África, América Latina y Europa Central y Oriental. Ello está conduciendo, en un corto espacio de tiempo, a una transformación de profundidad e implicaciones sin precedentes en las sociedades receptoras: a su conversión en sociedades multiculturales y pluriétnicas.

El paisaje social de Londres, París, Ámsterdam o Berlín, y no digamos el de New York, Sydney o Toronto, es radicalmente diferente del que existía hace cincuenta años. Esa transformación se encuentra en estadios más incipientes en países de inmigración reciente, como España o Italia, pero incluso en éstos el número de nacionalidades con una presencia significativa entre la población inmigrada no tiene parangón con lo que ocurría en el pasado. En el caso de España puede hablarse de no menos de veinte; en el de Italia se acerca a las cincuenta.

La combinación de todos los cambios anteriores resulta en un cambio profundo en la valoración de la inmigración. Si bien a ésta nunca le han faltado enemigos, si bien en cualquier sociedad siempre han existido segmentos sociales adversos, en el pasado tendía a prevalecer una valoración positiva de la misma. Basta analizar la mitología dominante en el imaginario colectivo de las viejas sociedades receptoras para confirmarlo. Aunque no sólo, la inmigración también era vista como una fuente de oportunidades, como un flujo de vivificación económica, cultural y de todo orden, incluso como una bicoca o una bendición. Por el contrario, hoy en día la inmigración es vista ante todo como un problema que hay que gestionar, mitigar, adelgazar, cuando no combatir, como un riesgo y como un motivo de preocupación.

Todo ello desemboca, a su vez, en la generalización de las políticas de control de flujos, de restricción de entradas y permanencias. Todos los países receptores en nuestros días controlan y limitan la admisión de inmigrantes. La libre circulación es un hecho del pasado. La norma es la existencia de barreras y fronteras que tratan de impedir la entrada, o seleccionar, o filtrar, y en todo caso controlar.

Pero es importante tener en cuenta que ese control se realiza con diferentes orientaciones y modalidades. A grandísimos rasgos, y en función de sus orientaciones y regímenes de políticas de inmigración, pueden distinguirse tres grandes grupos de sociedades receptoras. Hay algunas, en primer lugar, relativamente abiertas a la inmigración. Son muy pocas: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Aunque controlan, seleccionan y filtran, admiten cada año un número no desdeñable de inmigrantes. El segundo grupo es el constituido por sociedades democráticas, que por serlo, reconocen obligaciones morales y políticas, así como sus implicaciones, pero que exhiben fuertes reticencias hacia la inmigración y procuran admitir al mínimo número posible de inmigrantes. La inmensa mayoría de ellas se encuentran en Europa, aunque también hay que incluir en esa lista a Japón. Hay, finalmente, un tercer grupo, del que tendemos

a olvidarnos, y son las sociedades receptoras no democráticas o autocráticas, que tienden a admitir exclusivamente inmigrantes temporales, con contratos de corta duración, sin más derechos que los estipulados en el contrato ni otra autoridad que el empleador y el Ministro del Interior. Desde luego no reconocen el derecho de asilo, ni la reagrupación familiar, ni la posibilidad de la naturalización, llevando a los extremos más impensables el utilitarismo que muchas veces preside las políticas de inmigración.

Centrándonos en nuestro ámbito, el de la Unión Europea, caracterizado por esa contradicción entre el reconocimiento de obligaciones morales y políticas y la existencia de fuertes reticencias a la admisión de inmigrantes, las políticas de inmigración se articulan en torno a lo que se ha venido conociendo como *los tres ejes* de las políticas de inmigración. Esta expresión adquirió carta de naturaleza en una comunicación de la Comisión Europea de 1994. En textos recientes de la misma Comisión, como la Comunicación de noviembre de 2000 a la que más adelante se hará alusión, se habla de cuatro ejes —el cuarto es la política de asilo—, pero, en realidad, ésta última se encuadra ante todo en las políticas de control y admisión, por lo que no hay dificultad en mantener la idea de la trilogía, de los tres ejes que se engarzan en un discurso aparentemente coherente, que podemos calificar de canónico. En su columna vertebral, este discurso sostiene, en primer lugar, que, habida cuenta de que la capacidad de acogida de las sociedades europeas no es ilimitada, es preciso limitar el número de los admitidos, y por ello debemos poner en práctica políticas de control de entradas y permanencias para admitir sólo a los que necesitemos o podamos integrar; en segundo lugar, que debemos integrar a los que ya están y tienen derecho a permanecer, mediante políticas de integración; y, en tercer lugar, que debemos contribuir a eliminar las causas que mueven a la emigración en los países de origen, a través de políticas de cooperación al desarrollo, esto es, políticas de cooperación internacional al desarrollo como alternativa a la emigración. Hay que decir que este tercer eje, más retórico que efectivo, está lejos de tener la misma entidad que los otros dos. Cumple, ante todo, una función legitimadora, de relaciones públicas, cuando no de mera alimentación de buenas conciencias.

No cabe duda de que, de esas tres vertientes, la prioritaria es la primera, las políticas de control. Estas son las que parecen ocupar un lugar más destacado en las preocupaciones de los poderes públicos y pesar más en la mente de los ciudadanos. El tenor de esas políticas en Europa ha sido, desde mediados de los años 70, fuertemente restrictivo, hasta el punto de que en la década siguiente fueron frecuentemente definidas con la expresión

*inmigración cero*. Obviamente, el término no debe tomarse literalmente, sino asintóticamente, como el menor volumen posible de inmigración. El hecho cierto es que, desde la primera crisis del petróleo que siguió a la guerra de Yom Kippur y puso fin a la larga onda expansiva que había comenzado con la reconstrucción post-bélica, los países europeos entonces receptores de inmigración cerraron las puertas a ésta, especialmente a la inmigración de trabajadores, y ese cierre se ha perpetuado hasta la fecha.

El paradigma *inmigración cero* sigue básicamente vigente en nuestros días, a pesar de su demostrada inviabilidad y sus altos costes. En efecto, varias razones lo hacen inviable. La primera deriva del hecho de que las sociedades democráticas no pueden dejar de reconocer algunas circunstancias o condiciones que habilitan a determinadas personas a establecerse en su territorio. Hay, sobre todo, dos grandes títulos habilitantes: uno es el derecho a vivir en familia, que da lugar a los flujos conducentes a la reagrupación familiar; el segundo es el derecho al asilo reconocido por la Convención de Ginebra, que obliga a admitir a los que aducen persecución. Principalmente por esas dos vías, los países europeos han seguido recibiendo inmigrantes –incluidos los demandantes de asilo– a pesar del cierre de las fronteras a la inmigración.

Además, en medidas variables y cambiantes, también han recibido inmigrantes irregulares, que son los que han entrado o permanecido soslayando alguna de las restricciones existentes. Ello se explica, por un lado, porque no hay ninguna frontera totalmente impermeable ni ninguna regulación que no sea susceptible de vulneración; y, por otro, porque en las sociedades europeas existe demanda de trabajo foráneo y, cuando hay demanda y oferta, la realidad tiende a imponerse sobre las leyes y la demanda termina siendo satisfecha, aunque no sin producir tensiones y anomalías. La contradicción entre la demanda de trabajo foráneo y las restricciones políticas a la entrada de inmigrantes ha sido a veces sintetizada en la literatura con la expresión *estados versus mercados*, que pone de manifiesto la existencia de intereses contrapuestos entre la esfera política, sensible a la opinión pública y preocupada por los intereses electorales, y la empresarial, preocupada ante todo por cubrir ventajosamente sus necesidades laborales.

Aunque las dificultades varían grandemente de unas a otras, ningún estado democrático consigue controlar totalmente las entradas a su territorio. Ninguno puede evitar un cierto número de entradas clandestinas, por lugares no autorizados o por los puestos fronterizos pero provistos de documentos falsos u ocultos en vehículos. No obstante, la mayoría de los inmigrantes irregulares entran legalmente. No pocos proceden de países a cuyos nacionales

el estado receptor no exige visado. Otros entran con permisos de estancia de corta duración, o con visados de turista o de estudiante, y permanecen más allá de la caducidad de esos visados o participan en actividades económicas para las que esos títulos no habilitan. Especialmente difícil es el control de entradas en sociedades que reciben decenas de millones de visitantes cada año, y en aquellas cuya ubicación las convierte en cruces de caminos.

Es posible que este control se haya hecho aún más difícil desde que existe el famoso convenio de Schengen. Aunque su primordial razón de ser fue la supresión de las fronteras interiores en la Unión Europea, el convenio de Schengen es generalmente visto como una iniciativa, de naturaleza eminentemente restrictiva y policial, dirigida sobre todo al reforzamiento de las fronteras exteriores. Siendo ello básicamente cierto, es muy posible que últimamente esté teniendo la contrapartida imprevista de incrementar las dificultades de controlar las fronteras comunes y, consiguientemente, las oportunidades de los candidatos a la inmigración irregular. Abundan, en efecto, los ejemplos de inmigrantes que entran en la Unión Europea por países distintos a aquéllos en los que pretenden establecerse, buscando los eslabones más débiles de la cadena de control, y confiando en que el celo de los policías de fronteras sea menor al saber que el destino del que entra es un país distinto del suyo.

En todo caso, dado que la mayoría de los inmigrantes irregulares entra legalmente, no basta con el control de entradas. Es preciso, además, controlar las permanencias, lo que resulta más difícil todavía. En las sociedades democráticas, los controles callejeros de documentación no suelen estar bien vistos, y menos aún las redadas; en algunas ni siquiera tienen sentido, porque los ciudadanos no están obligados a portar prueba alguna de identidad. En todo caso, la eficacia de estos controles está limitada por las grandes dificultades que rodean a la última *ratio* del control: la posibilidad de expulsar del territorio a los que se encuentran en situación irregular. Además de las complicaciones logísticas que entrañan, a veces formidables, y de los costes que implican, las expulsiones de inmigrantes requieren que haya un país dispuesto a admitirlos, lo que no siempre ocurre. De hecho, la mayoría de las órdenes de expulsión no se materializa.

En muchos países, el desajuste entre demanda de trabajo y políticas restrictivas resulta sobre todo en inmigración irregular; en otros, generalmente allí donde el control de fronteras y permanencias es más eficiente, en demanda de asilo. La persistencia de los tres tipos de flujos citados a lo largo del cuarto de siglo transcurrido desde el cierre de las fronteras ha creado, sobre todo en algunos países, una impresión ciudadana generalizada de

que los Estados son incapaces de controlar sus fronteras, y ha generado un síndrome de fortaleza sitiada.

Más allá de su eficacia limitada, las políticas de control generan considerables y crecientes costes –financieros y de personal– y producen importantes consecuencias no deseadas. En primer lugar, el deseo de esquivarlas desemboca en innumerables tragedias humanas, desde los numerosos fallecimientos de desgraciados pasajeros de las *pateras* que cruzan el estrecho de Gibraltar o el brazo de mar que separa el Sahara de las islas Canarias, o de los desvencijados barcos que intentan alcanzar las costas italianas, a los que pierden la vida en camiones frigoríficos, en *trailers* mal ventilados o en los bajos de trenes o autobuses. Además, la proliferación de estos tráficos ha dado lugar al desarrollo de una poderosa industria de la migración clandestina, generadora de beneficios astronómicos, comparables a los que depara el narcotráfico o el tráfico de armas. Otra consecuencia no querida es la saturación de los cauces establecidos para la demanda de asilo. Otra más, de naturaleza perversa, es su contribución a la fijación de los inmigrantes en el territorio, reduciendo su propensión a la circulación: cuanto mayores son los costes de entrada, mayor es, razonablemente, la inclinación del que ha conseguido entrar a quedarse y no arriesgarse a no poder volver a entrar si sale. Y una consecuencia final es la considerable prominencia, rayana en la obsesión, que ha adquirido la figura del inmigrante irregular. La denominada “lucha contra la inmigración ilegal” – por lo general dirigida más contra los inmigrantes irregulares que contra los factores generadores de irregularidad– se ha convertido en la máxima prioridad de las políticas de inmigración en Europa occidental, como atestigua la cumbre de Sevilla de la Unión Europea de la primavera de 2002.

La figura del inmigrante irregular, a la que frecuentemente se adjetiva de *ilegal*, es imprescindible para las políticas de control, en tanto que condición *sine qua non* para poner en valor la migración regular o legal. La credibilidad de las políticas de control exige la distinción nítida entre regulares e irregulares, e incluso un cierto grado de severidad en relación con los últimos. Lo contrario podría ser visto como una renuncia a la efectividad de aquéllas.

Al mismo tiempo, por las razones expuestas, evitar proporciones variables de irregularidad resulta prácticamente imposible en la mayoría de las sociedades receptoras de naturaleza democrática. Y, por otra parte, un cierto número de factores, entre los que se cuentan el garantismo de los sistemas jurídicos, las necesidades del mercado de trabajo y

las aludidas dificultades para expulsar a los que se encuentran en situación irregular, resultan en márgenes considerables de permisibilidad y tolerancia al respecto.

En no pocos países resulta innegable la existencia de una verdadera demanda de trabajadores irregulares. No pocos empresarios buscan el trabajo irregular y se benefician de él.

Ello determina la existencia de parcelas cronificadas de la realidad que están sustraídas al imperio de la ley y al Estado de derecho, con las consiguientes dosis de incertidumbre, vulnerabilidad y explotabilidad. La irregularidad da lugar a un sinnúmero de abusos y constituye un obstáculo de primera magnitud para la integración social de quienes se encuentran en tal situación. Más flagrante es aún la existencia de limbos legales, auténticas *áreas grises* entre la legalidad y la ilegalidad, como la paradigmáticamente representada por quienes han recibido una orden de expulsión que no puede ser ejecutada. Como la condición irregular no constituye delito, no pueden ser enviados a prisión. Tampoco pueden ser retenidos –lo que de por sí constituye una figura jurídicamente dudosa– en centros de internamiento más allá de un cierto tiempo, tras el cual tienen que ser devueltos a las calles, sin derecho a trabajar, sin posibilidad de alquilar una vivienda, y poseyendo como todo documento legal la orden de expulsión.

En suma, la existencia de proporciones más o menos extensas de inmigrantes irregulares es una consecuencia inevitable de las políticas restrictivas y una faceta crónica de la realidad migratoria, y de ella derivan considerables dilemas, contradicciones y consecuencias no deseadas.

Y no parecen existir soluciones satisfactorias. Las regularizaciones extraordinarias han demostrado no serlo. Siempre tienen la pretensión de ser la última y siempre son la penúltima. Intentan poner el contador a cero, pero éste siempre vuelve a los niveles anteriores a la regularización. Hay, desde luego, otros mecanismos más discretos –y por ello potencialmente más eficaces– de regularización de base individual, preferentemente ligados al empleo, pero para ser eficaces deben ser amplios y liberales, y en ese caso es difícil que no constituyan un acicate para quienes no tienen otra opción que las vías irregulares.

Las políticas restrictivas vigentes en el conjunto de la Unión Europea encuentran especiales dificultades en los miembros meridionales de la misma, porque son mayores las dificultades para el control de fronteras y permanencias, y porque la demanda de tra-

bajo foráneo parece ser más vigorosa que en los países del norte. En consecuencia, las proporciones de inmigrantes en situación irregular son también más abultadas.

La falta de tiempo me impide prestar la atención debida a los otros dos ejes de las políticas de inmigración. Las de integración constituyen la segunda gran vertiente, especialmente en los países del noroeste europeo que devinieron sociedades de inmigración hace varios decenios. Algún estudioso ha aludido a ellos como ‘sociedades post-migratorias’, porque buena parte de sus preocupaciones actuales son consecuencia de los flujos de inmigración masivos recibidos en el pasado, sobre todo en el tercer cuarto del siglo XX.

Cualquier intento de descripción en breve espacio de las políticas de integración que se practican en Europa correría el riesgo de incurrir en generalizaciones abusivas que no harían honor a su extraordinaria diversidad, dado que se ocupan de realidades peculiares en cada país y que están influidas por tradiciones históricas, estructuras políticas y culturas cívicas diversas. En ocasiones resulta arriesgado generalizar incluso dentro un mismo país, dado que el protagonismo de las políticas de integración recae generalmente en regiones y municipios, más que en las administraciones estatales, y unas y otras pueden practicarlas con un considerable margen de autonomía. Y aunque cualquier intento de evaluación sintética de sus resultados estaría condenada al fracaso, tanto por esa diversidad como porque la integración no depende sólo, ni quizás principalmente, de las políticas que la promueven, sino de características estructurales propias a las diversas sociedades, no es arriesgado sostener en Europa las luces constituidas por experiencias felices coexisten con extensas sombras de segregación, discriminación, exclusión social y xenofobia.

A la extensión y persistencia de las sombras contribuyen las adversas condiciones en las que se desenvuelven hoy en día los procesos de integración. Entre ellas se cuentan, entre otras, el menor vigor del crecimiento económico en nuestros días en comparación con algunas épocas anteriores; la peor calidad relativa de buena parte de los empleos ocupados por los inmigrantes hoy, a causa de su frecuente inserción laboral en sectores menos centrales de la economía; las menores oportunidades de movilidad social que de todo ello resultan; las fuertes reticencias de las sociedades europeas a la plena incorporación de los inmigrantes a la sociedad y a la comunidad política, derivadas en parte de concepciones exclusivistas de la nación; y el clima social adverso creado por la fuerte prioridad otorgada a las políticas de control y a la lucha contra la inmigración irregular. Por su parte, las grandes orientaciones que han presidido las políticas de integración en Europa en los últimos lustros, los modelos estilizados de los que tanto se ha hablado

—desde el asimilacionismo republicano practicado en Francia, al segregacionismo diferencial característico de Alemania, pasando por los modelos multiculturalistas desarrollados en el Reino Unido, Holanda o Suecia— se encuentran en profunda revisión, cuando no en estado de crisis. Hasta la fecha, las políticas de integración se han desarrollado exclusivamente en marcos estatales o subestatales. Puede decirse que han brillado por su ausencia en la agenda comunitaria; tan sólo en los últimos meses parece abrirse camino una aspiración de políticas de inmigración integrales que se propone también la integración social de los inmigrantes.

El tercer eje —la eliminación de las causas profundas que mueven a la emigración en los países de origen por medio de la cooperación al desarrollo— es tan encomiable en la teoría como fundamentalmente retórico en la práctica. Las relaciones entre desarrollo y emigración son mucho más complejas de lo que ésta proposición sostiene, y sólo decisivas en el largo plazo. Por esa y otras varias razones que no hay tiempo para exponer aquí, la cooperación internacional no es alternativa a la emigración. Y en todo caso, la cuantía de los fondos dedicados a ella en conexión con la emigración son de cuantía tan ínfima, y además decreciente, que convierten en puramente retóricas las apelaciones a la eliminación de las causas de la emigración vía cooperación internacional.

En apresurada conclusión, puede decirse que el desiderátum representado por el discurso canónico de los tres *ejes* de las políticas de inmigración hace aguas por sus tres pies. Acabamos de aludir a las dificultades varias a las que se enfrentan las de integración. Las de cooperación internacional al desarrollo apenas pasan de la dimensión retórica. Aún así, las mayores insatisfacciones son las que emanan de las políticas de control o restrictivas, sobre las que recae la máxima prioridad gubernamental. No es exagerado afirmar que el paradigma de *inmigración cero* que las ha presidido no ha funcionado y, por el contrario, ha generado costes exorbitantes y una plétora de consecuencias imprevistas e indeseadas. Cada vez parece existir más conciencia acerca de su inviabilidad. La Comisión Europea la ha reconocido recientemente. En noviembre de 2000, el Comisario de Justicia e Interior Antonio Vitorino propuso, en una famosa Comunicación de la Comisión al Consejo, lo que puede considerarse como un embrión de nuevas políticas de inmigración de la Unión Europea: más nueva por los inhabituales aires que de ella emanaban que por sus contenidos estrictos. La Comunicación abogaba decididamente por la adopción de una política de inmigración y asilo común, y por una política integral y comprensiva, aludiendo tanto al fracaso del paradigma vigente como a las crecientes necesidades laborales de las sociedades europeas —tanto de trabajadores cualificados como de

trabajadores no cualificados o semi-cualificados–, y a la creciente preocupación generada por las sombrías perspectivas demográficas en el medio y largo plazo, sobre todo desde la publicación, hace un par de años, del famoso informe de las Naciones Unidas titulado “Replacement Migration”, que cifra en muchas decenas de millones los inmigrantes que serían necesarios para mantener, a mediados del siglo XXI, los *ratios* entre activos e inactivos prevalentes en el año 2000.

Todo ello anunciaba un cambio de aires que aún no se ha materializado. La mayor parte de las propuestas que debían convertir en directivas comunitarias los diversos mimbres de esa nueva política común emanados de esa Comunicación han encallado en los arrecifes de algunos Estados miembros. De ese desencuentro ha resultado, hasta la fecha, la retirada de algunas iniciativas y la devaluación de otras. Aunque en ocasiones se anuncian nuevos impulsos –notable ha sido el que acaba de imprimirle la presidencia griega de la Unión en la primavera de 2003, lo menos que cabe decir es que los renovadores de la Comisión Europea, y con ellos la Unión Europea toda, tienen ante sí una difícil tarea.

## **BREVES REFLEXIONES SOBRE EL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN**

**Fco. Javier GÓMEZ PIÑEIRO**

Catedrático de Geografía.

Universidad de Deusto (Campus de Donostia)

Es conocido que durante las primeras décadas del siglo XX se inició un lento proceso de cambios en el fenómeno migratorio europeo que, hasta 1930, se había caracterizado por la emigración hacia América del Norte y del Sur, Australia y Nueva Zelanda, al tiempo que la industrialización y la urbanización producen cambios en los movimientos intraeuropeos, con los focos emergentes de Alemania, Francia e Inglaterra y otros de menor entidad. Luego tenemos los importantes flujos migratorios relacionados con las guerras, la descolonización, la llegada de nativos de las antiguas colonias (Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda, Italia, Portugal y España), los refugiados políticos, la mano de obra barata, y la movilidad de directivos, especialistas y jubilados de alto nivel de renta, lo que da lugar a un panorama sumamente complejo.

La población extranjera en la UE se distribuye de manera muy irregular, ya que son cinco países los que reúnen las cifras más importantes: Alemania (7,5 millones), Francia (3,5 mill.), Reino Unido (2 mill.), España (1,5 mill.) y Suiza (1,3 mill), seguidos a bastante distancia por Bélgica, Italia, Austria, Holanda, Suecia, etc. También es diferente la dinámica: Francia, Suiza, Suecia, etc. También es diferente la dinámica: Francia, Suiza, Suecia, no han incrementado significativamente la presencia de extranjeros, especialmente si la comparamos con lo ocurrido en España, Italia y Alemania.

Otra perspectiva es la del análisis del peso relativo de la población de nacionalidad extranjera con relación a la población total. Con más del 5% tenemos Alemania, Francia, Austria, Bélgica, Suiza, Suecia, Luxemburgo; con menos del 2,5% están Portugal, Grecia, Finlandia, Islandia, Polonia, República Checa; y con cifras entre el 2,5% y el 5% están el Reino Unido, Irlanda, España, Holanda, Dinamarca y Noruega.

En cuanto al origen extracomunitario sobresalen los colectivos de marroquíes, turcos, yugoslavos, sudamericanos, países del este de Europa, otros países del Magreb y subsaharianos.

Teniendo en cuenta las perspectivas demográficas (baja natalidad, envejecimiento) de la mayor parte de los países de la U. E., junto con el panorama social y económico, es evidente que las migraciones van a tener un protagonismo importante, como motor de la reestructuración espacial y como posible corrector de la evolución de la población.

En el caso español hemos de recordar que el Índice sintético de Fecundidad está en 1,23 hijos por mujer (2,1 asegura el reemplazo generacional) y en Euskadi es de tan solo de 0,9. Las más optimistas previsiones para un período de unos 50 años, nos mantienen muy alejados del 2,1 que antes hemos indicado: 0,8; 1; 1,4.

En cuanto al envejecimiento hay dos ópticas a tener en cuenta, el incremento de la población anciana y el incremento del peso relativo de la población anciana con respecto al de la población joven y a la población activa. Todas las hipótesis apuntan hacia el descenso de la natalidad y el incremento en la esperanza de vida, lo que nos da un envejecimiento agudo.

Las actuales tasas de dependencia nos hablan de 4 ó 5 personas activas por cada jubilado y la previsiones europeas para el 2050 nos hablan de 2 y en el caso de España de 1,4. En ese mismo año se habla en España de un 30% de mayores de 65 años y en Euskadi de un 50%; frente a un 50%, en España, de adultos, y un 40% en Euskadi; siendo el grupo de jóvenes del 20% y del 10% respectivamente.

Los extranjeros que se calcula que residen en España se aproxima a 1.250.000 (en 1990 eran 408.000), lo que supone un 3% del censo (41.000.000) frente a una media en la UE del 4% (Alemania, 10%; Dinamarca, 4%; Portugal, 2%).

En Euskadi, con una inmigración de forma pausada, sin grandes contingentes, lo que debe favorecer su acogida e integración en el sistema económico, social y cultural, residen

unos 31.000 extranjeros, de los que unos 22.000 tienen permiso de residencia (unos 6.000 en Gipuzkoa), 10.500 Bizkaia y unos 5.500 en Araba).

El fenómeno inmigratorio se presenta positivo para el mercado de trabajo y el sistema de prestaciones sociales, a corto plazo, si bien deberían desarrollarse importantes políticas familiares activas.

Ni el aumento de la producción, ni la generación de empleo, constituyen por sí solos una garantía para la normalización de los procesos de reproducción demográfica, de ahí la necesidad de consolidar un marco de estabilidad para la población, haciendo frente a la carestía de la vivienda, y a los problemas de precariedad en el acceso e ingresos regulares y suficientes. Las medidas natalistas tienen que insertarse en un marco económico y social capaz de ofrecer a las familias estabilidad económica a medio y largo plazo (vivienda, Renta básica, Empleo). Los inmigrantes deben ser acogidos en este mismo contexto.

Para terminar indicamos que el fenómeno de la inmigración debe ser abordado de forma global, insistiendo en sus causas y no solo en los aspectos de la regularización, la ilegalidad, la seguridad, etc., que si bien dan lugar a problemas urgentes no resuelven el futuro.



## ‘INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS PARA EUSKADI’

**Boladji OMER BERTIN OKÉ**  
Director de Inmigración. Gobierno Vasco

### **Perfil del inmigrante llegado a Euskadi**

El País Vasco ha sido tradicionalmente una zona de importantes movimientos migratorios. (Desde mediados del siglo XIX y durante un siglo, toda la migración vasca fue siempre de salida al exterior). Se calcula que entre en los años 60 y 70 emigraron al extranjero unos 10 mil vascos. Durante esta misma época de desarrollismo industrial en Euskadi (y ya desde el inicio de la actividad económica naval y del hierro), la comunidad se convirtió en **receptora** de inmigrantes. En esta época fueron personas llegadas de otras comunidades autónomas, principalmente de Extremadura y las dos Castillas. Hoy en día la realidad inmigratoria es radicalmente distinta. En los últimos años la afluencia de extranjeros y extranjeras hacia nuestra comunidad no ha dejado de crecer. De 11 mil inmigrantes extranjeros en 1992, hemos pasado a tener 21.300 en este año. De éstas, casi 14.000 personas, el 66%, provienen de países extracomunitarios. No contamos todavía con una desagregación exacta por sexos del año 2002, pero en los últimos años viene trazando una división bastante igualitaria: En 2001, de 19.515 personas, el 48% eran mujeres, y la distribución en las principales capitales vascas, como luego veremos, es también equilibrada.

La inmigración procedente de estos países ha aumentado en Euskadi en casi un 35 por ciento en los últimos tres años (hasta marzo 2002), mientras que la inmigración comunitaria ha descendido en más de un 11%, hasta 7.300 personas (el 34,4% de la población inmigrante total).

Estos cambios también son extrapolables a la población escolar inmigrante. Aquí, el alumnado procedente de países occidentales ha bajado del 18 al 11%, al revés que los y las estudiantes provenientes de países en vías de desarrollo. Actualmente, con 3648 estudiantes, este colectivo alcanza casi el 1,7% del alumnado. El 32% cursa primaria, el 14% infantil, el 22% ESO y sólo el 4% bachiller. El resto se reparte entre FP, EPA y Educación Especial. (Acorde con la concentración de inmigrantes por territorios, que veremos más adelante), más del 50% del alumnado inmigrante se encuentra en Vizcaya, el 22% en Álava y el 28 en Guipúzcoa, principalmente en las tres capitales.

Casi el 33% de los inmigrantes residentes en la Comunidad Autónoma proceden de América Latina. Los africanos y africanas suponen un 18 %. Le siguen en número los asiáticos (principalmente chinos), que representan casi el 7% de la población inmigrante. Los ciudadanos/as de la Europa extracomunitaria representan poco más del 5%. El colectivo que más ha incrementado su presencia desde 1999 es el latinoamericano, concretamente en un 72%.

	<b>2002</b>
<b>TOTAL</b>	21.299
COMUNITARIAS/OS	7.318
EXTRACOMUNITARIAS/OS	13.981
Europa del Este y resto de Europa	1.119
Latinoamérica	6.975
Resto de América	499
África	3.885
Asia	1.436
Oceanía	55
Apátridas	4

En total, el colectivo inmigrante residente en Euskadi representa alrededor de un 2% del total del Estado.

Por provincias, Vizcaya es la que más extranjeros residentes concentra, en torno al 49% (10.389), seguida por Guipúzcoa, con el 26% (5.560), mientras que Álava acoge al 25% (5.350). Comparando con el año 1999, vemos que la población inmigrante en Guipúzcoa ha descendido en 6 puntos porcentuales, mientras que Álava ha subido también seis. Estos porcentajes aumentarían si tuviéramos en cuenta el número de personas empadronadas en

cada territorio histórico. Los últimos datos globales de que disponemos apuntan a que, en mayo de 2001, había empadronadas 30.870 personas <sup>1</sup>. A fecha de mayo de 2002 estaban empadronadas solamente en Bilbao 10.094 personas (51% mujeres y 49% hombres), y en octubre de 2002 en Vitoria se registraban 8.592 (45% mujeres y 55% hombres).

Aún no disponemos de datos de este año de Donosti y del cómputo global de personas empadronadas en cada provincia, pero podemos hacernos una idea de hasta qué punto el fenómeno excede las cifras oficiales.

En cuanto a la procedencia de la inmigración en Euskadi, encontramos que ha cambiado bastante en los últimos cuatro años. En Guipúzcoa, el número de inmigrantes europeos baja en 10 puntos porcentuales, lo mismo que aumenta su población procedente de América. Álava también ve reducida en cerca de 7 puntos su población europea, mientras que se incrementan un poco el resto de continentes y mantiene porcentajes parecidos: El 32% proviene de Europa, el 33 de América y el 27 de África. Los asiáticos representan el 6%. En Vizcaya baja también nueve puntos en cuatro años el número de inmigrantes de Europa (que son en 2002 el 36%), y sube en 10 el colectivo de americanos (que alcanza el 39%). Africanos (que son el 15%) y asiáticos (en torno al 8) se mantienen estables en Vizcaya.

Casi la mitad de la población inmigrante se concentra en Vizcaya, el 26% lo hace en Guipúzcoa y el 25 en Álava, siendo este último territorio el que muestra una mayor proporción de extranjeros con respecto a la población general (11 puntos de diferencia). La mayor parte de los extranjeros y extranjeras residentes provenientes de Europa se concentra en Vizcaya. Le sigue la población latinoamericana –que se concentra mayoritariamente en Vizcaya (54%) y en Álava (25%)–, la africana –que vive sobre todo en Vizcaya (41%) y Álava (38%)– y, en menor medida, la asiática, que se concentra más en Vizcaya.

	1999			2002		
	América	África	Asia	América	África	Asia
Álava	30%	23%	8%	33%	27%	7%
Vizcaya	30%	16%	8%	39.5%	15%	8%
Guipúzcoa	18%	15%	4%	29%	15%	4%

<sup>1</sup> Es un dato extraído de la explotación provisional del Padrón Municipal a 31/05/01

En cuanto a las personas extranjeras demandantes de empleo en 2001 (2.009), se da casi la misma proporción que de residentes en cada territorio histórico (aunque Vizcaya baja 5 puntos desde 2000, que recoge Álava): 43% en Vizcaya, 26% en Álava y 31% en Guipúzcoa. A pesar de que Álava ha subido en 5 puntos porcentuales su volumen de demandantes con respecto al año 2000, sigue siendo el territorio que cuenta con menos prevalencia de mujeres demandantes, con el 35%. La provincia que mayor porcentaje de mujeres demandantes registra es Vizcaya, con el 50% (48% en el año 2000), y Guipúzcoa tiene un 43% (11 puntos porcentuales más que en 2000).

El grupo de edad comprendido entre los 25 y los 54 años concentra al 84% del total de demandantes, mientras que el porcentaje de los 16 a los 24 años es del 12%. El porcentaje de no perceptores de prestación es del 84%. (Datos de 2001)

No tenemos datos procesados sobre el perfil formativo de las personas demandantes en 2001, pero en cuanto a las del año 2000, podemos decir que el 64% de los demandantes inscritos en el INEM por Álava tiene estudios primarios y el 31% profesionales, mientras que el 4% tiene estudios universitarios. En Guipúzcoa son el 42% los que cuentan con estudios primarios, 47% profesionales y 8% universitario superior (aunque 2 de cada 3 inmigrantes guipuzcoanos son europeos). En Vizcaya, el 33% ha accedido a la escuela primaria, el 58% tiene preparación profesional y el 7% universitaria. Las personas inscritas al INEM que no disponen de ningún estudio se sitúan en torno al 0,3% en las tres provincias.

Aproximadamente el 63% <sup>2</sup> (12.297 personas) de la población extranjera residente en Euskadi está afiliada a la Seguridad Social (datos del año 2001), un 1,45% con respecto al total de España. Ha habido un incremento importante de personas en alta si comparamos con el año anterior, en que se registraba un 40% de afiliación (7.244 personas) <sup>3</sup>. El 30% de las personas en alta son mujeres, prácticamente la misma proporción que en 2000, con el 31%. De nuevo, la franja de edad que acapara un mayor porcentaje es la que va de los 24 a los 54 años, con el 83 % de las personas en alta (10242 personas) <sup>4</sup>. La proporción de afiliaciones a la seguridad social entre residentes inmigrantes es mayor que entre las personas autóctonas.

---

<sup>2</sup> Son datos de 2001, cuando residían en la CAV 19.515 personas inmigrantes extranjeras.

<sup>3</sup> Son datos de 2000, cuando residían en la CAV 18.822 personas inmigrantes extranjeras.

<sup>4</sup> No hay datos de 2000 desagregados por grupos de edad.

De las personas afiliadas en 2001, el 40% reside en Vizcaya, el 34% en Guipúzcoa y el 26% en Álava. Guipúzcoa ha bajado tres puntos en afiliaciones y Álava ha subido 6 con respecto al mismo período del año 2000.

El 70% (8.636) de las personas en alta en 2001 lo está en régimen general, y el 14% -1778- (18% en 2000) en autónomos. El régimen especial de empleadas/os del hogar atrae al 9% -1104- (7% en 2000) y el agrario al 4% -482- (se mantiene igual que en 2000).

Comparando por territorio histórico, destaca el mayor porcentaje de trabajadoras/es del hogar en Vizcaya, con un 13%, (frente al 8% de Guipúzcoa y el 5 de Álava) y las afiliaciones de trabajadores/as autónomos en Guipúzcoa, con un 18% (frente al 15 de Vizcaya y el 9 de Álava). Este último porcentaje ha bajado bastante en los tres territorios con respecto a 2000 (cuando teníamos 22% en Guipúzcoa, 19 en Vizcaya y 13 en Álava).

No disponemos de datos desagregados por sexo con respecto a los trabajadores/as afiliados en 2001, pero los datos de 2000 nos cuentan que, por sexos, tenemos cerca de 5.200 hombres afiliados frente a 2000 mujeres, lo que supone una proporción en términos generales de 2,5 hombres por cada mujer /69-31%/ (si hay algo que compartimos las personas comunitarias y extracomunitarias es la desigualdad de género). Por nacionalidades, Portugal es el país que más afiliaciones presenta –tanto masculinas como femeninas– aunque con una proporción de 4,4 hombres por mujer (1.353 hombres y 306 mujeres). Le sigue Marruecos, con 738 afiliaciones masculinas y 145 femeninas. Francia (580), Reino Unido(388) y China(313) y son también los países que, junto con Colombia, tienen más mujeres afiliadas -Francia (267), Reino Unido (197) y China (151)-, aunque con una proporción de cerca de dos hombres por mujer. En el caso de Colombia, las mujeres doblan a los hombres en número de afiliaciones. También el número de mujeres cubanas supera al de los hombres afiliados en términos absolutos, y el de ecuatorianas lo iguala. El resto de países muestra una proporción de dos hombres afiliados por mujer. Argelia y Senegal registran únicamente afiliaciones masculinas (182 y 84, respectivamente), mientras que Perú, Brasil, Filipinas y República Dominicana registran exclusivamente mujeres, unas cien por cada país.

La inmigración en Euskadi –especialmente la extracomunitaria– muestra una evolución ascendente y es previsible que continúe creciendo en los próximos años. Es posible que los condicionantes legales que actualmente encuentra el colectivo inmigrante para regularizar su situación termine engrosando la bolsa de los llamados “sin papeles”. Algo

que difícilmente se explica en una comunidad en la que se calcula que 200 mil personas autóctonas han emigrado en los últimos 20 años. Concretamente en 1998 lo hicieron unas 48 mil personas. Recordemos que hay ahora en el País Vasco 21.300 inmigrantes. El saldo migratorio continúa siendo negativo. Si a ello unimos el progresivo envejecimiento de la población y la tasa de natalidad más baja de Europa, no sólo cabemos perfectamente, sino que no sería de extrañar que en un futuro nos encontremos diseñando estrategias para atraer inmigrantes.

## **POLITICAS SOCIALES PARA LA INMIGRACION**

**Ramon JAUREGI**

Director General de Planificación y Relaciones Institucionales.  
Departamento de Servicios Sociales de la D.F. de Gipuzkoa.

### **La percepción del fenómeno desde Gipuzkoa. Posición de partida**

Gipuzkoa es un Territorio con una estructura geográfica de la población en 7 comarcas naturales con una distribución relativamente equilibrada, a excepción de la comarca de Donostialdea.

Carecemos de grandes ciudades, factor de atracción de inmigrantes

La cercanía de la frontera nos define como lugar de paso para algunos inmigrantes. Esta característica tiene una especial incidencia en Irun y alrededores.

Tenemos un número importante de municipios rurales pero nuestra estructura agraria es muy diferente al modelo alavés o al navarro, que generan una fuerte demanda de mano de obra en temporada.

### **Algunos datos.**

El peso de Gipuzkoa, en cuanto a población, supone una tercera parte de la Comunidad Autónoma, exactamente el 32% y acoge asimismo un porcentaje bastante similar de los inmigrantes llegados (regulares).

Existe a su vez una numerosa representación de inmigrantes europeos.

La matriculación de nuevos alumnos inmigrantes en enseñanza obligatoria en los últimos años ha sido:

- Ejercicio 2000-2001: 118.
- Ejercicio 2001-2002: 335.
- Ejercicio 2002-2003. 278, a fecha de hoy. Se espera llegar a las cifras del año pasado <sup>1</sup>.

El número de menores no acompañados(extranjeros) en servicio residencial ha sido:

- Año 2001: 161.
- Año 2002: a 1 de junio, 68. No se nota un incremento significativo con respecto a años precedentes.

Las actividades laborales de mayor presencia son la hostelería, la construcción y el servicio doméstico.

### **Conclusiones:**

1. Existe una tendencia anual creciente, con incrementos más reducidos que a nivel estatal (7000-8000 personas al año).
2. Nos hallamos todavía muy lejos de porcentajes de otros países europeos.

### **El marco institucional**

Es el momento adecuado para establecer las políticas relacionadas con la inmigración en Euskadi. Buen momento para pensar y para actuar, para poner en marcha un modelo de atención, un marco para atender demandas presentes y futuras.

Existe una tendencia ascendente anual de la inmigración, pero no estamos dentro de una situación conflictiva.

---

<sup>1</sup> Fuente: Departamento de Educación

Una parte importante de la opinión pública, y también a menudo de los responsables institucionales, podemos considerar que los inmigrantes consumen servicios y prestaciones sociales en mayor medida que los ciudadanos nativos o autóctonos. En este sentido pudiera haber una actitud de freno a la hora de abrir en exceso las posibilidades de acceso de los inmigrantes a determinadas prestaciones. Quiero decir que mi impresión es la contraria. No existen todavía estudios en nuestro País para confirmar esta posición pero en países donde se ha analizado esta situación la conclusión es la contraria, es decir, los inmigrantes pobres utilizan los servicios sociales en menor medida que los ciudadanos autóctonos pobres y probablemente por esa razón, viven en condiciones peores, pese a tener una mayor participación laboral <sup>2</sup>.

El inmigrante viene a trabajar, es su principal objetivo y en la mayoría de los casos su obsesión.

### **Principios del modelo.**

- 1. Clarificación competencial.** En la actual Ley de servicios sociales, que data de 1.996 no se menciona la problemática de la inmigración. En la exposición de motivos se señala, *“los cambios sociales producidos, caracterizados por la aparición de diversos fenómenos de capital importancia hacen más perentoria la necesidad de reforma del texto legal de 1982”*. Se alude al crecimiento del desempleo tras la crisis industrial sufrida. A la tasa de crecimiento vegetativo nulo existente y al envejecimiento de la población.

Tampoco se menciona para nada a la inmigración en el relativamente reciente Decreto de julio de 2001, que promueve una clarificación competencial en el área de los servicios sociales entre Ayuntamientos, Diputaciones y Gobierno. Si bien aquí se hace referencia a *“programas de intervención destinados a proporcionar los recursos y medios que faciliten la integración social de personas, familias y grupos, atendiendo prioritariamente la prevención de la marginación”*. Se habla también de *“la utilización de los convenios de inserción como marco donde se programa la intervención de los recursos comunitarios o especializados, sociales o de otra naturaleza, que se estimen convenientes para establecer un itinerario de inserción que responda a las necesidades globales de la persona”*

---

<sup>2</sup> *Zabaltzen* del mes de octubre, revista editada por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del G.V.)

¿Hay que suponer que estamos en este texto hablando de los inmigrantes o de algunos de ellos?. Entiendo que sí.

- 2. Responsabilidad pública.** El derecho de todas las personas a unas condiciones de vida dignas y a la plena participación social compete fundamentalmente a los poderes públicos. También compete a los poderes públicos garantizar la calidad, la suficiencia y la adecuación de los recursos existentes.

A su vez, se hace preciso redefinir el papel de lo público y lo privado. En este momento existen asociaciones que están desarrollando un trabajo importante. Están actuando como fuerza de choque sustitutiva de la administración. Una vez definido el modelo habría que analizar el papel a desarrollar por cada cual, evitar duplicidades entre diferentes asociaciones o entre éstas y la administración y cubrir todos los huecos.

- 3 Consenso.** No cabe política social sin él. No cabe un modelo social impuesto, de una parte a otra. Sería pan para hoy y hambre para mañana. La experiencia nos dice que se puede hacer y que además no puede ser de otra manera. El Decreto de reparto competencial que acabo de citar fue fruto de un acuerdo interinstitucional, complicado y costoso, pero pactado. Todas las partes somos lo suficientemente maduras para ello.
- 4 Ventanilla única.** Los servicios sociales de base deben seguir siendo la puerta de entrada, al igual que en el resto de programas y servicios. Se harían un flaco favor a sí mismos si renunciasen a ello. Están para atender a toda la población y a todos los sectores. Así lo hacen y deben seguir haciéndolo. Lógicamente ello va a exigir preparación, dedicación y yo diría que también imaginación y medios para atender situaciones muy diversas, con personas muy distintas.
- 5 Coordinación interinstitucional.** Normalmente las personas no suelen tener un único problema. La resolución de sus problemas suele requerir una intervención interdisciplinar o transversal. Ello justifica y demanda una coordinación entre diferentes niveles institucionales. En los servicios sociales siempre hemos tenido la sensación de que todo nos cae a nosotros. Creo que es una sensación nada exagerada. Estamos dando pasos en la buena dirección con Sanidad, Vivienda, Educación, Trabajo; pero hay que reforzar todavía mucho más esta línea de trabajo. En el mismo sentido se hace totalmente necesaria la coordinación con entidades de competencia estatal.

## **El Plan de Inserción de Gipuzkoa**

Va a ser nuestra herramienta para responder a la problemática de la inmigración en Gipuzkoa, pero no sólo a ella.

La metodología utilizada a la hora de elaborar el Plan ha huido de clasificar a las personas, en función de sus problemáticas, en colectivos más o menos específicos, pretendiendo articular una serie de medidas transversales al mayor número posible de situaciones. De ahí que en el Plan no se contempla un tratamiento sectorializado para ninguno de los colectivos estudiados.

No tenemos un plan para los inmigrantes, tenemos un plan para las personas que se encuentran en dificultades, entre estas personas están algunos inmigrantes.

Siempre se ha dicho que los derechos sociales son un test de inclusión. En el contexto estatal, Gipuzkoa y la CAPV gozan de una situación relativamente buena, con niveles de pobreza inferiores a la media.

En el contexto autonómico, Gipuzkoa ocupa un lugar intermedio, con tasas de pobreza superiores a las de Álava e inferiores a las de Bizkaia, así como a las de la media de la CAPV.

El Plan nos va a servir de instrumento de ordenación y planificación, de cara a equiparar en cuanto a medios materiales y humanos el sector de la inserción social con el resto de sectores que conforman los servicios sociales, que ya contaban con su correspondiente plan. Algunos de estos planes incluso, al terminar su vigencia, han sido evaluados y reformulados para los próximos años. Pretendemos pues, acortar distancias con otros sectores más organizados y con mayores recursos hasta ahora.

La pregunta que nos hacemos es ¿por qué un centro para indigentes no va a tener la misma calidad que un centro residencial para mayores?. Ahora no la tiene.

La política social de Gizartekintza con respecto a las personas extranjeras dentro de este Plan, pasa por una serie de actuaciones transversales, en gran parte comunes a otros grupos de población en situación de exclusión social. Estas actuaciones transversales se concretan en 3 ejes de actuación:

## **EJE DE ACTUACION 1. PROMOVER EL ACCESO DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL A LOS DERECHOS SOCIALES BÁSICOS.**

### **1.1 Garantizar el derecho efectivo al empadronamiento.**

- Informando e instando a los ayuntamientos para el ejercicio de este derecho, en consonancia con las recomendaciones del Ararteko.
- Establecer programas de empadronamiento en centros de acogida
- Recoger las quejas de los ciudadanos en este tema.

### **1.2 Proponer modificaciones en la normativa de la Renta Básica**

- Proponer, en la Comisión Interinstitucional para la Inserción, una disminución del período mínimo de empadronamiento para la percepción de prestaciones económicas.

### **1.3 Promover el acceso de los inmigrantes a los servicios de Osakidetza**

- Solicitando, a través del Consejo Socio-Sanitario, la adecuación de los servicios a las características lingüísticas y culturales de los extranjeros.
- Estableciendo un Convenio Marco con Osakidetza para la detección y derivación de casos desde los Servicios Sociales de Base.

Procurar campañas de información sanitaria conjunta para los extranjeros.

### **1.4 Proponer actividades de apoyo desde el sistema educativo**

- Desarrollar desde el Consorcio de Educación Compensatoria actividades de apoyo a los menores extranjeros.

### **1.5 Reorientar los recursos de incorporación socio-laboral**

- Promover la creación de una Comisión Interinstitucional para estudiar modificaciones en el campo de la formación tendente a adaptar esta formación a los extranjeros.
- Garantizar el acceso a cursos gratuitos de las lenguas oficiales.
- Poner en marcha medidas que frenen la expansión de la irregularidad en las contrataciones laborales de personas extranjeros.

**EJE DE ACTUACION 2. ARTICULAR UNA RED DE RECURSOS ESPECIALIZADOS ACORDE A LAS NECESIDADES Y PROBLEMÁTICAS DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS EN SITUACION DE EXCLUSIÓN SOCIAL**

- 2.1 Potenciar la labor de los comedores sociales, recurso en el que más de la mitad de los asistentes son extranjeros.
- 2.2 Potenciar la relación con la iniciativa social y ONGs para la atención primaria y humanitaria a los extranjeros recién llegados.
- 2.3 Aumentar las plazas en las unidades de acogida de valoración de personas recién llegadas, en las que el 90% de los casos son extranjeros.
- 2.4 Promover la creación de servicios de acogimiento de urgencia, competencia municipal, en los que más de la mitad de los casos son extranjeros.
- 2.5 Reforzar los programas de atención de día y las dotaciones materiales y de personal de los centros de acogida de menores extranjeros.
- 2.6 Aumentar las plazas en centros de media estancia (6-12 meses) para la integración social de personas extranjeras.

**Entendemos la atención a las personas extranjeras en situación de exclusión social, sin crear recursos específicos o segregados para esta población, por el contrario, apostamos por la adecuación y aumento de los recursos actualmente existentes.**

**EJE DE ACTUACION 3. PROMOVER LA CORRESPONSABILIDAD DEL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD EN LOS PROCESOS DE INSERCIÓN DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS EN SITUACION DE EXCLUSION SOCIAL**

- 3.1 Poner a disposición de los medios de comunicación de información veraz sobre cuestiones relacionadas con las personas extranjeras.
- 3.2 Promover la realización de campañas de sensibilización por parte de entidades de iniciativa social.

3.3 Promover la labor de agentes interculturales que puedan actuar de intermediarios con la población extranjera, cuando sea necesario, colaborando con las asociaciones de personas extranjeras.

El Plan ha sido dado a conocer y debatido en el sector social más directamente implicado con el mundo de la exclusión y será aprobado próximamente.

**Idoia ZENARRUZABEITIA**

Vicelehendakari y Consejera de Hacienda y  
Administración Pública. Gobierno Vasco

Arratsaldeon guztioi.

Lehenik eta behin, badakit bi egun hauetan Inmigrazio gaiaren inguruan datu, iritzi eta esperientzia asko jaso dituzuela gaur amaiera emango zaion Jardunaldietan. Ezer esan aurretik eta gaiaren mamira sartu baino lehen, argi eta garbi utzi nahi nuke, Euskadin migrazio fenomenoak ez dela arazo bat, Eusko Jaurlaritzak beste ikuspuntu ezberdin batetik hartzen baitu egunotan azaltzen ari zireten gaia.

Horregatik, Eusko Jaurlaritzaren izenean “Europako Mugimenduaren Euskal Konstseilua”-ri, jardunaldien amaiera-ekitaldian parte hartzeko gonbitea eskertu nahi nioke, nahiz eta laburki, Jaurlaritzak aurrera daraman politika azaltzeko aukera izango dudalako.

Muy buenas tardes

Me consta que las jornadas que hoy clausuramos bajo el título “La inmigración en la UE: situación y perspectivas para Euskadi” han aportado un intercambio de impresiones, opiniones y experiencias de las que habrán salido conclusiones enriquecedoras para este país, y en especial para las personas protagonistas del fenómeno de la migración, así como para los profesionales que trabajan porque este fenómeno se desarrolle en términos de justicia, tolerancia e integración evitando todo tipo de conductas xenófobas y racistas.

Claro, que en este debate, las Instituciones Públicas así como las personas que estamos al frente de ellas tenemos mucho que decir, pero sobre todo mucho que hacer. Así lo han entendido los miembros del “Consejo Vasco del Movimiento Europeo”, organizadores de las jornadas, opinión que comparto sin ninguna duda.

Por esta razón y dada la responsabilidad que tenemos las Instituciones Públicas por ejercer políticas de lucha contra la exclusión social y por salvaguardar los derechos fundamentales de todas las personas, trataré de trasladarles en esta intervención la política que el Gobierno Vasco desarrolla en esta materia.

### **Una política solidaria de inmigración por medio de la redistribución de nuestro sistema de bienestar social.**

Históricamente, los vascos hemos conocido muy de cerca este fenómeno. Muchos vascos emigraron a otros países donde fueron bien acogidos e integrados en otras sociedades y culturas, y ésta es una razón más que suficiente para que Euskadi responda de igual o mejor manera a quienes tratan de integrarse entre nosotros. Memoria histórica, me atrevo a decir deuda histórica, que no podemos ni debemos borrar para responder de forma solidaria a aquellas personas que, simplemente, buscan un lugar donde poder vivir y trabajar.

Eta historian zehar Euskadik jende asko beste herrialde batzuetara joaten ikusi due-lako, esperientzia honegatik, ongi dakigu nolako zailtasunak topatzen ditugun gurea ez den herri batean aurkitzen garenean. Bakardadean arrotz sentitzearen zailtasunak dira hain zuzen ere Jaurlaritzaren politikak saihestu nahi dituenak.

Urrun dauden herrialdetatik datozenak gure laguntza eta babesa eskatzen digute, egia da, baina horren truke euren kultura eta euren ohiturak erakusten dizkigute. Hau da, gure gizartea aberastu egiten dute eta hori da herri honen apustuetako bat: bakoitzaren jatorri desberdina errespetatuz guztien eskubideen berdintasuna lortzea. Beraz, Jaurlaritzarentzaren ustetan, migrazioa ez da inoiz euskal gizartearentzat arazoa izango, kontrakoa esango nuke, herri honen garapena lortzeko biztanle inmigranteak kontutan hartu behar ditugula argi daukagu.

En Euskadi, el fenómeno de la inmigración es aún incipiente pero no por eso nos vamos a relajar. Hemos apostado por responder a este fenómeno con previsión y planificación teniendo como principio el garantizar los derechos humanos básicos a toda persona independientemente de su origen. Y en este sentido una de nuestras prioridades es la de abordar un *Plan Vasco de Inmigración*, en el que ya se está trabajando, que incluya actuaciones coordinadas en materia de educación, cultura, sanidad y asistencia social de nuestra Comunidad.

Siguiendo con la filosofía de la Carta de Derechos Sociales, es imprescindible fundamentar las políticas de bienestar en los derechos individuales de todas las personas, y especialmente en el derecho de todo ser humano a disponer de la capacidad propia para poder llevar a cabo un proyecto de vida independiente. Esto supone prestar una atención prioritaria, por medio de una política de servicios sociales, en la que la solidaridad activa y la justicia social sean el instrumento básico de la política de redistribución de nuestro sistema de bienestar social.

### **La lucha contra la Exclusión Social en un marco planificado para la inserción.**

Tenemos claro que la lucha contra la exclusión social debe abordarse con independencia del posible origen de la misma, sea el desempleo, la enfermedad o la pertenencia a minorías étnicas. La exclusión social contrae unos efectos y un carácter que exige una intervención global.

Ante esta necesidad que apreciamos desde el Gobierno, los departamentos sectoriales abordan actuaciones específicas en materia de empleo, educación, sanidad o vivienda destinadas precisamente a la erradicación de la exclusión social o a paliar las consecuencias de la situación de exclusión.

En este sentido, y al margen de las actuaciones departamentales destaco también la constitución por parte del Gobierno Vasco del Foro para la Integración y Participación de las Personas Inmigrantes en nuestra Comunidad. Se trata de una instancia nueva, que actuará como órgano consultivo, ofreciendo asesoramiento y propuestas, con la participación como no podía ser de otra manera de los propios ciudadanos y ciudadanas inmigrantes. En definitiva, un canal que nos permitirá conocer de forma directa y de primera mano las demandas y necesidades de esta población.

Son algunas de las actuaciones desarrolladas por este Gobierno que en el marco legal que conforman la Ley contra la Exclusión Social y la Carta de Derechos Sociales se compromete a cubrir las necesidades básicas de todas las personas con el fin de garantizar una vida digna así como una unidad de convivencia social.

Hauek dira beraz Jaurlaritzak martxan jarritako zenbait ekimen, orain arte egindako lana handia da, baina badakigu bidea oraindik luzea dela. Zentzu horretan eta nahiz eta Erakundeen ardura premiazkoa izan, ez dut hori zalantzan jarriko, gizartearen sentsibili-

zazioa ezinbestekoa da. Atzerritarren harreran, laguntzan eta babesean Euskal gizarteko pertsona guzti-guztiak inplikatzeko ez bagera, ez dugu inoiz ezer onik lortuko.

Hitzak askotan airean gelditzen dira, badakit jardunaldietan jende askok parte hartu duela, migrazioaren irakurketa eta azterketa oso interesgarriak egin direla, eta hitzak aparte, seguraski ondoren proiektatuko den filmea ikusteko gogoia ere izango duzuela.

Beraz, ez naiz gehiago luzatuko, bakarrik Txus Gutiérrez Zine zuzendaria hemen aurrean dudala, orain proiektatuko den “Poniente” filmeagatik zoriontzeko aprobetxatu nahi nuke.

Un trabajo cinematográfico que pondrá el punto final a estas jornadas y que nos permitirá seguir reflexionando acerca de una historia, que de la misma manera que ocurre en la cruda realidad de la inmigración, es trágica y esperanzadora a la vez.



EUROPAKO MUGIMENDUAREN  
EUSKAL KONTSEILUA  
CONSEJO VASCO  
DEL MOVIMIENTO EUROPEO

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

ETXEBIZITZA ETA GIZARTE  
GAIETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y  
ASUNTOS SOCIALES

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA  
*Kanpo Harremanetarako  
Idazkaritza Nagusia*

PRESIDENCIA  
*Secretaría General de  
Acción Exterior*



Diputación Foral de Alava  
Arabako Foru Aldundia



Bizkaiko Foru Aldundia  
Diputación Foral de Bizkaia



Gipuzkoako Foru Aldundia  
Diputación Foral de Gipuzkoa



EUSKO LEGEBILTZARRA  
PARLAMENTO VASCO



MASTER DEL DPTO. DERECHO  
INTERNACIONAL PÚBLICO Y RRII



MÓDULO EUROPEO  
JEAN MONNET