

## PRESENTACIÓN

---

**Imma Moraleda**

*Presidenta, Consorcio CRID*

**A**nte todo quería darles las gracias por su presencia, especialmente a los que han hecho el esfuerzo de venir desde el extranjero. Asimismo, agradecer el esfuerzo de todos los que han hecho posible esta jornada y particularmente el apoyo de Anna Terrón, Josep Ribera y Narcís Serra. A ellos y a cuantos han colaborado, muchas gracias.

El Seminario que inauguramos es fruto de la estrecha colaboración iniciada este año entre el Consorcio CRID y la Fundación CIDOB con el objetivo de fortalecer el análisis del fenómeno migratorio en el marco europeo. Con el título genérico "Inmigración y Europa", lo planteamos como el primero de una serie de encuentros anuales que esperamos aporten argumentos para hacer frente a este fenómeno, tan presente en nuestra vida cotidiana.

### **Evolución de la inmigración**

Como saben, en los últimos años se ha producido en nuestro país un incremento significativo de la inmigración extracomunitaria. Según los datos más recientes de los padrones municipales (correspondientes a enero de 2002) el porcentaje de extranjeros en Cataluña es de un 5,8% mientras que un año atrás era aproximadamente del 4%. Además, en esa misma fecha 62 municipios catalanes tenían más de un 10% de población inmigrada extranjera y seis de ellos superaban el 20%.

Para Cataluña no es una novedad puesto que hemos sido tradicionalmente un país de acogida. Pero en las últimas décadas, seguramente gracias al desarrollo económico y al incremento de la calidad de vida, el conjunto de España ha pasado a ser también un lugar atractivo en el que a personas de todo el mundo les parece factible poder mejorar sus condiciones de vida.

De forma paralela, como sabemos, se ha producido el fenómeno que llamamos globalización que, entre otros aspectos, implica un incremento de la movilidad de las personas y el desarrollo de flujos migratorios internacionales.

Así, para nosotros, poder disfrutar de un mejor nivel de desarrollo conlleva implícitamente exponernos en lo que podríamos llamar el “escaparate global” y, por ello, convertirnos también en un polo de atracción de los flujos migratorios. Globalización, desigualdad y migraciones parecen aspectos de un mismo problema.

### **Impacto social y necesidad de políticas públicas**

La inmigración comporta, sin duda, impactos positivos para nuestra sociedad. El desarrollo económico de Europa comporta necesidades laborales que no pueden resolverse con la oferta de mano de obra propia. El crecimiento de determinados sectores económicos parece condicionado a esta necesidad. Y aunque disponemos de nuevas generaciones de jóvenes y, como sabemos, también se produce una masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la oferta de mano de obra no es suficiente. La inmigración, pues, es necesaria y va asociada a la idea de crecimiento y progreso. Puede suponer, además, una fuente de enriquecimiento social y cultural y contribuir al espíritu emprendedor y a la innovación.

Pero la necesidad de adaptar nuestra sociedad a las nuevas diversidades también lleva asociados riesgos, incertidumbres, conflictos y nuevas demandas sociales a las que hay que estar que estar bien atentos.

### **Necesidad de políticas públicas**

En el marco heterogéneo de las nuevas sociedades europeas, las administraciones públicas tenemos el objetivo y la obligación de desarrollar y consolidar capacidades e instrumentos que aseguren la convivencia y la cohesión social.

Especialmente los gobiernos locales que, como Administración más próxima a la ciudadanía, deben desarrollar un papel básico en la gestión del hecho migratorio. Los principales impactos por la llegada de inmigrantes se producen en el ámbito local, en el municipio. Y los ayuntamientos, aunque desbordados, sin recursos adecuados, y a menudo desprotegidos por sus propias administraciones regionales y sus propios estados, aparecen en buena medida como responsables de asegurar el bienestar de todas las personas que conviven en su territorio.

Los ámbitos de actuación son muchos y complejos. Y es necesario abordarlos sobre la base de la colaboración institucional, entre administraciones públicas, y de éstas con la propia sociedad, de manera leal y eficaz. Como objetivos principales: a) la gestión de flujos migratorios y la determinación de contingentes en condiciones de legalidad; b) el desarrollo de sistemas de recepción y acogida de inmigrantes y el acceso de éstos a los servicios públicos necesarios; c) la intervención pública sobre barrios deteriorados y el desarrollo de políticas de rehabilitación urbana, de alojamiento y de mejora de los servicios y de las condiciones de vida; y d) el fomento de la educación basada en valores democráticos y el desarrollo de factores de integración escolar y social y de elementos que aseguren la convivencia social.

## **Coordinación de políticas europeas**

Parece esencial que estos objetivos, entre otros, se enmarquen en una política europea. En la medida que los países europeos son interdependientes, las soluciones no pueden ser eficaces si no se determinan a nivel general, pensadas para el conjunto europeo. Es necesario que existan objetivos compartidos y criterios generales para el desarrollo de medidas.

Queremos creer que la necesidad de una política coordinada en materia de inmigración se encuentra en el centro de la agenda política comunitaria, aunque a veces algunos ámbitos políticos parece que no estén mucho por esta labor. Deberíamos huir del uso de la problemática inmigratoria como instrumento de discrepancia.

La gestión de la inmigración, concebida como factor positivo de desarrollo económico y social, depende de la coordinación y colaboración que se pueda establecer en el ámbito europeo. Los trabajos de la Comisión Europea y del Consejo intentan avanzar en este sentido. En un primer momento, el Tratado de Ámsterdam estableció la responsabilidad política de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo. Asimismo, los sucesivos Consejos Europeos de Tampere, Laeken, Sevilla y Salónica han apuntado, como sabemos, al desarrollo de un marco político común, para una gestión más eficaz de los flujos migratorios, el establecimiento de un régimen de asilo común, la cooperación con los países de origen y la integración social de los inmigrantes.

Pero todavía queda mucho por hacer. Queda mucho por hacer en el ámbito del desarrollo de las legislaciones básicas, en el ámbito de la coordinación de las políticas públicas, en el ámbito de la asignación de recursos económicos aplicados a las nuevas necesidades y, sobre todo, en el ámbito de la generación de una política colectiva.

## **Final**

Para terminar, estoy segura de que este primer Seminario resaltaré la prioridad de construir una política europea de inmigración y que contribuirá a enmarcar en el contexto europeo los debates sobre el hecho inmigratorio que estamos desarrollando en nuestro país.

Un hecho inmigratorio plantea un horizonte que ofrece nuevas oportunidades. Y es una convicción de todos que los europeos debemos estar preparados para poder aprovecharlas.

---

## Narcís Serra

*Presidente, Fundació CIDOB*

Es un hecho cierto que el fenómeno migratorio ha explotado en nuestra tierra con fuerza, pero también lo es que el porcentaje de 4,8% de la población extranjera que tenemos en estos momentos no alcanza ni mucho menos los porcentajes de otros países como Francia. A pesar de ello, cabe destacar que nuestros ritmos de recepción de ciudadanos de otros países son muy superiores a los de estos países europeos y que, por lo tanto, tenemos unas dificultades de asimilación, de respuesta política y social a este hecho, derivadas de la velocidad misma del fenómeno. De alguna manera, podríamos decir que, en Europa, el fenómeno está más asimilado porque llevan más años conviviendo con él, y podríamos pensar en trabajar sobre las experiencias europeas y en aprender de las soluciones, de los debates y de las políticas europeas.

Asimismo, pienso que a pesar de la celeridad con la que se ha producido el fenómeno, debemos tener un enfoque basado en el medio plazo. No habrá soluciones milagrosas y hemos de ser conscientes de que ningún país europeo ha sabido construir una política que podamos considerar plenamente satisfactoria, o suficientemente satisfactoria. Y, sobre todo, tenemos que huir de la tendencia a tratar estos fenómenos entrando, por ejemplo, en consideraciones políticas por las que queramos prevenir la existencia en España de populismos ultraconservadores, como reacción al fenómeno que se está produciendo. Creo que debemos trabajar seriamente para prevenir que haya populismos ultraconservadores, pero también debemos trabajar seriamente para que nuestra sociedad genere políticas de integración que nos coloquen en la vía de ir resolviendo el problema que tenemos delante.

Asimismo, cabe considerar que Europa no es sólo una escuela para aprender posibles soluciones, sino que es la misma solución a muchos de los aspectos de este problema. En Europa se pueden dibujar dos líneas de trabajo claramente distintas: por un lado, el modelo francés que pensó en la asimilación; y por otro, el modelo holandés que pensó en fomentar el multiculturalismo, no sólo sin límites ni restricciones, sino fomentado, y proporcionó recursos para su desarrollo. Creo que los dos caminos, llevados –por decirlo de alguna manera– a posiciones extremas, son erróneos.

Por un lado, el asimilacionismo acaba marginando, puesto que es imposible resolver los problemas de integración sin un reconocimiento de las culturas distintas o sin un reconocimiento de que vamos a crear algo mestizo. Sin este reconocimiento, se acaban creando barrios marginados, culturas marginadas, centros que se separan de la posibilidad de ir creando una cultura o una sociedad común.

Por otra parte, el multiculturalismo “financiado” –como podríamos llamar caricaturescamente a esta política holandesa, que también se denomina *Polder Model*– tampoco ha funcionado. Y no lo ha hecho porque sin un eje de integración, sin una voluntad política de crear mecanismos sociales comunes, tampoco resolvemos el problema, sino que fomentamos microsociedades paralelas que tienden al extremismo, tal y como ha pasado en Holanda. Cuando 200 firmas de padres implican la financiación de una escuela con un ideario decidido por estos firmantes, el riesgo de que acabemos financiando una escuela fundamentalista islámica es muy alto, como ha pasado precisamente en Holanda.

Por eso creo que Europa no debe ser sólo el lugar donde miremos para aprender, sino que debe ser el espacio donde encontrar soluciones comunes, especialmente en dos campos muy claros: en las políticas de control y en las de tratamiento de los ciudadanos que llegan. Hay que buscar acuerdos europeos e incluso ejecución europea en estos temas, a la vez que deberíamos avanzar también desde Europa en la definición de la ciudadanía. Debemos ir a Europa, entre otras cosas, porque así haríamos el servicio a los distintos países, entre ellos el nuestro, de introducir en el debate elementos de moderación y de distancia. Es mucho más difícil elaborar soluciones a medio plazo cuando tenemos problemas inmediatos, y que son muy candentes, que cuando hacemos reflexiones entre varios países europeos sobre problemas comunes y desde la base de la interdependencia y de la necesidad de crear soluciones entre todos.

Es necesario que nos situemos en Europa para llevar a cabo algunas políticas concretas como el control de fronteras, entre muchas otras. Pero para ello debemos acudir a Europa aceptando de entrada que tenemos que responder a una situación de globalización, que quiere decir interdependencia.

Deberíamos tener una actitud dinámica para no sólo saber aprovechar el hecho de que estamos en Europa en beneficio nuestro, sino que también estamos incidiendo en las soluciones que queremos que Europa construya. Es decir, no es que sólo recibimos las soluciones de Europa, sino que estamos allí impulsando, dando ideas como cualquier otro país europeo, y teniendo el dibujo previo de lo que querríamos que hiciera Europa. Trabajando, por lo tanto, en la dirección de la sociedad que queremos, y también en la de la Europa que queremos.

Este es el objetivo del Programa Migraciones de la Fundación CIDOB, como elemento de sociedad civil. No somos una institución de la Administración que está trabajando en este campo, sino que queremos ser un elemento de la sociedad civil que se siente conectado con las universidades de nuestra tierra, que se siente responsable de tener

como patronos a los organismos de gobierno de nuestra tierra, y que quiere precisamente actuar como plataforma de conexión con la sociedad civil, incluidas las universidades, para trabajar en esos temas.

Por eso también hemos llegado a acuerdos de colaboración, que yo creo que iremos profundizando, con el CRID. Queremos que los programas de trabajo de la Fundación CIDOB colaboren con organismos que los relacionen con problemas concretos para poder llegar a resultados más satisfactorios, y este es el objetivo que nos hemos marcado con el CRID. En esta publicación, que es fruto de un seminario organizado también conjuntamente, tenemos el primer ejemplo de los resultados que puede producir esta colaboración.

Además, tenemos la iniciativa del European Migration Dialogue, que nos debe servir para estar presentes en el debate europeo y no sólo requerir a Europa para solucionar nuestros problemas. En este aspecto, creo que es muy bueno también que tengamos un acuerdo de colaboración con la Fundación Ortega y Gasset y su Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones. Queremos constituirnos en un elemento dinámico del Migration Policy Group: un elemento que aporte y sea reconocido como alguien que va allí a trabajar y que tiene sus ideas. Luego, como en todos los temas europeos, el resultado será producto del debate y nadie obtendrá –y eso es la fórmula europea– el 100% de lo que quería, pero todo el mundo verá realizada alguna de sus propuestas. Eso es Europa. Pero hay que aportar propuestas e ir con alguna demanda, y esto es lo que creo que tenemos que garantizar: que sabremos qué hacer con esa red de instituciones representativas de la sociedad civil que queremos establecer a escala europea.

Para finalizar, y volviendo al tema de la publicación y del Seminario, creo que estamos ante un reto al que, progresivamente, seremos capaces de dar respuesta. De momento hemos sido capaces de dotarnos de un plan de trabajo claro y de realizar unas primeras contribuciones. Creo, sin duda, que será un paso importante para avanzar en el proceso de entender qué hay detrás el fenómeno migratorio y cuál tiene que ser la respuesta de la sociedad civil a ese fenómeno que nos ha llegado, en el caso de Cataluña y de España, de forma tan intensa y en tan poco tiempo.

## INTRODUCCIÓN

---

**Albert Serra**

*Director Programa Migraciones,  
Fundació CIDOB*

La actual dinámica migratoria plantea nuevos retos para la convivencia y para las políticas públicas. Estos retos tienen una clara dimensión y concreción supraestatal. Por su propia naturaleza, los procesos migratorios tienen carácter global e internacional. La Fundación CIDOB tiene como focos principales de atención la investigación, la docencia, la gestión documental y la divulgación de todas las cuestiones relativas a las relaciones internacionales y al desarrollo. Para la Fundación CIDOB es obligado, desde esta misión, dedicar parte de sus capacidades al hecho migratorio y hacerlo desde una perspectiva internacional.

De esta orientación de trabajo surgió, a finales de 2003, con la celebración de la primera edición del Seminario Inmigración y Europa, una nueva línea de trabajo de la que se recogen, en este volumen, las aportaciones presentadas por los participantes en formato de "actas" de las sesiones.

Los materiales se estructuran en la misma forma en que se compactaron los temas de la agenda:

- Escenario político e institucional;
- Escenario económico, mercado de trabajo e inmigración;
- Elementos para un enfoque europeo de la inmigración y la ciudadanía;
- Proceso de construcción de una política europea de inmigración.

Cada uno de estos bloques se estructuró alrededor de una ponencia central comentada por los componentes de la sesión. Un relator, para cada sesión, completó las aportaciones mediante la redacción de una síntesis de todas las aportaciones realizadas y de las intervenciones de los asistentes.

El resultado de la experiencia fue suficientemente satisfactorio como para promover esta publicación y decidir la continuidad del seminario que celebrará su segunda edición a finales de 2004 confiando en que no sea la última. Estamos decididamente convencidos de que en

Europa, y ante el hecho migratorio, sólo es posible una respuesta eficiente: una política verdaderamente europea. Desde el Programa Migraciones seguiremos intentando aportar nuestro trabajo en la consecución de este objetivo.

Nuestro agradecimiento a los ponentes y a los participantes en el I Seminario Inmigración y Europa. También, y muy especialmente, nuestro agradecimiento al CRID y a la Diputació de Barcelona, cuyo apoyo ha sido decisivo para la realización de esta actividad. Esperamos que este pequeño primer paso sea útil y sólo el comienzo de un trabajo continuado en favor de la construcción de un modelo de convivencia en la diversidad para Europa.



---

## ESCENARIO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

- LA INMIGRACIÓN Y LA AGENDA DE TRABAJO DE LAS ADMINISTRACIONES
- NUEVOS CIUDADANOS Y POLÍTICAS LOCALES
- EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN E INTEGRACIÓN DE LA INMIGRACIÓN. LA EXPERIENCIA DE ANDALUCÍA
- EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN E INTEGRACIÓN DE LA INMIGRACIÓN. LA EXPERIENCIA DE CATALUÑA
- EL PAPEL DE ESPAÑA EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
- RELATORÍA

### Jordi Labòria

*Presidente, Área Infraestructuras, Urbanismo y Vivienda,  
Diputació de Barcelona*

**E**n primer lugar quisiera agradecer tanto a la presidenta del Consorcio CRID, Imma Moraleda, como al presidente de la Fundación CIDOB, Narcís Serra, su invitación para participar en este Seminario. Es para mi un honor poder participar en este evento.

### Flujos migratorios e impactos locales

En mi exposición hablaré del tema de la inmigración desde la perspectiva de mi experiencia política e institucional, siempre vinculada al mundo local.

No hay duda de que el incremento de flujos migratorios desde países extracomunitarios, como ya se ha apuntado en esta misma mesa, es inherente e inseparable del propio proceso de mejora que se ha producido en el país en las últimas décadas. Además, es irreversible y hará de la nuestra una sociedad más diversa y heterogénea.

Este fenómeno está provocando, entre muchos otros efectos, la aparición de un nuevo y complicado frente de gestión para las autoridades políticas y, especialmente, para los gobiernos locales.

Aunque la inmigración sea un fenómeno con orígenes y causas globales, no hay duda que tiene un impacto en el nivel local. Las personas que emigran se instalan en una ciudad, un barrio, una escuela, un puesto de trabajo, etc., que no son lugares globales sino espacios concretos.

Pero además, esta elección no es aleatoria sino que está influenciada por aspectos como el menor precio de la vivienda, la proximidad de familiares y amigos o la situación del mercado laboral. Esto provoca que haya una tendencia a la concentración de la población inmigrante en determinados territorios o ciudades y, específicamente, en algunos barrios, con el consiguiente riesgo de que se generen guetos.

En el análisis y estudio de las políticas de la inmigración, se habla siempre de los flujos a niveles nacionales, europeos (control de fronteras, contratación en origen), etc., pero se analizan poco los flujos internos y su posible gestión.

## Impacto en servicios públicos

A parte de este proceso de concentración, no hay que olvidar que en su mayoría estas personas forman parte de segmentos socioeconómicos de baja renta y, por tanto, usuarios potenciales de determinados servicios públicos. Por ello, se genera a menudo una presión sobre estos recursos y sobre la población ya existente usuaria de forma mayoritaria de dichos recursos, por sus propias condiciones socioeconómicas: bajas rentas, pensionistas, etc.

Pero debemos evitar que el árbol nos impida ver el bosque. Lo que sucede es que este fenómeno está poniendo en evidencia la debilidad de nuestros sistemas públicos de bienestar.

Tras el crecimiento del Estado del bienestar con la llegada de la democracia en España, se produjo a principios de los noventa un freno en su desarrollo. Esto, sin duda, generó muchos déficits sociales. Hasta ahora habíamos podido disimular estos déficits gracias a la coincidencia de unos años de bonanza económica y el estancamiento demográfico causado por los bajos índices de natalidad (de los más bajos de todo el mundo).

Esta situación, a parte de una clara disminución del peso económico de dichas políticas con relación a los crecimientos económicos del PIB, ha hecho posible, por ejemplo, el cierre de algunas escuelas o el mantenimiento de unos niveles bajos de servicios públicos de guarderías infantiles. Además, quedan asignaturas pendientes como la casi inexistente política de vivienda social o la debilidad de las políticas orientadas a la regeneración urbana. El fuerte crecimiento urbanístico e inmobiliario, conducido en gran parte por el mercado, no ha tenido casi incidencia en las políticas de reciclaje del parque inmobiliario.

Sin embargo, en los últimos años, estamos asistiendo a un crecimiento de la población que no vivíamos desde los años del *baby boom*. Por eso, lo que podríamos llamar “la excusa demográfica” cada vez tiene menos sentido y deja de ser una coartada para los poderes públicos. La demanda de servicios públicos está variando: se diversifica y, en algún caso, aumenta. Las administraciones deben dar respuesta a estos cambios.

Se hace necesaria, pues, una reorganización de los servicios públicos y una adaptación a la nueva tipología de demanda. Pero esto debe hacerse sin que el resultado sea que todo el mundo reciba menos, sino asegurando las prestaciones a todos aquellos que tienen el derecho a acceder a ellas.

Esto es especialmente importante en la época actual puesto que, de lo contrario, los sectores más débiles de nuestra sociedad podrían ver la inmigración como una competencia en el acceso a los recursos sociales, creando el caldo de cultivo menos adecuado para respuestas sociales positivas y de convivencia frente al fenómeno migratorio.

Es evidente que este proceso tiene una dimensión económica que hay que tomar en consideración. Por ello, creo que, entre otras medidas,

habría que asegurar las condiciones para que el beneficio económico generado por la inmigración revierta en el conjunto de la sociedad, no sólo a favor de unos pocos sectores económicos, sin querer mencionar a los que se aprovechan de la inmigración ilegal.

De hecho, no es casualidad que en dos informes recientes hayan coincidido la OCDE y el Círculo de Economía en asegurar que, ante el fenómeno de la inmigración y la necesidad de mantener la cohesión social, la lucha contra la economía sumergida debería ser un pilar fundamental.

Es este un lastre con el que, mal que bien, hemos ido funcionando pero, sin duda, es una situación insostenible. Como dice el Círculo de Economía en su informe:

*“Un país moderno que aspira a estar socialmente cohesionado no puede permitir una dinámica en la que hay actividades empresariales que compiten de forma desleal con aquellos empresarios que se ajustan a la legalidad y contribuyen a la cohesión social”.*

## **Impacto sobre las administraciones locales**

Como apuntaba anteriormente Imma Moraleda, los ayuntamientos son los agentes cotidianos de la gestión del bienestar de toda la población por lo que deben tener un papel esencial en la gestión del hecho migratorio. Pero a los gobiernos locales se les plantean una serie de incertidumbres a la hora de desarrollar unas respuestas políticas eficaces.

Se enfrentan a este nuevo fenómeno con una cierta sensación de desprotección. No sólo porque se ven obligados a gestionar desde lo local un fenómeno que, en definitiva, es global sino también porque se sienten desbordados, sin los recursos humanos y económicos suficientes para hacerle frente.

Ven como, a pesar de no intervenir en la determinación de la política general (algo que corresponde a otros niveles de gobierno), sí se ven obligados a responder directamente a las diferentes necesidades que surgen y con el correspondiente coste económico.

## **Respuestas desde las administraciones**

En este punto, cabe preguntarse cómo están respondiendo los diferentes niveles de gobierno ante el fenómeno de la inmigración.

Una vez pasado lo que podríamos llamar el “susto inicial”, diferentes administraciones, en especial las de aquellos territorios que reciben un mayor volumen migratorio, han ido desarrollando instrumentos de gestión tanto conceptuales como operativos que les permitan gestionar los procesos migratorios y los cambios que éstos generan, algunos de los cuales son difíciles de anticipar.

En general, las actuaciones pretenden que estos procesos e impactos se asimilen de forma que, por un lado, no pongan en riesgo la cohesión social y la convivencia ciudadana y, por otro lado, que no impliquen un impacto negativo sobre los servicios públicos.

Las respuestas que se formulan han de incidir necesariamente sobre múltiples dimensiones por la misma complejidad del fenómeno. Aunque, a grandes rasgos, yo diría que hay dos cuestiones fundamentales a las que los gobiernos deben dar solución:

- en primer lugar, cómo incorporar a los inmigrantes en nuestra sociedad asegurando la convivencia y la cohesión social;
- y, en segundo lugar, cómo compartir los niveles de bienestar sin caer en la competencia por los recursos sociales disponibles.

## **Agenda de trabajo**

Las actuaciones que debe desarrollar cada Administración en el ámbito de sus competencias son varias y, en algún caso, complejas: la gestión de flujos inmigratorios, la recepción y acogida de inmigrantes y su acceso normalizado a los recursos públicos necesarios, las actuaciones sobre barrios en dificultades así como el aseguramiento de la convivencia ciudadana y el respeto de la diversidad a través del fomento de una pedagogía basada en el respeto a los derechos humanos y a los valores democráticos.

Además, tanto por cuestiones de eficacia como por nuestra propia configuración como Estado descentralizado, esta agenda de trabajo tendrá que ser llevada a cabo en el marco de una estrecha colaboración institucional.

Está claro que cada nivel de administración tiene que asumir sus responsabilidades. Pero además, tiene que hacerlo de la manera más coordinada posible. En este sentido, se impone una mayor claridad con relación al marco competencial actual y a los recursos vinculados.

Sin olvidar la cooperación con los agentes sociales, que tanta experiencia sobre el terreno han estado acumulando todos estos años.

## **Final**

Estoy seguro de que las intervenciones que escucharemos a continuación ayudarán a concretar nuestro actual marco institucional y a conocer las iniciativas que se proponen desde ámbitos políticos diferentes.

Son, en definitiva, diferentes respuestas frente a una transformación social que los gobiernos deberán liderar para reducir las incertidumbres y aprovechar las potencialidades que nos brindará una sociedad más compleja y más diversa.

### Núria Carreras

*Concejala Delegada para el Plan Municipal de Inmigración,  
Ayuntamiento de Barcelona*

**H**oy estamos reunidos alrededor de una discusión que es apasionante y de primer nivel político: la inmigración, y en este caso particular, la inmigración y Europa. Y nos encontramos en Barcelona, una ciudad que quiere ser acogedora y que cree en la interculturalidad.

En su ponencia, Jordi Labòria ya ha dicho mucho de lo que pasa en el mundo local, pero cabe remarcar, brevemente, algunas ideas. En primer lugar, hay que señalar que estamos hablando de hechos, de realidades que ya no son discutibles. La inmigración está aquí, es un hecho. Hemos transformado nuestra sociedad en otra realidad, donde las diferencias son un punto de encuentro y una fortaleza para la propia organización social. Ésta es ya una primera afirmación que seguramente en seminarios posteriores no será necesaria hacer. Una segunda afirmación es que, por este hecho, las ciudades y los pueblos se han transformado, y es en ellos donde se producen las innovaciones, los encuentros y los hallazgos de las nuevas oportunidades. La tercera afirmación es que Europa juega un papel primordial en esta realidad, y la cuarta es que en las agendas políticas de cualquier grupo político y de cualquier tendencia ideológica, ya no es discutible que falten sus planes e intervenciones en políticas de inmigración.

Estamos, por lo tanto, frente a un fenómeno extraordinariamente potente y nuevo. Me alegra poderles decir que intervenir en políticas sociales y, en este caso, en políticas migratorias desde la ciudad de Barcelona es un extraordinario placer político y personal que seguro que comparto con muchos de ustedes.

En segundo lugar, debe quedar claro que hablamos de algo que aún se está discutiendo. Está abierto el debate sobre si la integración es un proceso de adaptación o si es un proceso mediante el cual la sociedad acogedora se transforma y se convierte en una nueva realidad. No me quiero entretener en la discusión, pero en mi opinión, la integración es una mezcla de las dos ideas apuntadas: cuando hablamos de integración, hacemos referencia a un proceso de adaptación que la nueva ciudadanía debe hacer y, a la vez, a un proceso que la sociedad acogedora debe hacer para asegurar la cohesión social. Esta definición aún está en discusión, e insisto que en este caso, según las aportaciones ideológicas de las discusiones, encontrarán ustedes posiciones distintas.

Desde las ciudades, en este caso desde Barcelona, nos ubicamos en una posición donde el esfuerzo de la nueva ciudadanía para integrarse en las ciudades, o el esfuerzo y la energía que debemos poner la sociedad acogedora para que esto sea un hecho, son realidades que suman y que no están en contradicción.

No desgranaré los efectos que el hecho migratorio produce en las ciudades, puesto que el ponente ya ha hecho hincapié en ello. Pero sí insistiré en el cuestionario identitario: la nueva inmigración también nos cuestiona nuestra identidad. En mi opinión, este es un elemento extraordinariamente positivo, que nos permite abordar la inmigración buscando nuestra identidad, compartiéndola con otros, compartiendo identidades. En este sentido, un segundo aspecto a remarcar es que el proceso migratorio llega en un momento en el cual nuestro Estado de bienestar aún es muy frágil. Sin entrar en detalles, cualquiera de los indicadores que quieran usar (por ejemplo, la inversión social con relación al PIB) demuestran que en Cataluña, y España, estamos por debajo de nuestros objetivos en políticas públicas y, en este caso, también en políticas sociales. Abordamos, por lo tanto, el hecho migratorio y la interculturalidad desde una situación de fragilidad.

Una pregunta que se suscita es cuáles son las reivindicaciones, recomendaciones, influencias, etc. que deben plantearse desde un Gobierno local. En mi opinión, y en el marco de la realidad española, los gobiernos locales necesitan de gobiernos centrales y autonómicos que elaboren proyectos, planes y propuestas en los que los tres niveles de intervención –y también deberíamos incorporar el nivel europeo– estuviéramos presentes y fuéramos actores partícipes de este plan de actuación. En este sentido, el Gobierno local pide la posibilidad de poder estar, también, en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas que giran alrededor de la interculturalidad. El esfuerzo y coordinación exigidos para este plan de acción común, requiere además asociarse con el mundo civil, con la ciudad en su conjunto.

En este punto, y sólo brevemente, les hablo de Barcelona. En estos momentos, la ciudad tiene dos “guindas” que debemos gestionar bien. En primer lugar, hemos elaborado el *Pla Municipal d’Immigració*: un plan fruto del consenso de todas las fuerzas de gobierno y de oposición, un hecho importante pero que adquiere mayor relieve al haberse conseguido en un momento de crisis. Cuando elaboramos el Pla d’Immigració, salíamos de una crisis de gestión del uso del espacio público (acuérdense de la plaza Cataluña), y esa crisis nos ayudó a encontrar un consenso –compartido entre las fuerzas políticas tanto del Gobierno local como de la oposición– en torno a cómo teníamos que abordar la inmigración en Barcelona. En segundo lugar, ahora debemos gestionar este proyecto político. Para ello, hemos creado la Regiduría Delegada de la Inmigración, que tengo el honor de presidir, y en estos momentos ya hemos presentado y estamos debatiendo, de nuevo, con todas las fuerzas políticas para acordar la aplicación más concreta de este plan y abrirnos al conjunto de la ciudad.

Este es un proyecto ambicioso que quiere ser pionero y que nos lleva a diferentes reflexiones. La primera es que cualquier acción desde la Unión Europea, desde los estados y, en este caso, desde la Generalitat, que no contemple la posibilidad de la fortaleza de los gobiernos locales, en este caso de la ciudad de Barcelona, no será posible.

En segundo lugar, en estos últimos cinco años, en España y en el conjunto de Europa, han ido encadenándose leyes de extranjería y reformas. Si no se contemplan, más allá del control de flujos, políticas de intervención que nos ayuden a crear cohesión en las ciudades, no creemos que estas modificaciones sean un gran hallazgo en las políticas públicas de inmigración.

En tercer lugar, si sólo hablamos de control de flujos, sin actuar con eficacia, y a la vez no incorporamos política social, tendremos dificultades para abordar este proyecto.

En cuarto lugar, políticas públicas quiere decir liderazgo en inversión pública. Pero también nos referimos a liderar valores, propuestas y alianzas. En Barcelona tenemos esta ambición y esta voluntad política de liderar proyectos: lo haremos con la ciudadanía y, evidentemente, con la nueva ciudadanía.

Finalmente, se trata de conseguir, con la ayuda de todos ustedes, y principalmente con la nueva ciudadanía, la posibilidad de hacer un proyecto mejor del que tenemos en la actualidad.



## EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN E INTEGRACIÓN DE LA INMIGRACIÓN. LA EXPERIENCIA DE ANDALUCÍA

---

**Pedro Moya**

*Director de Coordinación de Políticas Migratorias,  
Junta de Andalucía*

**A**nte todo, quisiera agradecer a los organizadores la deferencia de invitarme a este Seminario; creo que es un reto como han dicho anteriormente los que me han precedido en el uso de la palabra.

Me parece además que el intercambio de experiencias y de reflexiones entre ámbitos diversos, entre comunidades autónomas, con el Gobierno, con experiencias europeas, etc., sólo puede llevar a enriquecer un debate en el que nadie tiene certezas absolutas. En el no mucho tiempo que llevo en esta tarea, uno tiene la impresión de que conforme más avanza el tiempo, cada vez duda más; cada vez tiene que recurrir más a una cierta humildad intelectual para saber que no hay recetas fáciles y que, muchas veces, también es fácil la tentación de usar una estrategia, si se quiere relativamente primaria, de confrontación partidista y electoralista, sobre un fenómeno que me parece que tiene tal sensibilidad que la sociedad, en algún momento determinado, podría pasar factura del fraccionamiento político a la hora de abordar un fenómeno que requiere mayor grado de consenso que el que hasta ahora se está demostrando en nuestro país.

Desde Andalucía, yo les voy a hacer simplemente unas reflexiones que a mi juicio son al menos las que más me han preocupado a lo largo de estos tres años de experiencia en esta Dirección General. En primer lugar, yo creo que los dos elementos fundamentales de una buena política de inmigración pasan por un control de flujos acertado, razonablemente acertado. En segundo lugar, por una política de integración también razonablemente acertada. Esto no es descubrir nada, pero ¿en qué situación estamos en España en estos dos aspectos?

En cuanto a control de flujos, voy a tratar de ser muy telegráfico para no entrar demasiado en detalles, pero por lo menos exponer la idea que quiero transmitirles. En control de flujos estamos, a mi juicio, en una situación paradójica, puesto que no estamos en el volumen de inmigración de la media de otros países europeos, pero sí superamos a otros países europeos en el ritmo de crecimiento: hemos crecido mucho en muy poco tiempo. Y la sociedad española ha demostrado que tiene una importante capacidad de absorber: así lo ha hecho, con mayor o menor dificultad, con un volumen de inmigración muy elevado, y teniendo en cuenta, además, que los instrumentos para afrontar este volumen han sido, y hasta la fecha siguen siendo, bastante precarios.

Más allá de una reflexión sobre el modelo de integración –Narcís Serra hablaba hace un momento sobre modelos franceses o el modelo holandés– quiero centrarme simplemente en lo que es la gestión, en definitiva, del flujo migratorio. En España hemos pasado, en poco tiempo, prácticamente de la no existencia de ningún modelo, de ninguna política de inmigración, a una cierta política de inmigración referida exclusivamente a los flujos, pero a unos niveles todavía muy precarios en cuanto a los instrumentos que se ponen en marcha.

Hasta hace no demasiado tiempo la actitud de las administraciones, de la Administración central, ante el fenómeno migratorio era, por así decirlo, colocarse “atrincherados” a las puertas de la frontera a ver venir como llegaba la gente. La sociedad o la Administración reaccionaban a posteriori; cuando ya habían llegado había que gestionar el fenómeno. El fenómeno se ha ido acumulando, y la capacidad económica y el mercado de trabajo han demostrado que pueden absorberlo, y entonces se ha ido dando naturaleza legal a un fenómeno que anteriormente ya había cobrado naturaleza real. No había actos anticipatorios, sino que a posteriori se iban generando, uno tras otro, procesos extraordinarios de regularización.

Cuando la bolsa ya era muy numerosa, se establecía un proceso de regularización. Cuando seguía creciendo, al cabo de un año, de dos años, otro proceso de regularización, y así sucesivamente. Llega un momento en que ese no modelo, esa no política de inmigración o de gestión de flujos migratorios, obliga a una reflexión y a un cambio imprescindible. Y ese cambio se produce en el sentido de decir: cortamos esta política de esperar, ver y reaccionar a posteriori; introducimos una situación nueva que es simplemente la posibilidad de acceso legal a través del sistema de contingentes. Es una nueva filosofía puesto que no es una regularización a posteriori, sino una regularización a priori desde el origen. Es un cambio teóricamente mejor, beneficioso.

¿Dónde está el problema? El problema es que el instrumento como tal, la aplicación, la regulación, la práctica, la gestión, el canal y el cauce es tan delgado para administrar el fenómeno, que prácticamente casi se queda en la nada. Es decir, los efectos disuasorios para el trabajador y para el empresario, las dificultades de aplicación, la determinación del contingente en cada una de las zonas, a veces con criterios muy diferentes, una fijación final de un contingente muy por debajo de las expectativas reales y que luego en la gestión todavía se reduce más, etc., hacen que el fenómeno en su conjunto tenga un modelo teórico, pero absolutamente insuficiente.

En consecuencia, esa inmigración sigue llegando, pero el canal legal que se ofrece es utilizado en un porcentaje mínimo; la consecuencia directa es que las bolsas de inmigración irregular siguen creciendo de manera vertiginosa. Las cifras son, evidentemente, difíciles de estimar: no es fácil saber si estamos hablando de 400, 500, 600 o 800 mil inmigrantes en situación irregular en España. De todos modos, y en cualquier caso, la cifra es muy significativa y tiene además unas consecuencias muy serias a la hora de hacer políticas de integración. Ya no solamente por lo que les va a la vida de los inmigrantes irregularizados (ya es duro de por sí ser inmigrante; inmigrante irregular mucho más), sino también para las administraciones que tienen que abordar políticas de integración; indudablemente, con la inmigración irregular se encuentran muchas más dificultades que con la

inmigración regularizada.

Por tanto, nos encontramos en un momento en el que creo que se necesitan dos cosas para salir de este atolladero en el que nos encontramos en materia de flujos. En primer lugar, una cierta audacia –que no quiere decir una originalidad de que cada cual exponga la idea que mejor se le ocurra y hacer experimentos sin base– desde un cierto consenso, porque el problema es que muchas veces puede haber buenas ideas pero los partidos en los gobiernos luego tienen temores a que esas nuevas ideas no tengan éxito y encuentren poca comprensión por parte de los partidos de la oposición a la hora de abordar esa situación. Entiendo que en el momento en que nos encontramos, puede ser difícil plantearse acuerdos globales de pactos de Estado o de grandes acuerdos, pero por lo menos en algunos aspectos muy concretos de la política de inmigración deberíamos ser capaces de acordar algunos elementos fundamentales. Yo creo que ese sería uno: el de nuevos mecanismos que sean capaces de agilizar y de alguna forma romper, “pinchar el globo abultado” de la inmigración irregular y arbitrar nuevos mecanismos. Nuevos mecanismos que vayan posibilitando un acceso legal que se sume al contingente en origen –no digo que lo sustituya–, que no tenga por qué pasar por las regularizaciones extraordinarias que conducen, en definitiva, a efectos llamada y que no son ninguna política, y que a lo mejor pasa por otras medidas “de goteo”, más individualizadas, más sectorializadas. Es decir, cabe un amplio abanico donde, desde un cierto consenso y con una cierta voluntad de avanzar en esa materia, habría que hacer un esfuerzo.

En segundo lugar, en materia de integración, ocurre algo paradójico. Cada administración aborda la situación como puede, y estamos en un discurso donde cada administración mira hacia arriba y debería ser el momento de mirarnos un poco entre todas. Lo digo por lo siguiente: los ayuntamientos miran hacia la Comunidad Autónoma y manifiestan su falta de recursos cuando pasan de 2.000 a 6.000 habitantes en un mes, y no tiene recursos para atender ese volumen de inmigración. Las comunidades autónomas miran al Estado y dicen que esto es un fenómeno compartido, y aquí sólo la integración parece que es competencia de las administraciones territoriales. El Estado mira a Europa y dice que para la vigilancia de fronteras le tiene que venir ayuda europea, porque esas personas no se quedan en España. En mi opinión, ha llegado el momento en que, por lo menos al nivel de España, tengamos un poco también la capacidad de mirarnos entre las propias administraciones, y seamos capaces de articular, al menos, algunas políticas de acuerdos en materia de integración. Yo creo que ahora hay una selva de abordamientos del fenómeno migratorio, micro-territoriales, que a veces, en la propia coordinación se hacen muy difíciles, que no cuentan a veces con la comprensión de las administraciones que están siendo reclamadas para la ayuda, y que exigen poner un poco de orden y concierto. Porque lo cierto es que, luego, las dificultades son de orden muy práctico y muy concretas: cuando le “duele el zapato” a un sector de la sociedad es cuando, como decía anteriormente Jordi Labòria, en una zona determinada se produce una competencia por las prestaciones, por los servicios sociales, de un territorio determinado acostumbrado a tener un nivel de usuarios de 1.000 o 2.000 personas y que pasa a tener 3.000, 4.000 o 5.000 personas temporalmente, y que experimenta en ese sentido la necesidad de una planificación, de unas ayudas, etc. que a veces no son fácilmente atendidas.

Yo creo que en materia de integración todos tenemos planes integrales: las comunidades, Andalucía evidentemente también, pero todos reclamamos en ese sentido. Hace falta una apuesta más común, más decidida por parte de todas las administraciones, para articular al menos algunas líneas que puedan servir claramente de modelos de referencia. Es decir, no podemos estar en este “peloteo” continuo, como muchas veces nos encontramos en políticas de inmigración cuando las fronteras están poco definidas.

En cuanto a las propias competencias, tenemos, por ejemplo, los planes de acogida. No se sabe muy bien si la acogida es cuando llega a la frontera –que evidentemente es una competencia del Estado–, pero cuando inmediatamente hay una atención social ya interviene la Comunidad Autónoma y el Estado se desentiende. Planes de acogida como tales, de primera asistencia, casi no existen. En Andalucía la primera acogida es deficiente: los centros de acogida no son competencia de la Comunidad Autónoma. Existe un solo centro para recepción de inmigrantes en toda Andalucía (en Tarifa, Algeciras) y es bastante precario. Hay muchos elementos sobre los que hacer una reflexión y una coordinación, puesto que además no solamente es importante para la coordinación y para la eficacia, sino para trasladar el mensaje a la sociedad de que estos temas de tanta sensibilidad, de tanta repercusión social, si se hacen desde el fraccionamiento político se entienden mal y generan, por otra parte, una ruptura. Si no ruptura, al menos una crispación social que en momentos de bonanza económica se amortigua, pero en momentos de dificultades económicas indudablemente pasa factura por todas partes.

## EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN E INTEGRACIÓN DE LA INMIGRACIÓN. LA EXPERIENCIA DE CATALUÑA

---

**Salvador Obiols**

*Secretario General para la Inmigración,  
Generalitat de Catalunya*

**C**oincido plenamente con casi todo lo que ha dicho el señor Pedro Moya. ¿Por qué todo el mundo llama a la puerta de todo el mundo? Nos tendríamos que preguntar por qué vamos llamando los ayuntamientos a la puerta de los gobiernos autonómicos, y por qué éstos llaman a la puerta del Gobierno central. Pues bien, eso pasa porque hay una mala política, una mala gestión de la inmigración.

En Cataluña ya no hay el 5% de inmigración, estos datos hace muchos años que están desfasados. Hoy, en Cataluña hay 648.811 personas inmigradas; es decir que el 9,5% de la población en Cataluña es inmigrada y hay 320.550 personas en situación de irregularidad por una mala gestión de los flujos migratorios. Y a partir de aquí podemos hacer todas las políticas que hagan falta, podemos llamar a todas las puertas que sean necesarias, pero sencillamente lo que hace falta es que existan los recursos suficientes para que aquellos que tengan que llevar a cabo las políticas de control de flujos, –los ayuntamientos, el Gobierno de la Generalitat, en este caso, y las entidades del país y de inmigrantes– puedan hacer su trabajo bien hecho, porque sino nos estamos equivocando todos.

Si resulta que cada dos por tres nos encontramos para hablar de la inmigración, está muy bien, pero resulta que el goteo constante continúa entrando y nadie quiere hacerse responsable de esta situación. Podemos hablar de lo que queramos y hacer todas las políticas y planes que queramos, pero en definitiva tendremos un problema que no podremos resolver, porque cada día nos faltará más dinero para atender esta problemática. A mí ya no me gusta decir que es un reto ni que es una problemática, sencillamente es una realidad que tenemos ya en España, en Cataluña, en todas las diferentes comunidades autónomas. Tenemos una realidad producida por una mala gestión.

Hay que gestionar y controlar bien los flujos. No nos pueden enseñar continuamente imágenes de pateras donde muchas personas pierden la vida, y a la vez dejar Barajas o la Jonquera abiertos a todo el mundo. Esto es hacer demagogia, y significa no saber administrar los flujos migratorios y no querer dar respuesta a la situación. Ante esta situación, lógicamente podremos hacer, y las hacemos, todas las actuaciones

necesarias: las hacemos desde la Generalitat, las hacen los ayuntamientos, y sobre todo las hacen las entidades que reciben, junto con los ayuntamientos, a estas nuevas personas que buscan una oportunidad lícita. Si nadie les dice que han de volver, lo que no se puede hacer es la demagogia continuada: no se puede decir esto es un país de acogida, aquí cabe todo el mundo. Estoy de acuerdo que la esponja aún sigue absorbiendo y mientras no haya ninguna depresión, aquí no pasa nada. Aquí habrá algunos que se beneficiarán con la nueva esclavitud del siglo XXI y, por lo tanto, unos contentos por un lado y otros contentos por el otro; en definitiva, un desorden generalizado.

Porque, ¿cómo y de qué manera se puede integrar? ¿Cómo y de qué manera se puede trabajar con dignidad con estas personas si no tienen derechos? Es decir, si no tienen un contrato de trabajo, si no tienen derecho a tener un contrato de vivienda. Estamos hablando de 320.550 personas que no existen, que son “muertos civiles”, que no tienen absolutamente ningún derecho, excepto el de ser explotados. Por lo tanto, falla alguna cosa: falla precisamente aquél que quiere tener la responsabilidad y no quiere dejar la materia de la inmigración en manos de las comunidades autónomas, que en definitiva son las que tienen que gestionar la inmigración en su casa. Si por lo menos esto significara que la quisiesen gestionar desde el Gobierno central, y que hiciesen una magnífica gestión; ya se sabe que con una magnífica gestión siempre habría alguien que entraría en situación de irregularidad, pero de este siempre a que sean todos, se llama mala gestión. Por lo tanto, creo que las problemáticas que tenemos desde los gobiernos municipales y desde el Gobierno de la Generalitat, pasa por todas estas cosas.

Por otro lado, casi todos ustedes conocen las políticas que nosotros tenemos. Un ejemplo puede ser la *Guia d'acollida*. En Europa sólo hay tres guías de acogida: la francesa, la alemana y la catalana. No hay otra en el Estado español: les invito a entrar en la web de la Comunidad Autónoma de Madrid donde, supongo que para despistar, tienen publicada la *Guia d'acollida* de Cataluña. Con lo cual despistamos a todo el mundo, porque en la guía de acogida de Cataluña hablamos de Cataluña, de nuestra tierra, de nuestras costumbres, de nuestra lengua y de nuestra realidad. La *Guia d'acollida* se ha hecho en nueve idiomas (castellano, francés, inglés, árabe, polaco, chino, rumano, urdu y tagalo).

Sobre los planes de acogida, hace 10 años que la Generalitat trabaja en materia de inmigración con planes en la mano. El primer *Pla Interdepartamental d'Immigració* fue en 1993, y duró hasta el año 2000. Del 2001 al 2004 se han invertido unas cantidades de dinero impresionantes. ¿Por qué? Porque tenemos unas competencias, que son las de pagar. Y claro, si no hay un control de flujos adecuado y sólo tenemos las competencias de pagar, ya me explicará todo el mundo, si los ayuntamientos tienen una máquina de hacer dinero; no la tienen, y la Generalitat y las entidades tampoco.

Por lo tanto, llega un momento en que esto ya no da para más. Si cada mes entran entre 20 o 25 mil personas nuevas a formar parte de lo que llamamos la Cataluña acogedora, la Cataluña tierra de acogida, la Cataluña donde todo el mundo cabe, entonces nos pasa una cosa muy desagradable. De repente, hay gente, ciudadanos también de este país,

que han pasado a formar parte de una clase media que no existe. Son personas que cobraban becas, que tenían ayudas de comedor, que recibían ayudas importantes de los diferentes departamentos de bienestar social de cada Ayuntamiento, y que se han encontrado que, como hay unos contingentes importantes con más problemas que ellos, han pasado a formar parte de una élite, de una clase media, de una sociedad inexistente. Bien, esto es una locura. Y vuelvo a repetir: podemos hablar de todos los planes, de todas las historias, de todo lo que queramos, pero si aquél que quiere tener la responsabilidad no la ejerce, sinceramente, no sirve absolutamente para nada. Sólo sirve para marear la perdiz.

En el tema de la escolarización, hay 73.000 niños y niñas escolarizados en Cataluña: es una cifra importante. Es verdad lo que ha dicho, me parece que el Sr. Labòria o la Sra. Carreras que, en un momento dado, demográficamente, se iban cerrando escuelas. Es cierto que ahora tendremos que ir abriendo escuelas, porque tenemos un incremento importante de chicos y chicas, de niños y niñas que están escolarizados, nuevos catalanes. Y lógicamente, esto ya tiene un importante coste económico y social. Muchos de los padres de estos niños no tienen papeles ni la posibilidad de tenerlos. No nos quieren escuchar en Madrid cuando decimos que, por ejemplo, a estas personas, algunos empresarios querrían poder hacerles un contrato de trabajo, y les pedimos que les den un permiso de residencia temporal porque los queremos tener como ciudadanos de Cataluña. "No, no existen". No se puede decir que no existen 320.000 personas, porque esto es una vergüenza y tiene unos importantes costes económicos y sociales.

Hay 224.000 personas que se benefician de las tarjetas sanitarias, esas tarjetas que todos ustedes disfrutarán cuando nos jubilemos, con las que se hacen las recetas rojas y que tienen un coste cero para el usuario. Hay, además, 65.000 personas que están en estos momentos aprendiendo la lengua catalana en las diferentes campañas, "Tu ets el mestre", "En català, tu hi guanyes", "Voluntaris per la llengua", entre otras; 27 planes comarcales de 742 municipios. Bueno, muchas cosas. Pero esto a mí no me anima, porque esto es trabajar y cada día que trabajas, resulta que cuando acabas de comenzar con estas personas, ya tienes unas cuantas, muchas, que te esperan con la misma problemática.

La Generalitat convocó en enero los "Debats d'immigració a Catalunya: aportacions de la societat civil", donde participaron, en el ámbito académico, las entidades de inmigración, entidades del país, el mundo municipalista, y en el ámbito laboral, los sindicatos y la patronal. Creo que fue un debate sereno, tranquilo, libre, donde todo el mundo pudo hablar y decir lo que realmente creía; como nadie tiene, en definitiva, la piedra filosofal para poder resolver el tema de la inmigración, es necesario ponerlo sobre la mesa con tranquilidad para encontrar alguna solución. Allí recibimos un mandato, un encargo importante: que la Generalitat cogiera el liderazgo.

Se ha dicho que estamos ahora en una situación complicada, pero nosotros debemos intentar "descomplicarla". Sepan que si todo va bien, yo personalmente convocaré el Plan Nacional para la Inmigración, pues nos hace falta hacer un Plan Nacional para la Inmigración. Entiendo que todo el mundo se siente muy satisfecho con sus planes, que son buenos,

que están bien hechos: entiendo que la Generalitat se sienta muy feliz y muy orgullosa del *Pla Interdepartamental d'Immigració*. Yo no, porque éste no es un tema de la Generalitat, no es un tema del Ayuntamiento de Barcelona, y no es un tema del Ayuntamiento de Picamoixons: éste es un tema del país, es un tema de todo el mundo, de los empresarios, de los sindicatos, de las ONG, de las entidades de inmigrantes y de todo el mundo académico que quiera participar.

A partir de aquí, se tiene que hacer un plan nacional de actuación. Y a partir del plan nacional, unos planes de choque en cada municipio, y planes de choque concretos para municipios grandes y para Barcelona en concreto, porque tenemos un montón de comunidades diferentes en Cataluña. Las Naciones Unidas ya tienen reconocidos 191 países. Cataluña tiene 180 de estos 191: nos faltan 11 para tener el álbum lleno. Por lo tanto, esto significa gestionar una inmigración diversa, de muchas maneras de pensar y de relacionarse. Y queremos que se integren con toda la problemática estas personas sin papeles; porque los otros, si tienen la situación bastante resuelta, se van integrando. Queremos que todos se integren dentro de la misma "olla a presión". Sin embargo, hay muchos que lógicamente no se pueden integrar porque tienen muchas otras problemáticas.



### Carlos Guervós Maillo

*Subdirector General de Inmigración,  
Ministerio de Interior*

**M**e gustaría, para entrar directamente en la materia a la que se refiere el título del Seminario y hablar del papel desempeñado por España en la construcción de una política europea de inmigración, partir, a título personal, de mi experiencia como delegado español en varios grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea a los que he asistido con una frecuencia mensual durante las últimas presidencias comunitarias (francesa, belga, española, danesa...), algunas con talentos muy diferentes.

Creo que el caso del papel de España dentro de la construcción de una política europea de inmigración, a pesar de que nuestro país no vivió la recepción de flujos migratorios que experimentaron otros países europeos en la década de los sesenta y setenta, y sí ha tenido esa experiencia especialmente en los últimos diez años, es el de un impulso definitivo a que las materias de inmigración y asilo estuvieran, desde la Presidencia española del primer semestre de 2002 (y desde entonces no lo han dejado de estar), en primera página de la agenda europea.

¿Cómo ha intentado siempre España impulsar la creación de una política común de inmigración y asilo en la Unión Europea? Sabemos que otros estados miembros de la Unión tienen mucha más experiencia que nosotros, han vivido estos fenómenos con mucha más anticipación, y han podido conocer anteriormente las cifras que en esta materia España ha experimentado en la última década. Pero a pesar de ello, España no ha utilizado sin más los modelos aplicados anteriormente en otros estados miembros, considerando siempre que aquellos, empleados en otros momentos, difícilmente son aplicables en el momento actual; difícilmente sirven para hacer pronósticos o previsiones, como ya se ha dicho en esta misma mesa.

Hemos llegado al convencimiento de que en la Unión Europea, en este conjunto de países que, como también se ha dicho aquí, son interdependientes, y entre los que incluso los controles fronterizos han desaparecido o han disminuido sustancialmente, es necesario llegar a esta política de asilo e inmigración de una forma común: desde el consenso

entre todos los estados miembros, y de una forma global, llegando a conseguir una política equilibrada entre todos los aspectos y vertientes que puede tener la realidad de la inmigración y del asilo.

Cuando hablamos de inmigrantes, no estamos hablando de trabajadores que vienen llamados sólo por la necesidad de mano de obra en nuestro mercado de trabajo, sino que debemos pensar en la existencia de un verdadero mercado de trabajo en el ámbito europeo.

Al mismo tiempo que se intenta alcanzar esta política común y equilibrada, por supuesto las diferentes delegaciones españolas en el Consejo han intentado siempre –y siguen intentando– que ello sea compatible, en la medida de lo posible, con la defensa de los intereses de nuestro país (lógicamente, los intereses de España y de las distintas comunidades autónomas que la integran), teniendo en cuenta las características, el origen, las vías de llegada o las vinculaciones históricas y culturales de nuestra inmigración.

Ya en el Tratado de Roma, la hoy Unión Europea y entonces Comunidad Económica Europea mostró interés por las cuestiones relativas a la libre circulación de personas, si bien en esos momentos ésta hacía referencia solamente a ciudadanos de los estados miembros de la entonces CEE.

En el año 1992, el Tratado de Maastricht reconoce formalmente el interés común de todos los estados miembros en la materia de asilo e inmigración: el asilo y la inmigración no pueden ser gestionados individualmente por cada Estado, constituyen un interés común de la Unión. Pero no es hasta el Tratado de Ámsterdam, que entra en vigor en 1997, cuando se comunitariza la política de asilo y de inmigración. Hasta ese momento, los temas de asilo e inmigración de la Unión Europea solamente se regulan a través de acuerdos intergubernamentales *ad hoc*, con un valor jurídico muy dudoso, y las políticas y las normativas siguen siendo estrictamente nacionales.

A partir del año 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, es cuando realmente podemos empezar a hablar de esta búsqueda de una política común de inmigración, dentro de lo que es también la búsqueda del espacio común de libertad, seguridad y justicia del que se habla en el Tratado de Ámsterdam, y referido en las conclusiones de Tampere bajo la Presidencia finlandesa en el año 1999.

En el Tratado de Ámsterdam, se establece la necesidad de llegar a distintas medidas en materia de inmigración y siempre por un procedimiento basado en la unanimidad (se debe contar con el acuerdo de todos los estados miembros). Posteriormente, en las conclusiones de Tampere de octubre de 1999, ya se fijan elementos que deben constituir esta política de asilo e inmigración: la colaboración con los países de origen; el mantenimiento o la creación de un sistema común de asilo en la UE; el trato justo de los nacionales de terceros países, y la gestión eficaz de los flujos migratorios.

España, desde su ingreso en la Comunidad Europea, ha apoyado la persecución y el logro de una política común de asilo e inmigración. Valen como muestra los resultados de la Presidencia española en 2002: los

avances que se lograron en materia de asilo; los avances alcanzados especialmente en el campo de la lucha contra la inmigración ilegal a través de la aprobación del Plan Global de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos; los logros en materia de fronteras con la aprobación del Plan global de gestión de fronteras exteriores, y también en cuanto a la colaboración con los países de origen.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002) se hace referencia a este interés por la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, incluyendo la necesidad de revisar la lista de países sometidos a la obligación de visado para poder entrar en la UE, considerando el visado como un instrumento absolutamente básico para poder gestionar los flujos migratorios.

También destaca el interés que se vierte en las conclusiones de Sevilla en cuanto a materia de fronteras e integración de la política de inmigración dentro de la política exterior de la UE; ni siquiera los estados miembros de la UE coordinados pueden gestionar eficazmente los flujos migratorios si no colaboran, si no dialogan, si no tienen en cuenta la materia de inmigración en sus relaciones con los estados de origen. Estados de origen que, desde luego, deben asumir su responsabilidad en la cogestión de los flujos.

Los estados de origen deben asumir su responsabilidad en la cogestión de los flujos y, desde luego, deben asumir su responsabilidad en la readmisión de sus ciudadanos cuando éstos se encuentran ilegalmente en un Estado miembro de la Unión. Como se dice en las conclusiones de Sevilla, si el Consejo de la UE –los estados miembros– considera que debe revisar sus relaciones con un Estado de origen por el incumplimiento de este tipo de obligaciones con sus propios ciudadanos, deberá proponerse, y se podrá revisar, la materia de comercio exterior y la materia de cooperación al desarrollo.

Finalmente, en las conclusiones del Consejo de Sevilla también se pide a los estados miembros que colaboren al máximo para acelerar los trabajos dentro de los grupos del Consejo de la Unión para poder aprobar, en unos plazos que se establecen en las propias conclusiones, diversos instrumentos que faciliten la regulación de la inmigración legal.

¿Qué ha pasado con posterioridad a la Presidencia española de 2002? Por hacer también un poco de historia reciente, debe recordarse que desde entonces han existido avances tanto normativos como operativos, quizá no tan rápidos como sería deseable, pero se ha conseguido que la materia de inmigración y asilo esté siempre, desde aquel momento, en la agenda comunitaria, como una prioridad para todas las sucesivas presidencias (danesa en el segundo semestre de 2002, griega e italiana en 2003, y se espera que igual lo sea para la Presidencia irlandesa en el primer semestre de 2004).

Para resumir los últimos avances en el ámbito normativo: se está procediendo a crear toda una "arquitectura" de directivas que los estados miembros deberemos trasponer, en el plazo establecido, a nuestros ordenamientos, y que nos obligará a nuevas reformas de la legislación de extranjería.

Se han aprobado la Directiva de residentes de larga duración y la Directiva de reagrupación familiar; ambas deberán trasponerse en los dos próximos años a las normativas de los estados miembros. Se está trabajando en estos momentos en el proyecto de Directiva sobre regulación de los estudiantes extranjeros y se ha presentado también el proyecto de Directiva sobre trabajadores inmigrantes por cuenta ajena y cuenta propia.

En cuanto a la lucha contra la inmigración ilegal, se está procediendo a desarrollar las acciones ya previstas en el Plan global de lucha contra la inmigración y la trata de seres humanos, y se está procediendo a finalizar las negociaciones con estados terceros para los cuales la Comisión ha recibido en los últimos años mandatos sucesivos del Consejo, para alcanzar acuerdos de readmisión en el ámbito comunitario, incluyendo países terceros como Marruecos, Argelia o China.

Para terminar, querría apuntar algunas perspectivas de la construcción de una política europea de inmigración. Como saben ustedes, a partir del 1 de mayo de 2004, por el transcurso de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo podrá adoptar previsiblemente la decisión de que los instrumentos en materia de inmigración y asilo pasen a aprobarse por mayoría cualificada, ya no por unanimidad.

En fin, se deberá seguir avanzando en esta búsqueda de una política común de inmigración y asilo. Desde luego, creo que hemos mencionado razones suficientes para que no duden de que es absolutamente necesaria.

**Eduard Roig**

*Profesor de Derecho Constitucional,  
Universitat de Barcelona*

### **¿Qué política española sobre asuntos de inmigración en el ámbito comunitario europeo? ¿Política española o del Gobierno del Estado español?**

El desarrollo de las ponencias y del posterior debate en la Mesa institucional-administrativa arroja una primera conclusión desde la perspectiva del presente Seminario: *la muy reducida presencia de la referencia al nivel político europeo en el vivo debate de las administraciones nacionales*. Si dejamos al margen apelaciones al carácter europeo del fenómeno migratorio y a la necesidad de una política común europea de inmigración, por lo demás carente en esas apelaciones de toda concreción (y, por lo tanto, sin enfrentar la realidad de intereses económicos, laborales y sociales, y de situaciones de partida, muy distintas en cada uno de los países de la Unión), tan sólo la intervención del representante de la Administración estatal, y a lo largo del debate posterior de la diputada del Parlamento Europeo, Anna Terrón, abordaron realmente la interrelación entre el desarrollo de una política europea de inmigración y las necesidades y planteamientos de las instituciones nacionales en cuanto a esa política.

Lo que dejaba la cuestión, central en este aspecto, de la determinación de la posición española en los debates europeos sobre política de inmigración reducida en realidad y desde el primer momento a la política del Gobierno del Estado en este ámbito, al margen de los intereses, aportaciones y políticas internas del resto de administraciones. Esta afirmación inicial se ve confirmada con una segunda conclusión resultante de la confrontación de las posturas de los diversos ponentes: *los términos de la posición española en la definición realizada por el Gobierno del Estado en nada se referían a los elementos de contenido sobre la política de inmigración en general que planteaban los responsables autonómicos y locales que le habían precedido en el uso de la palabra*. De modo aún más llamativo, incluso parecían moverse en terrenos absolutamente opuestos.

En efecto, *el Gobierno español ha defendido firmemente el desarrollo e intensificación de una política comunitaria sobre inmigración, hasta el punto de propugnar que su definición pase cuanto antes a las reglas de adopción por mayoría y no por unanimidad a la que se encuentra sometida en la actualidad*. Pero esa defensa de la política de inmigración

comunitaria se concretaba inmediatamente en una serie de puntos de contenido definitorios:

- La distinción al máximo del tratamiento del extranjero en situación regular de aquél que se encuentra en situación irregular, en una dicotomía tajante. En el primer caso, el objetivo político, en el que España ciertamente puede considerarse por lo menos formalmente muy avanzada respecto a algunos socios comunitarios, es la igualdad del extranjero con el nacional. En el segundo, el objetivo casi excluyente es la lucha contra la inmigración ilegal y, por lo tanto, el cierre de cualquier tratamiento positivo que pueda interpretarse como un estímulo a la entrada ilegal, en una idea que en numerosas ocasiones aparece en el debate público no tanto como una prioridad española sino en la forma casi de una exigencia europea sobre el Gobierno español, en la línea de lo que Javier de Lucas en el debate definió como el uso de Europa cocoartada.

- El fortalecimiento de la política de control de flujos, esencialmente a través de la coordinación y cooperación en los controles de frontera y la política de ejecución de expulsiones; y el desarrollo de una política exterior de la inmigración caracterizada por acuerdos, impuestos si es necesario, a los estados de origen para asociarlos en el control de la entrada (a través de obligaciones de cooperación administrativa en la vigilancia de fronteras y en la readmisión de expulsados y devueltos), en una orientación fuertemente unilateral de la política de tratados que en el debate, de nuevo, Javier de Lucas consideraba insuficiente, recordando que la asociación de los países de origen de la inmigración exige algo más que el mero control de flujos.

- La defensa de algunos elementos propios de la política española de inmigración: el desarrollo eficaz de la figura del contingente como mecanismo de entrada ordenada y regular, la existencia de relaciones privilegiadas con los países iberoamericanos y, finalmente, la necesaria cooperación financiera comunitaria para la gestión de las fronteras de Ceuta y Melilla.

La posición española, formulada en estos términos tanto en la ponencia de Carlos Guervós, como muy especialmente en el debate subsiguiente, contrastaba sin embargo con las *demandas que presentaban los responsables de las administraciones locales y autonómicas presentes*, sin referirse específicamente al ámbito europeo sino, en general, a las necesidades referidas al marco normativo y político. En este sentido, las ponencias tanto de Jordi Labòria como de Núria Carrera o de Pedro Moya ponen el acento en la inadecuación del marco normativo y político actual para la gestión de la inmigración que realmente se encuentra en España y a cuyas necesidades y consecuencias deben responder las entidades territoriales. Así el énfasis se traslada del control de flujos omnipresente en la posición estatal a las políticas de intervención social, en torno a las siguientes líneas claramente opuestas a las anteriormente señaladas:

- La entrada de inmigrantes se asume como un proceso irreversible, ordenable en el mejor de los casos a través de políticas más generosas y eficaces que las desarrolladas en el marco del actual contingente, en exceso reducido para ofrecer una alternativa real a la inmigración irregular, al margen ahora del fracaso en su gestión.

- Las bolsas de irregularidad crecientes y prácticamente estabilizadas plantean graves problemas, no sólo para los inmigrantes afectados, sino para las propias administraciones encargadas de la integración del extranjero y de su situación social en España. En este sentido, la dicotomía absoluta entre inmigrante regular e inmigrante irregular y el cierre de cualquier tratamiento administrativo de este último (excepto una muy improbable expulsión) constituyen una opción ineficaz y obstaculizadora de la solución a las necesidades de orden social de la comunidad de acogida.

- Por lo tanto resulta necesario centrarse en las políticas de integración, tanto desde una transformación del marco normativo de extranjería que las haga posibles, como desde la coordinación y financiación adecuadas de las actuaciones locales y autonómicas que han ido surgiendo de modo espontáneo y desordenado en los últimos años, y desde una reconsideración general de las políticas de asistencia social que garanticen simultáneamente el mantenimiento de los niveles de protección actuales de la población nacional y asuman la adecuada protección de las nuevas necesidades que plantea la inmigración.

- Y ello exige también una especial atención a los efectos sobre la población nacional del esfuerzo administrativo de integración de los inmigrantes, posibles sólo desde un cierto consenso interadministrativo y pluripartidista sobre las líneas maestras de actuación que evite el fácil uso electoral de estas actuaciones administrativas.

*La evidente desconexión entre las demandas locales y autonómicas y los elementos fundamentales de la posición gubernamental, en especial en torno a las cuestiones fundamentales del tratamiento de la irregularidad y de la gestión pública de los servicios para los extranjeros en situación regular, muestra claramente la carencia en el modelo actual de un procedimiento de diálogo y participación adecuado entre los diversos niveles administrativos afectados.*

### **¿Un sistema interadministrativo de coordinación y participación en la política española de inmigración?**

En el marco del presente debate la falta de ese procedimiento se pone de manifiesto en relación con la determinación de la posición española en referencia a la política de inmigración comunitaria. De hecho la situación no es privativa de este sector sino que puede fácilmente extenderse a prácticamente todos los ámbitos materiales de actuación europea. No se han desarrollado al respecto las previsiones generales de participación previstas en un Acuerdo entre Estado y CCAA de 1994, fundamentalmente porque ese Acuerdo parte del funcionamiento efectivo de mecanismos de participación autonómica en las decisiones internas, ya no europeas, del Estado. Y también con carácter general este modelo de participación en asuntos internos ha fracasado en la práctica desarrollada en España ante la falta de un Senado efectivo y la inercia de las conferencias sectoriales entre Estado y comunidades autónomas.

En especial en el ámbito de la inmigración, tan sólo se ha previsto un procedimiento participado por las comunidades autónomas, con un peso fundamental del Estado en cualquier caso: la determinación del contingente. La reforma de la ley del año 2003, sin embargo, reduce de manera importante esa participación autonómica, en consonancia con la práctica ya desarrollada en los últimos años. Por otro lado, el órgano fundamental de coordinación y participación interadministrativa, el Consejo Superior de Política Inmigratoria, languidece sin peso alguno en el marco de la política estatal de inmigración.

Y así, al margen de cualquier mecanismo real de participación autonómica o local en el desarrollo de la política (y la normativa) estatal y europea en materia de inmigración, crece incesantemente la distancia entre el marco normativo estatal (o las propuestas estatales de marco normativo comunitario) y las necesidades de gestión de los entes locales y autonómicos, alejándonos en cualquier caso de las demandas antes citadas de un consenso mínimo general, interpartidista e interadministrativo, que asuma las necesidades e intereses públicos de las diversas administraciones (pues todas ellas defienden en efecto intereses de la comunidad), en una invocación a la "lealtad interadministrativa" que Pedro Moya hacía expresa en el debate.

Además, se trasladan en buena parte las consecuencias del marco normativo estatal sobre las actividades y políticas de asistencia social y de orden público de las entidades locales y autonómicas, *sin que paralelamente se faciliten los necesarios medios administrativos y financieros* para esa gestión, aspecto que aparece como clara consecuencia de la falta de un marco coordinado y pactado de actuación normativa y administrativa en este ámbito.

De este modo se introduce en el debate una segunda vertiente: no sólo la falta de mecanismos y/o voluntad de apertura a la participación local y autonómica provoca una posición española en asuntos europeos, y en general una normativa de extranjería estatal que no responde a las demandas locales y regionales, sino que tampoco desde el punto de vista de la gestión de competencia local y autonómica la situación es satisfactoria.

### **La gestión de la política de inmigración en los diversos niveles administrativos nacionales y en relación con los extranjeros en situación regular o irregular**

En efecto, el marco normativo estatal, como acabamos de ver, plantea limitaciones muy relevantes a las actuaciones de integración social de las administraciones territoriales, en especial a partir de la exclusión en la reciente reforma de la Ley de extranjería, de cualquier posibilidad de regularización de las relevantes bolsas de extranjeros en situación irregular.

Pero además, las actuaciones de gestión que sí permite el marco normativo estatal se están produciendo (y esa es la preocupación fundamental que se ponía de manifiesto en las diversas ponencias e intervenciones del posterior debate) en un contexto extraordinariamente



difícil por la falta de un diseño general y coordinado de política de integración y por las tensiones que se plantean sobre los servicios tradicionales, especialmente de asistencia social, que se ven transformados con los nuevos problemas derivados de la situación social de los inmigrantes:

- Por un lado, el cambio de tipología de las situaciones atendidas por los servicios sociales exige un replanteamiento de sus formas de prestación, replanteamiento que tan sólo en los últimos años empieza a producirse a través del desarrollo de los planes de atención a la inmigración.

- Por otro, y de modo absolutamente central, las nuevas demandas a los servicios públicos locales y autonómicos empiezan a plantear una competencia entre los tradicionales beneficiarios (españoles) de las prestaciones y los nuevos candidatos a las mismas (extranjeros normalmente en peor situación socio-familiar). Si no se produce un incremento notable de los medios de atención social y prestación de estos servicios, su conversión en servicios para extranjeros y el consiguiente descenso del nivel de protección social (esencialmente del español que tradicionalmente lo recibía) es una cuestión de tiempo.

Así, frente a una política centrada en el control de flujos y el rechazo sin alternativas del inmigrante irregular, las administraciones locales y autonómicas plantean no sólo la necesidad de alternativas en la definición de esas prioridades (mecanismos de regularización, apertura de vías de entrada relevantes...) sino también una constelación de cuestiones referidas al nivel necesario de atención social de españoles y extranjeros, regulares e irregulares. Lo cual no sólo exige una coordinación entre las propias administraciones afectadas y con el Estado (y de ahí de nuevo la constante apelación a la necesidad de desarrollar un cierto consenso en la política migratoria), o la mejora de los recursos materiales para la prestación de estos servicios. También es necesario el desarrollo, ahora ya autónomamente por estas administraciones local y autonómica, de políticas públicas que eleven la eficacia de los servicios prestados. La mera igualdad formal derivada de la normativa no es suficiente para garantizar una eficaz atención a los retos derivados de la entrada de la población inmigrante, sino que deben desarrollarse formas de gestión adecuadas. En este sentido las administraciones autonómicas y locales deben también asumir su responsabilidad en el tratamiento de la inmigración (irregular, pero también regular), y abandonar una cierta posición que hasta ahora se identificaba quizás en exceso con la mera crítica del marco normativo y político estatal.

En este sentido, el actual marco competencial resulta excesivamente confuso respecto a la responsabilidad de comunidades autónomas y entes locales. La actuación de estas últimas administraciones queda en demasiadas ocasiones a su libre decisión, lo que combinado con las carencias económicas y los efectos electorales de las actuaciones destinadas a los inmigrantes lleva frecuentemente a la simple inactividad como respuesta. No sólo pues se planteaban las necesidades de mayor apoyo y orientación en las actuaciones locales, sino también las de algún marco normativo obligatorio para ellas en este ámbito.

En conjunto pues, y volviendo a la referencia fundamental en este Seminario del diseño de una política europea de inmigración, la discusión entre las administraciones españolas pone de manifiesto la disparidad en la definición de objetivos y prioridades para la actuación comunitaria entre un nivel estatal centrado en el control efectivo de las reglas de entrada y residencia, y unos niveles autonómico y local que consideran esa política en exceso unilateral y plantean la necesidad de definirla también desde las prioridades de estos niveles administrativos, y completarla con elementos que mejoren la gestión de la inmigración realmente residente en el territorio español.

---

## ESCENARIO ECONÓMICO, MERCADO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN

- LA INMIGRACIÓN EN EL ESCENARIO ECONÓMICO ESPAÑOL
- TRABAJADORES EXTRANJEROS EN EL MERCADO LABORAL ESPAÑOL
- EL PAPEL DE LA EMPRESA EN LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS
- OTRO ENFOQUE PARA LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN
- RELATORÍA

**Juan J. Dolado**

*Catedrático Departamento Economía,  
Universidad Carlos III de Madrid y CEPR<sup>1</sup>*

### **Mirando a España**

El fenómeno de la inmigración se ha convertido en uno de los problemas clave de la economía y la sociedad españolas en el nuevo siglo. De acuerdo con el último Observatorio Sociológico del CIS, los problemas derivados de la inmigración creciente hacia nuestro país representa la cuarta preocupación de los españoles, tras el paro, el terrorismo y la inseguridad ciudadana.

Según el censo de 2001, en España había 1,57 millones de inmigrantes en una población total de 41,7 millones de habitantes. Sin embargo, los datos aportados por los padrones de 2002 y 2003 sitúan dicha cifra en 1,92 y 2,70 millones, respectivamente. Cabe apuntar que dichas estimaciones están muy probablemente sesgadas al alza al existir incentivos por parte de los ayuntamientos a hinchar el número de sus habitantes con el fin de aumentar las transferencias que reciben, que son en función de su población. Además, dados los retrasos y errores administrativos en las altas y bajas, es muy probable que existan muchos casos de cómputo doble en diferentes entes locales. Aún así, las estimaciones más fiables sitúan en la actualidad la población inmigrante en unos 2,3 millones, lo que supone una tasa de inmigración (población inmigrante sobre población total) del 5,5%. Aunque dicha tasa está muy por debajo de las de los países tradicionales de acogida –como puede ser el caso de Alemania (9%), Australia (25%), Canadá (19%), EEUU (6,7%), Suiza (17%)– ya supera la tasa media de inmigración en la UE (5%). Los flujos anuales de entrada se sitúan en unos 200.000 inmigrantes al año frente al 1,2 y 1,0 millones en EEUU y la UE, respectivamente. De mantenerse el flujo anual actual, la tasa de inmigración en España podría acercarse al 9% a finales de esta década. No obstante, a pesar de estar todavía lejos de los flujos inmigratorios en los países citados anteriormente, es claro que el fenómeno inmigratorio en España ha sufrido un crecimiento espectacular desde mediados de los noventa. Basta con recordar que la población inmigrante en 1996 era sólo de 600.000 personas, mientras que el stock de emigran-

1. Este artículo presenta un resumen de la ponencia presentada por el autor en el I Seminario Inmigración y Europa organizado por la Fundación CIDOB, CRID y Diputació Barcelona. Agradezco las sugerencias de los comentaristas J. Collboni, D. Garrofé y L.M. Pariza. Diciembre, 2003.

tes españoles en el extranjero era de 2,2 millones. Por lo tanto, con las cifras actuales, España acaba de pasar de ser un país de emigración neta positiva a convertirse en uno de inmigración neta positiva.

Por lo que respecta a la composición de la población inmigrante en legal e irregular, las estimaciones sobre este último componente lo sitúan en unas 600.000 personas, mientras que las cifras de stock y flujo anual de irregulares en la UE son de 0,5 millones y 9-10 millones, y en EEUU de 0,5 millones y 8-9 millones, respectivamente.

Los países de origen de la inmigración hacia España son los siguientes: el 23% proviene de países de la UE y el 77% del resto del mundo, concentrándose principalmente en África (335.000, de los cuales 290.000 provienen de Marruecos), Latinoamérica (630.000), antiguos países comunistas (175.000) y Asia (75.000). Los inmigrantes se distribuyen por los sectores productivos de acuerdo con las siguientes proporciones: agricultura (21%), construcción (11%), manufacturas (10%) y servicios (58%). Respecto a sus características sociodemográficas, un 56% son hombres (generalmente africanos) y un 44% mujeres (generalmente latinoamericanas), sus edades están comprendidas ente los 25 y 34 años (exceptuando los provenientes de la UE que mayoritariamente son jubilados), tienen mayor participación laboral que los españoles (66% frente al 55%) y mayores tasas de paro (18% frente a 11%) aunque es muy probable que muchos trabajen en la economía sumergida. Finalmente, poseen similares niveles educativos a los de los españoles si bien los contenidos de estas cualificaciones sean probablemente inferiores. Estos rasgos concuerdan perfectamente con las predicciones de las teorías del capital humano sobre las identidades de los inmigrantes por motivos económicos. Se trata de personas jóvenes, con el fin de tener un período amplio en el que rentabilizar la inversión que acometen. Poseen una preparación superior a la media de los habitantes del país de origen a fin de minimizar los riesgos de la inversión dado que, con independencia de su formación, tendrán que asumir unos costes fijos elevados de naturaleza económica (traslado, aprendizaje de la lengua nativa, trámites burocráticos, búsqueda de empleo, etc.)<sup>2</sup>.

Por lo que se refiere a las políticas de inmigración en España, cabe caracterizarlas como de *stop and go* (frenazo y acelerón) con cuotas de admisión muy restrictivas (alrededor de 30 mil inmigrantes anuales) y frecuentes amnistías posteriores. Así, han existido períodos de regularización en 1985, 1991, 1996, 2000 y 2001. A modo de ilustración de lo restrictivas que resultan las cuotas establecidas, el número de solicitudes de regularización durante el período 2000-2001 fue de 580.000.

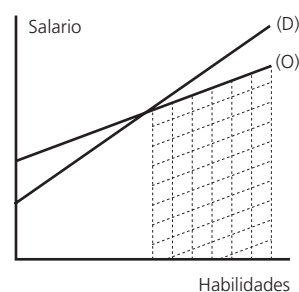
## La selección de los inmigrantes

Tal como se comentaba anteriormente, las características de los inmigrantes no corresponden a una extracción aleatoria de la población de origen. Dichas características también dependen de las propiedades de los merca-

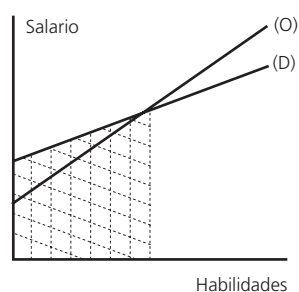
2. Una explicación más minuciosa de las características de la inmigración en España puede encontrarse en Izquierdo (2002).

dos laborales de los países de destino. Para mostrar este hecho, conocido en la literatura económica como "Modelo de Roy", en las figuras 1 y 2 se representan los niveles salariales en función de las cualificaciones ("habilidades") de los individuos en los países de origen (O) y destino (D)<sup>3</sup>. A mayor cualificación, mayor salario. En la figura 1, la dispersión salarial es mayor en el país "D" que en el país "O", mientras que en la figura 2 ocurre lo contrario. El inmigrante escogerá donde residir en función de donde obtenga un mayor salario. Las áreas marcadas en ambas figuras indican que serán los inmigrantes más cualificados los que emigren cuando la dispersión salarial sea mayor en el país "D" que en "O" y, por el contrario, serán los menos cualificados los que emigren cuando la dispersión salarial sea mayor en "O" que en "D". Podría también darse el caso de que los salarios en "O" fueran inferiores a los de "D" en la parte baja de la distribución de cualificaciones, mayor en la parte intermedia y, de nuevo, menores en la parte alta. En este caso, el país de acogida recibiría inmigrantes de los dos extremos de la distribución. Ésta parece ser la situación de EEUU, donde un mercado laboral muy flexible en la determinación de los salarios implica la llegada de inmigrantes con bajo y muy alto capital humano. Basta con leer la lista de premios Nobel cada año o la composición por nacionalidades de los departamentos de las universidades norteamericanas (las mejores del mundo) para darse cuenta de la capacidad de atracción de capital humano altamente cualificado que dicha nación tiene. La contrapartida de este fenómeno es la pérdida por parte de los países de origen de sus mejores trabajadores, un fenómeno conocido en la literatura como *brain drain* ("fuga de cerebros"). Por el contrario, en la mayoría de los países de la UE (con la posible excepción del Reino Unido cuyo mercado laboral es parecido al de EEUU) ocurre el fenómeno opuesto; es decir, constituyen un centro de atracción de inmigrantes con escasas cualificaciones (al menos relativamente a los que emigran a los países con mayor flexibilidad laboral). Así, en España, la proporción de inmigrantes con escasa cualificación es del 53%, siendo del 41% en la UE y del 31% en el Reino Unido. Además, un fenómeno preocupante es el *brain drain* que está teniendo lugar desde la UE hacia EEUU. De acuerdo con información reciente de la National Science Foundation de EEUU, un 60% de los estudiantes europeos que obtienen su doctorado en universidades norteamericanas permanecen en EEUU por un período superior a siete años tras acabar su doctorado.

**Figura 1**



**Figura 2**



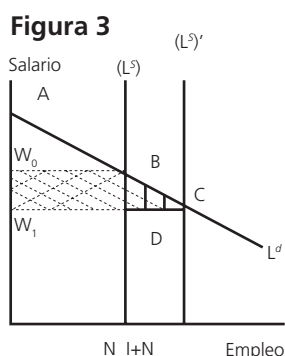
## Beneficios y costes de la inmigración

A pesar de la creencia popular que alimenta actitudes de xenofobia frente a la inmigración, la literatura económica es clara sobre la existencia de beneficios netos positivos tanto para los países de destino como para los de origen<sup>4</sup>. Para los primeros, la llegada de inmigrantes por motivos económicos supone un aumento de la oferta de trabajo lo que conlleva, para una demanda de trabajo dada, una reducción de los salarios, suponiendo que la fijación de los mismos sea flexible. Sin embargo, el aumento de la producción, que lleva aparejado el mayor empleo, provoca un aumento

3. Véase Borjas (1994) para una explicación más detallada de este fenómeno.

4. Véase Borjas (1995) para un análisis más detallado de los beneficios de la inmigración.

de los beneficios empresariales que compensa la reducción de la masa salarial pagada a los trabajadores nativos y aquella que se paga a los inmigrantes. Gráficamente, la figura 3 representa la demanda de trabajo ( $L^d$ ) por parte de las empresas que resulta ser una función decreciente del salario mientras que la oferta ( $L^s$ ) está fijada en el nivel  $N$ . En estas circunstancias, el producto (PIB) viene dado por el trapecio marcado por los puntos  $ABN$  y el salario de equilibrio es  $w_0$ . La masa salarial vendrá dada por el rectángulo  $w_0NB$  y los beneficios empresariales por el triángulo  $Aw_0B$ . Si llegan inmigrantes ( $I$ ) de forma que la nueva oferta se sitúe en  $I+N$ , el salario caerá desde  $w_0$  hasta  $w_1$  de forma que la masa salarial pagada a los nativos será ahora el rectángulo  $w_1I+NC$  mientras que la pagada a los trabajadores inmigrantes será el rectángulo  $DCNI+N$ . Comparando la nueva situación con la anterior, resulta evidente que existe un aumento del nivel de bienestar (aproximado por el PIB) representado por el triángulo  $BDC$ . En otras palabras, aunque existen perdedores (trabajadores nativos) y ganadores (empresarios), estos últimos podrían compensar a los primeros y aún así conseguir una ganancia. Un sistema de impuestos y transferencias adecuado conseguiría implementar este tipo de compensación. Utilizando la tasa de inmigración actual y ciertos supuestos sobre la pendiente de la curva  $L^d$ , el beneficio neto para España, en proporción del PIB, resulta ser del 0,05% del PIB, una cantidad pequeña pero que esconde ganancias y pérdidas mucho más sustanciales. Así, las ganancias de los empresarios serían del 2,05% del PIB mientras que las pérdidas de los trabajadores nativos ascenderían al 2,0% del PIB. Adicionalmente, si se tiene en cuenta que los inmigrantes demandan bienes nacionales aumentando la demanda de empleo, de forma que la curva  $L^d$  se desplace a la derecha, entonces el beneficio neto sube hasta el 0,2% del PIB. Finalmente, si todos los inmigrantes tienen alta cualificación, dicho beneficio asciende al 0,4% del PIB mientras que si todos tienen baja cualificación el beneficio se reduce al 0,025% del PIB.



En cuanto a los países de origen, en la medida en que los inmigrantes consiguen salarios más altos en el país de destino (de lo contrario, no hubieran emigrado), también experimentan un beneficio neto a través de las remesas de la emigración, un fenómeno de gran relevancia en España durante las décadas de los sesenta y setenta.

De los beneficios netos calculados anteriormente habría que deducir los costes asociados al acceso de los inmigrantes al sistema de bienestar social (sanidad, educación) financiado a través del sistema impositivo. De acuerdo con la evidencia existente para finales de los noventa, las contribuciones de los trabajadores inmigrantes a la Seguridad Social excedían a las prestaciones recibidas en 0,02% del PIB<sup>5</sup>. Sin embargo, dicho cómputo puede pecar de optimista en la medida en que la edad media de los inmigrantes (25-34) implica que el número de hijos y el riesgo de enfermedades sean todavía reducidos. Es probable que conforme se asienten en España segundas y terceras generaciones de descendientes de inmigrantes, el gasto (sobre todo educativo) aumente. En este sentido, el acceso de los hijos de inmigrantes al sistema educativo español se ha producido de manera bastante deficiente, habiendo absorbido el sis-

5. Véase Aparicio y Tornos (2000).

tema público casi el 85% de los nuevos escolares, mientras que el sistema concertado sólo ha acogido a un 10%. Un sistema de subsidios escolares más generoso para aquellos centros concertados que acojan a un mayor número de hijos de inmigrantes resulta perentorio para facilitar, sin cargas abusivas sobre la escuela pública, la integración de estos jóvenes en la sociedad española.

Por último, se aduce con frecuencia que la inmigración supone una solución al sistema de pensiones de reparto que existe en la mayoría de los países y que, a consecuencia del progresivo envejecimiento de las poblaciones, se encuentra en dificultades. Por ejemplo, el gasto en pensiones (en proporción del PIB) es del 8,7% en España y se estima que aumente a casi el 20% en 2050, aún convergiendo a las tasas de empleo en la UE. En la medida en que los inmigrantes aporten sus cotizaciones sociales para pagar las pensiones de los jubilados actuales, no cabe duda de que la inmigración ayuda al equilibrio financiero del sistema. De acuerdo con las últimas cifras de la Seguridad Social existen 16,7 millones de cotizantes de los cuales 953.000 son inmigrantes (741.000 no comunitarios y 212.000 comunitarios) que han ayudado a elevar temporalmente la ratio de cotizantes sobre pensionistas a 2,45. El problema es que en este tipo de argumentación frecuentemente se olvida de que, si los inmigrantes permanecen en nuestro país y eventualmente cobran sus pensiones, el problema se traslada al futuro: “pan para hoy” puede convertirse en “hambre para mañana”. Los efectos de la inmigración sobre la pirámide poblacional dependen de tres factores: (i) la edad (los inmigrantes son más jóvenes que los nativos, lo que implica una mayor tasa de empleo y una mayor capacidad de cotizar); (ii) la fertilidad (la tasa de fecundidad entre la población inmigrante es del 2,3 por mil, frente a un 1,2 por mil entre la población nacional); y (iii) la tasa de retorno a los países de origen. De acuerdo con estos criterios, estudios recientes sitúan el número de inmigrantes necesarios para estabilizar la población española en su tamaño actual en alrededor de 160.000 inmigrantes al año<sup>6</sup>.

## Retos y políticas de la inmigración

A la vista de las consideraciones previas, los retos principales que presenta el fenómeno migratorio en España, al igual que en muchos otros países de nuestro entorno, son esencialmente dos: (i) ¿Cómo controlar /ordenar los flujos de entrada?; (ii) ¿Cómo tratar la inmigración irregular?

A continuación se discuten aquellas políticas que, en mi modesta opinión, resultan apropiadas para abordar dichos retos de forma satisfactoria<sup>7</sup>.

1. Teniendo en cuenta los efectos distributivos (ganadores y perdedores) que produce la inmigración en el país de destino, parece conveniente reducir dichos efectos mediante el uso de políticas migratorias con carácter selectivo y temporal. La necesidad de minimizar los efectos adversos implica fomentar la llegada de inmigrantes cuyo grado de sus-

6. Véase Jimeno (2001).

7. Una explicación más detallada de estas medidas puede encontrarse en Dolado (2002).



titución con trabajadores nativos sea mínimo. Así, se hace necesario seleccionar el tipo de inmigrantes (por motivos económicos) que ayuden a resolver los problemas de desajustes entre oferta y demanda que tienen lugar en nuestro mercado laboral, tanto en los segmentos de baja como de alta cualificación. Además, con el fin de suavizar los cambios en ambos lados del mercado y, muy importante, de minimizar la descapitalización de capital humano que vienen experimentando los países de origen, los permisos de trabajo deben tener carácter transitorio, sin menoscabo del acceso a la nacionalidad española que establece la legislación vigente. Se trata de fomentar, en la medida de lo posible, la vuelta de los inmigrantes a sus países de origen en la medida en que cuanto más se asienten en su lugar destino, sobre todo si se produce reagrupamiento familiar, menor será la cuantía de las remesas enviadas. Ello también implica un fomento a la inmigración legal pues no hay inmigración más permanente que aquella que procede de entradas irregulares.

2. La consecución de los objetivos discutidos en el punto anterior puede lograrse a través de *Visados de Trabajo Temporal* (VTT) por períodos definidos suficientemente amplios como para que el trabajador inmigrante tenga un período suficiente de búsqueda de empleo y un plazo apropiado para rentabilizar la costosa inversión en capital humano que supone la emigración. Visados por 5 años, posiblemente con una extensión inicial de 3 años (en caso de venir con un empleo) más una posible ampliación por otros 2 años, son un modelo apropiado. En caso de no venir con un empleo, el período máximo inicial podría ser de 6 meses, ampliándose posteriormente, en caso de encontrar un empleo, a la modalidad de 3+2 propuesta (descontando los 6 meses). Con el fin de fomentar la movilidad laboral, dichos visados no deberían ir exclusivamente asociados al ejercicio de una determinada actividad. Se trata, por tanto, de visados similares al Permiso C en España o a la visa I-688B en EEUU. La distribución de los VTT debería realizarse a través de un pago inicial de, digamos, 1.000 euros que sirviera como medio de financiación de la administración de los mismos y para facilitar el acceso a las prestaciones del sistema educativo y sanitario públicos. Un sistema de puntos (como el existente en Australia o Canadá), subastas o convenios bilaterales de cuotas proporcionarían canales apropiados de distribución. Probablemente, con el fin de garantizar la temporalidad del VTT, a dicha cantidad habría que sumar otros 1.000-1.500 euros que, a modo de un depósito de alquiler, sólo podrían ser recuperados en caso de abandonar España (suponiendo que no se ha accedido a la nacionalidad española por los cauces legales existentes) a la extinción del contrato al cabo de cinco años. Nótese que, tanto la primera como la segunda tasa, podrían ser pagadas por la empresa contratante, ajustando el salario del trabajador posteriormente. Conviene, en este sentido, hacer notar que los "costes" de traslado de los inmigrantes (incluyendo los que utilizan mafias para entrar ilegalmente por medios calamitosos como son las pateras) superan los 2.000 euros. Los inmigrantes con VTT tendrían acceso a los "derechos básicos" (incluyendo el acceso a voto) de los españoles, si bien se restringiría su acceso a determinados programas del sistema de bienestar que se controlaría por el nivel de renta (*means-tested*). Adicionalmente, los tenedores de VTT tendrían derecho al reagrupamiento familiar en términos del núcleo familiar básico (cónyuge, hijos). Las ventajas derivadas de los VTT son el fomento de la inmigración circular (de ida y vuelta) en vez de la permanente, frecuentemente

forzada por entradas irregulares, y el incentivo a la acumulación de capital humano (educación, experiencia, formación, etc.) tanto entre la población inmigrante como nativa ya que estos últimos se verán forzados a mejorar su formación si lo hacen los inmigrantes con los que compiten por los puestos de trabajo. Finalmente, se potencia el poder de negociación y, probablemente, los salarios de los inmigrantes y nativos con baja cualificación. El fomento de la legalidad les permite escapar de la explotación y bajos salarios imperantes en la economía sumergida.

3. Con respecto a la población inmigrante de carácter irregular que ya se encuentra en España, aún a costa de fomentar el efecto "llamada", la única alternativa viable es proceder a su regularización siempre que prueben que llevan al menos un año en España y no tengan problemas con la justicia, facilitándoles un VTT de seis meses. Ideas como la del primer delegado de Inmigración de repatriar a 24.000 ecuatorianos para que obtuvieran el visado en el consulado español en Quito resultan costosas y bastante descabelladas, sobre todo si se pueden llevar a cabo en la embajada de dicho país en España. Con el fin de minimizar el efecto "llamada" resulta perentorio fortalecer las tareas de inspección y aumentar los efectivos de la policía de fronteras. En este sentido, la coordinación de políticas de inmigración en el ámbito de la UE es imperativa. El actual Acuerdo de Schengen permite acceder como turistas por tres meses a los ciudadanos no comunitarios que entren en Europa a través de las fronteras de cualquiera de los países participantes en el Acuerdo. Ello provoca una fuerte descoordinación. A modo de ejemplo, la mayoría de los inmigrantes latinoamericanos que llegan a España lo hacen a través de aeropuertos como el de Amsterdam. Obviamente, los agentes de aduanas holandeses saben que dichas personas acabarán probablemente en España, por lo que carecen de incentivos para identificar si se trata de turistas genuinos o trabajadores inmigrantes. Anecdóticamente, se ha publicado en la prensa que en el año 2002 llegaron 550.000 latinoamericanos a España como turistas, de los cuales sólo 86.000 abandonaron el país tras la estancia legal de tres meses. Otro aspecto objeto de coordinación es la acogida de refugiados políticos. La normativa vigente al respecto difiere de unos países a otros. Así, en determinados casos (Escandinavia, Reino Unido) se define la figura de refugiado como aquellas personas amenazadas por sus gobiernos o grupos privados mientras que en otros (España) sólo se aplica el primer tipo de amenaza. Esta diversidad normativa da lugar a una gran heterogeneidad en la acogida de refugiados, de forma que en algunos países, como Suecia, la mayoría de sus inmigrantes pertenecen a dicho grupo, mientras que en otros, como España, la proporción de los mismos es mínima siendo la mayoría inmigrantes por motivos económicos. Durante la década de los noventa, el número medio de solicitudes de asilo en la UE ascendía a 200.000 al año. Sin embargo, dicha cifra se disparó a 400-600.000 durante los conflictos bélicos en los Balcanes.

4. Existen fuertes barreras administrativas a la entrada de inmigración muy cualificada. Por ejemplo, incluso siendo necesario un cierto control y validación de los títulos educativos obtenidos en otros países, el corporativismo gremialista del Ministerio de Educación bloquea sistemáticamente el acceso de magníficos investigadores a nuestras universidades y centros de investigación, de manera que nuestros centros educativos poseen una de las proporciones más bajas de docentes no españoles de

la UE. A modo de anécdota, se impide la validación de títulos de doctor obtenidos en las mejores universidades británicas y norteamericanas bajo el argumento de que en dichos países las licenciaturas son mas cortas (típicamente tres años) que en España (generalmente cuatro años). De esta manera, resulta imposible que un Premio Nobel, normalmente procedente de los países anglosajones, acceda al cuerpo funcional de nuestro sistema universitario. En otros muchos países se da el mismo fenómeno, generalmente aquellos con universidades de menor calidad.

5. Por último, y aún habiendo sido repetido hasta la saciedad, conviene recordar una vez más que, generalmente, la movilidad laboral es sustitutiva de comercio, especialmente de bienes intensivos en el factor trabajo como es el caso de las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Fomentar el libre comercio, rebajando las barreras comerciales proteccionistas y, en concreto, desmantelando buena parte del PAC imperante en la UE ayudarían a atemperar los crecientes flujos de inmigrantes a nuestro continente.

## Referencias bibliográficas

APARICIO, R. y TORNOS A. *Informe sobre la Inmigración*, IMSERSO y Universidad Pontificia de Comillas, 2000.

BORJAS, G. "The Economics of Immigration", *Journal of Economic Literature* 32, 1667-71 (1994).

BORJAS, G. "The Economic Benefits of Immigration", *Journal of Economic Perspectives* 9, (1995). P. 3-22.

DOLADO, J. J. "Los Nuevos Fenómenos Migratorios". En: García-Milà, T. (ed.) *Nuevas Fronteras de la Política Económica*, 2001. Barcelona: CREI-Generalitat de Catalunya, 2002.

IZQUIERDO, A. "Panorama de la Inmigración en España al alba del Siglo XXI". En: Centro Pignatelli (ed.) *La Inmigración: Una Realidad en España*, Gobierno de Aragón, 2002.

JIMENO, J. F. "El Sistema de Pensiones Contributivas en España: Cuestiones Básicas y Perspectivas en el Medio Plazo". En: García-Milà, T. (ed.) *Nuevas Fronteras de la Política Económica*, 2000. Barcelona: CREI-Generalitat de Catalunya, 2001.

### Jesús Husillos

*Presidente de AMIC.  
Área de Inmigración UGT-Cataluña*

**E**l peso en la economía del trabajador extracomunitario es cada vez más importante. Hay que recordar que en la actualidad son más de 951.527 los trabajadores no nacidos en la UE afiliados a la Seguridad Social (un 5% del total) según el Ministerio de Trabajo. Esta cifra ha aumentado, con respecto a los datos ofrecidos por el Ministerio el pasado año, en más de 200.000 en los seis primeros meses del año actual.

Tan sólo entre los meses de junio de 2002 y julio de 2003, cuatro de cada diez nuevos cotizantes a la Seguridad Social eran inmigrantes. A pesar de que este dato obedece principalmente al proceso de regularización que acabó formalmente en el mes de enero de este año, aún hay muchos expedientes que se encuentran sin resolución.

De todos modos, ésta sólo es la cara formal del trabajo y de la vida de las personas inmigradas en nuestro país. La situación generada directa, consciente e irresponsablemente por el Gobierno del Partido Popular es cada vez más insostenible. Por un lado, se ha procedido a la apertura de contingentes innecesarios de personas del país de origen, y por otro, se ha acentuado la rigidez del régimen general. En este último caso, sólo se pueden presentar aquellas ofertas que hayan tenido un resultado negativo en su gestión previa ante las Oficinas de Empleo (OTG en Cataluña), y siempre que el extranjero se encuentre en su país de origen para realizar las gestiones pertinentes ante el consulado, que podrá requerir la presencia del interesado a lo largo de todo el procedimiento, que no debe olvidarse que dura entre seis meses y un año.

Tanto las administraciones públicas como organizaciones de diversa índole coinciden en afirmar que, en Cataluña, hay por lo menos más de 154.000 personas inmigradas en situación de irregularidad administrativa. 154.000 personas que no pueden obtener ningún tipo de documentación que los habilite para trabajar y residir entre nosotros, a pesar de que ya lo llevan haciendo efectivamente desde hace bastante tiempo. Aproximadamente un tercio de estas personas se acogieron al último proceso de regularización llevado a cabo en el año 2001 y vieron como su solicitud era denegada, mientras que el resto llegaron a nuestro país durante los años 2002 y 2003.

También es un elemento de consenso afirmar que la inmensa mayoría de estas personas mantienen algún tipo de relación laboral marcada por la precariedad y la explotación. Seguro que todos conocemos a alguna persona extranjera que trabaja en esta situación.

Justo ahora que se inicia el debate en torno a la convocatoria del contingente para el 2004, UGT-Cataluña pretende demostrar una vez más, con los datos resultantes del presente análisis, la inoportunidad de una nueva convocatoria del contingente o de cualquier procedimiento de contratación en origen hasta que la situación que se ha expuesto sea corregida.

Hablar de incorporar más personas al mercado laboral catalán con el índice actual de personas en situación de paro y con 154.000 trabajadores inmigrantes en situación de irregularidad es, no sólo innecesario, sino absolutamente irresponsable.

#### **Tabla resumen de datos del Contingente 2003. Puestos de trabajo de carácter estable**

	<b>Plazas otorgadas</b>	<b>Nº trabajadores solicitados</b>	<b>Ofertas favorables</b>	<b>Contratos firmados</b>	<b>Plazas libres</b>
Barcelona	1.449	405	350	0	1.044
Tarragona	174	84	24	0	150
Lleida	339	166	154	0	185
Girona	324	18	18	0	298

Datos obtenidos del Informe de Cobertura del Contingente emitido por la Comisión Delegada de Flujos Migratorios, celebrada el pasado 23 de mayo de 2003.

#### **¿Cuál es la propuesta de UGT-Cataluña?**

- Facilitación a empresas y trabajadores afectados de los trámites para que puedan regularizar su situación;
- Reconocimiento del resto de derechos laborales inherentes al hecho de mantener una relación laboral sin contrato y sin cotización a la Seguridad Social, incluyendo la documentación de todas aquellas personas que disponen de un trabajo real;
- Sanción rigurosa y efectiva a cualquier empresa que no tenga intención de regular la situación de estos trabajadores.

Podemos afirmar que lo que se propone no es una regularización de inmigrantes, sino algo distinto: la regularización de sus relaciones laborales.

Es una evidencia que la situación actual no permite distinguir entre (1) las empresas que, a pesar de querer regularizar la documentación, no pueden hacerlo y se ven obligados o bien a prescindir de trabajadores válidos y con el perfil adecuado por su actividad o bien a mantener una relación laboral dentro del ámbito de la economía sumergida; y (2) aquellas otras que han convertido estas relaciones laborales en su negocio y en su razón empresarial. Es necesario destacar que esta política favorece la competencia desleal de estas últimas, y vulnera las reglas más básicas del mercado.

Es difícil ajustar, en un análisis de estas características, las cifras finales del mismo, a pesar de las precauciones adoptadas con tal de aproximarla a la realidad.

Referente a la división sectorial del trabajo de estas personas, ésta se ha hecho de acuerdo con los sectores de actividad (según la cotización en la Seguridad Social a 30 de julio de 2003) donde se ocupan los trabajadores extracomunitarios en la economía informal.

### Fraude cuotas a la seguridad social

Sector	% Total	Tipo aplicable	Cuota mensual	Cuota anual	Resultado Sector
Campo	21.868 (14,2%)		78,42	941	<b>20.577.788</b>
Servicio Doméstico	15.862 (10,3%)		121	1.452	<b>23.031.624</b>
Construcción	23.716 (15,4%)	44,6%	234,8	2.817,6	<b>66.822.201</b>
Comercio	20.020 (13%)	38,8%	204,3	2.451,6	<b>49.081.032</b>
Hostelería	22.484 (14,6%)	38,35%	201,9	2.422,8	<b>54.474.235</b>
Otros servicios	37.114 (24,1%)	41,41%	218	2.616	<b>97.090.224</b>
Alimentación	2.772 (1,8%)	40,6%	213,8	2.565,6	<b>7.111.843</b>
Metal	4.620 (3%)	40,6%	213,8	2.565,6	<b>11.853.072</b>
Textil	2.002 (1,3%)	38,62%	203,3	2.439,6	<b>4.884.079</b>
Otros Industria	3.542 (2,3%)	40%	210,6	2.527,2	<b>8.951.342</b>
<b>Total</b>	<b>154.000</b>				<b>343.877.440</b>

Fuente de trabajo: Anuario Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

### Otras tasas directas

• Tasa por la expedición del permiso de trabajo				
165 Cargo empresa	*	154.000	=	25.410.000
5,16 Cargo Trabajador	*	154.000	=	794.640
Total Tasas				26.204.640

### Fraude Seguridad Social y fraude tasas

Fraude SS	343.877.440
Fraude Tasas	26.204.640
Total	370.082.080

Respecto al fraude a la Seguridad Social, este dinero podría invertirse de la siguiente manera: un 10% en incrementar la actividad inspectora; un 30% en actividades formativas que mejorasen la ocupabilidad de estos trabajadores; un 40% en programas de acogida de estos trabajadores en las empresas y en la sociedad, y finalmente un 20% en campañas y actividades específicas sobre salud laboral.

Por su parte, respecto al fraude de las tasas, el dinero podría invertirse en la mejora de procesos administrativos, tanto en los consulados y embajadas españolas en los países de origen como en las oficinas de extranjeros.

Otros elementos a tener en cuenta son, por un lado, que las tasas por expedición de permisos de trabajo y residencia afectan en la cuantía rese-

ñada a todo permiso de trabajo y residencia (PTR) de carácter inicial. Por otro, que las cotizaciones se han calculado siempre de acuerdo con el salario mínimo interprofesional, y por lo tanto, se presupone que estos 154.000 trabajadores cobrarían de acuerdo a este salario excepto en el sector agrario y en el servicio doméstico, donde son cotizaciones fijas.

## EL PAPEL DE LA EMPRESA EN LA CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS

---

**David Garrofé**

*Secretario General,  
Confederación Empresarial Comarcal de Terrassa (CECOT)*

**M**e satisface poder participar hoy en un debate como éste; un debate que hace cinco años hubiera sido imposible plantear. Sin embargo, hoy estamos hablando de muchos temas, con mucha naturalidad, y con un nivel de coincidencia entre los participantes muy elevado. Esto es fruto de la experiencia diaria que nos toca vivir, así como de un proceso de maduración por parte de todos que nos ha llevado a analizar cuáles son las causas que están motivando la inmigración y qué está ocurriendo en nuestro país con la inmigración que tenemos.

A partir de aquí, querría exponer nuestra posición como organización empresarial que tiene una cierta tradición en temas de inmigración: cómo lo vivimos hoy y cuál es la fotografía de la situación en la que nos encontramos. Coincido en muchos aspectos con el informe del Sr. Juan Dolado, que creo que es muy interesante, aunque expondré algún punto que, más que discrepante yo definiría de ajuste del planteamiento que Dolado realiza. Básicamente, si algo me ayuda a definir y resumir cómo entendemos la política de inmigración actual en nuestro país es el plantearla en clave de ISO 9000; es decir, hoy no pasaríamos la ISO de la inmigración. Si viniera un consultor, digámosle nuestra empresa, a nuestro país, y analizara esta situación diría que necesitamos acciones correctivas inmediatas. ¿Por qué? Porque la ISO te exige definir, diseñar un modelo de proyecto. Cualquier cosa que emprendes tiene que tener un proyecto, tienes que definir objetivos, causas, cómo vas a gestionar este proyecto, qué implicaciones económicas tiene, quién va a ejecutar las acciones, qué impactos departamentales va a tener, qué impactos sociales, etcétera. Yo creo que no hay rigor en ninguno de estos aspectos porque no hay un proyecto definido. Y esto es muy grave porque estamos gestionando la inmigración sin unos parámetros claros de análisis y de metodología para aplicar: vamos un poco a golpe de impresión, a golpe de voto, a golpe de encuesta.

Por eso creo que estamos llegando tarde y mal en la gestión de la inmigración. Y, repito, es gravísimo. Cuando la economía de España empezó a enfriarse, pensé que estábamos de suerte porque como el modelo no estaba testado, creía que esta situación nos daría tiempo a reestructurarnos y crear un modelo que fuera eficiente en un futuro. Ya llevamos dos años con la economía ralentizada y no veo ningún modelo, con lo cual el día que la economía empiece a dispararse un poco más, como no tenemos modelo, vamos a recalentar totalmente el mercado de trabajo:



van a venir más ilegales, van a venir más personas sin papeles y esto va a ser un caos. Por lo tanto, para mí lo que es una irresponsabilidad enorme, es no haber sido capaces, en este período de una economía más tranquila, de crear mecanismos que nos permitan prepararnos para un nuevo despegue económico.

Por otro lado, cuando hablamos de empresas que utilizan ilegales, creo que hemos coincidido todos, en otros foros, en que no hablaríamos nunca de empresarios, sino que hablaríamos siempre de delincuentes. Nosotros estamos totalmente en contra de los delincuentes, del que delinque, del que no contrata sino que coge personas y las pone a trabajar fuera de cualquier condición laboral establecida. Estamos en contra de la competencia desleal. Personalmente estoy viendo cada día empresas que me llaman y me dicen que hay otras empresas que les van a hacer cerrar este año, ya que están vendiendo sus productos a mitad del precio, unos productos que pueden sacar al mercado porque toda su mano de obra es ilegal. Hemos llamado a la inspección, pero sabéis que el IAE, no totalmente pero sí parcialmente, ha desaparecido, motivo por el que los ayuntamientos han desmontado los equipos de investigación que tenían. Al no haber equipos de inspección del IAE, ¿a quién manda el ayuntamiento para ver qué está ocurriendo en una empresa? Esto es gravísimo: en el ámbito municipal, no sabes quién va a ir, qué organismo del ayuntamiento va a personalizarse. En el ámbito de inspección están más focalizados en el tema de prevención de riesgos, ya que el tema de la inmigración no es fácil y tampoco es que sean equipos muy voluminosos. Por esta razón, estamos sufriendo un tema importantísimo de incapacidad de control, en el que coincidimos totalmente con los sindicatos.

Existe otro tema con el que yo no estaría tan de acuerdo con el Sr. Dolado, o que al menos matizaría: el argumento que –y me voy a un tema más de marco que para mí es muy importante– traer a las personas más preparadas y capacitadas de un país provoca la descapitalización de éste. No lo comparto. Es quizás el argumento más lógico, dices: “claro, si me llevo a los mejores, los que van a quedar son los peores, y ¿cómo van a rehacer su país?”. Bien, hay un tema previo: yo no daría ayuda económica, ni de ningún tipo, a un país que no tuviera un marco jurídico, seguro y estable. Conozco muy bien Guinea Ecuatorial y en cualquier operación que hagas allí, hablas con el jefe de la tribu de la zona, vas al notario y registras. Toda operación notarial llega al presidente del Gobierno y Obiang tiene la última palabra para deshacer cualquier operación, quedársela él o venirte a pedir dinero para que pagues. Esta es la realidad de un país como Guinea, y esto que pasa en Guinea pasa en el 80% de los países africanos, sin entrar en otros continentes. Por lo tanto, ¿qué ayuda se puede dar a este país? ¿Qué empresario va a invertir en un país que no sabe si lo que va a invertir o si el documento notarial van a servir de algo? No hay seguridad jurídica –y no nos engañemos– no se invierte porque no existen las condiciones mínimas y adecuadas para hacerlo.

Por todo esto, yo haría una propuesta, un gran esfuerzo para concienciar a la Unión Europea de que toda ayuda, todo planteamiento, tiene que pasar por la seguridad jurídica en el país de origen. A partir de aquí se puede hablar de lo que queráis, en caso contrario, creo que es una frase muy bonita pero que en la práctica no vamos a resolver el problema real. Esto no lo paramos.

Por el contrario, sí que estamos compitiendo por los mejores. Y en esto tampoco no nos engañemos: cuando hacemos la selección en origen de un trabajador/a y vamos a Polonia, nuestros psicólogos nos dicen que cuando se reúnen 50 o 100 trabajadores para trabajos concretos, lo primero que preguntan los trabajadores es:

- “¿Usted a qué país representa?”
- “Pues yo vengo de España, de Barcelona, de Cataluña”
- “Muy bien, ¿qué puesto de trabajo oferta usted?”
- “Pues mire, busco soldados”
- “Muy bien”.

Entonces uno dice:

- “Yo he estado trabajando en Barcelona y mi experiencia es buena, os recomiendo que vayáis, yo me apunto”.

Y en consecuencia sale un coro que dice que se oferta, hacen la entrevista, etc. Pero, cuántas veces dicen:

- “Uy, uy, uy, en España no, no. Yo fui, nadie me vino a recoger al aeropuerto, nadie me proporcionó una vivienda, los salarios son la mitad que en Alemania. Chicos, esperad que después viene una empresa alemana y veréis como iremos mejor”.

Esto es lo que está ocurriendo. Somos un país que no está preparado, porque “nuestra ISO” no ha definido cuáles deben ser los parámetros para ser un país atractivo, no para los mejores, sino para los profesionales que necesitamos. En este aspecto tenemos un déficit: nuestro país no está preparado, no es un país de referencia, ni es un país atractivo para los inmigrantes. Y cada vez con mayor frecuencia, en las selecciones en origen, encontramos menos trabajadores que quieran venir a trabajar a nuestro país porque estamos compitiendo con Francia, Alemania, Italia y con otros países europeos que ofrecen mejores condiciones. Aquí tenemos también deberes que hacer.

No nos gusta nada la estrategia de reclusión o de selección de los cinco países con los cuales tenemos un convenio realizado por el Gobierno. Estamos limitando totalmente la capacidad de selección en origen, con demasiada intervención en los procesos de selección que dificultan unas relaciones normales y que nos limitan a unos países donde, por ejemplo en Polonia, ya estamos detectando hoy una escasez de mano de obra especializada en determinados sectores que antes no existía (primero, que han optado por otros países y segundo, porque los que había también están encontrando trabajo en otros países). Con lo cual, o ampliamos países o dentro de un par de años nos vamos a encontrar que ya no están los especialistas que hoy parece que sobran. O nos abrimos a Ucrania, Rusia, etc., y con más facilidades, o realmente vamos a tener problemas muy graves a corto plazo.

Ya para finalizar, les explico qué estamos haciendo desde la patronal: pedir a foros como éste que nos estructuremos cada vez más y creemos un lobby, o un sistema que influencie al Gobierno central para que actúe de una vez, y que actúe en un sentido lógico. Yo diría que hacen falta criterios consensuados entre partidos, entre agentes sociales y entre organizaciones de todo tipo para buscar y aportar modelos, porque cuando vas a hablar con representantes del Gobierno central, parece que no existan o que primen temas de interior u otros de otro orden, que nada tienen que ver con la realidad que nos estamos encontrando.

En este sentido, y a nivel muy práctico, desde CECOT hemos elaborado un plan de acogida para trabajadores inmigrantes que es básicamente el plan de acogida para un trabajador de aquí, pero con la particularidad de que hacemos mucho más énfasis en todos los aspectos que se refieren a la discriminación por orden de sexo, raza, el tema del lenguaje que se utiliza con los compañeros de trabajo (aún en demasiadas ocasiones no se utilizan lenguajes adecuados a la realidad, sino que son racistas, discriminatorias o de cualquier otro tipo), las relaciones dirección-empleado, etc. Por todo ello estamos creando un entorno, una pedagogía dentro de las empresas para que utilicen planes de acogida, que creemos que es una herramienta muy importante y facilita que la inserción de este trabajador sea mucho más rápida. En segundo lugar, con varias ONG, estamos preparando viviendas –pisos tutelados– a precios muy económicos y con un máximo de tres personas por piso, que faciliten su estancia entre nosotros. Y, finalmente, también echamos de menos un mercado que no abuse de situaciones concretas y que pueda ayudar a paliar necesidades puntuales que se dan.

### Luis Miguel Pariza Castaños

*Sindicalista, CCOO  
Consejero del CES Europeo*

La historia de la humanidad es la historia de las migraciones de los seres humanos que buscan nuevas oportunidades. Sin embargo, aún estamos lejos de disponer de leyes internacionalmente reconocidas para que las personas puedan ejercer libremente el derecho a fijar su residencia temporal o definitiva en el lugar que consideren adecuado.

Corresponde a las legislaciones nacionales la regulación de las condiciones de entrada y de residencia de “los extranjeros”, y en la mayor parte de los casos se realiza con legislaciones muy restrictivas. Con el tratado de Ámsterdam, la Unión Europea decidió incorporar a las políticas comunes los asuntos de inmigración y asilo, y fue en el Consejo de Tampere donde se definieron los criterios políticos para la elaboración de una nueva política común.

En todos los estados miembros de la Unión Europea, en los últimos años, ha ido creciendo una ola de xenofobia con expresiones sociales y políticas muy diversas, pero que tienen un elemento común: hay que frenar la inmigración, hay que expulsar a los inmigrantes, nuestras sociedades tradicionales están en peligro, etc. Esta xenofobia tiene en algunos casos rasgos violentos de carácter racista, con agresiones contra “los extranjeros”.

Cuando en los años setenta del pasado siglo creció el desempleo en Europa, los estados miembros cerraron las puertas a la inmigración legal, y como consecuencia, en los últimos treinta años ha sido muy difícil la inmigración legal por motivos económicos. Tan sólo han estado abiertos, con muchas restricciones, los canales para los solicitantes de asilo, es decir, para los inmigrantes que necesitan de protección internacional.

Estas legislaciones que cierran las puertas a la inmigración legal se mantienen hasta nuestros días y, sin embargo, se ha modificado la situación económica y social de los países europeos. También se ha modificado profundamente la estructura demográfica de las sociedades europeas.

## **Inmigración, empleo y cohesión social en el contexto de la evolución demográfica y los objetivos de Lisboa**

Las poblaciones europeas están envejeciendo y no es previsible a corto plazo un cambio radical en esta tendencia. Los datos actuales indican que en la UE va a descender notablemente la población en edad de trabajar. Si bien es cierto que en algunos países la tasa de actividad laboral en la actualidad tiene aún un margen para el crecimiento, la realidad nos indica que de manera brusca, en todos los estados miembros y en los estados que se van a incorporar próximamente a la UE, va a reducirse la población en edad de trabajar durante los próximos años.

Sin duda, esta reducción del número de personas en edad laboral reducirá los niveles de empleo y limitará el crecimiento económico a menos que la productividad crezca en tasas muy superiores respecto a los índices actuales (la tasa actual se sitúa sólo en el 1,2%). Por lo tanto, se debe tener en cuenta que la situación demográfica de la UE añade nuevos retos e importantes desafíos a los objetivos de Lisboa. Se puede producir un efecto negativo para el crecimiento económico y la competitividad europea ocasionado por la situación demográfica. Si se comparan los datos europeos con el crecimiento de la población en edad de trabajar en EEUU como consecuencia de niveles más altos de la inmigración, se comprueba que, también desde este punto de vista, Europa se encuentra en una situación de desventaja.

El envejecimiento de la población tendrá también efectos negativos para la sostenibilidad de los sistemas de protección social, por ello, la inmigración bien gestionada puede evitar la disminución del empleo, y puede contribuir a mejorar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Todo ello en el marco de una adecuada política de empleo y de los objetivos y las reformas de Lisboa.

En algunos países y en algunos sectores laborales, así como en algunas categorías profesionales (tanto muy cualificadas como poco cualificadas), se pone de manifiesto la falta de mano de obra en los mercados de trabajo (aunque la tasa de paro siga siendo elevada para otras actividades); por ello en la actualidad ya se está utilizando la inmigración laboral para ayudar a reducir la falta de mano de obra.

Cuando en los próximos años estas tendencias se acentúen, los estados y las empresas tendrán que asumir el reto de atraer y contratar a nuevos inmigrantes, con el fin de equilibrar los mercados de trabajo, teniendo en cuenta los requerimientos profesionales necesarios. De esta manera, Europa podrá aprovechar todas las oportunidades de empleo para mejorar el crecimiento económico en el marco de los objetivos de Lisboa.

En el Consejo Europeo de Lisboa y en otros consejos de primavera se han adoptado compromisos para la creación de nuevos empleos, incrementando la tasa de actividad de hombres, mujeres y personas de edad, introduciendo en los mercados de trabajo y en los sistemas de protección social las reformas necesarias para alcanzar estos objetivos. La estrategia de Lisboa se debe reforzar. Por ejemplo, en algunos estados miembros las mujeres pueden contribuir más al crecimiento económico incrementando su tasa de actividad; también la inversión

pública y privada en la formación continua mejorará la adaptabilidad de los trabajadores a los nuevos requerimientos profesionales. La apertura de los mercados de trabajo para nuevos inmigrantes no debe ser utilizada por los gobiernos para evitar las reformas derivadas de la estrategia de Lisboa.

Se debe tener en cuenta, además, que la ampliación de la UE con 10 nuevos estados miembros no modificará sustancialmente la pirámide demográfica de Europa en los próximos años.

La Unión Europea necesita disponer de un enfoque más abierto de la inmigración. Se requiere una nueva legislación común que permita una gestión transparente y flexible de la inmigración legal. La propuesta de la Comisión Europea de una Directiva para la entrada de nuevos inmigrantes por motivos económicos es una base positiva que el Consejo Europeo debe considerar.

Si no se avanza en esa dirección, en la UE aumentará la inmigración irregular (ilegal) más allá de los niveles actuales, con los problemas económicos, laborales y sociales que de ella se derivan.

La inmigración laboral, gestionada adecuadamente, mejorará la adaptabilidad de la oferta en los mercados de trabajo y tomará en consideración las calificaciones profesionales y las capacidades personales. Los interlocutores sociales deben ser consultados por las autoridades públicas para que la gestión de la inmigración laboral se realice conforme a las prácticas laborales y sociales de los estados miembros, en el marco de la coordinación de las políticas de empleo e inmigración de la Unión Europea.

La inmigración es una de las respuestas (no la única) al envejecimiento demográfico del mercado laboral, pues es necesario emprender actuaciones en otros ámbitos para fomentar la natalidad: ayudas familiares, mejor conciliación entre vida familiar y laboral, servicios de atención infantil, etc. El efecto demográfico de estas medidas se dejará sentir a largo plazo. Por ello, será necesario un incremento notable de la inmigración durante las próximas décadas para satisfacer las necesidades actuales y futuras de los mercados de trabajo europeos.

Algunos responsables políticos consideran que la inmigración laboral va a tener un carácter temporal. Sin duda, una parte de la inmigración será temporal o estacional. Pero la experiencia de anteriores procesos migratorios y la evolución demográfica indica que gran parte de las personas inmigrantes residirán en la UE por períodos de larga duración o se instalarán de manera estable. Por eso es necesario que la integración esté en el centro de la política europea de inmigración. Del éxito en la integración dependerá tanto la eficiencia económica como la cohesión social de Europa.

## **El concepto de integración**

La Comisión ha definido la integración como un proceso bidireccional basado en derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países

y de la sociedad de acogida, que permita la plena participación de los inmigrantes. Es un enfoque coincidente con el Comité Económico y Social que ha señalado que concibe "la integración como la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato".

El artículo 2 del proyecto de Constitución para Europa define los valores de la Unión: respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto a los derechos humanos. Sobre estos valores, desarrollados en la Carta de los Derechos Fundamentales, se deben construir las políticas de integración.

Este planteamiento de la integración ha de servir para erradicar otros que se centran en los aspectos culturales que se suelen utilizar con fines discriminatorios. Se debe rechazar una idea muy difundida sobre la integración, que la define tan sólo como un proceso de adaptación a la cultura de la sociedad de acogida. La diversidad cultural es una característica de la Europa plural y democrática. La inmigración procedente de terceros países aporta nuevos elementos a nuestra diversidad, y enriquece social y culturalmente nuestras sociedades. La cultura de las comunidades humanas no puede ser entendida como algo inamovible, sino como un proceso en permanente evolución, que se enriquece con las más variadas aportaciones.

### **La igualdad de derechos y obligaciones es la base de la integración**

Toda persona que establece su residencia de manera estable o de larga duración en un Estado miembro debe alcanzar la plena igualdad de derechos con el resto de ciudadanos de la Unión Europea. El Comité Económico y Social adoptó el Dictamen "Incorporación a la ciudadanía de la Unión"<sup>8</sup> para proponer a la Convención que "la ciudadanía de la Unión disponga de un nuevo criterio de atribución: que la ciudadanía esté vinculada no sólo a la nacionalidad de un Estado miembro, sino también a la residencia estable en la Unión Europea" y por ello "que se otorgue la ciudadanía de la Unión a los residentes estables, nacionales de terceros países, lo que facilitaría el ejercicio de los derechos políticos, mejorándose así la integración, pues la ciudadanía europea, y los derechos y obligaciones que de ella se derivan, constituye un factor muy importante para la integración de esas personas en la sociedad de acogida".

Con una ciudadanía europea plural, inclusiva y participativa como el CES ha propuesto (incluyendo el derecho a la participación política: el derecho de voto activo y pasivo en las elecciones municipales y en las del Parlamento Europeo), se pueden favorecer notablemente todos los procesos de integración de los inmigrantes.

8. Véase el Dictamen en el DOCE C 208 de 3.9.2003 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

## La lucha contra la discriminación

La integración social de las personas inmigradas, considerada como un proceso de equiparación de derechos y deberes, tiene una relación muy estrecha con la lucha contra la discriminación, ya que la discriminación no es sino una forma de eliminación y vulneración de los derechos de las personas afectadas.

Es necesario que todos los actores trabajen activamente en la lucha contra la discriminación en la sociedad de acogida: que en las empresas los interlocutores sociales desarrollen prácticas no discriminatorias y que las autoridades locales y regionales asuman nuevos compromisos. Todas las instituciones públicas y de todas las organizaciones sociales han de combatir contra la discriminación.

Llama la atención el hecho de que, habiéndose cumplido ya el plazo para la transposición a las legislaciones nacionales de las directivas anti-discriminación, diversos estados miembros aún no han cumplido con sus obligaciones.

El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia ha publicado en noviembre de 2002 un excelente informe<sup>9</sup> sobre la situación de los inmigrantes en la Unión Europea, que pone de manifiesto la gravedad de las discriminaciones que muchos inmigrantes sufren en el empleo y en las condiciones de trabajo. Muchas de las discriminaciones perduran en el tiempo y afectan a sus descendientes de 2ª o 3ª generación, personas que disponen de la ciudadanía en la UE.

## Integración en el mercado de trabajo

El acceso al mercado de trabajo en condiciones de igualdad de trato es fundamental para alcanzar la integración social de los inmigrantes y los refugiados, no sólo por motivo de la independencia económica, sino también para mejorar la dignidad de las personas y la participación social. Es necesario eliminar los obstáculos estructurales e institucionales que impiden el libre acceso al mercado laboral.

En la Unión Europea la tasa media de desempleo entre los inmigrantes es más elevada que entre los ciudadanos comunitarios. El desempleo sigue afectando gravemente a las segundas y terceras generaciones de inmigrantes. Además los inmigrantes sufren otros problemas específicos por encima de la media de la población; entre esos problemas cabe destacar la falta de reconocimiento de los títulos académicos y profesionales y los plazos de espera para la concesión de los permisos de trabajo.

El objetivo de la lucha contra la discriminación es complementario a la estrategia de Lisboa: aprovechar al máximo las aportaciones de los inmigrantes, para lo cual deben poder utilizar la experiencia y las calificaciones obtenidas con anterioridad. La calificación adecuada es una condi-

9. "Diversidad y igualdad para Europa" – Informe anual 2001.



ción previa a la integración en el mercado de trabajo. Para facilitar el acceso de los inmigrantes en el mercado de trabajo y reducir el nivel de desempleo, es preciso que las autoridades de la sociedad de acogida les ofrezcan formación adaptada al entorno laboral. Los servicios públicos de empleo asesorarán a esas personas de las oportunidades laborales existentes y de la formación que se requiere.

## **La Fundación de Dublín**

En el informe sobre las relaciones laborales en Europa durante el año 2002<sup>10</sup> se ha incluido un importante capítulo sobre la inmigración, que constituye una referencia necesaria para conocer los problemas específicos de los inmigrantes en sus condiciones de trabajo. En el informe se comprueba como los inmigrantes sufren mayores índices de precariedad, salarios más bajos, mayores riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo y menor protección a través de la negociación colectiva.

Es muy conveniente que en la agenda del diálogo social que desarrollan los interlocutores sociales en los diferentes ámbitos (europeo, sectorial y nacional) se incluya la igualdad de trato y la mejora de las condiciones de trabajo de los inmigrantes en Europa.

## **La Estrategia Europea de Empleo (EEE)**

La Comisión Europea considera en su Comunicación<sup>11</sup> sobre la estrategia europea de empleo que en el futuro esta estrategia debe tener más en cuenta la inmigración. Así, en las directrices para las políticas de empleo<sup>12</sup> se consideran los cambios demográficos, la inmigración y las situaciones de discriminación de las minorías.

En las directrices aprobadas por el Consejo Europeo, en la tercera prioridad que hace referencia a la adaptabilidad y a la movilidad, se considera que hay que "tener en cuenta los aspectos relacionados con el mercado de trabajo y la inmigración". En la quinta prioridad, cuando se refiere al aumento de la mano de obra, se indica que los estados miembros deberán "tener plenamente en cuenta la oferta adicional de mano de obra derivada de la inmigración". En la séptima prioridad se pide a los estados miembros que "promuevan la integración en el mercado de trabajo de los inmigrantes y los miembros de las minorías étnicas, y combatan la discriminación de que son objeto", comprometiendo antes del 2010 "una reducción significativa de las diferencias en materia de desempleo entre los ciudadanos comunitarios y no comunitarios, según objetivos nacionales". Y en la novena prioridad se pide a los estados miembros que transformen el trabajo no declarado en empleo regular.

10. Industrial Relations Developments in Europe 2002. Comisión Europea y Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

11. COM(2003) 6 "El futuro de la estrategia europea de empleo".

12. Decisión del Consejo relativa a las Directrices para el empleo en el DOCE L/197 de 5/8/2003.

Teniendo en cuenta que el empleo constituye una de las claves para la integración efectiva, el Comité Económico y Social Europeo ha propuesto<sup>13</sup> un nuevo compromiso de los interlocutores sociales en el ámbito europeo para fomentar el acceso a los mercados de trabajo de los inmigrantes en condiciones de igualdad y para la eliminación de las discriminaciones en el lugar de trabajo.

## **La inclusión social**

El Consejo Europeo de Copenhague ha respaldado los objetivos adoptados en Niza para combatir la pobreza y la exclusión social, y entre dichos objetivos se incluye la lucha contra los riesgos que tienen de caer en la pobreza algunas personas como consecuencia de la inmigración.

Es muy positivo que en los planes nacionales para la inclusión social, los estados miembros deben informar también de las medidas para la integración social de los inmigrantes. Los estados miembros deben realizar estudios y análisis sobre las condiciones de renta, de calidad de la vivienda y las condiciones de vida de los inmigrantes y de las minorías étnicas, con el fin de que las autoridades puedan evaluar los riesgos de exclusión social de estos colectivos.

## **La primera acogida**

La integración social de las personas inmigradas comienza con la acogida que se les dispensa. Las políticas de las instituciones locales y regionales son muy importantes, pero en un contexto de incremento futuro de la inmigración no serán suficientes, por lo que también las autoridades nacionales deben actuar con programas adecuados.

En todos los programas de acogida deben participar las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de los inmigrantes. Los programas para la primera acogida requieren instrumentos y recursos concretos que deben ser explícitos para que ésta se desarrolle adecuadamente: oficinas para la atención a los inmigrantes y refugiados recién llegados; sistemas de información; programas y personal adecuado para la atención y acompañamiento individualizado; cursos de idiomas y de conocimiento del entorno social y laboral suficientes para las necesidades de todos los recién llegados, etc. Es muy importante que las ONG colaboren con las autoridades públicas en la gestión de estos programas.

## **La enseñanza de la lengua**

El conocimiento de la lengua es un instrumento de enorme importancia para la integración, para la inserción laboral y para la relación del inmigrante con la sociedad receptora en todos los ámbitos de la vida social, pues la convivencia mejora notablemente cuando desaparecen las barreras lingüísticas.

13. Conferencia del CESE "Inmigración: el papel de la sociedad civil organizada" de 9,10 de septiembre 2002.

El enfoque sobre la enseñanza de la lengua debe ser activo, y no sancionador. Algunos defienden que lo prioritario es establecer en las leyes medidas que obliguen al inmigrante al estudio de la lengua, como condición necesaria para la residencia legal. Sin embargo, lo prioritario es que las autoridades públicas, en colaboración con las organizaciones sociales, ofrezcan programas de enseñanza de la lengua, bien adaptados a las características de los inmigrantes, gratuitos y con recursos humanos y materiales adecuados.

Es muy importante que todas las personas, hombres, mujeres y menores, tengan la oportunidad de asistir a los cursos en lugares próximos a su residencia y en horarios y condiciones flexibles y compatibles con las actividades laborales. Los programas de enseñanza de la lengua deben estar complementados con programas de formación sobre la sociedad de acogida, de las costumbres y leyes, etc.

## **La formación**

El acceso a la educación de los menores de las familias inmigradas constituye un derecho universal y es de enorme importancia para la integración. Sin embargo, en la actualidad, algunos estados miembros no garantizan que, con independencia de su situación legal, todo menor de origen inmigrante tenga el mismo acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato y de calidad respecto a los menores nacionales.

En muchas ocasiones la negligencia de las autoridades ha originado la concentración de menores inmigrantes o pertenecientes a minorías étnicas en centros escolares de baja calidad. Un objetivo básico de las políticas de integración social ha de ser evitar los guetos escolares, para lo cual las autoridades deben adaptar los sistemas escolares e intensificar los recursos incluyendo medidas de acción positivas.

Algunos textos de enseñanza contienen elementos xenófobos y consideraciones negativas de las etnias, culturas y religiones diferentes de las mayoritarias. Estas situaciones suponen graves violaciones de los derechos de numerosas personas y un aspecto contrario a la integración. En algunos estados miembros las medidas a favor de la integración debe incluir la revisión de dichos textos y su sustitución por otros de carácter plural. Se necesita un enfoque intercultural en el sistema educativo en consecuencia con el carácter bidireccional que tiene la integración.

La formación fomenta la igualdad de oportunidades entre las personas. Por lo tanto, es necesario que las políticas educativas de los estados miembros eliminen las desigualdades formativas que sufren algunos inmigrantes y miembros de las minorías étnicas.

## **Problemas urbanos y de vivienda**

Los mayores problemas de integración se plantean en zonas urbanas e industriales deprimidas y de diversidad étnica, donde crece el racismo y la xenofobia. Son necesarios programas de planificación urbana que eliminen los guetos urbanos degradados y de mala calidad.

En numerosas ocasiones los inmigrantes y los refugiados se ven obligados a residir en viviendas de muy mala calidad y en condiciones de hacinamiento. Se requieren políticas de vivienda adecuadas para resolver estas situaciones. Como consecuencia del aumento del precio de la vivienda y el crecimiento de la inmigración, las instituciones locales, regionales y nacionales deben incrementar el número de las viviendas sociales y mejorar su calidad.

## **Los servicios sanitarios y sociales**

Las políticas para facilitar el acceso a la salud y a los servicios sociales por parte de los inmigrantes se deben intensificar. Los estados miembros deben garantizar a estas personas que los servicios sociales y sanitarios son de calidad y adaptados a la peculiaridades culturales, sociales y lingüísticas de los inmigrantes y refugiados.

Es necesario mejorar la apertura intercultural de los servicios sanitarios y sociales. Se requieren cambios en las estructuras de las instituciones de dichos servicios, tales como: la adaptación de los mismos a las nuevas realidades culturales; la formación adicional de los trabajadores, etc. De esta manera, se reducirán las dificultades específicas que inmigrantes y refugiados sufren para el acceso a los servicios sociales y sanitarios.

## **El problema de los inmigrantes irregulares**

El aumento de los inmigrantes "sin papeles" es consecuencia de la falta de vías adecuadas y flexibles para la inmigración legal. Aunque esas personas se encuentren en una situación administrativa de carácter irregular, sus derechos humanos fundamentales están protegidos por los convenios del derecho humanitario internacional y por la Carta de los Derechos Fundamentales. En colaboración con los países de origen y de tránsito, la Unión Europea debe mejorar la lucha contra el tráfico criminal que pone en peligro la vida de las personas.

Las personas "sin papeles" no son unas personas sin derechos. Se debe considerar la situación de estas personas tanto desde el punto vista de su impacto en el mercado de trabajo como de su integración. El trabajo no declarado y la inmigración irregular se alimentan mutuamente, por lo que es necesario que las autoridades actúen con decisión para "sacar a la superficie" las actividades económicas y laborales que utilizan a inmigrantes irregulares. Sólo cuando estas personas salgan de la situación irregular y se encuentren en situación legal serán eficaces las políticas de integración.

El Consejo de Empleo y Política Social del 20 de octubre ha aprobado una Resolución sobre el "Trabajo no declarado" en la que desarrolla las directrices para el empleo, e invita a los estados miembros a luchar contra el trabajo no declarado, en colaboración con los interlocutores sociales. Los estados deben poner en marcha programas de regularización de los inmigrantes irregulares y de regularización del trabajo no declarado.

La situación de irregularidad de parte de los inmigrantes dificulta la realización de políticas adecuadas que favorezcan la igualdad y la integración. Se crean bolsas de marginación y de exclusión, que en algunos casos son aprovechados por las redes de la delincuencia y la explotación de seres humanos. Estas situaciones de marginación impulsan el temor entre la población, y algunos políticos y líderes de opinión sin escrúpulos y extremistas lo utilizan para fomentar la xenofobia y la intolerancia.

## **Se necesita otro enfoque**

El Consejo Europeo está adoptando sus decisiones desde un enfoque inadecuado y contradictorio sobre la política de inmigración. Se ha centrado en actuaciones contra la inmigración irregular, mirando hacia el exterior de Europa: control de fronteras exteriores, política de visados, medidas policiales y judiciales, actuaciones para expulsar a “los sin papeles”, presiones y amenazas a los países de origen, etc.

El enfoque ha de ser diferente, el Consejo Europeo y los estados miembros deben mirar también hacia dentro, analizar su propia responsabilidad en los errores en la gestión de los flujos migratorios. Es una gran contradicción que la Unión Europea quiera constituirse en un espacio común en materia de libertad, justicia y seguridad, sin fronteras interiores, y no disponga aún de una legislación común para inmigración y asilo, y de una gestión común de los flujos migratorios.

También es una gran contradicción que algunos estados miembros se nieguen en el Consejo a la aprobación de las directivas y reglamentos que ha propuesto la Comisión para disponer de una legislación común para la inmigración legal, mientras limitan en sus países las posibilidades para la inmigración legal; y sin embargo quieren endosar al ámbito comunitario la lucha contra la inmigración irregular que se deriva, en parte, de esa actitud irresponsable.

Pienso que con urgencia se debe modificar este enfoque político. Los estados deben promover que la Unión Europea disponga de una legislación común para una gestión legal y transparente de la inmigración económica, y de una legislación común de asilo basada en la Convención de Ginebra y en los valores humanitarios.

Las personas que vengan a vivir y a trabajar a cualquier localidad de la Unión Europea, de forma temporal o definitiva, deben hacerlo de forma legal, y deben encontrarse en una situación de igualdad de derechos y obligaciones civiles, económicas, laborales y sociales que el resto de los ciudadanos europeos. La Carta de los Derechos Fundamentales supone el principio del reconocimiento de una ciudadanía cívica a todas las personas que residan en cualquier lugar de la Unión Europea, y es una buena base jurídica y política para la legislación común. La Constitución Europea debe reconocer el derecho a ser ciudadanos de la Unión a los nacionales de terceros países que residan en la UE de manera estable o de larga duración.

Pero con una adecuada legislación no se resuelven todos los problemas; es necesario elaborar políticas públicas y fomentar actitudes sociales de

integración. Es urgente que se elabore un programa comunitario para la integración, con directrices y objetivos precisos. También programas y planes nacionales. Sin duda son fundamentales las actuaciones en el ámbito regional y local, por ser el ámbito más próximo a los problemas que ocasiona la falta de integración.

La integración no es sólo una cuestión de legislación y de políticas públicas. Es también una cuestión de actitud y de conductas sociales. Cuando unos niños en la escuela marginan a otros niños por su color, o cuando algunos propietarios se niegan a alquilar su vivienda a los inmigrantes, cuando unos empleadores explotan inhumanamente a los trabajadores en función de su origen, o cuando se escucha a algunos trabajadores que los inmigrantes perjudican sus intereses laborales, nos encontramos ante un grave problema social.

Por eso es imprescindible que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil actúen a través de la negociación colectiva y que también se asocien con las autoridades públicas. La lucha contra el racismo, la xenofobia y cualquier tipo de discriminación es una tarea primordial de la sociedad europea. En la escuela, en el trabajo, en el pueblo o en la ciudad, en los servicios públicos, en los servicios privados, en la justicia, en las actividades culturales y deportivas, en los medios de comunicación, en las organizaciones religiosas, en los sindicatos... en toda la sociedad.

Los sindicatos europeos deben asumir nuevos compromisos en la lucha contra la discriminación, para fomentar la extensión de los derechos laborales y sociales a todas las personas. No pueden permanecer impasibles ante la existencia de bolsas de explotación laboral y de marginación social. Deben promover convenios colectivos y prácticas laborales que impidan la discriminación y que fomenten activamente la igualdad de oportunidades.

Las asociaciones de empleadores tienen una gran responsabilidad. De ellos depende en gran medida la transparencia de los mercados de trabajo, por ello deben asumir un fuerte compromiso con los sindicatos de trabajadores y asociarse con las autoridades públicas para evitar situaciones de discriminación y favorecer actitudes de integración.

La Europa de los próximos años estará en gran medida condicionada por la manera en que gestionemos la inmigración. Europa va a seguir siendo un lugar de inmigración. Si los responsables políticos y los líderes de opinión actúan desde la demagogia y la falta de responsabilidad, si las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y las autoridades públicas en los diferentes niveles no fomentan la integración se pueden agravar en nuestras sociedades los rasgos intolerantes y autoritarios que ya se manifiestan.

**Rosa Nonell**

*Asesora General,  
Círculo de Economía*

**E**l objetivo de esta sesión es analizar y debatir con los agentes económicos las bases de una política de inmigración utilizando como propuesta analítica el documento formulado por el profesor Juan José Dolado, "Los nuevos fenómenos migratorios: retos y políticas". En primer lugar, hay que analizar los datos, es decir las principales magnitudes que miden el fenómeno de la inmigración y lo enmarcan en un entorno determinado. En segundo lugar, es necesario reflexionar respecto a los componentes básicos de las políticas de inmigración para posteriormente analizar las políticas llevadas a cabo en la UE y España. Por último, analizar la inmigración y el mercado de trabajo.

### **Inmigración: los datos**

La inmigración ha sido y es un fenómeno creciente que durante muchos años estará contribuyendo al crecimiento vegetativo de la UE. Se estima que un 70% de este crecimiento vegetativo durante la década de los noventa se ha debido a la inmigración. Las causas demográficas principalmente de envejecimiento de la población se han acelerado por el proceso de ampliación comunitario; también hay que destacar la demanda creciente de emigrantes debido a los desajustes producidos en el mercado de trabajo por el impacto de progreso tecnológico. Pero hay trabajos que no son cubiertos por los ciudadanos europeos y es necesario recurrir a mano de obra externa.

En España el fenómeno inmigratorio es más reciente y viene muy asociado al aumento del nivel de renta del país y a la creciente necesidad de mano de obra. Hay en la actualidad una población extranjera establecida legalmente cercana al millón de personas, un 2,5% de la población. La inmigración irregular se sitúa en torno a los 1,1 y 1,5 millones de personas. El 47% de los inmigrantes procede de la UE, mientras que el 53% restante procede de África y Latinoamérica. Ahora bien, nuestro país continúa teniendo más emigrantes que inmigrantes.

## Políticas de inmigración

Las políticas de inmigración se han adaptado a la realidad económica y social que pretendían regular. Hoy en día muchos expertos entienden que las políticas de inmigración tienen que ser temporales y selectivas. Las políticas temporales tienen que basarse en el establecimiento de un período suficientemente largo para que sea eficiente la gestión de la política, ha de dotarse de los medios adecuados para asegurar que el inmigrante abandone el país finalizado el tiempo estipulado y han de tener la capacidad para elegir el tipo de inmigrantes que se necesitan para el proceso de contratación.

Las políticas temporales presentan tanto ventajas como inconvenientes. En primer lugar, los países receptores pueden tener ventajas a la hora de contratar temporalmente a los inmigrantes. Estas ventajas se centran en el control del tipo de inmigración que se produce y en el control de los efectos negativos que se pueden producir sobre determinados colectivos de trabajadores nativos. Una política gradual permite experimentar y evaluar los efectos de la inmigración.

En los países de origen una política temporal, en primer lugar, permite que los inmigrantes puedan retornar y no se produzca el efecto de descapitalización de la mano de obra más productiva, si no pudiera retornar.

En segundo lugar, se pueden producir efectos negativos si no se aseguran los mecanismos suficientes para favorecer el retorno de los inmigrantes. Existen instrumentos para evitar esta situación como el establecimiento de depósitos o bonos al empresario que contrate a inmigrantes, bono que le será devuelto a la marcha del trabajador; el establecimiento de un impuesto sobre las ganancias del inmigrante legal; las multas a la contratación irregular; y la imposición de depósitos de ahorro forzado al inmigrante a retornar cuando finalice el contrato.

Las políticas selectivas pueden ser desarrolladas a través de muchos instrumentos, como el sistema de puntos, de cuotas o bien las subastas de contratos de trabajo. Pero, en general, son políticas con costes de gestión y que requieren una gran información por parte de las empresas sobre las características de los trabajadores a la hora de optar por ellos.

Un escenario posible de coordinación es la cuenca del Mediterráneo; hay que establecer un compromiso para favorecer el desarrollo de los países menos desarrollados. El Proceso de Barcelona iniciado en 1995 sentó las bases de la política mediterránea de la UE siendo el objetivo la articulación de un área de libre comercio y el apoyo financiero al desarrollo de estos países. Es necesaria una apuesta al desarrollo de estos países que permita abrir los mercados europeos a las importaciones de los mismos, fomentando su actividad productiva.

Un último instrumento de una política de inmigración es la política de asilo y refugio, es decir, el control de la inmigración por motivos humanitarios. Estas políticas están muy poco coordinadas entre los países europeos y los estándares nacionales difieren sustancialmente entre los mismos.



## Las políticas de la UE y la política española

Los principios básicos de la política de inmigración en Europa fueron establecidos en su creación. En los años sesenta y setenta se favoreció la contratación temporal de inmigrantes. Esta política dio resultados positivos tanto por el fenómeno de la atracción que produjo como por el proceso de integración y asimilación que se llevó a cabo. Hoy en día las políticas han estado más centradas en favorecer la movilidad interna de los ciudadanos europeos a expensas de los no europeos. Actualmente en la UE las principales vías de acceso son: la reunificación familiar, la inmigración de carácter humanitario y la irregular o ilegal.

En España la política de inmigración se ha caracterizado por la concesión de permisos de trabajo instrumentada por un proceso de *"stop and go"* con cupos anuales reducidos y solapados con períodos de procesos de regulación a posteriori que tratan de legalizar la situación de los inmigrantes ilegales. Las regulaciones se han producido en 1991, 1996 y 2001. La última regulación ha sido llevada a cabo después de la Ley de Extranjería, 240.000 personas se regularizaron, ocho veces más que el contingente anual. En los últimos años este contingente ha estado fijado en torno a las 30.000 personas.

La Ley de Extranjería reconoce amplios derechos a los inmigrantes legales pero para evitar el efecto llamada trata de reconocer los menos posibles a los inmigrantes ilegales.

Es una política de bajo cupo, pero que en la realidad y debido a la propia posición geográfica de España en la UE, la hace inviable. Una mayor adecuación a las necesidades reales, podría disminuir la presión para entrar de forma irregular en España. En cualquier caso, una vez fijado un contingente realista, el control de las fronteras debe venir acompañado de la voluntad política y de los medios necesarios para su cumplimiento. No debe olvidarse que si bien la imagen del inmigrante ilegal se asocia a la patera, la mayoría accede a España a través de nuestros principales aeropuertos.

Recientemente un documento del Círculo de Economía ha presentado un documento donde explicita que una política de inmigración puede convertir dicho fenómeno en un factor de progreso y dinamismo si es coherente en materia de recepción de emigrantes y está comprometida y es realista con la cohesión social.

Los principales componentes de una política de inmigración son las políticas orientadas a los inmigrantes, es decir, los que vienen y las políticas orientadas a evitar la exclusión social.

Las políticas orientadas a los que vienen tienen que desarrollarse de acuerdo con los siguientes objetivos:

- a) Estimar las necesidades reales de mano de obra inmigrante y fijar una política realista de contingentes.
- b) Fomentar tanto la ida como la vuelta.

c) Desarrollar procesos más ágiles y eficientes de contratación en origen, disminuyendo el fuerte componente administrativista de la contratación en origen actual.

d) Es necesario tener un planteamiento en el ámbito europeo y coordinar todo tipo de actuaciones encaminadas a facilitar y gestionar la entrada de mano de obra inmigrante.

Las políticas orientadas a evitar la exclusión social necesitan ante todo dotarse de recursos económicos adecuados para que sus objetivos sean alcanzables. Los instrumentos a desarrollar son:

a) Una política de formación del trabajador inmigrante y de inserción laboral.

b) La lucha decidida contra la contratación irregular y el fraude de determinados empresarios en la utilización de mano de obra inmigrante no legal.

c) La dotación de recursos adecuados a las administraciones locales para que desarrollen una política efectiva de acogida al inmigrante.

d) Mayor cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de decisión y gestión de la Administración pública, central, autonómica y local.

e) Reforzar las políticas de seguridad ciudadana y dotar de mayores recursos a los órganos gestores de las mismas para garantizarlas.

f) Planificar adecuadamente los servicios públicos y su nivel de utilización por parte de los nuevos inmigrantes, evitando un deterioro de los mismos y adaptándolos a la diversidad cultural y social que emerge con la inmigración.

g) Fomentar el sentido de pertenencia a una sociedad y garantizar el respeto al marco legal.

## **Inmigración y mercado de trabajo**

El escenario económico favorable de la última década influye en el ritmo de creación de puestos de trabajo, aumentando la demanda de mano de obra. Los puestos de trabajo de menos cualificación son cubiertos por mano de obra inmigrante. Esta mano de obra inmigrante está compuesta, principalmente, por población masculina, joven y de similar educación.

Por lo tanto, la situación del mercado de trabajo no puede dissociarse del fenómeno de la inmigración, y las ineficiencias de nuestro mercado de trabajo inciden en la necesidad de mano de obra inmigrante.

El objetivo central del trabajo del profesor Dolado es analizar la inmigración como factor de producción. Pero la inmigración trasciende del propio ámbito del mercado de trabajo y es necesario elaborar una visión

nueva. La frase pronunciada por el Sr. Pariza “solicitamos mano de obra y vinieron personas” trata de recordarnos la necesidad de analizar tanto los aspectos económicos, como sociales, legales y políticos que produce la inmigración y recoge gran parte de la discusión que se ha establecido en esta sesión, tanto por parte de los comentaristas, como del público en general.

En la sociedad española se ha producido un proceso de maduración en el propio análisis de las causas de la inmigración, pero no hay un proyecto definido desde el ámbito político según el Sr. Garrofé. Es necesario definir los objetivos, las causas, el impacto, el proceso de ejecución de las políticas y los resultados esperados.

La inmigración es un tema que exige un análisis multidisciplinar, que va desde el análisis económico de la inmigración planteado por el profesor Juan José Dolado al análisis de las necesidades del mercado de trabajo y a las necesidades del propio inmigrante.

Desde la vertiente económica, la inmigración es analizada con un factor de producción que es móvil pero, sobre todo, un factor de trabajo muy ligado a la configuración del marco institucional del mercado de trabajo.

Desde la vertiente jurídica, la inmigración introduce la necesidad de hablar de los derechos laborales de los inmigrantes y de equilibrar la relación entre el trabajador y el inmigrante, de los derechos de las personas en tanto que inmigrantes, que deben integrarse en una sociedad de acogida que exige actuaciones bidireccionales.

Desde la vertiente social, la inmigración lleva a la necesidad de considerar los problemas que trae asociados con respecto a las familias de los inmigrantes y su reagrupación, al uso de los servicios públicos y las especificidades de los diversos colectivos de inmigrantes.

Por último, desde la vertiente política el análisis de la inmigración trae consigo la necesidad de abordar la situación democrática en los países de origen. La inseguridad jurídica y la inestabilidad política impiden que las empresas se instalen en estos países y ofrezcan trabajo. Mientras esta realidad no cambie, la inmigración será inevitable.

A la vez, el análisis de la inmigración exige respuestas transversales, las propuestas tienen que venir desde muchos ámbitos. El enfoque económico es insuficiente en sí mismo, el inmigrante no es sólo un factor de trabajo, hay que analizar las otras vertientes. Hay que definir los componentes básicos y estratégicos de toda la política de inmigración, ponderando adecuadamente todos los instrumentos necesarios. Y desde una perspectiva compartida y común en la UE.

Los instrumentos de una política de inmigración plantean la necesidad de debatir el sentido y el contenido de los mismos y el fin que persiguen. Los interrogantes que aparecen van desde:

1) Una política de inmigración tiene que ser temporal o permanente. O tiene que ser general o selectiva. El profesor Dolado plantea que la inmi-

gración es circular y, por lo tanto, hay que practicar una política selectiva para minimizar los efectos redistributivos y maximizar el bienestar de los países de origen.

2) ¿Cuál es el tipo de contrato que hay que diseñar para el inmigrante? Si nuestro objetivo es la movilidad, habría que plantear un visado de trabajo temporal por períodos de dos o tres años. Estos permisos fomentan la inmigración circular, ya que cuentan con un sistema de aseguramiento, mediante el establecimiento de un depósito de entrada, o un pago único o un sistema de bonos tal como plantea el profesor Dolado. No obstante, este planteamiento no es corroborado por el resto de los participantes, y así lo manifiesta el Sr. Husillas.

3) Hay que analizar los efectos redistributivos que se producen con la entrada de nuevos trabajadores que utilizan y necesitan de los servicios públicos. Hay evidencias que la primera generación de inmigrantes ocupados contribuye a la seguridad social más que la proporción de prestaciones que necesitan. Pero hay colectivos de la sociedad receptora que se pueden ver perjudicados por los nuevos entrantes con respecto al consumo de prestaciones sociales. En general, en palabras del profesor Dolado, el colectivo de ganadores es superior que el de perdedores pero hay que compensar a los perdedores.

4) El Sr. Garrofé es partícipe de la política de selección en origen, ya que es una necesidad de los empresarios. Se trata de poder contar con los mejores inmigrantes para incorporarlos en las empresas y este proceso sólo es posible cuando se seleccionan en su país. Este tipo de actuaciones están siendo llevadas a cabo por la CECOT, pero no hay un apoyo decidido de los poderes públicos a la misma. Para traer a los mejores trabajadores no se puede limitar la capacidad de selección al origen, y hay que tener una actitud muy dinámica y saber competir con el resto de países europeos que acuden a dichos países para seleccionar a los mejores.

5) Es necesario consensuar una política de acogida para los inmigrantes, y hay que evitar la discriminación social que puede producirse. Es un aspecto donde coinciden la mayoría de los comentaristas, planteando un análisis posibilista de la política de inmigración.

6) Por último, hay que cuestionarse la inmigración ilegal. ¿Qué hacer con los indocumentados y cómo detener el efecto llamada que provocan las políticas de amnistía que en ocasiones practica el Gobierno para regularizar la situación de muchos inmigrantes? La certeza de que tarde o temprano se producirá una amnistía actúa como reclamo de la entrada irregular, según el profesor Dolado. Pero en cambio el Sr. Husillas sostiene que el efecto llamada se produce porque hay puestos de trabajo que se deben cubrir. Es mucho más necesario legalizar las relaciones laborales que las personas y hay que incrementar las sanciones a los empresarios que contratan mano de obra ilegal. En este mismo sentido el Sr. Garrofé matiza con claridad que las personas que contratan ilegales no pueden ser considerados empresarios sino delincuentes. Hoy el problema relacionado con este tipo de actividad es que no hay mecanismos para llevar a cabo un control de estas actividades por parte de las administraciones públicas, sobre todo las locales.

---

## ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE EUROPEO DE LA INMIGRACIÓN Y LA CIUDADANÍA

- GESTIÓN DE LA MULTICULTURALIDAD EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS CONTEXTUAL PARA DEFINIR UN ENFOQUE EUROPEO DE LA INMIGRACIÓN
- UN MODELO ALTERNATIVO DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN
- LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO DE CIUDADANÍA ABIERTA A LOS INMIGRANTES
- RELATORÍA

# GESTIÓN DE LA MULTICULTURALIDAD EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS CONTEXTUAL PARA DEFINIR UN ENFOQUE EUROPEO DE LA INMIGRACIÓN<sup>1</sup>

---

**Ricard Zapata**

*Profesor titular de Ciencias Políticas,  
Universitat Pompeu Fabra de Barcelona*

## Preliminares

Desde la Cumbre de Tampere (1999) la UE está en un proceso de construcción de un **enfoque** para gestionar la inmigración. En este marco, se está dando por supuesto la misma noción de "enfoque" sin plantearse directamente el procedimiento más adecuado para discutir su contenido y sus límites. Uno de los objetivos de mi intervención será defender una metodología concreta para discutir dicho enfoque. O bien se puede hacer desde instancias gubernamentales, sabiendo que la lógica que tienen es la de la estabilidad y la seguridad, o bien hacerlo de forma *contextual*, intentando determinar cuáles son los temas conflictivos que se producen en la sociedad, independientemente de la interpretación estatal. Este *enfoque contextual* es el que producirá la mayoría de los argumentos de mi intervención. De acuerdo con los objetivos de este primer seminario *Inmigración y Europa: España en la construcción de una política europea de inmigración*, nuestro propósito es inferir los grandes ejes que caracterizan el proceso de multiculturalidad en España y que, por tanto, debería ser considerado en el momento de conformar el enfoque europeo.

En otros términos, un *enfoque europeo sobre la inmigración* ni debe ser distante de los conflictos reales que se producen en cada país, ni debe tener otros objetivos que no sean los que caracterizan los diferentes estados miembros. Para precisar mejor mi argumentación, es importante diferenciar bien lo que en la jerga europea se denomina "interés común" e "interés comunitario". Los temas de *interés común* son aquellos que afectan a todos los estados, pero donde todos los estados siguen manteniendo su poder de decisión. Son los intereses propios del segundo y del tercer pilar, los que animan los procesos de intergubernabilidad. Para llegar a un acuerdo sobre estos temas de *interés común*, la unanimidad es la que rige su contenido.

En contraste, los temas de *interés comunitario* son aquéllos que han pasado a ser mayoritariamente decididos por la propia Unión. Son intereses de la Unión y no de los estados. Esto significa que es la Unión, y

1. Este capítulo se basa en la transcripción oral de la ponencia presentada. Se ha completado información con algunas partes de dos libros en prensa: R. Zapata-Barrero (2004a, 2004b).

no los estados, la que tiene los mecanismos de su gestión y la que decide y luego recomienda y obliga a los estados a desarrollar dichas políticas, aunque vaya en contra del interés del propio Estado. Es, de alguna manera, la restricción que debe aceptar el Estado por el hecho de pertenecer a la Unión.

Desde esta perspectiva, al hablar de un *proceso de construcción de un enfoque europeo sobre la inmigración*, lo que estamos discutiendo es el proceso mediante el cual se pasa de un tratamiento de la inmigración como *interés común de los estados* (en el sentido de *interés coincidente de todos los estados, pero que siguen teniendo la gestión política*), a un tratamiento como *interés comunitario* (en el sentido de *interés de la Unión*, aunque no coincida literalmente con el interés de todos los estados).

Teniendo en cuenta estas premisas, podemos ir al siguiente paso de la argumentación. ¿Cómo conformar este enfoque europeo, el *interés de la Unión* en el tratamiento de la inmigración? Si hemos seguido bien el razonamiento, como restricción metodológica, la construcción de este enfoque europeo debe tener como mínimo elementos que den respuesta a los problemas *reales* que tiene la sociedad en cada uno de los estados.

Dedicaré el resto de mi ponencia a señalar, para dar sentido al título de la Jornada, que indica una dirección concreta, cuáles son los principales temas que caracterizan a España y que podrían aportar elementos para conformar *un enfoque europeo* de la inmigración. Articularemos esta ponencia planteándonos tres grandes ejes de discusión:

1. ¿En qué momento del proceso de la gestión de la inmigración estamos? ¿Cómo se está incluyendo e interpretando el tema de la inmigración? Contexto demográfico, social y político.
2. ¿Cuáles son las principales dificultades que presenta el proceso de multiculturalidad en España?
3. ¿Cuáles son los principales desafíos (actuales o potenciales) que conforman la problemática en España?

### **¿En qué momento del proceso de la gestión de la inmigración estamos? ¿Cómo se está incluyendo e interpretando el tema de la inmigración? Contexto demográfico, social y político**

Es evidente la "presencia de la inmigración" en las agendas social y política. España ya empieza a ser autoconsciente de que su sociedad futura será multicultural y compuesta también de inmigrantes y de españoles de origen inmigrante. Existen tres argumentos que caracterizan el momento en el que nos encontramos y nos ayuda a situar el marco de nuestra discusión:

1. A partir del año 2000 se produce en España un cambio cualitativo importante: la inmigración pasa de ser considerada un asunto técnico y administrativo a ser un asunto político y social. El paso de los noventa a la década del 2000 puede ser descrito como el paso de una fase de ges-

tión de la inmigración en manos de la administración con un poder de arbitrariedad y discrecionalidad sin precedentes, a una nueva etapa de *innovación política e institucional*.

2. En esta etapa se inicia un *proceso de definición de un marco institucional* para acomodar a los inmigrantes y a los ciudadanos a las nuevas situaciones que resultan del proceso de multiculturalidad. En concreto, nos encontramos en los inicios de este período, en la fase de identificación y definición de los principales temas para conformar un marco institucional.

3. Existen varios indicadores estructurales que nos ofrecen información sobre cómo se está desarrollando este proceso en España, que nos permiten identificar el momento en el que nos encontramos y las tendencias que existen hacia el futuro: indicadores del contexto demográfico, social, político e institucional.

El análisis del contexto demográfico, social y político muestra que desde el año 2000, la inmigración ha entrado a formar parte de nuestra conciencia colectiva. El *contexto demográfico* confirma que la presencia de inmigrantes en nuestro país es una realidad creciente y que los flujos de inmigrantes es un hecho estructural. Estamos en un proceso de creación de una realidad demográfica muy diferente a la que tuvimos en el siglo XX. A principios del siglo XXI el aumento, en algunos casos geométrico, de inmigrantes en nuestras ciudades y comunidades autónomas muestra que la sociedad del futuro será irreversiblemente multicultural. Nadie se atrevería a predecir que nuestra sociedad española será hispana e ibérica dentro de treinta años. ¿Cómo se está incluyendo e interpretando este proceso en la sociedad y la política?

La política de extranjería del Gobierno español durante estos últimos años ha intentado controlar los flujos migratorios mediante el endurecimiento de la Ley de Extranjería y las restricciones aplicadas a los procesos de regularización. Pero las cifras son claras. La inmigración tanto regular como irregular aumenta. *La inmigración es una realidad demográfica consolidada*. Los flujos migratorios no son un hecho natural en España (¿lo es en algún país de la UE?) sino que responde a motivaciones políticas. Aunque mediante el endurecimiento de la legislación y las políticas de inmigración, centradas en el control y cierre de fronteras, se intente frenar los flujos, el proceso de aumento es una realidad políticamente imparable. Esto nos muestra que uno de los motivos por los que se reformó la Ley de Extranjería en el año 2001, dando lugar a la Ley 8/2000, para hacer frente al "efecto llamada" de la anterior Ley 4/2000, no sólo no tiene un argumento demográfico válido, sino que queda categóricamente invalidado. El año 2001 es el momento donde la variación del total de inmigrantes es mayor, con un 23,82% de crecimiento (R. Zapata-Barrero, 2003a).

En el año 2000 también se consolida la proporción de inmigrantes no comunitarios, cuya diferencia respecto a los comunitarios es mayor que en los años anteriores. En el año 2001 se registra un 70,5% de no comunitarios frente a un 29,3% de comunitarios. La tendencia se presenta también como irreversible. Asimismo, al hablar de inmigración como resultado de un proceso, es importante situarla en un contexto de globalización económica. Desde esta perspectiva observamos que la



inmigración procedente de países en vías de desarrollo no sólo es mayor, sino que el aumento es también irreversible. En el año 2001 esta cifra se sitúa en un 63% del total.

Si tenemos en cuenta las nacionalidades predominantes, una primera información que en principio podría servir de contraargumento es que entre las primeras aparecen muchos países comunitarios. Es un hecho que entre las diez nacionalidades más numerosas todavía hay cinco europeas (por orden, Gran Bretaña, Alemania, Portugal, Francia, Italia). Seguramente España será un país plenamente de inmigración cuando entre las diez primeras nacionalidades no haya ninguna de comunitaria ni de países desarrollados. Si bien en el 2001 Marruecos es el país que generaba el contingente más numeroso, ya se percibía como la tendencia se ralentizaba y aumentaban de una forma muy creciente las nacionalidades procedentes de Latinoamérica, hasta llegar a ser las más numerosas en el 2003, especialmente ecuatorianos y colombianos. Sin lugar a dudas este aumento no responde sólo a variables sociales y económicas de las situaciones de los países emisores, sino más bien a las políticas de cupos del Gobierno y los convenios bilaterales, que fomentan la *selección en origen*. La pregunta ¿cuántos entran? está limitada en su respuesta por la pregunta ¿quiénes queremos que entren? El uso y abuso de argumentos demográficos para defender lo positivo o criticar lo negativo del proceso forma parte de una lógica utilitarista que debe rechazarse, puesto que genera más tensión que soluciones. Asimismo, la explicación de la gestión de flujos no puede separarse de la política. Es un asunto político el hecho de que aumenten con tanta claridad países procedentes de Latinoamérica (hispanohablantes) o procedentes de Rumania, Polonia o Bulgaria (países de religión cristiana), la gestión de los flujos cada vez tiene con más nitidez no sólo una dimensión política (no neutra) sino que además nos sugiere elementos de hispanidad, o de *nueva hispanidad* que debe hacernos reflexionar, sobre todo desde comunidades autónomas con tradición de inmigración como Cataluña, donde la lengua española no necesariamente debe ser considerada como un criterio válido de selección y de integración.

Si bien, la dimensión demográfica es un indicador claro que confirma que estamos ante un proceso irreversible con tendencias consolidadas a partir del 2000, interesa ahora analizar no sólo si ha entrado en las agendas sociales y políticas, sino *cómo* lo está haciendo y *qué interpretaciones* están prevaleciendo. En el año 2000 se produce un aumento desmedido de las noticias sobre inmigración en la prensa. El Gobierno incluye de forma regular el tema en las encuestas del CIS. Existe una clara relación entre el carácter de las noticias que más aparecen en la prensa (principalmente negativas) y los resultados de los barómetros del CIS que sitúan a la inmigración dentro de las diez primeras preocupaciones de los españoles. Es un hecho que en este tema, los medios no sólo describen hechos, sino que generan su interpretación hasta llegar a producir la opinión pública y moldear nuestras conciencias colectivas. La mayoría de las noticias de los medios de comunicación han contribuido a que en los inicios del proceso en España, la inmigración se aborde básicamente desde un punto de vista jurídico, con un lenguaje de la seguridad, centrando la atención especialmente en el nivel de entrada de inmigrantes. Los temas de coexistencia y de discriminación también aparecen, pero en un lugar muy secundario. ¿Qué sabe la ciudadanía de

las tareas que efectúan las asociaciones de inmigrantes y demás colectivos sociales? Estas preocupaciones y percepciones iniciales quedan reflejadas en el tipo de preguntas que plantea el Gobierno en los barómetros del CIS. Este tipo de preguntas, así como el tipo de noticias e imágenes que llega a la ciudadanía, explica no sólo que se considere a la inmigración como uno de los temas que más preocupa a la sociedad, sino que le preocupe, no por motivos humanitarios y de vulneración de principios básicos y de derechos, sino por razones de seguridad propia, porque interrumpe o altera su cotidianidad y afecta su cualidad de vida. No es una preocupación que exprese desorientación por falta de respuestas a preguntas que suscita la presencia de inmigrantes, sino una preocupación eminentemente utilitarista, que problematiza el tema de la inmigración en términos de efectos ("interferencias") sobre la realización de nuestras expectativas de vida, especialmente la de los ciudadanos que coinciden en el mismo espacio urbano y laboral.

Quedan en segundo plano, sin un tratamiento profundo mediático ni social, cuestiones también relacionadas con políticas de acomodación y de gestión del proceso: la carencia de derechos políticos de inmigrantes que llevan años residiendo en el Estado; la situación de los inmigrantes en situación irregular con órdenes de expulsión no ejecutada; la precariedad laboral de los inmigrantes, los problemas de vivienda, las concentraciones comunitarias en las escuelas, barrios y sectores laborales, etc.

Por la extensión y la fuerza de los conflictos acontecidos estos últimos años, por sus repercusiones sociales y políticas, podemos afirmar que la entrada de la inmigración en la agenda social también ha sido muy brusca y negativa: los sucesos de El Ejido, de Can Anglada, de Lorca, los encierros en las iglesias de Barcelona, las declaraciones políticas de personas públicas y políticos relevantes (recordemos las declaraciones del entonces presidente del Foro de Integración, M. Azurmendi, criminalizando la multiculturalidad; o el *affaire* de H. Barrera, líder histórico de ERC, pronunciando en su libro autobiográfico sentencias cuanto menos interpretables de un racismo xenófobo), las constantes concentraciones de inmigrantes en espacios urbanos, los rechazos de la población por la construcción de mezquitas en diversos puntos de nuestra geografía (Premià de Mar, Reus, etc.); Aunque inciden en dimensiones diferentes, todos indican la ausencia de un marco de referencia sobre el cual se deben apoyar los principios directores de políticas. Estos acontecimientos suscitan preguntas como, por ejemplo, ¿qué modelo de sociedad, que acomode a los inmigrantes y ciudadanos, deseamos construir?, ¿qué queremos evitar y qué podemos potenciar?, ¿dónde trazamos los límites democráticos y liberales de las intervenciones políticas? El análisis de estos acontecimientos nos muestra que los grandes temas que suscitan el proceso están todos relacionados con derechos humanos, con lógicas socioeconómicas y culturales. Si nos pidieran categorías que describan cómo se interpretan estos hechos sociales, se incluirían sin duda en la lista como prioritarios los siguientes: racismo y xenofobia, segregación urbana, defensa y protección colectivas, desconfianza, exclusión social, explotación laboral, inseguridad y orden público, desigualdad socioeconómica.

El *debate político* sobre la inmigración es básicamente un debate mediático. Las discusiones parlamentarias reproducen los temas prioritarios que existen en los medios de comunicación. La forma de abordar el pro-

ceso de creación de una sociedad de inmigración en España responde a lenguajes similares en los informes de los defensores del pueblo y en los diferentes parlamentos.

Desde el punto de vista de los informes de los defensores del pueblo, los temas que en mayor medida suscitan quejas de la población son los que hacen referencia a aspectos jurídicos y de seguridad. Que predominen estos temas no significa que la figura del defensor los identifique como indicadores del proceso, sino que muchas quejas derivan de la política y gestión en estos campos, y por esta razón se expresa una preocupación. Respecto a los temas de seguridad es necesaria una reflexión. Expresan situaciones derivadas de la legislación y la gestión de la extranjería desde el punto de vista legal y de elaboración de las políticas. Son sobre todo problemas de entrada y expulsiones, y la reclamación de regularización por parte de inmigrantes en situación administrativa irregular. Los temas de seguridad van en aumento año tras año. También son temas de vulneración del marco legal, como es el caso de los centros de internamiento y las huelgas de hambre. Desde el punto de vista de la Administración pública se concentran los temas referentes a la gestión de permisos, a la arbitrariedad y a los procesos de regularización de una forma bastante constante en los tres informes.

Los *debates parlamentarios* siguen la misma línea: se centran en temas jurídicos (relativos a la legislación y a la regularización) y de seguridad (referentes principalmente a las fronteras, las expulsiones, los inmigrantes que no tienen regularizada su situación administrativa, etc.). El análisis de las discusiones del Pleno y de las comisiones parlamentarias durante el 2000-2001 muestra que de los principales temas tratados por los grupos parlamentarios tienen más peso los jurídicos (representan el 39,7% del total), seguidos de los de seguridad (alcanzan el 28,6%), temas de Administración pública (14,3%), y ya muy lejos, temas sectoriales (8%) y de coexistencia y de relaciones exteriores (un 4,7% cada uno) (R. Zapata-Barrero, 2004b).

El *contexto político* también reproduce un lenguaje fundamentalmente jurídico y de seguridad. Este hecho tomado como indicador confirma el momento en que se encuentra el proceso de creación de un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y a los ciudadanos en España. Nos encontramos en una primera fase en la que sólo preocupa la regularización de flujos y, por tanto, se dejan en segundo término las políticas de coexistencia. Un indicador que corrobora este mismo argumento es que la mayoría de debates en el Gobierno central tienen lugar en el seno de la Comisión de Justicia e Interior y no en comisiones sectoriales como debería ser la preocupación si no fuera predominantemente de seguridad.

Dejando de lado las comisiones que tratan el tema y centrándonos en los sectores propiamente, tanto en la institución de los defensores del pueblo como en los diferentes parlamentos analizados, la percepción sectorial del proceso es casi nula, o al menos, muy discreta y de segundo plano. Llama la atención, por ejemplo, que la sanidad no aparezca en los informes, ni la vivienda en los debates. Un posible argumento es que pueden ser considerados como temas de competencia local. Pero en este caso, tampoco existen debates sobre las competencias y los recursos que tienen los gobiernos locales ni el papel que deben jugar.

En definitiva, el debate social y político se hace sobre todo utilizando más un lenguaje de los derechos y de la seguridad que un lenguaje de la discriminación y de la igualdad, muestra más síntomas de primeras reacciones ante un proceso que se ha consolidado que de *rutinización de sus tareas*, por hablar en términos *weberianos* para definir una institución. Pocas discusiones de políticas pro-activas. Las únicas discusiones sobre políticas son re-activas. Una de las fuentes generadoras de este debate no es tanto la realidad, sino el tratamiento y la percepción que expresa el Gobierno. Por el momento los actores sociales están mostrando mucha desorientación. El único que parece tenerlo claro es el partido en el Gobierno, el PP. Parece como si la claridad del discurso esté vinculada al control de fronteras, y a las restricciones que deben tener los inmigrantes. La Administración central es la que, en gran medida, marca los términos del debate. Esto es así, por un lado, porque es quien define las pautas de las políticas, concentrada en casi su totalidad en el control de flujos y de entrada dejando en un segundo plano otras políticas de gestión del proceso relacionadas con la coexistencia. Insisto en que el marco legal no impide que los inmigrantes entren, sino que crea inmigrantes en situación irregular, "sin derechos". El marco legal genera trabajo: el de las mafias. Esta combinación entre la atracción del mercado y las políticas de restricción, es lo que crea irregulares. La irregularidad es síntoma de una incoherencia de nuestras legislaciones y políticas. Síntoma de que las restricciones que imponemos vulneran nuestros valores. No es tanto la irregularidad lo que debe preocupar, sino que ésta se torne permanente y que, por lo tanto, no deje al inmigrante ningún espacio para tener una vida legal. En este caso se confunde el hecho de vivir en la ilegalidad y en la delincuencia.

El contexto demográfico, social y político son una fuente de información cuyo análisis nos muestra las dificultades estructurales que existen en el proceso de definición de un marco institucional para acomodar a la inmigración y a la ciudadanía. Veamos ahora cuáles son las principales dificultades que presenta este proceso en España.

### **¿Cuáles son las principales dificultades que presenta el proceso de multiculturalidad en España?**

Existen numerosas dificultades; unas tienen un carácter más estructural que otras. Todas están interconectadas y se retroalimentan en un sistema cerrado, creando una sensación de círculo vicioso. Destacamos, en primer lugar, y quizás una de las más importantes, la pervivencia de una concepción utilitarista como marco de referencia para dar sentido a las diversas interpretaciones del proceso (R. Zapata-Barrero, 2002b). La mayoría de los argumentos que se forman para construir discursos en torno a la inmigración y legitimar políticas son de esta índole. El inmigrante como un recurso y no como una finalidad. El criterio último que sirve de finalidad para este recurso siempre es nuestra sociedad, la calidad de vida y la posibilidad de cubrir las expectativas del ciudadano. Este lenguaje instrumental muestra una segunda dificultad: la de aceptar que estamos ante un proceso global, histórico y político irreversible. En este marco, no se trata de construir discursos sobre si estamos a favor o en contra del proceso, sino de *cómo gestionarlo*.

En tercer lugar, el hecho de que se perciba el proceso en términos de conflicto contra valores de la democracia y liberalismo. De lo que se trata es de dar la vuelta al argumento, o "de poner el argumento de pie y no cabeza abajo": el tema es que las restricciones y políticas que destinamos para gestionar el proceso contradicen nuestros valores de la democracia y del liberalismo. La regla de oro que nos hemos autoimpuesto desde la Ilustración es la de haber construido una sociedad cuyas restricciones necesarias que impone a su población para generar estabilidad y cohesión no pueden contradecir los principios de la democracia y del liberalismo. Esta regla básica se está vulnerando al tratar el proceso como conflicto. Como si los inmigrantes fueran portadores de valores antidemocráticos. Lo antidemocrático es más bien la forma en que se está gestionando el proceso.

En cuarto lugar, la dificultad de construir discursos políticos. Es cierto que los políticos deben enfrentarse a este proceso teniendo que *gestionar una doble presión*: la de los inmigrantes y las evidentes vulneraciones de derechos, y la de los ciudadanos que ven como la presencia de inmigrantes tiene un efecto sobre sus espacios tradicionales de acción y sistema de beneficios sociales. La gestión de esta doble presión es uno de los temas que más preocupa al decisor político. En quinto lugar, y si nos fijamos ahora en la red asociativa de inmigrantes existente, tienen al menos dos "asignaturas pendientes". Por un lado, que se constituyan en *movimiento social*. Esto significa que tengan como orientación no sólo a los inmigrantes y a las administraciones, sino a los mismos partidos políticos. Este paso del asociacionismo inmigrante con tareas de asistencia y como proveedores de información en los consejos y otros canales de participación, al *movimiento social*, como grupos de presión capaces de modificar la agenda de los partidos y de los decisores políticos es un indicador de las fases avanzadas del proceso mismo de multiculturalidad. Los partidos políticos por el momento hacen "oídos sordos" sobre todo aquello que afecta a la inmigración, puesto que saben que los "inmigrantes no votan". Los pactos de inmigración que han hecho entre ellos son verdaderos *pactos de silencio*. El segundo cambio de dirección del asociacionismo inmigrante en España debería dirigirse no ya a los partidos políticos, como en el caso anterior, sino a los ciudadanos. Esto es, que en lugar de tener una "lógica vertical", las asociaciones deberían hacer una "autorreflexión" y desviar sus actividades principales hacia la sensibilización de la ciudadanía, la cual necesita también instrumentos para gestionar estos cambios estructurales que está generando el proceso de construcción de una sociedad multicultural en España. En este sentido, existe una cierta distancia y "vidas separadas" entre el asociacionismo inmigrante y el asociacionismo de la ciudadanía. Ambas redes tienen muy pocos puntos de contacto y espacios de interacción. Diría incluso más: se ignoran en la mayoría de las ocasiones. Poner en contacto estos dos tejidos asociativos es de suma importancia para avanzar en el proceso. Pero entramos ya en el tema de los desafíos que caracterizan el proceso en España, cuya identificación y análisis, de acuerdo con el enfoque que seguimos, debería tenerse en cuenta en el momento de configurar un *enfoque europeo de la inmigración*.

### **¿Cuáles son los principales desafíos (actuales o potenciales) que conforman la problemática en España?**

La gestión de la multiculturalidad en España es uno de los temas pendientes desde la transición. Tiene dos dimensiones: una más tradicional y con-

substantial a nuestra historia, que todavía está resuelta, la multinacionalidad; y la nueva, la que resulta de la presencia de inmigrantes. Centrándonos en la segunda dimensión, el debate que se produce tiene todos los ingredientes de ser una segunda transición: el vocabulario político que orienta las argumentaciones son un claro ejemplo: estabilidad, cohesión, seguridad, democracia, necesidad de acuerdos de Estado, por citar algunos.

Teniendo este marco como trasfondo, destacaría al menos ocho grandes temas, los cuales, según el argumento central de esta ponencia, deben también conformar el enfoque de la UE en torno a la inmigración. Este sería, según la metodología propuesta, los desafíos que presenta el proceso de multiculturalidad en España y que adquieren el carácter de dilema cuando se aplica a la UE.

### **Politización de la inmigración**

Proceso de entrada de la inmigración en la agenda política: se está haciendo con tanta prudencia y ambigüedad que el ciudadano lo puede interpretar como despreocupación directa o incapacidad de solventar el tema. En este marco los pactos políticos que se están haciendo en gobiernos locales y autonómicos tienen más ("seamos realistas y no nos autoengañemos") el carácter de un pacto de silencio, de ser el resultado de una "política de avestruz", que de líneas de acción consensuadas. Por el momento, cuando un político dice que la inmigración es un tema prioritario y que conforma una de las líneas básicas de su programa, debemos comenzar a temblar. Lo que está realmente diciendo es más restricción y control. Sobre la inmigración se puede pensar siguiendo dos lógicas: o bien una pro-activa, o bien una re-activa. Por el momento, la mayoría de los discursos de los partidos pertenecen a esta segunda categoría.

El comportamiento discursivo de los partidos políticos es fundamental puesto que proporciona una información que posteriormente sirve a los ciudadanos para legitimar sus acciones y sus actitudes, sus percepciones y comportamiento en relación con la inmigración. Los silencios cuando lo que pide la ciudadanía es pronunciarse, los lenguajes ambiguos y abstractos ante los conflictos que piden respuestas concretas, no sólo denotan falta de madurez y desorientación, sino que pueden ser interpretados por la misma ciudadanía como muestra que los partidos tradicionales no tienen respuestas o bien que se interesan más por los votos en términos de costes electorales de sus declaraciones. Todas estas reacciones llevan al ciudadano a una pérdida de confianza hacia los partidos tradicionales y ser una "presa" fácil de los argumentos emocionales populistas<sup>2</sup>. Los partidos

2. Véase el informe elaborado por R. Zapata-Barrero y C. Adamuz del *Grup de Recerca sobre Immigració i Innovació Política (GRIIP)* titulado *La politització de la immigració durant la campanya de les eleccions municipals del 25 de maig del 2003. Discurs polític i social a Barcelona, Premià de Mar i Vic*, Fundació Jaume Bofill, octubre 2003. (véase [www.upf.edu/cpis/griip](http://www.upf.edu/cpis/griip)), y el informe elaborado por R. Zapata-Barrero y la Plataforma per la Ciutadania i la Convivència, titulado *Partits polítics, eleccions i immigració: El comportament discursiu dels partits polítics sobre immigració durant la campanya de les eleccions autonòmiques de Catalunya del 16 de novembre de 2003 (diciembre 2003)*.

tradicionales deben ser conscientes de que estamos ante un proceso irreversible de construcción de una sociedad multicultural en España. Todo lo que hagan o dejen de hacer, todo lo que decidan sobre el tema, tiene una dimensión histórica, de construcción de la sociedad del futuro, que les obliga a actuar con una responsabilidad sin precedentes. Lo que está claro es que sólo si los partidos se implican con discursos constructivos, o muestran al menos apertura para discutir las grandes cuestiones con los gestores sociales del proceso (asociaciones, ONG, sindicatos, confesiones religiosas, empresarios, etc.) se podrán cicatrizar las heridas que los argumentos populistas están comenzando a crear en nuestra democracia.

Los partidos deberían fomentar debates en torno a esta cuestión, para analizar las reacciones de la sociedad en general, y tener elementos para poder actuar en la función socializadora que tienen. Asimismo, los partidos deben evitar utilizar electoralmente a la inmigración. La politización de la inmigración está demostrando que no existe necesariamente un vínculo entre la clásica separación derecha/izquierda y las propuestas para gestionar el proceso. Tenderíamos a pensar que los partidos de derecha perciben la inmigración como amenaza para la unidad nacional y la propia estructura política, mientras que los de izquierdas considerarían a los inmigrantes como vanguardia en los conflictos de clase. Esta sería la posición normal. La "realidad real" si me permiten la expresión, frente a la "realidad irreal", que he comentado, es que sobre estos temas, sobre todo al principio del proceso donde prima más la desorientación y la formulación de preguntas que no las respuestas, no existe apenas diferencia entre derechas/izquierdas. Los partidos tradicionales hacen una misma lectura en clave de pérdida de votos. Un enfoque europeo de la inmigración debería evitar utilizar argumentos populistas si quiere llegar a ser fuente productora de discursos y base para legitimar políticas de acomodación.

### **Implicar a la ciudadanía en el proceso, el derecho al voto y la desvinculación entre agenda social y política**

En la esfera de la sociedad existen dos fuentes productoras de argumentos en torno a la inmigración: la de los gestores sociales del proceso y la de los ciudadanos. En este marco, uno de los desafíos es implicar a la ciudadanía en el proceso mismo. Un claro ejemplo es el debate en torno a los derechos políticos. Estos derechos forman parte de la agenda de los gestores sociales, pero no de la ciudadanía. En esta línea, el papel pedagógico de los gestores sociales tiene un carácter esencial para conseguir socializar el tema de los derechos políticos hacia la ciudadanía. Únicamente si la ciudadanía lo acepta, los partidos políticos incluirán el tema en sus agendas programáticas.

Si dejamos de lado todo el discurso jurídico y nos centramos en los aspectos sociales y políticos, desde el punto de vista de la gestión del proceso de multiculturalidad nos interesa destacar tres tipos de argumentos que tienen el derecho al voto como principal unidad. El primero se centra en los *efectos simbólicos* que puede tener el derecho al voto sobre nuestros marcos de referencia políticos. Un segundo argumento incide en los *efectos psicológicos y emocionales* que puede suscitar en la

ciudadanía. Por último, *el tercer argumento se concentra en los efectos sobre el comportamiento de los partidos políticos en general, sus discursos políticos y electorales, y sobre la selección de criterios para diseñar políticas en particular. Veamos muy brevemente cada uno de estos argumentos.*

Desde el punto de vista del primer argumento, la concesión del derecho al voto puede tener un efecto simbólico "revolucionario" en tanto que tiene un impacto directo sobre nuestro marco de referencia político basado en el triángulo Estado-nacionalidad-ciudadanía (nuestra *Santísima Trinidad*). Contribuiría, de este modo, a desvincular la ciudadanía de la nacionalidad. Si la característica distintiva básica de la ciudadanía es el derecho al voto, con el tiempo de residencia como criterio en lugar de la nacionalidad, se desvincularía una de las fusiones más sólidas de nuestra época moderna: la de la soberanía nacional, la de la identidad nacional, la del patriotismo en el sentido republicano del término. El argumento, en este caso, no es que con el criterio de la residencia permanente se desvalorizaría el concepto de ciudadanía, sino que un residente permanente no nacional podría ser ciudadano sin necesidad de ser nacional ni pedir la concesión de nacionalidad. Al final del proceso de multiculturalidad, el Estado dejaría esta práctica de naturalización o concesión de "nuevas naturalezas" con la condición de que renuncies a "tu naturaleza anterior". Si mantenemos la imagen del triángulo, el resultado último es que el triángulo se mantendría, pero la nacionalidad dejaría de ser el criterio máximo sustituido por el tiempo de residencia legal.

Pero si todo dependiera de encontrar un criterio objetivo no polémico, ya habiéramos alcanzado este grado de multiculturalidad en la mayoría de los estados europeos. La realidad política les dice, muy al contrario, que debe vincularse este argumento "objetivo" a los siguientes: el de los efectos psicológicos y emocionales que puede tener la concesión del derecho al voto sobre la sociedad y la política en general, sobre la propia ciudadanía y sobre el comportamiento de los propios partidos políticos en particular.

En efecto, y centrándonos en el segundo tipo de argumento, la ciudadanía de a pie, sobre todo la que visualiza más a la inmigración, la que tiene todavía dificultades de gestionar el proceso rápido de cambio que están experimentado sus calles y sus barrios, debe poder aceptar esta concesión sin grandes reacciones emocionales colectivas. Los efectos que tiene sobre las mentes de los ciudadanos la presencia de inmigrantes se llama, simplemente, calidad de vida. Aquí es donde las políticas destinadas a gestionar el proceso, en su vertiente socializadora, cobra un sentido práctico evidente. Mientras las *zonas de contacto* impliquen *zonas de conflicto*, la ciudadanía no tendrá recursos suficientes para aceptar este hecho como históricamente irreversible. En este sentido, la concesión del derecho al voto contribuiría de forma directa a fracturar la sociedad. Y sabemos que la aparición de una fractura social nueva, sobre todo en este campo de la multiculturalidad y la inmigración, alimentaría rápidamente los discursos populistas. No es tanto, pues, el discurso académico del primer tipo de argumento el que debe centrar la atención, sino más bien este segundo tipo de argumento juntamente con el tercero, centrado en los efectos que tendría sobre los comportamientos discursivos de los partidos políticos.



Lo que debemos reconocer seriamente, y aquí llegamos al tercer tipo de argumento, es que es innegable que con el derecho al voto todos los partidos políticos deberán tener en cuenta la incipiente realidad multicultural y los intereses de los *portadores de multiculturalidad* (inmigrantes y ciudadanos), implicándose en sus demandas culturales, adaptando y modificando sus programas políticos anteriores, para captar votos potenciales. Inevitablemente, pues, el discurso mismo electoral cambiará y la presencia de los inmigrantes tendría un impacto directo sobre el sistema político.

La combinación de estos tres argumentos explica las reticencias que existen para introducir tan sólo esta cuestión en la agenda política. La demanda del derecho al voto es un ejemplo típico de la presencia de una cuestión en la *agenda social* pero que tiene muchas dificultades para introducirse en la *agenda política*. Las razones de fondo están en cada uno de los argumentos anteriores, pero también en el hecho de una cierta forma de concebir la tarea de los políticos profesionales, quienes sólo tomarán decisiones que no les puedan afectar personalmente a ellos, ni a sus partidos políticos. Y esta tendencia no sólo se da en España, sino en la mayoría de los estados europeos. La lógica del miedo es evidente: si concedo los derechos políticos, subirán los partidos con discursos antiinmigrantes, es decir, aquellos partidos que tienen precisamente este proceso histórico de multiculturalidad como principal campo de formación de sus argumentos. Ésta es, en el fondo, la cuestión principal que obliga a los partidos tradicionales a "mirar hacia otro lado" cuando se les pregunta sobre el derecho al voto de los inmigrantes. No existen razones técnicas, jurídicas insalvables. El tiempo de residencia es un criterio objetivo que nadie puede ni tan sólo rebatir históricamente. El tema es que por su carácter simbólico, emocional y psicológico, los partidos tradicionales simplemente no quieren atreverse a subirse en el tren inevitable de la historia.

El círculo argumental en el que se encuentran la mayoría de los países europeos es prácticamente el mismo: hasta que los partidos políticos no se vean obligados a conceder este derecho al sufragio, continuarán pronunciando, cuando la circunstancias les obliguen (en caso contrario, está claro que prefieren callar), discursos basados en el miedo a perder votos, ambiguos, prudentes. El único discurso de la inmigración que da votos es aquél que justifica el control, la diferenciación jurídica entre inmigrantes y ciudadanos, que presenta la política de inmigración como una batalla contra los "inmigrantes ilegales". En definitiva, los partidos continuarán practicando la "política de la avestruz" hasta que no pierdan de vista el vínculo inmigración/seguridad/pérdida de votos. Esta política solamente podrá dejar de ser la única alternativa cuando los partidos vean que con la concesión ni perderán votos ni aumentarán los partidos populistas. La pregunta nuclear es, pues, ¿qué hacer ante la resistencia social que existe para la concesión de derechos políticos a los residentes permanentes? Ante todo construir un discurso alternativo frente a los que vinculan el derecho al voto con los efectos simbólicos de pérdida de beneficios del sistema de bienestar y de identidad nacional. Con la concesión del derecho al voto no se perdería ninguna identidad, sino que fomentaría la construcción de un *discurso político multicultural*. Se sigue una segunda cuestión también importante: ¿quién construye este discurso? La respuesta es de nuevo evidente: las asociaciones y todos aquéllos que ya

están implicados en la gestión del proceso de multiculturalidad. Esta función pedagógica del asociacionismo es fundamental. Ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos al respecto, afirmando que las asociaciones, sin perder su mirada vertical hacia las administraciones, también deben tener una función socializadora y cambiar hacia una orientación más horizontal de sus actividades. Sólo si los gestores sociales de la multiculturalidad proporcionan instrumentos a la ciudadanía para que sepa gestionar también el proceso, entonces los partidos políticos cambiarán sus discursos y los, si se nos permite la expresión, multiculturalizará.

### **Uso de argumentos populistas por parte de los partidos tradicionales**

La "maquinaria del populismo" se nutre del vínculo entre el lenguaje de la seguridad, el socioeconómico y el de la identidad. Si nuestras democracias no tienen recursos suficientes para gestionar temas de multiculturalidad deja un campo muy abierto a los nuevos populismos. Es una realidad que estos partidos tienen el proceso histórico de multiculturalidad como principal fuente para construir sus discursos. Se dirigen principalmente en contra del proceso mismo. Tanto los discursos como las movilizaciones de estos partidos, su penetración en los sistemas políticos tradicionales (a través de partidos, pero también de argumentos dentro de los partidos tradicionales), e incluso, sus auténticas fuerzas como alternativa de poder, es una "realidad real", si se me permite de nuevo la redundancia. Debemos considerar este auge como parte del proceso mismo de multiculturalidad y, por lo tanto, como parte de los indicadores contextuales europeos a analizar. La cuestión no sólo afecta al sistema político, sino también a nuestras tradiciones políticas. El populismo tiene también su campo de cultivo cuando las tradiciones liberales y democráticas no tienen recursos para gestionar el proceso. El populismo ofrece soluciones, soluciones simples, pero para la ciudadanía, son soluciones al fin y al cabo. Elabora un lenguaje que subraya aspectos implícitos de nuestra tradición basada en el vínculo Estado-nación-ciudadanía. Los discursos populistas se presentan como los nuevos cruzados, enarbolando la bandera de la *Santísima Trinidad*.

En España podemos decir que el discurso de la seguridad y el socioeconómico son los que priman. Todavía (por suerte, pero debemos estar atentos) no se ha construido un discurso basado en la identidad. Por el momento, para el Gobierno central, el peligro máximo que debe evitarse con el proceso de multiculturalidad en general, la inmigración en particular, es la inseguridad ciudadana que se genera en términos físicos, de espacios vitales, y socioeconómicos.

La existencia de estos dos discursos no es distintivo en comparación con otros países europeos. Lo que sí constituye un aspecto diferenciador es que todavía no se hayan vinculado al tema de la identidad (española, catalana, vasca, etc.), sobre todo porque si bien los diferentes gobiernos podrían ponerse de acuerdo con la interpretación del proceso en términos de seguridad y socioeconómicos, seguro que contribuirá más a la fractura social su interpretación del proceso en términos de efectos sobre sus identidades comunitarias. En otros países, como en Francia, (Holanda, Austria, Bélgica, Italia) el discurso de la identidad y el discurso de la seguridad, en

su versión extremista, está monopolizada por el partido del Frente Nacional (*Front National*, el nombre ya nos da bastante información sobre sus intenciones). El populismo español, por el momento, y si nos atenemos a sus versiones muy embrionarias de localidades catalanas, no tiene directamente el discurso identitario como señal, sino la seguridad en el bienestar de las personas. Utiliza como principal núcleo para producir sus argumentos las *zonas de contacto* entre la población inmigrante y la población autóctona, sobre todo alimentada por la idea de que también son *zonas de conflicto*. Es un populismo, podríamos decir, que avanza hacia el electorado de izquierdas, puesto que sus principales votantes son los que tradicionalmente apoyan a estos partidos, especialmente socialistas, aunque también de tradición comunista. El populismo en España puede hacer más daño electoral a la izquierda tradicional que a los partidos de derechas tradicionales. Su discurso gira en torno a los beneficios del sistema de bienestar, y de la visión de competencias que los ciudadanos de los barrios tienen. No es todavía un populismo de derechas, es decir, centrado en la identidad patriótica nacional. Este tipo de populismo todavía no ha brotado en España de forma explícita, seguramente por la misma razón que tampoco lo ha hecho en Alemania: por la memoria histórica que supondría volver a presenciar una época con partidos que pensábamos que habían desaparecido definitivamente de la escena del sistema político y como alternativa de poder. Aunque también en este punto existe un rasgo distintivo español que otros partidos de derechas europeos están adoptando: el hecho de incorporar dentro del discurso sobre la inmigración la mayoría de los argumentos relacionados con la seguridad que correspondería a los partidos populistas. Desde un punto de vista de político, la estrategia es eficaz: para evitar que broten partidos populistas por la derecha, o bien que se conviertan en auténticas alternativas de poder, como en Francia, Holanda, y Austria, lo mejor es adoptar sus discursos, pero suavizando su vocabulario y mensaje radical.

En cualquiera de los casos, estos partidos populistas frenan el proceso de multiculturalidad y consideran que el proceso mismo tiene sólo dimensiones negativas con consecuencias directas sobre nuestra calidad de vida y nuestra identidad. Un *enfoque europeo* de la inmigración debería contemplar esta realidad desde sus inicios.

### **Vínculo entre dos procesos de multiculturalidad: la multinacionalidad y la inmigración**

Igual que la inmigración, la multinacionalidad es un proceso que se da en numerosos países europeos (Bélgica, España, Gran Bretaña, Irlanda). Estos dos procesos, que inicialmente se han analizado de forma separada, deben articularse. La forma en cómo se gestionará este vínculo es un asunto europeo, sobre todo si consideramos que la misma UE es un proceso de construcción de una entidad política multinacional. Las demandas de acomodación de inmigrantes en concepciones de identidad nacional no estatal pueden tener unos efectos sobre las demandas de autonomía. El análisis de cómo estas dos demandas de acomodación interactúan, y cómo gestionar este vínculo, es uno de los principales aspectos distintivos de Europa. Por el momento, estamos en la fase más permeable a preguntas. Por ejemplo, ¿cómo son percibidos los inmigrantes por el proceso de construcción de identidad nacional no esta-

tal?; ¿cómo debe considerarse la acomodación de los inmigrantes dentro de las identidades nacionales articuladas en niveles subestatales?

En España este debate apenas se ha introducido en la agenda política en Cataluña. Podemos incluso decir que si bien con el derecho al voto tenemos un ejemplo de tema existente en la agenda social pero no política, nos encontramos con este tema en una situación inversa: es un asunto que pertenece más a la agenda política, pero no a la agenda social. El principal desafío para los partidos nacionalistas es precisamente introducir el tema en el debate social. Por el momento, sólo han existido algunas intenciones de plantear esta perspectiva, pero no podemos decir que el tema se halla ni siquiera enfocado políticamente. Ahora bien, podemos comentar ya algunos puntos.

En primer lugar, se debe gestionar el vínculo entre dos categorías: la de las competencias y la de la identidad. Por el momento el tema se está planteando, como muchos otros, en términos de competencias y no de identidad. Esto significa que se están concentrando en las demandas de competencias para poder controlar los flujos de inmigrantes, con el argumento lícito (comprobado estadísticamente) de que la mayoría de los inmigrantes que entran en España se instalarán en Cataluña. Ahora bien, también se pueden profundizar otras demandas de carácter más de reconocimiento, como el hecho de que los inmigrantes deban firmar la lealtad al rey para poder tener la nacionalidad española, o bien que se exija la lengua española, pero no se insista en las otras lenguas para poder acomodarse en territorios bilingües, o bien simplemente para optar a la nacionalidad. ¿Qué pasaría si un marroquí que hablase solamente catalán se negase a hablar castellano en su lugar de trabajo? Estas son cuestiones prácticas que, aunque todavía no estén presentes en las discusiones, constituirán sin duda temas de disputa en un futuro próximo.

En segundo lugar, y como he apuntado en otras secciones, el debate se está enfocando en términos de identidad nacional (no estatal). En este punto plantearé unas dudas, aunque no tengamos elementos para resolverlas. Si el movimiento nacionalista utiliza el discurso de la identidad, entonces estará utilizando una de las lógicas discursivas del populismo de derechas, el que construye sus argumentos para proteger la identidad nacional estatal. El discurso nacional-identitario puede provocar una etnización del proyecto mismo nacionalista, con consecuencias no previstas. En este marco, quizás debería re-enfocarse el discurso en términos de acomodación de los portadores de la nueva multiculturalidad (los inmigrantes) con la multiculturalidad ya existente (la multinacionalidad). No deben construirse argumentos que enfrenten o perciban como antagónicos estos dos procesos. Estos dos procesos no necesariamente colisionan cuando coinciden en un mismo espacio territorial, sino que deben fusionarse. Esto significa que es legítimo pedir, o proporcionar instrumentos para ello, que los inmigrantes que quieran instalarse en Cataluña también hablen catalán. Pero en este caso también debemos reconocer que las personas "hablan la lengua de su lugar de trabajo". Las motivaciones que puede tener una persona de origen inmigrante para hablar catalán serán directamente proporcionales a dos factores: su intención de instalarse de forma definitiva en Cataluña, la necesidad de utilizar la lengua catalana para el trabajo, y poder ascender laboral y socialmente. Para fomentar estas motivaciones, los dos procesos deben

poder vincularse entre sí. En este caso también es lógico tener la precaución de no utilizar la lengua no estatal en términos de finalidades: un inmigrante puede muy bien decir "hablo español (catalán), pero no me siento integrado".

### **Secularismo o la gestión del pluralismo religioso**

Todos reconoceremos, y muchos lo tomarán como los únicos aspectos a tener en cuenta de este proceso de multiculturalidad, los casos de los oratorios y de las mezquitas para la población islámica, pero también casos de enfrentamiento (*zonas de conflicto*) para no dejar que unas identidades religiosas tengan un espacio público. Me refiero a los casos de los velos, que también se ha dado en numerosos países europeos, siendo Francia el caso más ilustrativo. También recientemente se están dando nuevos casos en Francia que entrarían dentro de esta categoría, como el establecimiento de horarios en piscinas municipales para niñas musulmanas. Estas situaciones son muy diferentes entre sí, pero todos coinciden en que se trata de que unas *zonas de contacto* entre dos tradiciones religiosas (la católica y la islámica) se transforman en *zonas de conflicto*. Gestionar estas zonas se convierte en un desafío vital para la propia madurez democrática de nuestras sociedades.

El enfoque dado a estos casos sobre la pretendida secularización de nuestra tradición, o del laicismo de nuestras sociedades, es simplemente pura hipocresía. Nuestras estructuras han estado pensadas en un marco religioso de tradición cristiana. Por lo tanto, aventaja más a una religión que a otra. De lo que se trata no es de islamizar el espacio público, sino gestionar el pluralismo religioso en términos de igualdad (sin discriminación). Estos casos siempre han acabado resolviéndose aventajando una religión frente a otra si se hubiera encontrado con problemas similares, y vulnerando derechos democráticos tan básicos como es el de la libertad de culto. Asimismo, el criterio de la religión cristiana es uno de los que se suelen utilizar como criterio de selección de inmigrantes en el momento de establecer la admisión dentro de nuestras fronteras.

Es cierto que la percepción social de la inmigración generalmente va asociada a los musulmanes, como minoría religiosa. En base a este vínculo público se construyen unos discursos conservadores sobre la identidad europea y la civilización europea que apela a las tradiciones cristianas y construye el Islam como nuevo *pueblo bárbaro*. España ya está participando en esta dinámica.

Este tipo de discurso tiende, asimismo, a confundir religión y cultura. El resultado de esta confusión contribuye a crear una concepción negativa del proceso de multiculturalidad. De este modo, crea una concepción *religiosa* de la cultura en lugar de fomentar lo contrario, una concepción *cultural* de la religión. En el fondo, se trata de saber si España (y Europa) es capaz de gestionar la población de origen musulmán creando *zonas de contacto* sin que acaben siendo *zonas de conflicto*. Se trata, en el fondo, de saber si Europa es capaz de considerar a los musulmanes como los hispanos para los Estados Unidos. La población más numerosa de inmigrantes que plantean temas identitarios culturales no necesariamente religiosos. Los *efectos espejo* que provoca son claros, si el velo se

prohíbe, también deberían prohibirse los collares con cruces, los *piercing*, y todos los signos que denoten de una forma directa identidades grupales (J. de Lucas, 2003). Que vuelvan los uniformes en las escuelas. El tratamiento imparcial de estos temas es uno de los enfoques a tener en cuenta para gestionar el proceso de multiculturalidad (sobre la noción de imparcialidad, véase Th. Nagel, 1996).

Esta *regla de la imparcialidad* nos dice que los principios que legitiman una política deben poder ser aceptados por todos, los inmigrantes y los ciudadanos. La gestión del pluralismo religioso es una política que debe incluir "todos los puntos de vista posibles" y deben ser justificables desde el punto de vista impersonal. Nuestras instituciones apenas salen indemnes del principio de la imparcialidad, puesto que se demuestra que dan más ventajas a unos puntos de vista que a otros, o que unos que tienen unos puntos de vista (culturales, religiosos, etc.) tienen más ventajas que otros de salir de las *zonas de conflicto*.

## **España como país euromediterráneo**

Es una realidad que existen estados con una larga tradición de recepción de inmigrantes, y otros que se han incorporado en esta dinámica histórica a lo largo de la década de los noventa. Principalmente los estados europeos del Mediterráneo pertenecientes a la Unión Europea. Los rasgos distintivos de estos países hacen que la forma que tienen de gestionar el proceso tenga sus propias características. Existen al menos cuatro argumentos distintivos en los que participa España. En primer lugar, el argumento generacional. España es una democracia joven. Por lo tanto, tienen una cultura democrática que encuentran en la inmigración uno de sus primeros grandes desafíos desde la transición. En segundo lugar, el argumento geográfico. Es un Estado fronterizo de la UE. Por lo tanto, juega, en numerosas ocasiones, el papel político de *sereno*. En tercer lugar, el argumento del pasado colonial. Es también una democracia que representa, y teniendo en cuenta matices, fracasos coloniales frente a los estados con larga tradición de inmigración y de gestión colonial. Por último, pero no menos importante, el argumento de bienestar, y quizás uno de los más importantes, sugiere que es una democracia que ha construido su Estado de bienestar sin la presencia de mano inmigrante. Este hecho les hace más vulnerables al racismo, puesto que los ciudadanos sienten que los inmigrantes están beneficiándose de bienes con los que no han contribuido. Si tenemos en cuenta, además, que este Estado de bienestar todavía no está consolidado con los estados del norte de Europa, tendremos más argumentos para apoyar esta vulnerabilidad al racismo y a la creación de *zonas de conflicto* entre ciudadanos e inmigrantes. Los estados del norte de la UE, por el contrario, son democracias cuya dimensión de Estado de bienestar se ha construido con mano de obra inmigrante justo después de la Segunda Guerra Mundial y que en comparación con los países del área mediterránea, están más consolidados. Estas cuatro características que presenta España en tanto que país del sur de Europa conforman el marco contextual concreto que debe tenerse en cuenta para interpretar cómo el proceso de multiculturalidad afecta de forma diferente a unos estados europeos frente a otros. De acuerdo con el argumento que seguimos, deben poder estar contemplados en un *enfoque europeo para gestionar la inmigración*.

### **Gestionar interpretaciones de los hechos: estereotipos, prejuicios y gestores de opinión (medios de comunicación)**

Los que trabajan el tema de la inmigración admitirán que en la mayoría de las ocasiones, las políticas no deben apuntar sólo a los hechos y conflictos reales, sino a sus interpretaciones. España es un buen caso de estudio para reflexionar sobre la existencia misma de los estereotipos y del sistema de prejuicios que se generan en el proceso de multiculturalidad. ¿Por qué se producen tantos prejuicios en torno al proceso, y cómo éstos articulan discursos y legitiman políticas concretas de gestión de la multiculturalidad? Desde nuestro punto de vista, estos prejuicios son mecanismos de defensa procedentes directa o indirectamente de la misma estructura institucional cuando se ve presionada a variar en el proceso de multiculturalidad. Esto supone que la estructura institucional no es culturalmente neutra. Tiene mecanismos propios de socialización para garantizar su permanencia frente a procesos de cambio (G.Aubarell y R. Zapata-Barrero, eds. 2004). Abordar el tema de los estereotipos y de los prejuicios muestra, además, que no son tanto los hechos concretos los que orientan los discursos y justifican ciertas actitudes y comportamientos, sino el significado que le dan las personas y los gestores de multiculturalidad.

Por esta razón venimos insistiendo desde el principio que no son tanto de hechos sino de los significados que le damos a los hechos los que son materia de discusión. La existencia misma de prejuicios muestra que estamos ante temas interpretables y que muchos de los debates que genera el proceso son, en última instancia, debates con una fuerte dimensión hermenéutica. De lo que se trata entonces es de gestionar la variedad de interpretaciones que existen en torno al proceso de multiculturalidad, la presencia de inmigrantes y efectos sobre nuestras estructuras y vidas cotidianas. Al final, nuestra tarea se convierte en tener que *interpretar interpretaciones* que se dan y que explican los hechos, los discursos y las políticas que se proponen. En este tercer nivel (interpretar las interpretaciones que se dan) la construcción de un enfoque europeo de la inmigración tiene un camino que recorrer fundamental.

Siguiendo la noción que tiene H. G. Gadamer (1992), los *prejuicios* pueden ser entendidos como conjunto de creencias y de implícitos que acompaña una concepción del mundo determinada y que tienen una función explicativa sobre las interpretaciones que damos a las cosas. De ahí que enfrentarse a los prejuicios, las preconcepciones y los estereotipos sea una actividad arriesgada puesto que puedes provocar reacciones emocionales y llegar a poner en duda, de alguna forma, una parte integral de tu persona, la que te ayuda a tener una concepción coherente de vida. El debate que sugiere este enfoque gira en torno a la procedencia de estereotipos (B. M. Mazzara, 1999). En España, pueden darse dos tipos de argumentos explicativos: unos sociales y otros estructurales. El primer argumento nos dice que la procedencia de los estereotipos es eminentemente social, mientras que el segundo localizaría la producción de estereotipos en las mismas estructuras institucionales. En la práctica existe una relación entre ambos. Generalmente, se indica que muchos *estereotipos sociales* tienen una fuente de legitimación en el nivel estructural de la legislación existente hacia la inmigración, y que, por lo tanto, su existencia se ve respaldada por la misma estructura básica.

Esto explicaría el hecho de que si la misma legislación ve al inmigrante como a una persona (un "otro") regida por un sistema diferente de derechos, y que la única política legítima es la que incide en los aspectos de seguridad, quedan legitimados *estructuralmente* muchos de los estereotipos *sociales* que se basan en estas premisas: el inmigrante como fuente de inseguridad (como feo, sucio, apestoso, tonto, hereje, pecador, sospechoso... culpable). (Véase, por ejemplo, E. Martín Morales, 2002).

El argumento estructural indica que existe una base objetiva mínima que se convierte en centro de atención exclusivo y en causa de la producción de estereotipos. Es decir, existen ciertos estereotipos (por ejemplo, que los inmigrantes son potenciales delincuentes) causados por la misma estructura institucional (política de inmigración que ve como prioritario la seguridad, o que es una "máquina hacedora de inmigrantes sin derechos", por ejemplo). Dentro de este tipo de argumentos predomina, pues, el factor estructural como principal causa de los estereotipos. Por seguir con el mismo ejemplo, no se niega que exista una base objetiva real de que "los inmigrantes efectivamente tienden a cometer más delitos en comparación con los ciudadanos". Pero las causas de este incremento de delitos son estructurales. No existe ninguna predisposición natural por parte de ciertos inmigrantes a ser más delincuentes que otros. Suponemos que todos aceptarán que las causas de la delincuencia son debidas siempre al entorno y al contexto limitado de acción que tienen los inmigrantes. La mayoría de los que cometen delitos son inmigrantes con problemas jurídicos o simplemente sin haber resuelto el primer paso imprescindible para ser reconocido como persona: el tener el permiso de residencia, los famosos "papeles". No puede negarse, pues, la base objetiva y numérica sobre las que se apoyan ciertos estereotipos, pero tampoco puede desviarse la mirada de la misma estructura básica que dificulta a ciertos *portadores de multiculturalidad* (los inmigrantes) el tener una existencia digna. Esta situación en España no es una parte de la realidad de la inmigración, sino que es el escenario más común. De ahí que gestionar el sistema de prejuicios y de estereotipos que existe en la sociedad española y en nuestras estructuras es determinante para hacer avanzar el proceso.

Tampoco podemos obviar que los estereotipos tienen una causa estructural, pero se consolidan a través de los discursos que existen en torno al proceso mismo de multiculturalidad. Estos discursos tienden o bien a dar una imagen exótica del inmigrante, en el sentido más ilustrado del exotismo, como "buen salvaje" (T. Todorov, 1989); o bien una imagen demasiado intelectualizada del inmigrante, como receptor de todos nuestros valores tranquilizadores de nuestras conciencias (burguesas), empezando por el mismo término de tolerancia, de querer incorporar en un supuesto "nosotros" a un "ellos" perdidos y "fuera de órbita". En este sentido, las políticas destinadas a gestionar el proceso en España, y por inferencia según nuestro enfoque, en la UE, deben también centrarse en fomentar discursos paralelos alternativos a los existentes, puesto que éstos sólo refuerzan una estructura básica (la *Santísima Trinidad*) basada en una lógica estatal (lo que en otros lugares he denominado como *fundamentalismo estatal*, R. Zapata-Barrero, 2002a).



*Los discursos alternativos* deben acompañar los procesos de cambio que produce la multiculturalidad y no hacer llamadas inútiles de resistencia al cambio, de donde se nutren los estereotipos. Estos discursos deben articularse con la intención de fomentar no sólo una *visión pluralista de las culturas*, sino también una *visión cultural de las diferentes formas de expresión identitaria* que existen. Denunciar también públicamente los discursos que mantiene la misma estructura en sectores tan importantes como la educación. Como la visión negativa histórica de "moros y cristianos", por poner un ejemplo simbólico importante.

En esta búsqueda de *discursos alternativos* el papel de los medios de comunicación es fundamental. En el marco de esta discusión, los medios de comunicación son concebidos como los principales mediadores entre la estructura básica y la sociedad. Si bien suele enfatizarse que los medios de comunicación tienen una influencia determinante en su función socializadora y como *productores y gestores de la opinión pública*, también juega una función legitimadora que suele desatenderse. Los medios, en esta segunda función, proporcionan argumentos para justificar discursos en torno a la inmigración y legitimar formas concretas de gestionar el proceso de multiculturalidad. En este sentido, su papel generador de argumentos para enfrentarse o acompañar el proceso de multiculturalidad es primordial. Al trasladar su tratamiento negativo de la información en general ("las buenas noticias no son noticias") hacia el proceso de multiculturalidad convierte casi toda noticia en torno a la inmigración en portavoces de la estructura básica y fuente generativa de estereotipos. Son los principales canales de mediación entre el racismo institucional y el racismo social. Los medios simplemente retroalimentan los estereotipos. Fomentan no sólo su creación sino que contribuyen de forma directa a su consolidación y mantenimiento a lo largo del tiempo. Supeditados a la lógica de mercado de noticias, suelen *generalizar* el proceso mismo de multiculturalidad y *particularizar* tan sólo los efectos negativos para la ciudadanía. En España este hecho es preocupante. Hasta el mismo informe de la ONU de 2004 sobre la situación de la inmigración en España, elaborado por la relatora Gabriela Rodríguez, lo subraya de una forma relevante.

El tratamiento de las noticias no es nunca neutro. Por lo tanto, los medios pueden construir discursos explicativos sobre el proceso de multiculturalidad y transmitir argumentos que ayuden a entender y gestionar los cambios que provoca el proceso mismo en España. Desde esta perspectiva, un enfoque europeo de la inmigración debe recuperar el papel socializador de los medios sobre temas de gran importancia social y política. Los medios tienen una responsabilidad básica para gestionar actitudes sociales frente a la inmigración.

### **Inmigración y territorio: la gestión local de la coexistencia<sup>3</sup>**

Uno de los lugares donde más se nota el avance de este proceso de multiculturalidad es en los municipios. Pero el proceso de multiculturalidad se *territorializa* de forma muy diferente. Esto se debe no sólo a que

3. Parte de esta sección ha aparecido de forma amplia en R. Zapata-Barrero (2003c).

los flujos de inmigrantes llegan más a unas ciudades que a otras, sino que ciertas nacionalidades tienden a concentrarse más en algunos distritos que en otros. Sabemos que este último hecho se debe, en gran parte, a las redes familiares y de amistades que se tienen en los países de origen. Este hecho también demuestra muy claramente como los *procesos globales* como el de la multiculturalidad tienen unos *efectos locales* inmediatos. El problema reside en que desde el territorio local se tienen muy pocos recursos y competencias para hacer frente a este "colosal" proceso. Es, podríamos decir, un enfrentamiento desigual entre la fuerza de un Goliath Global y un David Local cuyas armas para gestionar el proceso son, cuanto menos, ridículas.

Por ser un espacio físico y de interacción social y cultural más visible y frecuente, las ciudades son el lugar donde los procesos de multiculturalidad tienen más repercusiones, en donde un fracaso o una política "mal hecha" son mucho más perceptibles. Asimismo, en las ciudades la puesta en práctica de políticas destinadas a gestionar el proceso (*políticas de acomodación*) presenta unos límites que no afectan a las otras administraciones. Nos referimos no sólo por la falta de competencias y de medios financieros y otros recursos, sino también, y con mayor intensidad, porque afecta a su propia autonomía como Gobierno local, en tanto que debe actuar y diseñar sus políticas en un marco jurídico y administrativo definido por autoridades superiores.

Los argumentos que se den acerca de cómo gestionar un proceso global desde el territorio local deben partir, pues, de la evidencia empírica de que existe *una situación asimétrica en las ciudades puesto que es la que se ve, la más directamente afectada por la presencia de inmigrantes, es la administración más cercana y visible para el inmigrante, quien le exige actuaciones rápidas y concretas, y la que posee menos medios para la intervención*. Existe, además, una opinión cada vez más extendida de que el poder local, en cuestiones de inmigración, se está convirtiendo *de facto* en verdaderas *ONG institucionales* para las administraciones superiores. Tan sólo pueden intervenir con "cierta autonomía" en dos esferas estructurales: la del alojamiento y vivienda, y la de los servicios sociales. En todas las otras esferas, tiene competencias compartidas y concurrentes con las otras administraciones (la autonómica y la central).

En resumen, la situación real que viven los municipios en España sólo puede calificarse de paradójica. Sólo pueden actuar técnicamente con recursos y competencias locales ante unas situaciones generadas por actuaciones políticas del Gobierno central y autonómico. Las ciudades deben hacer frente a dos situaciones, la que se origina a partir del proceso de multiculturalidad propiamente dicho, y la que tiene como centro la articulación de esta situación paradójica. En muchas ocasiones estas dos cuestiones no pueden separarse de las cuestiones electorales y las presiones de los electores. Ante esta triple presión -la de los inmigrantes, la que debe enfrentarse a problemas que requieren decisiones políticas estatales pero sólo tienen instrumentos técnicos de gestión, y la presión de los ciudadanos-electores- constituye un círculo vicioso que invita más a la parálisis que a la actuación directa y abierta.

A pesar de que en los debates se tenga como asumido el hecho de que los municipios son los principales centros de poder para gestionar políti-

cas destinadas al proceso, nos gustaría aquí introducir la noción de *gestión de la coexistencia*, para designar lo que *de facto* sólo pueden hacer los municipios: actuaciones técnicas y no políticas. Esta *gestión de la coexistencia* es una tarea importante para acompañar el proceso de creación de sociedades multiculturales. Un enfoque europeo de la inmigración debería también tener como unidad territorial básica a los municipios.

Es un hecho que la tendencia es que los poderes locales están cada vez más dedicados a tener que resolver los "temas urgentes" de coexistencia, de primera necesidad, vinculados sobre todo a los problemas derivados por la llegada reciente, mientras que los otros poderes se ocuparían de la admisión y del diseño global de la gestión del proceso de multiculturalidad. Asumo, pues, que lo propio del Gobierno municipal es *gestionar la coexistencia*. Con esta expresión tengo en cuenta dos premisas importantes. En primer lugar, que la actuación local es una cuestión más de técnica política que de política estatal; en segundo lugar, esta expresión nos permite, además, distinguir la actuación local de las actuaciones de los otros niveles de gobierno.

Esta actuación significa principalmente *conectar* al inmigrante con la corriente principal de la sociedad. La *gestión de la coexistencia* implica, por lo tanto, tanto vincular al inmigrante con los ciudadanos, como con las instituciones públicas que delimitan la vida de los ciudadanos. En concreto, designa al *conjunto de políticas asistenciales y de servicios sociales destinadas principalmente a poner en contacto al inmigrante en el entramado de redes públicas y a la corriente principal de la sociedad, para evitar su exclusión, segregación y marginación*. Estas tres últimas consecuencias, actúan, de algún modo, como unos indicadores del fracaso de la gestión de la coexistencia, de una "mala" gestión local del proceso de multiculturalidad.

Desde esta perspectiva, debemos asumir que el marco legislativo traza límites de acción no sólo a los propios inmigrantes, sino también a la propia Administración local. Combinando estos dos efectos, el nivel legislativo es percibido como condicionando la propia relación entre los inmigrantes y la Administración local. Es decir, los límites legislativos circunscriben la distribución de bienes que pueden efectuar las administraciones y, como consecuencia, determinan el tipo de relación pública que pueden permitirse tener con los inmigrantes.

Siguiendo este marco de referencia, existen dos premisas importantes que debemos considerar para ilustrar el caso de España y trasladarlo para conformar un enfoque europeo.

En primer lugar, el vínculo estrecho entre el marco legislativo y las posibilidades administrativas de llevar a cabo políticas. Al respecto, se deben vincular tres niveles de debate: el legislativo, el político y el social. El *debate legislativo* tiene más en cuenta la lógica de control del proceso de multiculturalidad que la propia realidad multicultural que pretende regular. El *debate político* es simplemente inexistente. Los partidos ni tienen una posición clara (o no desean pronunciarse abiertamente por razones electorales) sobre qué modelo de sociedad multicultural quieren, ni juegan el papel mediador que les correspondería entre las exigencias legislativas trazadas por la UE y la realidad multicultural que se está creando. Por último,

pero no menos importante, el *debate social*, potenciado por las diferentes entidades de la sociedad civil, tienen demasiadas dificultades para realizar su función de presión y "hacerse oír" por los dos niveles de debate anteriores, puesto que los espacios de consulta que se han creado tienen más un carácter de "muro de las lamentaciones" que de voluntad real de tomarlos en cuenta para orientar decisiones.

En segundo lugar, debemos admitir la observación generalizada de la existencia de un *escenario de geometría variable* para el inmigrante. Es decir, la legislación estatal potencia diferentes ritmos para la acomodación según las esferas (educación, sanidad, trabajo, etc.), que se traducen en diferentes límites de actuación para las administraciones en el momento de diseñar políticas de acomodación. Este hecho es una de las principales fuentes de la mayoría de las fracturas sociales. Los ejemplos más ilustrativos de estos diferentes ritmos son de dos tipos. Por un lado, la legislación utiliza diferentes criterios para dar acceso legal a nuestro territorio y para conceder permisos de residencia y de trabajo (utiliza criterios de situación económica, de nacionalidad, por mencionar a dos diferentes). Por otro lado, no existen medidas adecuadas para dar acceso igual a determinados bienes públicos, independientemente de las nacionalidades, las edades, y las situaciones jurídicas particulares. Siguiendo esta última valoración, deberían unificarse unos mínimos criterios independientemente de las esferas.

### **Balance final: un enfoque contextual para un debate europeo de la inmigración**

Hemos estado afirmando que el análisis contextual nos permitiría diferenciar el debate en torno al multiculturalismo que se produce en Europa. Creo que es lícito, a estas alturas de la argumentación, profundizar más en esta cuestión y mostrar, al mismo tiempo, la viabilidad metodológica del enfoque para diferenciar los efectos que pueda tener el proceso de multiculturalidad en Europa del resto de otros continentes, especialmente el norteamericano, desde donde nos llegan la mayoría de argumentos en torno a la multiculturalidad (por ejemplo, W. Kymlicka, 1995; N. Glazer, 1997, etc.). Destacar los aspectos contextuales europeos nos ayudará a concretar mejor los argumentos que demos para interpretar el proceso de multiculturalidad de nuestro continente y contribuiría a definir un enfoque propio.

Como hemos estado apuntando anteriormente, para iniciar un análisis contextual debemos ante todo determinar un marco de referencia. Este primer requisito es importante puesto que es el que nos permitirá dotar de sentido a las principales acciones y discursos que se analicen. Este marco contextual de referencia puede ser un territorio delimitado políticamente o bien simplemente geográficamente. Por ejemplo, podemos considerar una ciudad, una Comunidad Autónoma, o bien los países europeos del Mediterráneo (España, Italia, Grecia). A partir de ahí podemos seleccionar un conflicto, o bien comparar este marco de referencia con otro situado espacialmente en otro lugar, por ejemplo comparar países del norte y del sur de Europa, comparar la UE con Estados Unidos; o bien, optar por analizar contextualmente una *zona de conflicto fuerte*, como los sucesos de El Ejido (R. Zapata-Barrero, 2003b), el caso del velo en Francia.

Teniendo como marco contextual de referencia a la UE, planteamos la siguiente pregunta: ¿cuáles son los aspectos distintivos del multiculturalismo en la UE? Para contestar a esta pregunta hemos destacado aquellos que conforman el debate en España. La relación de aspectos que hemos ofrecido no pretende ser exhaustiva sino ilustrativa. La idea básica es que a partir de estos elementos diferenciadores de España podremos formar argumentos considerándolos como indicadores del proceso de multiculturalidad particularmente europeos. Podemos, asimismo, diferenciar el debate europeo respecto de otros lugares en torno al multiculturalismo.

Un análisis de la situación actual del proceso en España y de las dificultades y desafíos que presenta nos ha permitido destacar al menos ocho grandes temas que merecen una atención especial para conformar un enfoque europeo de la inmigración.

1. Politización de la inmigración o proceso de entrada del tema de la inmigración en el discurso político.
2. Implicar a la ciudadanía en el proceso, el derecho al voto y la desvinculación entre agenda social y política.
3. Uso de argumentos populistas por parte de los partidos tradicionales.
4. Vínculo entre dos procesos de multiculturalidad: la multinacionalidad y la inmigración.
5. Secularismo o la gestión del pluralismo religioso.
6. España como país euromediterráneo.
7. Gestionar interpretaciones de los hechos: estereotipos, prejuicios y gestores de opinión (medios de comunicación).
8. Inmigración y territorio: la gestión local de la coexistencia.

Cada uno de estos aspectos podrían muy bien haber servido de indicadores de la multiculturalidad. Desde el punto de vista contextual, ahora podemos decir que constituyen *indicadores contextuales europeos* del proceso de construcción de sociedades multiculturales.

## Referencias bibliográficas

AUBARELL, G. y ZAPATA, R. (eds.) *Inmigración y procesos de cambio: Europa y Mediterráneo en un contexto global*, Barcelona: Icaria, 2004.

GADAMER, H. G. *Verdad y método*, Salamanca: Ediciones Sígueme, 2 Vol. (1986) (1992).

GLAZER, N. *We are all multiculturalist now*. Cambridge, Harvard University Press, 1997.

KYMLICKA, W. *Multicultural citizenship*, Oxford: Clarendon Press. (*Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1995.

LUCAS, J. de *Globalización e identidades*, Barcelona: Icaria, 2003.

MARTÍN MORALES, E. *La imagen de los marroquíes en España: una perspectiva histórica, siglos XVI-XX*. Barcelona: ed. Bellaterra, 2002.

MAZZARA, B. M. *Estereotipos y prejuicios*, Madrid: Acento editorial, 1999.

NAGEL, Th. *Equality and partiality*, Oxford University Press, 1991.

RODRÍGUEZ G. *La situación de la inmigración en España*, Informe de la ONU. 2004

TODOROV, T. *Nous et les autres*. París: Points, 1989.

ZAPATA-BARRERO, R. "State-based logic versus EU-based logic towards immigrants: evidences and dilemmas", *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 11/4; 505-528 (versión en castellano en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 53 con el título "Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración"; 149 - 176, 2001) (2002a).

ZAPATA-BARRERO, R. *El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación*. Imsero, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2002b. (Trad. catalana: *L'hora dels immigrants: esferes de justícia i polítiques d'acomodació*, Barcelona: Proa.

ZAPATA-BARRERO, R. "Spain". En: J. Niessen and Y. Schibel (eds). *EU and US approaches to the management of immigration: comparative perspectives*, Brussels: Migration Policy Group; 459-489. 2003a.

ZAPATA-BARRERO, R. "Spanish Challenges and European Dilemma: socialising the debate on the integration of immigrants", *Perspectives on European Politics and Society*, 4/2; 243-264. 2003b.

ZAPATA-BARRERO, R. "Políticas de acomodación de la inmigración y administración local: la gestión de la coexistencia". En: J. Guillot y T. Salvadó (eds.) *Poder local e inmigración*, Barcelona: ICPS, 2003c.

ZAPATA-BARRERO, R. *Inmigración y multiculturalidad*. Madrid: Síntesis. 2004a. (en prensa)

ZAPATA-BARRERO, R. *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España: un análisis comparativo entre Andalucía, Cataluña, la Comunidad de Madrid y el Gobierno Central*. Barcelona: ed. Cidob (en prensa) 2004b.

### Joaquín Arango

*Catedrático de Sociología en la Universidad Complutense;  
Director, Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones,  
Fundación Ortega y Gasset*

Tengo la costumbre, seguramente un tanto inhabitual, de tomar en serio los títulos que me proponen y atenerme a ellos. El propuesto en esta ocasión es *Elementos para un enfoque europeo de la inmigración y la ciudadanía*, y de ello trataré. No es arriesgado suponer que en esa formulación hay una palabra sobreentendida: el adjetivo *alternativo*. Cabe deducirlo tanto de la preposición *para* como de la indudable personalidad de los organizadores del simposio. Es evidente que de lo que hay que tratar es de un posible modelo alternativo de inmigración y ciudadanía para Europa, porque un enfoque europeo en esas materias ya existe, y deja mucho que desear.

En primer lugar, conviene recordar cómo es el modelo que existe en la práctica. En relación con la inmigración, es un modelo fuertemente restrictivo, caracterizado ante todo por severísimas limitaciones a la entrada de inmigrantes. Esas restricciones datan de mediados de los años setenta cuando, al calor de la gran crisis económica desatada entonces (1973-1974), se decidió el cierre de las fronteras a la inmigración y el retorno de los *trabajadores invitados*, pretendidamente temporales, que habían constituido el grueso de los inmigrantes llegados en el cuarto de siglo que entonces finalizaba, en virtud del modelo adoptado a su comienzo. Como es bien sabido, una proporción elevada de ellos decidieron permanecer, convirtiéndose en minorías étnicas. A partir de ese momento, el modelo *guestworker* fue sustituido por el denominado “inmigración cero”. Uno tras otro, los diferentes gobiernos europeos adoptaron tal modelo. Años después, un inefable ministro del Interior francés, Charles Pasqua, corroboraría su vigencia con una cruda *boutade* que sostenía que Francia era partidaria de un sistema de cuotas y especialmente de la cuota cero.

El modelo “inmigración cero”, que significa sobre todo prohibición de la inmigración laboral, y debe entenderse en términos más asintóticos que literales –esto es, tendente a cero– ha fracasado clamorosamente. Nada lo prueba más categóricamente que el hecho de que Europa se haya convertido en la región del mundo que más inmigrantes recibe, de acuerdo con los cálculos de las Naciones Unidas y de la OCDE. Ello se debe, ante todo, a dos hechos. El primero es que las sociedades europeas son sociedades democráticas, y por ello tienen que reconocer determinados derechos que se convierten en otros tantos títulos habilitantes

para la admisión en los respectivos países. Los dos fundamentales son el derecho a la reagrupación familiar, derivado del derecho a vivir en familia, y el derecho al asilo, derivado de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. El segundo es el carácter inevitablemente poroso de las fronteras, que resulta en flujos irregulares de importancia creciente. En virtud de ambos hechos, el modelo de inmigración cero ha sido un completo fracaso, puesto que desde que se adoptó han seguido entrando personas de fuera en números considerables: en su inmensa mayoría lo han hecho como demandantes de asilo, refugiados o como familiares, y muy escasamente como trabajadores.

Algunos países europeos tienen abiertas espitas para la admisión de personas por motivos laborales, generalmente trabajadores cualificados, pero acostumbran a ser angostas. Otros países tienen completamente cerrada esa puerta, desde hace más de 25 años, a pesar de que cada vez es más sensible la existencia de necesidades laborales. Así se reconoce, por ejemplo, en documentos de la Unión Europea, como la famosa Comunicación de la Comisión al Consejo de noviembre de 2000; y también, constantemente, en documentos de organizaciones empresariales. También se reconoce, o se proclama, la necesidad de admitir inmigrantes para compensar los crecientes desequilibrios en la estructura de edades, en especial el envejecimiento, derivados de la baja fecundidad.

De hecho, es una contradicción entre los intereses del mundo económico, que pugnan por ampliar las vías de entrada de trabajadores foráneos, y las exigencias del mundo político, que hacen oídos sordos a esas demandas. A esta contradicción se ha aludido frecuentemente en la literatura con la antinomia "mercados versus estados", que se inspira en el título de un libro que hizo fortuna. Los mercados demandan trabajadores extranjeros, mientras los estados –por temor a los sentimientos adversos a la inmigración que existen en amplios segmentos de las sociedades europeas, alimentados por partidos populistas o de extrema derecha, y a sus repercusiones electorales– insisten en cerrar esas vías.

Nada menos que la Comisión Europea reconoce formal y abiertamente, en la aludida Comunicación de noviembre del año 2000, el fracaso en estos términos del modelo de "inmigración cero". Pero la mayor parte de las propuestas formuladas desde entonces para corregirlo –en particular la Directiva para la admisión de personas por motivos laborales–, en los arrecifes de las resistencias de algunos estados. Las vías de entrada legales en Europa, aparte de las dos mencionadas –los títulos habilitantes del derecho de asilo y la reagrupación familiar– son muy angostas, y eso determina que mucha gente opte por otras alternativas: en los países del norte europeo, por la vía de la demanda de asilo; en los del sur, por la irregularidad, ya sea de entrada o de permanencia.

En relación a la ciudadanía, segundo elemento del modelo actual y del modelo alternativo sobre el que se pide reflexión, puede decirse que el cielo europeo está poblado de luces y sombras, aunque seguramente prevalecen las segundas. El primer argumento para justificar esta afirmación es que la inmensa mayoría de los inmigrantes establecidos en Europa son extranjeros, a pesar de que muchos de ellos llevan una media de 20 años establecidos en Europa, lo que los hace merecedores de la denominación de *extranjeros perpetuos*. Las tasas de naturaliza-



ción prevalentes en el conjunto de Europa son muy bajas, aunque, por supuesto, existen excepciones nacionales muy importantes. A pesar de estas últimas, alguien ha calculado que, con las actuales tasas de naturalización, se tardaría 150 años en naturalizar a los actuales residentes extranjeros, siempre que no entrase ninguno nuevo durante ese tiempo.

Por lo que se refiere a los derechos de los inmigrantes, varía considerablemente según su estatus legal. La dotación de derechos es grande en el caso de los residentes permanentes o de larga duración, los llamados *denizens*, que constituyen el grueso de la población inmigrada en la Europa tradicionalmente receptora. Poseen la plenitud de los derechos civiles y generalmente la de los derechos socioeconómicos, pero carecen de derechos políticos, lo que limita severamente sus posibilidades de participación política. Como excepción, tres países reconocen el derecho de voto en el ámbito municipal. Aún no tienen reconocido el derecho a la libre circulación dentro del territorio de la Unión Europea, entendiendo por tal la libertad de establecerse y trabajar en país distinto del que son residentes.

Por su parte, la dotación de derechos es mucho más limitada en el caso de los temporales y, en conexión con la sesión anterior, habría que discutir si la preferencia por la temporalidad que se observa en Europa constituye una opción acertada en la perspectiva del medio y largo plazo. En esa discusión se debería tener en cuenta cómo queremos que sean nuestras sociedades en el futuro. Por supuesto, la dotación de derechos es especialmente exigua en el caso de los irregulares, variando de país a país.

La precedente afirmación de que en el cielo de la ciudadanía europea habitan más sombras que luces se asienta también en las deficiencias y limitaciones observables en la integración de los inmigrantes que se han establecido en Europa en los últimos cuatro o cinco decenios. Aunque, por supuesto, cualquier generalización al respecto resultaría peligrosa y arriesgada, puede decirse que, a la luz de una serie de indicadores relevantes –tales como la posesión de derechos, calidad de los empleos, niveles de desempleo, resultados educativos y niveles alcanzados, condiciones de vida y participación cívica y política, entre otros– las poblaciones inmigradas, tomadas en conjunto, aparecen como fuertemente desfavorecidas en comparación con las autóctonas. En no pocos países, la división entre nacionales y extranjeros ha sustituido en buena medida a viejas fracturas sociales como las existentes entre ricos y pobres.

Otro signo de insatisfacción con este modelo es la fuerte desafección que en algunas sociedades se observa en segmentos jóvenes de las poblaciones inmigradas, proclives a la adopción de actitudes de confrontación y a la construcción de identidades personales en conflicto con la sociedad de acogida.

Finalmente, hay que señalar la existencia de fuertes reticencias hacia la inmigración y de sentimientos antiinmigrantes en amplios segmentos de la sociedad, que se manifiesta en incidentes xenófobos, en múltiples formas de discriminación y en el ascenso de partidos populistas o de extrema derecha, en no menos de media docena de países, que hacen del rechazo a la inmigración su principal bandera.

Este es, dibujado con gruesos brochazos, el modelo europeo actual de inmigración y ciudadanía. Y conviene tener presente que no es inevitable, que no resulta de ninguna fatalidad que nos condene inexorablemente a su persistencia. Las cosas podrían ser distintas. La mejor prueba de ello es la comparación, a estos efectos, de las sociedades europeas con otras sociedades democráticas receptoras de inmigración. Con una de ellas la comparación no resulta desfavorable, puesto que aún es más restrictiva y más reticente a la extensión de la ciudadanía: me refiero a Japón. Pero hay otras, las clásicas sociedades de inmigración de Norteamérica y Australasia, con las que la comparación sí resulta desfavorable para las sociedades europeas. Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda son países mucho más abiertos a la inmigración que los europeos. Admiten cada año a centenares de miles de inmigrantes, por vías legales, y los admiten para quedarse, no en condiciones de temporalidad. La perspectiva de la plena incorporación a la sociedad es aceptada y promovida. La naturalización se fomenta y se produce en tasas elevadas, lo que beneficia la integración. Aunque no falten motivos de crítica y de insatisfacción, y aunque el clima hacia la inmigración esté deteriorándose en Estados Unidos y Australia, no cabe duda de que los grados de integración son, en conjunto, claramente superiores a los de Europa.

Cambiar este modelo europeo es, desde luego, muy difícil, puesto que hunde sus raíces en la misma naturaleza de las sociedades europeas y, en buena medida, en su historia. La historia condiciona decisivamente a las sociedades en las orientaciones hacia la aceptación de los venidos de fuera y su plena incorporación a la sociedad y al cuerpo político, en suma hacia el acomodo de la diversidad. No hay tiempo para detenernos en ello, pero hay que apuntar que, entre algunas otras características, las sociedades europeas tienen un largo pasado emigratorio a sus espaldas, una memoria colectiva de equilibrios precarios, frecuentemente rotos, entre la población y los recursos y unas viejas nacionalidades definidas de modo excluyente.

Sin embargo, el cambio es necesario. La misma Comisión Europea lo propone, entre otros, en el apartado en el que hace referencia al trato justo a los nacionales de países terceros y que está patente, por ejemplo, en el documento de junio de 2003 sobre inmigración, integración y empleo.

¿En qué direcciones debería cambiar este modelo para que resultase más satisfactorio y más prometedor para la salud futura de nuestras sociedades? Apuntemos algunas posibles, de manera concisa.

En primer lugar, hay que abrir canales a la inmigración legal con propósitos laborales, y deben ser transparentes y flexibles. Dar con las fórmulas más apropiadas puede no ser sencillo, pero es una necesidad imperiosa y, desde luego, existen modelos en otros países.

En segundo lugar, poco se logrará si no cambian las actitudes colectivas hacia la inmigración y hacia la incorporación de los inmigrantes a la sociedad. Hay múltiples medios para ello que no hay tiempo para mencionar aquí, pero los estados y la propia Unión Europea tienen los mecanismos para intentar influir sobre las actitudes colectivas.

En tercer lugar, hay que facilitar y promover, a través de cambios legislativos donde sea necesario, la naturalización de los que adquirir la nacionalidad, así como considerar la posibilidad de fórmulas de nacionalidad doble que se corresponda con sentimientos de pertenencia englobantes.

En cuarto lugar, se deben fortalecer la legislación, los instrumentos y las instituciones especializadas en materia de lucha contra la discriminación, de modo que constituya pieza clave de las políticas de integración, como ocurre, por ejemplo, en el Reino Unido. A pesar de sus deficiencias, las directivas de la UE aprobadas en el año 2000 podrían constituir un elemento de avance en esta orientación.

En quinto lugar, es necesario promover la participación política y cívica de los inmigrantes, entre otras cosas a través de la extensión del derecho de voto activo y pasivo; y proponerse en serio el desarrollo de la llamada ciudadanía cívica o ciudadanía europea, que está sólo en fase embrionaria.

Un sexto punto sería reconocer el derecho a la circulación de los inmigrantes residentes permanentes por todo el territorio de la Unión Europea.

Un séptimo elemento es la necesidad de unificar las normas relativas al derecho de asilo, entre otras cosas para evitar que se produzcan agravios comparativos entre países. En especial habría que evitar lo que podríamos llamar una "subasta a la baja" entre los estados, que implica que el que tiene una legislación más favorable se convierte en destinatario principal de los flujos de demanda de asilo, con lo cual todos los países quieren endurecer sus legislaciones para desviar a los solicitantes hacia otros países, como ha venido ocurriendo en los últimos años.

Finalmente, y para terminar, se debería facilitar, y no restringir, la reagrupación familiar que, de nuevo en otras sociedades, se ha revelado como un instrumento de integración muy poderoso.

Aunque muchas de las competencias de las que depende el cambio de modelo recaen sobre los estados miembros, y algunas sobre los poderes locales, la Unión Europea tiene bastante que decir en estas materias. Ciertamente, el cambio de enfoque no será fácil, pero es decididamente necesario.

**Javier de Lucas**

*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política,  
Director del GECIM. Universitat de Valencia*

### **Introducción**

Creo que en un seminario como éste, en el que hablamos de política de inmigración desde la óptica de la UE, en particular a partir de las recomendaciones de Tampere en octubre de 1999, y en esta sesión, debemos plantearnos ya una cuestión que tradicionalmente ha quedado al margen, por impensable o, como mucho, por secundaria: el acceso a la ciudadanía de los inmigrantes.

Sé que este planteamiento puede parecer sólo tangencial a los intereses de este primer seminario, pues a muchos se les antojará que las cuestiones de la ciudadanía quedan fuera de la discusión de las políticas de inmigración, incluso si se trata de hablar de integración. Pero precisamente es eso lo que quiero señalar como un error. Pues, a mi juicio, la vía de la inserción de los inmigrantes (junto a la igualdad en los derechos), señala hacia la ciudadanía algo que debe comenzar por el ámbito local. Y creo, además, que ésta es la ruta y el procedimiento al que apunta la visión que emana de Tampere y que, desgraciadamente, aún no ha encontrado un desarrollo suficiente y coherente, aunque existen pistas consistentes, sobre todo por parte de la Comisión Europea y del Comité Económico y Social europeo, tal y como trataré de señalar.

Enunciaré así el punto de partida de mi propuesta: ¿Debemos ofrecer acceso a la ciudadanía a los inmigrantes? Y de ser afirmativa la respuesta, ¿es aceptable la opción, el camino que ahora les ofrecemos en las políticas de inmigración de y en la UE? ¿Es practicable?

Adelanto ya que la realidad muestra una respuesta abrumadoramente negativa a semejantes preguntas. En todo caso, lo que les ofrecemos a los inmigrantes es un acceso a la ciudadanía que como poco habría que calificar de laberíntico, no exento de trampas y vueltas atrás. Y encima, una ciudadanía demediada. Y es así porque no queremos inmigrantes integrados, sino sólo *Gastarbeiter*. Queremos trabajadores extranjeros dóciles, aptos para las necesidades que existan en nuestro mercado, y sólo mientras esas necesidades existan. No los queremos visibles en nuestras escuelas, ambulatorios, en nuestros barrios, en nuestros centros de ocio.

Todo eso es un proyecto coherente con nuestra concepción instrumental de la inmigración. Pero muy incoherente con los principios de legitimidad legal que decimos sostener en nuestras constituciones y que hemos proclamado en instrumentos jurídicos de derechos humanos de carácter universal y regional, que son derecho positivo, vigente, en nuestro país. Incoherente con el proclamado objetivo de integración de los inmigrantes. Porque, a mi juicio, si algo significa integración es, ante todo, igualdad de derechos (que no uniformidad). Insisto, no sólo no discriminación (injusta: hay discriminaciones justificadas, necesarias), sino igualdad. Precisamente por ello entiendo la integración como un objetivo más ambicioso que el de la integración social (en la vida cotidiana, económica, cultural, jurídica) que obviamente es necesaria, pero no suficiente. Hablaré sobre todo de integración política porque el corazón de mi propuesta es que no podemos hablar de integración si no trabajamos para abrir el acceso a la ciudadanía para los inmigrantes. Dicho de manera más simple, sin acceso a los derechos políticos no hay proyecto de integración que sea creíble.

En todo caso, esta política que critico por insuficiente, es una visión de la integración de los inmigrantes, más que hipócrita, cínica, y además una visión contaminada por la actual obsesión securitaria (la prioridad de la guerra contra el terrorismo) que domina las agendas políticas estatales e internacionales.

Por mi parte, trataré de mostrar que es posible otra visión de la integración de los nuevos vecinos. Una visión que exige partir de otra forma de entender la política y la comunidad política: plural, igualitaria, inclusiva. Y, paradójicamente, las esperanzas de hallar esa otra visión de la política se encuentran en dos planos diferentes del propio de los estados nacionales que ahora la monopolizan. Por debajo, en el plano infraestatal, en las corporaciones locales como comunidades políticas primarias, precisamente por eso son las decisivas a la hora de enfocar de otra forma la presencia, la visibilidad, la integración, de los inmigrantes. Por arriba, en el ámbito supraestatal, en la Unión Europea, donde es posible pensar otra forma de comunidad política, plural, consociativa, inclusiva.

### **La vecindad como ciudadanía. Un proyecto de ciudadanía abierta a los inmigrantes. Posibilidades desde la UE**

La tesis que propondré no es, a mi juicio, ambiciosa, ni carece de apoyatura jurídica. Se trata simplemente de anclar el acceso a la ciudadanía en la residencia estable (desde tres años), en el ámbito local, es decir, ciudadanía como vecindad, con derechos políticos plenos en el ámbito municipal (lo que es algo más que el derecho a sufragio activo y pasivo, el derecho a voto), desde una concepción de la ciudadanía como ciudadanía multilateral (doble, y aún más, cuádruple ciudadanía) y además ciudadanía gradual: desde la vecindad al ámbito autonómico primero, y al estatal y europeo después.

Y para eso tomo como punto de partida algunos escasos instrumentos de desarrollo del espíritu de Tampere<sup>4</sup>, que tratan de concretar el reconocimiento de integración política de los inmigrantes a través de las nociones de integración cívica y ciudadanía cívica, abiertas a los inmigrantes. A ese respecto, lo más interesante es la formulación del principio de integración política que, como he dicho, ha sido propuesto, a propósito de los inmigrantes, por la Comisión Europea<sup>5</sup> y por el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen 365/2002<sup>6</sup> (dictamen sobre inmigración, integración y la sociedad civil organizada) de 21 de marzo de 2002.

Partiré de la Comunicación de la Comisión Europea (COM) 2000 757 en la que se perfilan los elementos de una "nueva política de inmigración europea", que permitirían hablar de una "ciudadanía cívica" (epígrafe 3.5). Si la considero significativa es porque pone el acento en el objetivo de "integración de los nacionales de terceros países" que acuden como inmigrantes (epígrafe 2.5), y, sobre todo, por la afirmación de la integración como un "proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida", lo que supone el reconocimiento de que los deberes son mutuos (aunque falte el reconocimiento de la asimetría en la situación de ambas partes respecto a la exigibilidad de esos deberes) y por los medios que apunta como elementos de integración: el beneficio en las condiciones de vida y trabajo, la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia, los programas específicos de inmigración a todos los niveles (nacional, regional y local, empezando por este último, pues "la clave del éxito se encuentra

4. Hay que recordar, por lo que se refiere a la UE en sentido estricto, que el tratado de Maastricht de 1992, al conceder el derecho de voto y de elegibilidad para las elecciones municipales únicamente a los súbditos de los demás países de la Unión Europea, mejoró los derechos cívicos de un número importante de extranjeros, pero creó nuevas desigualdades para los extranjeros extracomunitarios. Se reconoció la ciudadanía europea a cinco millones de personas que residen en los estados miembros y son nacionales de otro Estado miembro. Pero se discrimina entre 15 y 20 millones de personas que residen en la Unión Europea y no poseen la nacionalidad de ninguno de los estados miembros. Hoy, en la UE, hay una campaña lanzada por el grupo *Lettre pour la citoyenneté*, que busca obtener un millón de firmas para pedir la reforma del Tratado de la Unión (ahora sería de la Constitución europea: se apoya en lo dispuesto en el artículo 2.46.4 del texto del proyecto) a fin de conseguir que el artículo 1.8.1. diga lo siguiente. "quienes ostenten la nacionalidad de un Estado miembro **o sean residentes estables**, poseen la ciudadanía de la UE". Se trataría entonces de posibilitar una interpretación extensiva de los derechos reconocidos en la parte segunda de la Constitución, por ejemplo en el artículo 2.40 (elecciones municipales), en el 2.45.2 (libertad de circulación y residencia), en el 2.47 y ss. Esta reivindicación se presentó a la Convención que ha elaborado el proyecto de Constitución europea, pero no fue tomada en cuenta.
5. Por ejemplo, COM (2000) 757 final de 12 de noviembre de 2000 ("Comunicación a la Comisión sobre política europea de inmigración", del Comisario de Justicia e Interior, A. Vitorino), (reiterada en la COM 2002 262 final de 30 de mayo de 2002).
6. Dictamen CES 365/2002 de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, "Dictamen sobre La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada", en relación con el establecimiento del *Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes*. Con posterioridad, el Dictamen 593/2003 de 14 de mayo de 2003 "Incorporación a la ciudadanía de la UE".

en el establecimiento de medidas en niveles muy bajos, basadas en asociaciones entre los muchos actores que deben participar") y, muy específicamente, en dos criterios: "la igualdad respecto a las condiciones de trabajo y el acceso a los servicios" y "la concesión de derechos cívicos y políticos a los migrantes residentes a largo plazo".

Entre todos esos elementos, que no puedo analizar ahora en su complejidad, considero positivas sobre todo dos propuestas de la Comunicación 757 que podrían desarrollarse, puesto que se formulan, como las que hemos visto, sólo de forma muy general, y permitir así avanzar en la transformación de la ciudadanía que he tratado de recordar en estas páginas. La primera es un paso importante en el camino hacia la obtención de un estatuto de residente europeo para los inmigrantes que, cumplidas determinadas condiciones, puedan ser equiparados en sentido estricto, es decir, en términos de igualdad de derechos, a los ciudadanos europeos. Se trata de la recuperación de la idea de que ciudadano es el que habita en la ciudad (por más que hoy sólo parece que podamos aspirar a reconocer esa condición a quien "vive y trabaja"), no sólo el que nace en ella. La segunda, vuelve a la idea misma de democracia de las ciudades.

En primer lugar, la recuperación del estatuto de residente. Hacer radicar la condición de ciudadano en la de residente, en lugar de la de nacional, es un paso extraordinariamente importante. Pero hay que comenzar por hacer asequible esa condición. Y el problema es la circularidad entre permiso de residencia y trabajo, que concurre como factor negativo pues contribuye a levantar una barrera casi infranqueable desde el punto de vista del proceso de integración de los inmigrantes como ciudadanos. El primer problema del acceso a la ciudadanía desde la inmigración es simplemente llegar, entrar legalmente, y la circularidad en cuestión (junto con la existencia de economía sumergida) es la razón fundamental de que se opte por una vía clandestina o ilegal de acceso. Es preciso dar carta de legalidad a la inmigración que viene a buscar trabajo, mediante visados con este propósito y permisos de residencia que acojan a los inmigrantes que tratan de conseguir ese objetivo. La Comunicación 757, en su epígrafe 2.4 in fine reconoce la conveniencia de este tipo de visado y, por tanto, de una nueva categoría de residencia no directamente vinculada al permiso de trabajo. Y, desde luego, esa situación de residente inicial, a la búsqueda de trabajo, debe llevar aparejado un estatus de seguridad, de garantía en los derechos que le corresponden.

En segundo término, la idea de "ciudadanía cívica" que se enuncia tímidamente en el epígrafe 2.5 de la mencionada Comunicación 757<sup>7</sup>, debe ser desarrollada. Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconoci-

7. "La Constitución europea podría constituir una referencia para el desarrollo del concepto de ciudadanía cívica en un Estado miembro concreto (con un conjunto común de derechos y obligaciones básicas) para los nacionales de terceros países. El permitir a los inmigrantes adquirir esta ciudadanía una vez transcurrido un período mínimo de dos años podría ser una garantía suficiente para que muchos inmigrantes se establezcan con éxito en la sociedad o podría ser un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión".

miento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y con sus impuestos, con su presencia como vecino y no sólo como trabajador a la construcción de la comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, tiene no sólo derechos civiles e incluso sociales, sino políticos: derecho a participar al menos en ese nivel. El primer escalón de la ciudadanía cívica sería de nuevo el primer escalón de la idea europea, las ciudades, la comunidad política municipal.

Ese es el sentido del Dictamen 593/2003 del CESE, que empieza afirmando en su punto 1.5 que “hacen falta políticas públicas y actitudes sociales integradoras para lograr que Europa sea una buena tierra de acogida, una sociedad inclusiva, plural e intercultural. Integrar adecuadamente a los residentes actuales y futuros, que provienen de terceros países, constituye un objetivo estratégico para los europeos.” Por eso, y partiendo de la correspondencia entre ciudadanía e igualdad jurídica, el CESE propone que la Convención Europea adopte una noción extensa de ciudadanía europea, cuyo ámbito de aplicación personal incluya a quienes siendo nacionales de terceros países, se encuentren en situación de residencia estable o de larga duración en alguno de los estados miembros de la Unión Europea. Esta noción extensa se corresponde con la adoptada por la Comisión bajo la denominación de “ciudadanía cívica”<sup>8</sup>, fundada en el artículo 20 de la Carta de derechos fundamentales de la UE adoptada en Niza.

Por eso, en su apartado 4.13.1. sostiene: “En la primera Constitución Europea, a principios del siglo XXI, es necesario que el derecho a la ciudadanía supere los límites de la pertenencia a la nacionalidad, y se abra al concepto de la residencia estable. Si la base de los derechos políticos y sociales para las personas es la pertenencia a una comunidad de carácter nacional o la pertenencia a un grupo étnico-cultural, no es posible configurar una ciudadanía europea. Europa es plural en todos los sentidos, en esencia es intercultural. La base de la Unión Europea no es “la nación europea”. La ciudadanía europea no puede estar basada exclusivamente en la nacionalidad. La ciudadanía europea debe superar la simple suma de los nacionales de los estados miembros, para constituir una ciudadanía política, de carácter plural e integradora y participativa. Esta ciudadanía participativa, que forma parte de la identidad común de los ciudadanos europeos, no supone sólo una relación democrática entre los ciudadanos y “el Estado”, sino que va más allá y significa también un sistema de relaciones participativas entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.”

Y después de proponer el derecho a voto, formula las siguientes conclusiones:

1.1 “Reconocer la ciudadanía de la Unión a los residentes que son nacionales de terceros países, y residan de manera estable o de larga duración, es un paso positivo para que la Unión confirme su voluntad de integrar a todas las personas, sea cual sea su nacionalidad.

8. COM(2000) 757 final.



1.2 En el futuro, en los estados miembros de la Unión Europea se va a incrementar la población de origen inmigrante. Muchas de estas personas serán residentes estables o de larga duración. También se incrementará la movilidad de todas las personas con el desarrollo de la libre circulación. La Convención debe analizar si las actuales bases políticas y jurídicas son suficientes, o no lo son, para fomentar la integración.

1.3 El CESE solicita a la Convención, que en la elaboración de la primera Constitución de la Unión Europea, el principio de igualdad se aplique a todas las personas, sean nacionales de los estados miembros o nacionales de países terceros, que residan de manera legal y estable en la Unión Europea.

1.4 El CESE solicita a la Convención que la ciudadanía de la Unión disponga de un nuevo criterio de atribución: que la ciudadanía esté vinculada no sólo a la nacionalidad de un Estado miembro, sino también a la residencia estable en la Unión Europea”.

Por lo tanto, propone a la Convención que el artículo 7 (Ciudadanía de la Unión) otorgue la ciudadanía de la Unión no sólo a los nacionales de los estados miembros, sino también a todas las personas que residan de manera estable o de larga duración en la Unión Europea. La ciudadanía de la Unión se añadirá a la ciudadanía nacional sin sustituirla. De esta manera estas personas serán ciudadanos europeos, y por lo tanto iguales ante la ley. La propuesta, como vemos, es idéntica a la formulada por el movimiento *Lettre pour la citoyenneté*, sólo que en el actual proyecto se trata del artículo 8.

### **¿Qué acceso a la ciudadanía? Algunas dudas acerca de los criterios de verificación de la lealtad constitucional de quienes aspiran a la condición de ciudadano.**

En todo caso, insisto en que, a mi juicio, el problema fundamental es que mal se puede hablar de integración en serio cuando el programa de creación de la comunidad política está marcado por tres reducciones: (a) La preferencia nacional, que excluye –hace impensable– que pueda ser miembro quien no ha nacido en la comunidad, esto es, el vínculo (auténtica *jaula de hierro*) entre nacionalidad y ciudadanía; (b) La negación del pluralismo en aras de un complejo de Procusto, una concepción que sigue entendiendo la comunidad política en los términos *schmittianos* que exigen la existencia del otro como enemigo para que podamos hablar del nosotros, de los ciudadanos-amigos-familia; Y, finalmente, (c) una vieja concepción de la política que, o bien reduce la condición de ciudadano/soberano/miembro activo de la comunidad a los nacionales ricos, conforme al síndrome de Atenas, o bien entiende la democracia en términos *shumpeterianos*-mercantilistas, como un marco formal en el que los clientes tratan de obtener la mejora de sus preferencias y asignan poder en función de las aptitudes de los políticos-profesionales para optimizar esos intereses que les mueven a jugar en el mercado.

La primera condición, por tanto, es definir a qué tipo de comunidad política debiéramos aspirar como modelo para gestionar democráticamente nuestras sociedades multiculturales (que lo son no sólo por la presencia de

quienes llegan con los flujos migratorios). Creo que se trata de una **democracia** inclusiva, plural, consociativa e igualitaria. Una democracia basada, a su vez, en una noción de **ciudadanía** abierta, diferenciada, integradora. Una comunidad política así entendida exige, en mi opinión, plantear como reivindicaciones irrenunciables de toda política de inmigración que pretenda ser acorde con los principios de legitimidad democrática y de respeto a los derechos humanos, al menos las tres siguientes:

La condición de miembro de la comunidad política no puede ser un privilegio vedado a quienes no tuvieron el premio de la lotería de nacimiento. El modelo de democracia inclusiva exige un cambio en las oportunidades de alcanzar ese *membership*. La primera reivindicación es el reconocimiento y satisfacción del derecho de acceso, de las vías que hacen posible el acceso a la condición de miembro de esa comunidad, de nuestras comunidades, y eso se ha de traducir en la adopción de un abanico de medidas que hagan posible ese reconocimiento y esa garantía. La clave de esta política, si quiere merecer el adjetivo no ya de integradora, sino de conforme a los principios de legitimidad que supone el respeto a los derechos, más incluso que el grado de reconocimiento de derechos (de huelga, de asociación, de reunión, etc.) son las condiciones de acceso a la comunidad, las vías para llegar a ser miembro. Y lo primero es cómo entrar. Por lo tanto, las condiciones de entrada y permanencia, las condiciones de regularización y participación en la vida pública en términos de igualdad son condiciones *sine quae non*. Por esa razón, antes que los derechos políticos, el rasero para medir una política que dé la talla es si se inspira en el reconocimiento de un derecho humano fundamental, el de libertad de circulación. Desde luego, ahí nos topamos con un primer problema de esquizofrenia jurídica, la ausencia de reconocimiento del derecho a inmigrar (ausente de los textos internacionales) como correlato del derecho a emigrar (el único reconocido: artículo 13 de la Declaración del 48). Pero ni siquiera el estatus jurídico del derecho de acceso, entendido como una facultad condicionada a la competencia de la soberanía nacional (en nuestro Derecho, “los intereses del Reino de España”, según reza el artículo 19 del RD 864/2001 que aprueba el vigente Reglamento de ejecución de la L.O. 8/2000) parece respetar principios jurídicos elementales, por ejemplo, a la hora de determinar el procedimiento de obtención y el control de denegación de visado, la supeditación de la entrada al sistema de cupos y la utilización de los procesos de regularización. Lo es también el sistema de dependencia inexorable entre permiso de residencia y de trabajo que aherroja la ciudadanía en el trasnochado molde del trabajo formal.

Pero una vez que se entra, es necesario orientar el esfuerzo hacia iniciativas que impidan la existencia de un muro infranqueable para quien llega y quiere convertirse en miembro de esa comunidad. Ahora no se trata del derecho de acceso sino de las condiciones del derecho de pertenencia, que tampoco es reconocido como tal, ni aun como facultad. Entre los requisitos que concretan el ejercicio de esa facultad y que ponen de relieve el objetivo de restricción se encuentran, evidentemente, algunos de los medios de acceso a la integración social: vivienda, educación y trabajo. Y aquí debo destacar una contradicción a mi juicio letal en la política de integración de la inmigración desarrollada por el Gobierno del PP en estos últimos años. Una contradicción con el principio de subsidiariedad y de distribución de competencias en un Estado de autonomías. Una contradic-

ción sobre todo en términos de eficacia. La responsabilidad básica, de facto, en el proceso de integración social cotidiano corresponde a la administración municipal y a la regional o autonómica. Todavía no me refiero a la garantía de los derechos. Hablo de problemas previos, como del modelo de alojamiento de los temporeros (el modelo de diseminación espacial puesto en práctica en El Ejido, como han explicado con claridad Ubaldo Martínez o Emma Martín Díaz, por ejemplo). Los antropólogos y los geógrafos saben muy bien la importancia de la organización del espacio. Saben muy bien y nos han explicado cómo hacer imposible lugares de reunión de los inmigrantes entre sí es aún más eficaz que dificultar su acceso a los espacios micropúblicos en condiciones que debieran ser evidentes en una sociedad que se dice pluralista. Hablo, por tanto, de las competencias respecto a las condiciones de trabajo y de la aún modestísima existencia de informes y actas (*a fortiori* de sanciones) practicadas por la Inspección de trabajo. Hablo, claro está, de condiciones que exigen medidas presupuestarias y previsión al menos a medio plazo. Resulta escandaloso que quienes tienen que afrontar directamente esos problemas no cuenten con medios y, lo que es peor, se les regatee la competencia por parte de la Administración central del Estado.

Y por fin, obviamente, el reconocimiento en condiciones de igualdad de los derechos. De los derechos personales, de las libertades públicas, de los derechos económicos, sociales y culturales (y no hay que insistir en el hecho de que la cicatería en el reconocimiento y garantía efectiva de los derechos sociales ha sido una de las piedras de escándalo de la nueva ley impulsada por el PP), pero obviamente y sin zarandajas de utopías, de los derechos políticos. Desde luego, en el ámbito municipal y autonómico me parece inexcusable el reconocimiento de la titularidad de soberanía de la comunidad local, extendida a quien reside en esa comunidad. Y sin restricciones como las de contrarreforma que los somete increíblemente al sistema de reciprocidad. Pero hay que ir más allá de los ayuntamientos y de las comunidades regionales o autonomías. Más allá incluso del Estado: lo que necesitamos, de verdad, es un estatuto que reconozca y garantice esos derechos en todo el espacio de la Unión Europea. Es necesario un estatuto jurídico de igualdad de derechos de los inmigrantes no comunitarios en la UE, que acoja los principios propuestos o, al menos, que acepte su discusión y no los excluya y junto a él, un nuevo modelo de ciudadanía.

De lo dicho hasta ahora se desprende que la construcción de un concepto de ciudadanía que permita abrir a los inmigrantes la condición de ciudadanos es un objetivo que aún está lejos. De momento, todavía buen aparte de ellos aspiran simplemente a la visibilidad, es decir, a un estatus de residencia que permita unas condiciones de estabilidad y seguridad. Pero eso, a todas luces, es insuficiente. Se trata de conseguir que quienes, como ellos, contribuyen al bienestar común y sufren la ley, puedan participar en las decisiones sobre ese bienestar común y, por tanto, a crear la ley. Se trata, en otras palabras, de concretar las condiciones para su integración política. No es sólo una utopía.

A mi juicio, la vía más adecuada para alcanzar ese objetivo es combinar ese principio de integración política con los de ciudadanía multilateral y ciudadanía local. A esos efectos, puede ser útil recuperar la noción de políticas de presencia, de participación en el espacio público, enunciada

por Phillips, en relación con los grupos “desposeídos de poder”, como propone Sassen<sup>9</sup>, y en particular los inmigrantes, las mujeres. Es cierto que Sassen incluye en esa política de presencia dos objetivos diferentes, el de dar poder a los que están privados del acceso al poder y a la riqueza, y el de explicar la paradoja de la capacidad política creciente de grupos a los que se niega la titularidad de la ciudadanía. Por eso recurre a la noción de presencia y a la de ciudadanía de facto para tratar de superar la nacionalización de la ciudadanía y su contaminación de género. Más allá del interés de la propuesta específica de Sassen a propósito de la cuestión de género, me interesa señalar que sus sugerencias apuntan en la misma dirección que proponía. Se trata de abrir esas dos *jaulas de hierro* que aprisionan la ciudadanía, la del vínculo nacionalidad-trabajo formal-ciudadanía, y la de ciudadanía-espacio público-género. Se trata de crear nuevas formas de ciudadanía, plurales, multilaterales, y de carácter gradual, que conectan con la ciudadanía como “derecho a la ciudad”, “derecho a la movilidad”, “derecho a la presencia”, sobre todo de quienes han sido arrinconados a los territorios donde oficialmente (al menos para quienes siguen sin entender a Foucault) no reside, no juega el poder, teniendo en cuenta que desde esos espacios, esos actores –las mujeres, los inmigrantes, sobre todo los sin papeles– están tejiendo una nueva política.

En cuanto a los principios de ciudadanía múltiple o multilateral y local, como concreción de la democracia inclusiva y plural, lo que propongo es aprovechar las tesis defendidas por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional<sup>10</sup>, para definir la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que residen establemente en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local, que por otra parte es la que nos permite entender más fácilmente cómo los inmigrantes comparten con nosotros –los ciudadanos de la ciudad, los vecinos– las tareas, las necesidades, los deberes y, por tanto, también los derechos propios de ésta.

La dificultad, como apunté más arriba, estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano, y hemos discutido si debe tratarse de una condición que se adquiere simplemente tras un período consolidado de residencia (y en ese caso, la duración del mismo: 3, 5, o más años) o si hace falta además superar un test de adaptación o integración y de lealtad constitucional, tal y como, a la

9. Cfr. S. Sassen, 2003. Las tesis a las que me refiero se encuentran en el último capítulo de ese libro.

10. Cfr. Bauböck, R., 2002. Sobre ciudadanía multilateral y el acceso automático a la ciudadanía a partir de una residencia estable, sin exigencias de “integración” que considera etnoculturales, cfr. Rubio, R., 2000. Me parece más útil y viable en términos jurídicos y políticos su propuesta que la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formulara Soysal, 1996.

imagen de lo dispuesto en los EEUU, se ha establecido en recientes reformas en algunos de los países de la UE (pruebas de lengua, de conocimiento de la Constitución).

Por mi parte, de acuerdo con Carens o Rubio Marín, entiendo que debe tratarse de un efecto automático derivado de la estabilidad de residencia. Pese al carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, no puede ignorarse que todo lo que excede un principio simple, la libre aceptación del ordenamiento jurídico-constitucional, me parece que bordea peligrosamente un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política.

Las recetas del tipo “test de patriotismo constitucional” pretenden superar las condiciones etnoculturales para integrar la diversidad, pero creo que en su concreción subyace muchas veces lo contrario de lo que se pretende. Y eso si es que no se trata de retórica vacía, o incluso de mero cinismo, sobre todo por parte de muchos de los que ponen siempre por delante la condición de estricta observancia de la legalidad y cumplimiento de deberes por parte de los inmigrantes, una condición que, pese a la apariencia de igualdad que invoca (“las mismas reglas para todos: no sólo derechos, también deberes”), a duras penas esconde una actitud hacia los inmigrantes de sospecha, de presunción de incumplimiento de esos deberes, sin que se les dé siquiera la oportunidad de conocerlos y entenderlos.

El problema es muy complejo como para pretender recetas de actuación inmediata. Y a mi juicio, es eso lo que se ignora cuando se recurre a cierta “gramática política” liberal, incluso cuando se recurre a sus mejores intérpretes, como el Rawls de *Political Liberalism*, o –más allá de los postulados liberales, en su versión republicana– el Habermas de *Die Einbeziehung des Anderen*. Para resumirlo: la tesis que se sostiene desde la filosofía liberal es que la neutralidad es la condición de la necesaria configuración del espacio público como ámbito plural, en el que las diferentes concepciones de bien (valores, prácticas sociales, normas e instituciones relacionadas con ellas) se superpongan en un consenso que tiene como punto de partida la Declaración de los derechos humanos. Pluralismo cultural y valorativo, sí. Neutralidad cultural de la Constitución, también. Y como fundamento y a la vez límite de todo ello, la universalidad de los derechos humanos. Esos principios, neutralidad, pluralismo, universalidad de los derechos, se ajustan mediante el recurso a la tolerancia. He ahí el elenco de elementos que dan pie a lo que se ha dado en llamar el “patriotismo constitucional” como expresión del vínculo de lealtad que haría posible la democracia en una sociedad multicultural.

Frente a esa aparente obviedad, hay que insistir en que la realidad es mucho más compleja. Y, en primer lugar, hay que poner de relieve las insuficiencias de un planteamiento que se formula como obvio –sino como “natural” al discurso de la democracia y de los derechos– y que, sin embargo, a mi juicio, está lejos de serlo. Como han señalado los críticos de Rawls (y en menor medida los de Habermas) debemos denunciar sobre todo dos falacias argumentativas, muy coherentes con cierta rancia concepción del liberalismo, por más que pretenda modernizarse arrojando al otro lado la descalificación de paleolítico intervencionismo

estatalista. Me refiero, en primer lugar, a determinada presentación de la universalidad de los derechos que es paradójicamente reduccionista e instrumental (y no apuesta en realidad por la universalidad, sino por la imposición de un molde uniforme) pues niega el principio básico de autonomía individual que es el postulado del que arranca el liberalismo. Y, junto a ello, a una concepción de la integración social que peca de unidireccional.

La primera falacia es fácil de enunciar: cualquier posibilidad de integración pasa por el hecho de que todos y eso quiere decir en realidad *los otros* (pero ¿quiénes? ¿los otros que viven entre nosotros como ciudadanos españoles, o sólo los otros que no nacieron aquí?) acepten los valores constitucionales y, en primer lugar, los derechos humanos y la democracia, que son valores que no se pueden poner en duda. El problema es que esa tesis aparentemente indiscutible encierra no poca complejidad (¿qué catálogo de derechos? ¿qué jerarquía y qué criterios en caso de conflicto entre esos derechos?) y además suele llevar consigo otra menos evidente: "quienes llegan a nosotros han de probar su voluntad de integrarse, de respetar nuestra forma de vida, nuestros valores". Y ahí viene una doble asimetría: la que exige en primer lugar el cumplimiento incondicionado de deberes por parte del *otro* (porque en realidad se le sitúa bajo sospecha) antes de reconocerle ningún tipo de derechos. En segundo lugar, la identificación de valores constitucionales con prácticas e instituciones sociales arraigadas: "nuestras costumbres". En el primer caso, nos encontramos ante una argumentación que bordea el respeto de la universalidad, la igualdad y la autonomía individual. En el segundo, ante un mal entendimiento del pluralismo en serio. Baste pensar en la concreción del tan manido respeto a nuestras costumbres: ¿alcanzan a un modelo de familia como si sólo uno fuera constitucional? ¿forman parte de ese coto vedado las costumbres y usos sociales de carácter confesional: fiestas religiosas, procesiones, ritos religiosos, etc.? Y aún subyace otro error. En efecto, contra lo que viene insistiendo el discurso oficial a propósito de los "errores de leyes desmesuradamente generosas que pretender imponer la integración y crean así el conflicto", hay que decir muy alto y muy claro lo contrario: los derechos, su reconocimiento no crean el conflicto, no crean el racismo y la xenofobia, sino que constituyen la condición previa, necesaria aunque, desde luego, insuficiente, para que haya una política y una realidad social de integración. Y, además, o son universales, de todos, sin condición, o no son derechos humanos. Su reconocimiento no puede condicionarse al abandono de los rasgos sociales de identidad, aunque esta afirmación, que enuncio en tono provocativo para criticar el complejo de Procusto escondido tras esa supuesta universalidad, debe ser matizada.

Por decirlo de otra forma: para que tenga sentido hablar de integración hay que comenzar por algo previo a los programas de interculturalidad, a las políticas de valoración positiva de la diversidad, a la lucha contra el prejuicio frente al otro. Y eso previo es abandonar la segunda falacia argumentativa, que afecta a la forma en que se formula la integración social, sobre todo en su vertiente culturalista. Hay que reconocer que la integración no es un proceso o movimiento unidireccional, en el cual uno de los lados permanece igual a sí mismo porque no debe cambiar, porque todo lo que sostiene es bueno, evidente, y es únicamente la otra parte la que debe integrarse.

Se trata, en realidad, de recuperar la universalidad de los derechos no sólo como la seguridad en el reconocimiento y satisfacción de las necesidades básicas de todos, sino como exigencia de inclusión plural, de reconocimiento de igualdad compleja, comenzando por el derecho a tener derechos, a expresar necesidades y proyectos, a participar en la elaboración del consenso constitucional. Insisto en el elemento previo que significa reconocer y garantizar a todos los seres humanos los derechos fundamentales (aquellos derechos humanos que predicamos como universales) que son la vía de satisfacción de tales necesidades. En caso contrario, estamos hablando de otra cosa cuando hablamos de derechos. Ya no hablamos de aquellos instrumentos que sirven para la emancipación de los seres humanos como agentes morales, como únicos sujetos de soberanía, sino de las coartadas para asegurarnos la obediencia mecánica y la pasividad de los súbditos, de la masa. Y es que a veces cuando hablamos de integración y derechos estamos pensando en otro modelo. Otro modelo, sí: aquél en el que la integración es el ingreso en un corral en el que nuestra marca de hierro son esos derechos-mercancía, que traducen un consenso ajeno a nuestra voluntad y a nuestra capacidad de decisión, a nuestra autonomía, a nuestra libertad. Integración en un cuerpo supuestamente homogéneo en el que está muy claro lo que es bueno y lo que no, porque lo primero está recogido en la Constitución y lo segundo en el Código Penal, y no hay discusión, ni dudas ni, menos aún, posibilidad de cambiar éste o aquella. Ese es el modelo de quienes piensan que de un lado está la democracia occidental, el mercado y los derechos universales y de otro la barbarie. De forma que lo que hay que exigir al bárbaro es que se despoje de sus costumbres, instituciones y reglas repugnantes para la dignidad humana, la democracia y el mercado y se integre, o, mejor aún, comulgue en esas reglas de juego que nos hacen superiores, libres e iguales.

Para concretar la objeción, rechazo que el camino jurídico áureo para la integración sea el que supone la más absoluta renuncia a cualquier manifestación de pluralidad en serio. Quienes así lo sostienen (aunque se proclamen y probablemente lo crean de buena fe, demócratas inequívocos) jamás han tomado en serio ni la libertad, ni la igualdad, ni el pluralismo. Presas no ya de un complejo etnocéntrico, sino de un auténtico complejo de Procusto, realizan una tan simplista como falsa ecuación de identidad entre –por un lado– los valores jurídicos universales, el Estado de Derecho y la democracia, con –por otro– las costumbres e intereses de los grupos que hegemonizan y homogeneizan nuestras denominadas sociedades de "acogida". Y sobre todo reducen al otro a una condición de menor de edad, incapaz de participar, de formular sus necesidades y sus demandas de reconocimiento (lo que no significa automáticamente que debamos trasladarlas en derechos).

Lo que sucede es que incluso esa cínica respuesta entraña no pocos problemas, empezando por la concreción de los derechos cuyo reconocimiento vendría así exigido como condición previa de la integración. Es una opinión comúnmente repetida, a ese propósito, que ese reconocimiento, en el caso de los inmigrantes, de los extranjeros, de los diferentes visibles (aunque sean nacionales: mujeres, minorías étnicas o culturales o nacionales o religiosas, niños, discapacitados, etc.), recorre un camino inverso al de la positivación de los derechos humanos: en este caso, los derechos civiles son primero, sí, pero luego vienen los económi-

cos, sociales y culturales y sólo muy al final los políticos. En mi opinión, la única regla admisible es la igualdad y la plenitud en el reconocimiento de derechos, con prioridad para los imprescindibles para la integración: educación, sanidad, trabajo, vivienda y libertades.

En realidad, la argumentación que critico es más falaz aún: supone una doble restricción del camino del reconocimiento jurídico. Ante todo, la restricción que hace del otro-inmigrante un no-sujeto jurídico, porque por definición ("por naturaleza") no es ni puede ser miembro de la comunidad política y jurídica, no puede crear o producir el Derecho, sino sólo sufrirlo, obedecerlo. Por eso el inmigrante no puede tener (¡qué disparate!) derechos políticos, ni siquiera en el ámbito municipal, si no es en régimen de correspondencia o reciprocidad... Hasta que no se ha "naturalizado" hasta que no ha dejado de ser él, no podemos creer en su integración. Sólo los hijos de sus hijos, cuando se haya borrado la huella de su comunidad de origen, la huella de la evidencia de su no-pertenencia al nosotros (y eso en realidad nunca será del todo así) podrán aspirar a ser ciudadanos de verdad. Además, la restricción de su autonomía, de su plan de vida (contradiendo así un principio clave de la concepción liberal), porque imposibilitan que el no-sujeto llegue a ser sujeto, pues el primer y devastador efecto de tales "políticas" es desestabilizar, deslegalizar, desintegrar a quienes aspiran a la estabilidad, a la legalidad, a la integración.

Insisto. La receta es muy simple: a los inmigrantes, como a los ciudadanos, lo que se les debe exigir es el respeto, yo diría que el cumplimiento, porque el término adhesión, como el de lealtad está preñado de subjetividad) de la legalidad juridicoconstitucional. Ni más ni menos<sup>11</sup>. Pero eso no significa que ellos deban ofrecer un plus que no se exige a los ciudadanos. ¿Por qué deben demostrar que conocen la Constitución, y los ciudadanos no? ¿Acaso los ciudadanos portan consigo desde el nacimiento –antes– una carga genética relativa a la Constitución? Superarían el test de conocimiento de la Constitución los indígenas, "nosotros", ¿cuántos saben que el rey no es soberano, que hay una restricción del principio de no discriminación por sexo en la sucesión a la jefatura del Estado, que el ministerio fiscal no forma parte del poder judicial independiente, que el Estado de las autonomías no es federalista pero se le aproxima, etc.?

11. Dejo de lado por razones de tiempo otro tipo de exigencias incluidas en esos contratos de adhesión que, como se ha hecho en Francia desde la iniciativa de Chirac y el Gobierno Raffarin, parecen incluir también algunos requisitos sobre los que se debería hablar más despacio, como el conocimiento de la lengua, o el de la cultura. Son las que inspiran las reformas producidas en las legislaciones de buena parte de los países de la UE y de las que me he ocupado en otros trabajos.



### Carlota Solé

*Catedrática de Sociología,  
Universitat Autònoma de Barcelona*

La sesión sobre "Elementos para un enfoque europeo de la inmigración y la ciudadanía" contó con la presentación de la ponencia por parte de Ricard Zapata. El ponente expuso cómo desde el Consejo Europeo reunido en Tampere en 1999, los estados construyen argumentos sobre la inmigración para justificar sus políticas. De este modo, se transmite la lógica estatal, centrada en la estabilidad, a la política europea sobre inmigración. En ese contexto, las decisiones en el seno de la Unión Europea atienden a dos procesos: a) proceso de interés común, por el cual los estados mantienen el poder de decisión, y b) proceso de interés comunitario, por el que los estados no tienen el monopolio de decisión. El paso de un proceso a otro es lo que la Unión Europea, a través de la Comisión, debería hacer, dejando de lado a los estados. Sobre este punto cabe decir que ello será posible en la medida en que las instituciones de gobierno, el ejecutivo, de la Unión Europea sean suficientemente fuertes.

Tres preguntas deben responderse al respecto:

1. ¿En qué momento del proceso de gestión de la inmigración se encuentra España?
2. ¿Qué dificultades existen en ese proceso?
3. ¿Qué desafíos se plantean?

Sobre la primera pregunta, Ricard Zapata arguye que si en los años noventa la cuestión estriba en cómo definir el marco institucional de la inmigración, a partir del año 2000, aproximadamente, se trata de crear el marco para solucionar los temas. En este sentido, la dimensión demográfica del fenómeno de la inmigración puede replantearse: no interesa tanto cuántos entran sino quiénes entran en un país. Los flujos migratorios afirma R. Zapata son una construcción política, se está creando una "nueva hispanidad", concepto hartamente polémico. En España, tras el brote de racismo en El Ejido (Almería), se empieza a tener conciencia sobre el tema de la inmigración. Los medios de comunicación de masas han contribuido a ello enormemente. A partir de ahí, se intenta identificar y definir las zonas de conflicto, desde la perspectiva de los derechos humanos, de las razones socioeconómicas y culturales. Se intenta también definir a los actores que, desde el punto

de vista político y asociativo, intervienen. Zapata denuncia la poca explicitación de una lógica de socialización y de pedagogía de la inmigración por parte de los partidos políticos. No sólo el Partido Popular, sino también otros partidos no se definen claramente. Aquí cabe recordar el papel de los partidos políticos de izquierda como el Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC) o el Partido Socialista de Cataluña (PSC) y el papel que jugaron en tiempos del régimen franquista en integrar a la inmigración interior, y el que están jugando en la actualidad tratando de lograr la participación política de los inmigrantes, a través del voto en las elecciones municipales.

En relación a la segunda pregunta, las dificultades del proceso, el ponente alude a la necesidad de evitar una concepción utilitarista, utilizando a los inmigrantes como un recurso. Hay que aceptar que estamos en un proceso hacia una Europa multiétnica y pluricultural. Sobre esta cuestión, lejos de caer en una actitud victimista, hay que tener en cuenta los intereses comunes de los inmigrantes que pueden devenir en intereses colectivos para articular una acción colectiva basada en la solidaridad de grupo. De esta forma el intercambio de bienes privados conduciría a la consecución del bien colectivo de la ciudadanía.

Se trata también de no ver el proceso como conflicto por los valores democráticos, por la presencia de inmigrantes sino todo lo contrario, las restricciones a la entrada de inmigrantes van en contra del liberalismo como valor.

Respecto a la tercera pregunta sobre los desafíos que se plantean, R. Zapata presenta once puntos de discusión:

1. Más allá de la dimensión administrativa, tenemos que demostrar capacidad de resolver el tema de la inmigración
2. Los partidos políticos no lo han resuelto. Cabría hablar de pactos de Estado.
3. Habría que enlazar la agenda social con la política. Por ejemplo, los problemas de los barrios no se reflejan en el discurso de los partidos políticos
4. Cabría implicar a la ciudadanía (asociaciones, sindicatos, etc.) en el proceso
5. Habría que replantear el vínculo: ciudadanía, nacionalidad y derechos políticos. La ciudadanía debería desvincularse de nacionalidad y apoyarse en el criterio de residencia.
6. Habría que separar los tres discursos de: seguridad, el socioeconómico y el de identidad, que conforman el populismo en este tema.
7. Cabría resolver la relación entre cultura y religión.
8. Deberían gestionarse las percepciones y no sólo las realidades, evitando estereotipos que proceden de una difusión exótica del tema, así como de una visión intelectual sobre la inmigración.

9. Habría que replantear la visión territorial de la inmigración, dado que algunas comunidades autónomas tienen tradición de inmigración y otras no.

10. Los partidos políticos deberían solucionar la relación entre inmigración y multinacionalidad.

11. La inmigración debería contemplarse de acuerdo con la ubicación geopolítica de España y su vertiente mediterránea. Sobre este punto cabe señalar que:

- A pesar de que España es una democracia joven, el tema de la inmigración debe resolverse con cultura democrática;
- España tiene unas fronteras en el espacio;
- El fracaso del colonialismo europeo juega un papel en la inmigración;
- El Estado del bienestar se ha construido en el centro de Europa con la inmigración mientras que en España se ha construido sin la inmigración.

En todos los sentidos mencionados es necesario formular medidas europeas que contemplen pasar del interés común al comunitario.

La ponencia fue comentada por Joaquín Arango y Javier de Lucas. Joaquín Arango habló de la necesidad de un modelo de inmigración alternativo al existente. Ya existe un modelo de inmigración y ciudadanía que es restrictivo a la entrada de inmigrantes desde los años setenta. A raíz de la crisis económica de 1973-1974, se decide el cierre de las fronteras. A partir de ahí, se elabora el modelo de "inmigración cero". El ex ministro francés de Interior, Charles Pasqua, hablaba de la cuota cero de inmigración, es decir, inmigración laboral, sin derechos básicos como el de vivir con la propia familia, en sociedades democráticas. Este modelo ha sido un fracaso porque han seguido llegando inmigrantes como familiares o como asilados, muy pocos lo han hecho como trabajadores, a pesar de las crecientes necesidades laborales y de la necesidad de admitir inmigrantes para contrarrestar el descenso de la fecundidad. Ello pone de manifiesto la contradicción con los partidos políticos que se plasma en la dicotomía: mercado versus Estado.

La Comisión Europea reconoce en noviembre del 2000 el fracaso del modelo de inmigración cero, pero las directivas posteriores de admisión de inmigrantes por motivos laborales tampoco han solventado el problema. Así, en muchos países nórdicos, los inmigrantes optan por solicitar el asilo, y en los del sur de Europa son irregulares, aunque entren con visado de turista.

Sobre la cuestión de la ciudadanía, se constata que la inmensa mayoría de los inmigrantes en Europa son extranjeros perpetuos. La tasa de naturalización es muy baja. El resto de los no naturalizados tienen derechos en el caso de los denizens (es decir, residentes permanentes), pero carecen del derecho de voto. Cabe hablar de un relativo fracaso de la integración de los inmigrantes en los últimos decenios en Europa si nos atenemos a los niveles educativos, a la situación de empleo y a la partici-

pación cívica y política. Los inmigrantes se hallan desfavorecidos respecto a los autóctonos. Se abren constantes grietas, se produce desafección entre los jóvenes, se adoptan respuestas antisistémicas, esencialistas, aumenta la xenofobia. Aquí cabe recordar que la ampliación de la base de participación política tiene como coste social el aumento del racismo y la xenofobia, por la reacción de la población autóctona que teme, con fundamento o sin él, perder sus privilegios.

J. Arango considera que este modelo no es inevitable. Hay que comparar con otras sociedades de inmigración. Japón es todavía más reticente que España a la entrada de inmigrantes, pero EEUU, Canadá, Nueva Zelanda y Australia admiten inmigrantes con estancia indefinida. Se fomenta la naturalización y la integración. Podría argumentarse que en estos países actúa el mercado más que el Estado. Cambiar el modelo europeo es difícil porque la Historia condiciona a las sociedades. Muchas de ellas definen la nacionalidad de forma excluyente. Pero es posible establecer el trato justo a terceros, lo cual equivale a integración.

Para ello es necesario:

- abrir canales a la inmigración legal,
- cambiar las actitudes hacia los inmigrantes,
- facilitar la naturalización de los que lo deseen, conceder la doble ciudadanía,
- fortalecer las medidas contra la discriminación,
- promover la participación cívica y política en las elecciones municipales,
- reconocer el derecho de circulación de los residentes permanentes o *denizens*,
- reconocer el derecho de asilo para evitar agravios comparativos entre países,
- facilitar la reagrupación familiar.

Sobre estos puntos, la Unión Europea tiene mucho que decir, a pesar de que sean los estados quienes deciden sobre estas materias.

Javier de Lucas situó históricamente el debate sobre las esperanzas de los inmigrantes a alcanzar la ciudadanía. Desde los griegos, los teóricos del s. XVII como Suárez y Vitoria, John Stuart Mill en el s. XVIII o el jurista Kelsen un siglo más tarde, la preocupación ha sido recurrente. Tampoco cabe caer en el cosmopolitismo vigente actual. Es el otro extremo en el que uno se proclama ciudadano del mundo.

Dos ideas o preguntas centran la aportación de J. de Lucas:

1. ¿Tenemos que ofrecer acceso a la ciudadanía a los inmigrantes?
2. Si es así, ¿qué les ofrecemos? Y el camino que emprendemos, ¿es un buen camino?

Sobre la primera cuestión es necesario preguntarse si la ciudadanía que ofrecemos es coherente y practicable, respetando la legalidad. La respuesta es negativa. En realidad queremos trabajadores temporales y no inmigrantes, al igual que los replicantes de la película de Ridley Scout, *Blade Runner*. Lo que pretendemos es que se vayan cuando no los necesitemos.

Sobre qué les ofrecemos, el proyecto de Constitución Europea da oportunidades de ciudadanía en otro espacio que no sea el espacio del Estado, sino en el local. En este sentido puede considerarse que, en la era actual de la globalización, la dimensión glocal está garantizada. Así, cabrían dos espacios: el de la Unión Europea y el local. Los estados, con la visión centrada en la seguridad, desde después del 11 de septiembre de 2001, ofrecen una visión republicana al establecer que los inmigrantes tienen que acreditar aceptación del marco normativo de la sociedad receptora, que conozcan las instituciones, la lengua, etc. Se enfatizan las obligaciones más que los derechos. La prueba del conocimiento de la lengua es excluyente en muchos países. Así en Dinamarca, Austria, es necesario aprender y conocer el danés o el alemán; si no lo hacen, los inmigrantes pierden la residencia. ¿Es éste un buen modelo? Se pregunta Javier de Lucas. Cuántos españoles superarían el test de constitucionalidad (conocimiento del marco normativo) si se les preguntara:

- ¿Es soberano el rey?
- ¿Son iguales el hombre y la mujer en la Constitución española, son iguales en la familia real?
- ¿Es independiente el poder judicial y el sistema fiscal?
- ¿Qué le parece el título 8 de la Constitución?

Una visión alternativa a la lengua como requisito es la de considerarla capital humano, cultural y también social, por cuanto permite la comunicación y el establecimiento de redes.

Javier de Lucas insiste en que el conocimiento de la lengua debe establecerse como posibilidad, no como punición. Los inmigrantes deberían cumplir las normas, pero se exige de ellos que compartan los valores. Ahora bien, ¿qué normas y valores? La sociedad española es muy variada y tiene muchas costumbres, normas y valores. Por otro lado, ¿entra la religión en estas costumbres, normas y valores?

Igualmente, debería replantearse el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad, para avanzar en el criterio de residencia. La propuesta de J. de Lucas gira en torno a una noción nueva de democracia, plural y consociativa, donde sea posible la ciudadanía multilateral. Esta noción, cercana a la de ciudadanía cívica del comisario europeo Vitorino, implicaría modificar el artículo 8.8.1 de la Constitución, entre otros artículos de las leyes españolas, e incluir a los residentes permanentes. El problema para este cambio radica en la difícil participación política de los propios interesados. La solución estaría en la fórmula: un vecino, un voto; es decir, en la participación de los inmigrantes en los municipios, a través del voto en las elecciones locales

---

## PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN

- LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA INMIGRACIÓN
- LA AGENDA TAMPERE: HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN
- HACIA UN DIÁLOGO MADURO SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA
- LA INMIGRACIÓN EN LA LEGISLACIÓN EUROPEA
- RELATORÍA

**Anna Terrón**

*Diputada del Grupo PSE,  
Parlamento Europeo*

Intentaré explicar algunas cosas que me parecen relevantes en el proceso de toma de decisiones abierto en la Unión Europea, en relación con las políticas de inmigración y al contrario de lo que hemos hecho esta mañana, –el punto de vista académico de los actores sociales– intentaré centrarme en lo que es la dinámica política abierta en la Unión en relación con estas cuestiones.

Algunas de las intervenciones me han permitido hacer recortes esta misma mañana en lo que tenía previsto decirles, y por lo tanto pasaré muy por encima algunas cosas que ya han sido explicadas. Nos decía esta mañana el profesor Arango cual era la situación en los diferentes países europeos, a partir de la experiencia de los setenta, de políticas restrictivas hacia los emigrantes que en aquellas épocas éramos nosotros, eran los turcos, los marroquíes, los italianos, los griegos y la situación de los que éramos antiguos países de emigración convertidos rápidamente en países de recepción. Ese es el entorno general en Europa y ese entorno se enmarca en un espacio común, es decir, en un espacio sin fronteras interiores y un mercado único. Un espacio común y, por lo tanto, una gestión común de las fronteras exteriores y un mercado único para todos los ciudadanos europeos, excepto para 30 millones aproximadamente de habitantes cuya existencia se rige por 15 leyes diferentes de inmigración y a los cuales no se les permite la libre circulación, es decir, la legislación o el marco común europeo no deja de ser para ellos una ficción.

En Tampere, también lo hemos visto, se ponen los cimientos para establecer una política europea de inmigración, después veremos en qué puntos. Y este establecimiento de una política europea de inmigración convive –ésta es una de las primeras contradicciones–, con procesos interiores, en prácticamente todos los estados miembros, de reforma de las leyes de inmigración normalmente hacia políticas más restrictivas, si cabe aún, que las políticas de las que partían algunos de los países, y políticas restrictivas por parte de quienes no teníamos legislación de inmigración, en una especie de competición en la que parece, –y ésta es otra de las contradicciones aunque veremos más–, que los estados con una mano pretenden desarrollar este modelo común, pero con la otra pretenden ponerle los impedimentos que en su imaginario les permita no pasar de un cierto límite. Esto lo hemos visto en Alemania, en Austria, recientemente en Dinamarca, más recientemente aún en Francia, etc. Incluso en España, donde además, se

vive la particularidad de que el desconocimiento de los procesos europeos permite al Gobierno justificar esas reformas en virtud de una ley europea que no existe.

Habrán oído, varias veces, que hemos reformado la ley de extranjería a causa de unas directivas que luego veremos que en realidad no son tales. Esta competencia además de que yo creo que tiene como objetivo poner algunos frenos a esta política europea de inmigración, tiene también como objetivo abordar el cortísimo plazo e intentar que mientras no haya una norma europea, se evite la competencia entre estados miembros en cuestiones en las que uno es más liberal que el país que tiene al lado. Tenemos casos de lo que llamamos turismo por razones extrañas, por ejemplo, muchos ciudadanos con permiso de residencia en Dinamarca que van a casarse a Suecia para traer a la pareja en virtud de los tratados bilaterales con Dinamarca, cosa que no podrían hacer si se casan en Dinamarca. Bueno pues también el ajuste de las legislaciones responde a ese tipo de cosas.

Déjenme decirles, muy brevemente, quiénes son los actores políticos en Europa en relación con la inmigración. Hay un primer actor político que tiene prácticamente todas las capacidades y eso tenemos que tenerlo en cuenta –y después veré de qué manera afecta–, que es el Consejo de Ministros de Justicia e Interior que está formado por los ministros de Justicia e Interior con alguna honrosa excepción, por ejemplo Suecia, que cuando se tratan temas de inmigración en el Consejo tiene una ministra de Cooperación al Desarrollo e Inmigración que ya se puede ver que es una orientación diferente. Pero por lo demás, el actor principal es el Consejo de Ministros de Interior que actúa, como ya se ha dicho también, por unanimidad, es decir, se ejerce el veto en este Consejo de Ministros en relación con las propuestas de inmigración y de asilo.

La Comisión Europea es la encargada de desarrollar iniciativas en este terreno pero, y eso es importante, por primera vez en la historia de la Comunidad, no en exclusiva, porque también los estados miembros tienen el derecho de iniciativa legislativa y esa es una excepción del ámbito de Justicia e Interior. Y la Comisión, por descontado, tiene algunas capacidades ejecutivas que comparte con el Consejo porque hay muchas cuestiones que siguen formando parte de la política intergubernamental.

En el Parlamento Europeo tenemos capacidad de dar nuestra opinión, somos consultivos, aunque también somos una autoridad presupuestaria, lo cual nos da un cierto margen; y también es verdad que empieza a verse muy mal que se hagan algunas cosas directamente pasando por encima de cualquier opinión del Parlamento.

Y hay también el Comité Económico y Social –y esta mañana estaba con nosotros Luis Miguel– que interviene; el Comité de las Regiones que ha hecho algunas aportaciones realmente interesantes y está trabajando muy fuerte en este tema ahora; y lo que llamamos Agentes Sociales Europeos, desde las grandes plataformas de ONG europeas del tipo que sea, la Confederación Europea de Sindicatos, la UNICE que es la patronal, etc.

Déjenme hacer otro salto para hablar un momento de una cuestión que es importante, y no es sólo qué deciden hacer los estados, o cuál



es la iniciativa política en este terreno en el ámbito de la inmigración, sino esos actores y esos estados que han decidido hacer esto, a qué se enfrentan, y le voy a dar la vuelta a lo que decía el profesor Zapata esta mañana. Yo creo que nos enfrentamos a una percepción ciudadana perfectamente bien ayudada por el discurso público dominante –y ahí creo que no hay que ahorrar responsabilidades– que vincula inmigración y miedo o que vincula lo que alguien ha llamado aquí la agenda seguridad con la inmigración, sobre todo a través de tres ejes; y Ricardo lo decía con otras palabras, el temor a una diversidad que se entiende excesiva en el marco de la globalización, que además ya introduce elementos que se perciben como elementos perturbadores, descontrol en las fronteras. Eso es algo percibido, real o no, pero percibido por nuestros ciudadanos –y evidentemente alimentado–, el miedo ante lo que se ve como una competencia interior entre los sectores más débiles de nuestra sociedad y los inmigrantes. Y luego diré algo sobre qué son los inmigrantes en este marco con relación al empleo, los servicios sociales, etc.

Y un tercer eje que vincula la inmigración y el miedo que es la criminalidad internacional organizada, gran criminalidad con un impacto local, a veces, muy fuerte. Piensen por ejemplo en las redes de tráfico de mujeres y niños para la prostitución perfectamente visible en nuestras calles, el tráfico de personas para la mendicidad perfectamente visible en nuestras calles, etc. que vincula en el imaginario colectivo a la inmigración y al extranjero, y eso no hace falta que lo haga el ministro del Interior. Y además esa percepción en los ambientes donde existe también pequeña delincuencia y vandalismo se incrementa; asimismo, el discurso oficial la vincula al post 11 de septiembre y, por lo tanto, a problemas de percepción tremendos de las amenazas que vienen de fuera.

¿Qué es un inmigrante para la gente cuando percibe estos tres ejes de miedo? ¿Inmigrante es cualquier extranjero? Cuando oímos hablar de terrorismo e inmigración yo siempre me pregunto, pero ¿por qué un señor que ha venido a trabajar a Santa Coloma de Gramanet, el martes por la mañana le va a dar el ataque de hacerse de una célula terrorista y poner bombas? Pero, es igual que estar percibido como inmigrante, –y eso es muy importante para entender la política europea en este terreno–, cualquier persona identificable como de origen diferente, sea o no nacional, sea primera, segunda, tercera o cuarta generación de inmigrantes, especialmente en los sectores más pobres de nuestra sociedad. Por lo tanto, cuando la gente pide política de inmigración se están refiriendo a todo esto que engloban dentro de la palabra inmigrante, cuando desde la política es, desde luego, difícil de abordar, vamos a ver cómo se ha pretendido hacer.

Ha habido una propuesta en Tampere que pasaba por los cuatro ejes que ya se han dicho. Por un lado la gestión de flujos, cómo nos dotamos de un marco legal común que permita a las personas llegar documentadas a cualquier punto de la Unión Europea y que con eso permita el ejercicio, después de otros derechos europeos, como la libre circulación de personas. En este momento las exigencias que cada Estado miembro hace para entrar legalmente en su territorio son diferentes, algunos no lo permiten en ningún caso, excepto el asilo y la reagrupación familiar, otros lo permitimos con políticas de cupos, otros consideran el cupo un tabú. En Francia hablar de cupos es hablar de algo que consideran superado y no hay el más míni-

mo acuerdo en política común de asilo, es decir, ni en las vías de entrada por motivos humanitarios, ni en la política de admisión, ni siquiera en la política de entrada por reagrupación familiar.

No se hagan ilusiones si oyen que se ha adoptado la directiva europea en virtud de la unanimidad. La directiva europea tiene más excepciones que estados miembros existen; es, por lo tanto, una especie de compendio de las 15 políticas actuales y, además, desde el Parlamento Europeo estamos en pleno proceso para ver si llegamos a la adopción de la directiva al Tribunal de Justicia ya que se autoriza a realizar un examen a los mayores de 12 años para ver si son o no integrables en nuestra sociedad. Este es un hecho que nos ha parecido que vulnera cualquier legislación internacional del derecho del niño y del respeto del derecho a vivir en familia, con lo cual no se hagan ilusiones, no hay una política de entrada común decidida.

En lo referente a políticas de integración, tenemos alguna buena noticia. Una de las buenas noticias es que se va a incorporar al tratado la Carta de Derechos Fundamentales, que yo creo que es el marco. Javier de Lucas decía esta mañana que la gente debe cumplir la ley; pues yo creo que la Carta de Derechos Fundamentales es el marco de derechos y deberes que tenemos ya y que tendremos de manera más o menos vinculante todos los ciudadanos, y que deben aplicarse y exigirse a todos, excepto los derechos políticos, que por razones que no puedo extenderme ahora aquí no hay base jurídica europea para que pueda hacerse así.

Hay una propuesta de directiva que regularía la libre circulación y los derechos en el marco mínimo de derechos de ciudadanía de los ciudadanos residentes de larga duración, que yo creo que es muy difícil que se pueda adoptar, sin haber adoptado el paquete anterior. Existe eso sí, a partir de una comunicación de la Comisión y de las nuevas competencias que plantea la Convención en este sentido, la apertura de una vía de trabajo en favor de la integración. ¿Qué deberíamos pedirle a la Unión Europea en este ámbito? Yo, en primer lugar, le pediría que fuera capaz de poner en manos de todos los agentes locales, regionales, nacionales y sociales, la información que existe en Europa sobre experiencias y proyectos de gestión de la diversidad, de gestión de la pluralidad, y que además hiciera con ellos algo para convertirlos en información operativa, comparable en sus resultados, y que nosotros pudiéramos manejar razonablemente. Imagínense para los países de nueva recepción lo que nos ahorraríamos si pudiéramos saber ya no lo que ha funcionado, sino por lo menos lo que no ha funcionado en los últimos 40 años de políticas de gestión de la pluralidad en la Unión Europea.

Deberíamos pedirle también recursos, y yo creo que en este sentido la identificación que la comunicación hace de los ámbitos en los que se debería trabajar, en relación con la integración, y que ayer podíamos haber visto con relación a otras instituciones nacionales y no lo hicimos. Yo creo que son correctos, son por un lado evidentemente el marco legal, es decir, que la gente tenga una seguridad jurídica en su situación y, después, empleo, y ahí hay políticas europeas evidentes, ya lo ha dicho esta mañana Luis Miguel; no me extendo más en este aspecto, escuela y educación y acceso a la lengua, obligatoriedad de aprender la lengua, acceso a los servicios sociosanitarios en condiciones iguales, y políticas urbanas y de vivienda.

Ahora, tengamos en cuenta lo que yo decía antes y que parecía un poco fuera de contexto. Cuando habla la Comisión Europea en su comunicación de esto, se refiere a políticas de integración hacia aquellos colectivos que son percibidos como inmigración, incluidos nacionales de los estados miembros europeos. Y, por lo tanto, yo creo que en este marco deberemos separar lo que son políticas de acogida, es decir políticas de educación, de empleo, de vivienda, que hagan frente a la primera llegada de inmigrantes, es decir, política realmente de inmigración, y políticas de integración que no son políticas de inmigración, que son políticas sociales y que deben incluirse en el marco de las políticas sociales europeas y que deben tenerse en cuenta en el marco de los instrumentos que tenemos para ello.

E iré más deprisa. Otra ventaja de la política de integración es que ha hecho concursar en este tema a actores diferentes de los ministros de Justicia e Interior, como pueden ser, se decía también esta mañana, las personas vinculadas en la Comisión al Trabajo Social, etc., la Sra. Diamantópulo, u otro tipo de inputs que creo que son muy necesarios.

En relación con los terceros países, es un punto importante de Tampere y yo creo que ahí sí que hay que hacer grandes exigencias a la Unión Europea, y no exactamente en el sentido en el que avanzamos. Creo que hay una noción que se introdujo ya en las conclusiones de Tampere que era la de codesarrollo, signifique lo que signifique, porque luego nadie ha sabido muy bien qué hacer con este concepto, pero que para mí tenía un valor importante porque venía a decir que la inmigración podría considerarse no una dinámica que genera problemas a los países de origen y a los de acogida, sino todo lo contrario, una dinámica que puede ser una suma positiva para todos, para los países de salida, para los países de llegada. Claro que este concepto competía brutalmente ya en Tampere con el del Consejo de Interior que pensaba, y sigue pensando, que relación con los terceros países es poner más policía en las fronteras de los terceros países para que no salga nadie, dotarles de recursos, dotarles de radares, dotarles de medios, etc. Cosa que probablemente, seguramente, también hay que hacer pero son dos políticas diferentes. La Unión, en el sentido de crear dinámicas positivas, debe ser imaginativa, poner sobre la mesa recursos, y debe avanzar ideas, porque yo creo que aquí nos la jugamos. Nos la jugamos porque si estamos viendo que, en general, con los países de origen estamos entrando en dificultades de relación en el ámbito cultural y social, por ejemplo, el pilar que no funciona de la Conferencia Euromediterránea es éste, que está absolutamente bloqueado, y en cambio tenemos una relación directa. No nos hace falta inventar contrapartes, ONG en las contrapartes, sino que tenemos una relación directa con millones de personas originarias de estos países que viven en la Unión Europea, pues sería a lo mejor el momento de pensar que estas personas pueden ser un factor de transmisión de valores positivos, siempre y cuando nuestra sociedad sea inclusiva y capaz de transmitir, no en lo que dice, sino en la experiencia que ellos viven, esos valores inclusivos.

Podríamos pensar en generar posibilidades de movilidad. Yo estoy de acuerdo en que los *guest-workers* no forman parte de la realidad, no se puede invitar a la gente a trabajar con nosotros hasta que nos cansemos de ellos o no les necesitemos; pero también es verdad que la rigidez de las

normas de inmigración y mercado de trabajo que existen en este momento obligan a la gente, que a lo mejor haría circuitos más móviles, a quedarse prácticamente hasta que está nacionalizada, so pena de no poder volver a entrar en el país ni visitar a sus amigos, ni a sus hijos si se van. Deberíamos poder poner en marcha, a partir de nuestros programas con América Latina, el Mediterráneo, África, etc., dinámicas positivas en este sentido; y tenemos muchos ejemplos, si luego hay tiempo podemos verlos.

Y por último, la agenda de Tampere contemplaba la lucha contra la inmigración ilegal y la lucha contra el tráfico de personas, que es la puerta abierta por la que se nos ha colado la lucha contra la criminalidad internacional en la agenda de inmigración de una forma dramática y con consecuencias nefastas, por cierto. Yo creo que para luchar contra la inmigración ilegal hay que tener un modelo de inmigración, en caso contrario lo que estamos haciendo es luchar contra los inmigrantes o contra los inmigrantes potenciales que es una cosa muy diferente.

La lucha contra la inmigración ilegal debe ser la lucha por imponer, y yo ahí sí estoy de acuerdo en que se imponga, con todas las condiciones necesarias, para convertirlo en un modelo de integración legal, un modelo de entrada legal. El problema es que los actores que han puesto en marcha esto se han puesto de acuerdo solamente en este punto, y en este momento ya vivimos un desequilibrio importantísimo entre las medidas comunes, que se han tomado en relación con lo que llaman lucha contra la inmigración ilegal, porque ilegal es un adjetivo que después de inmigración permite hacer cualquier cosa, prácticamente más allá de cualquier marco jurídico nuestro.

Y realmente pienso que, en primer lugar, como política, eso es grave porque le resta eficacia, porque le vamos a estar diciendo a nuestros conciudadanos, "estamos aumentando las medidas de presión y de control de la inmigración ilegal" y lo que van a ver nuestros conciudadanos dentro de dos años es que no ha cambiado nada, con lo cual lo que generamos es más ansiedad. No pueden hacerse de una forma común, porque no se trata de aplicar legislación común, ¿me van a decir cómo se va a expulsar de forma común, que es lo que han acordado los ministros de Interior, a personas cuya situación de regularidad o de irregularidad depende de normativas diferentes en un país o en el otro? Es decir, España se puede encontrar expulsando a una persona que viene de Bélgica, y que a lo mejor en España cumpliría los criterios para ser regularizada, por cualquier cosa o que en Italia hubiera podido entrar en el bloque de regularización. Creo que es desequilibrado, que está alterando mucho el debate y la discusión de la política de inmigración en Europa, y que no va a ser eficaz el camino que, si no paramos, vamos llevando.

Yo confío solamente en la próxima Constitución y en las nuevas competencias que va a tener el Parlamento, la Comisión, y el Consejo en este terreno. No sólo va a dejar de haber unanimidad como se ha repetido aquí, a lo mejor soy más sensible a esto como diputada europea, sino que además va a haber codecisión, es decir, capacidad de decisión por parte del Parlamento Europeo. Espero que en aquel momento, y la realidad y las nuevas fórmulas nos permitan cambiar las cosas, porque sino ahora lo que se ha impuesto es esta agenda de la política de inmigración como lucha contra la entrada de todos los potenciales inmigrantes y punto.

### France Mochel

*Unidad de Inmigración y Asilo,  
Dirección General de Interior y Justicia, Comisión Europea*

Como ustedes pueden suponer, yo no haré una valoración tan pesimista como Anna Terrón en relación con la política de inmigración de la Unión Europea.

Esta mañana ya se ha hablado de la propuesta de Tampere, una agenda muy ambiciosa que fue fijada por los jefes de Estado y de Gobierno en 1999. La Comisión tiene el encargo de concretar la implementación de la misma en cuatro áreas básicas que son: el trato justo a los nacionales de países terceros; el sistema común de asilo; las relaciones con países terceros; y una mejor gestión de los flujos migratorios.

Es verdad que desde Tampere, el entorno político de la Unión Europea ha cambiado notablemente. Estoy completamente de acuerdo con que es complejo alcanzar los objetivos de la agenda y que algunos de los temas incluidos están muy influenciados –de hecho, demasiado influenciados– por una serie de temores a los que se enfrentan actualmente políticos, ciudadanos y países. Las políticas de inmigración están contaminadas por este contexto y estos miedos, pero debo decir que tal vez sea una ventaja situar el debate en el ámbito europeo, porque el mismo está influenciado por todas estas presiones, pero no tanto como lo está el ámbito estatal; a nivel europeo tenemos la posibilidad de estar en un entorno más saludable. Evidentemente, desde este ámbito tenemos que establecer una relación muy estrecha con los estados miembros y la opinión pública, y también tenemos que considerar el comportamiento de los estados ante las contiendas electorales. Todas estas razones explican el porqué de la lentitud en la implementación de la agenda, si se puede decir que ha sido un proceso lento.

Pero ésta no es la única cuestión. Creo que desde que la Unión Europea adquirió mayores competencias en temas de inmigración y asilo gracias al Tratado de Tampere, ha habido una enorme expectación por parte de la ciudadanía, que esperaba que desde la Unión Europea se solucionaran los retos que se planteaban a nivel nacional. Y eso no es así. No se va a encontrar una solución sólo porque se cambie de ámbito (al europeo). Lo que sí es cierto es que desde el ámbito europeo se pueden aportar valores distintos: podemos aprender unos de otros. La experiencia española puede ser tomada como ejemplo, puesto que España es un nuevo país de inmigración que puede aprender de los tradicionales paí-

ses europeos de inmigración. Éste es el tipo de valor añadido que puede proporcionar el nivel europeo, y no tanto encontrar soluciones de un día para otro, que parece que es lo que mayor expectación ha levantado.

Asimismo, también se ha criticado que la Unión Europea no haya avanzado más y con mayor rapidez en la construcción de esta política de inmigración común. ¿Por qué? Primero, no creo que estemos convencidos de lo que se debería haber hecho. En segundo lugar, porque normalmente, y tal como ha dicho Anna Terrón, tratamos con los ministros de Interior (y a veces con los de Justicia y en otras ocasiones específicamente con los de Inmigración), que no están nada acostumbrados a discutir entre ellos a nivel europeo. Así, los representantes gubernamentales llegan al Consejo donde estamos negociando directivas, y legislación y políticas comunes, y lo primero que dicen es que están de acuerdo en la necesidad de construir un escenario europeo que aporte valor añadido. E inmediatamente sugieren que se traslade la propia legislación nacional al ámbito europeo. Ustedes se ríen, pero esta es la realidad: cada día, nos reunimos con varios representantes de diferentes estados miembros que nos dicen que su legislación nacional es muy buena en esta materia.

Todo esto es un proceso en el que los representantes de los estados miembros deben aprender, en asuntos de política de inmigración, a escucharse unos a otros, ya que cada ministerio y cada administración trata de convencer al resto de que tienen buenas experiencias, relacionadas con su cultura. Y es cierto que la inmigración está ligada a la cultura nacional de cada Estado miembro, y que cada uno de ellos considera que tienen realmente la solución. Pero tienen que compartirla, y no siempre se escuchan entre ellos.

En este sentido, ha sido muy difícil intentar construir esta política común, pero no creo que ahora vayamos a dejar de lado el mandato de Tampere. El año que viene supone el final de la agenda –Tampere establecía que mayo de 2004 era el plazo para la construcción de políticas– y hemos de pensar qué haremos a partir de ese momento y evaluar lo que hemos hecho.

En mi opinión, puede avanzarse una valoración. Entiendo, claro, las críticas que se han hecho, y la Comisión está de acuerdo con muchas de las mismas, pero no todo es tan negativo. Podríamos hablar, por ejemplo, de la reunificación familiar: hemos adoptado una directiva después de casi cuatro años de negociación. Estoy de acuerdo en que el nivel de armonización es bajo, y que hay muchas excepciones y cláusulas no obligatorias. Pero a pesar de ello, si se debate con expertos en legislación de extranjería de distintos países, éstos afirman que la legislación nacional ha mejorado gracias a esta directiva, ya que no sólo contempla los principales países de inmigración, sino todos los estados de la Unión Europea. Así, por ejemplo, mirando la legislación griega se constata que no existía siquiera el derecho a la reagrupación familiar. Con la directiva, Grecia podrá incorporar el derecho a la reunificación familiar sin esperar años, y esto es un avance significativo. De la misma manera podemos referirnos a los países de la ampliación: hemos construido un marco de referencia que será adoptado por los diez nuevos estados miembros.

Tenemos poca experiencia tanto en políticas como en legislación de inmigración. Por ello, y en mi opinión, a pesar de tener un marco de referencia que no es perfecto –en realidad, está lejos de ser perfecto– hay que recordar que estamos empezando y que sólo hace cuatro años que tenemos competencias en el tema. Para el próximo año, tendremos, eso espero, un nuevo tratado constitucional que nos garantizará las mismas competencias –tal vez alguna más– y que además significará un cambio fundamental en el procedimiento, al pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada. Ambos elementos nos permitirán mejorar lo que ya hemos empezado.

Hay que añadir que, además, vamos a iniciar la financiación de una serie de programas: no disponemos de estos fondos en la actualidad, pero espero que eso cambie en los próximos años con las nuevas perspectivas financieras. Mediante estos programas habrá una mejor implicación de la Administración y, además, los actores de la sociedad civil que trabajan sobre temas de inmigración tendrán la oportunidad de compartir sus experiencias. Desde mi punto de vista, esto será un importante avance para el próximo año.

Finalmente, otro punto realmente importante es el desarrollo de la cooperación con terceros países. Cuando hablamos de cooperación con terceros países, nos referimos tanto al co-desarrollo (que es como los trabajadores inmigrantes pueden ayudar en el desarrollo de su país de origen) como –desde una perspectiva más represiva– a las políticas de readmisión o al retorno de los inmigrantes irregulares.

Actualmente, lo que está pasando es que los terceros países se acercan a la Comisión para discutir sobre migración. Muchas personas que trabajan en el ámbito de la cooperación para el desarrollo no quieren hablar de cuestiones migratorias porque consideran que la Comisión sólo quiere tratar estos temas con el objetivo de retornar a los inmigrantes hacia sus países de origen o con la intención de mejorar el nivel de desarrollo de los países de origen para así detener la presión migratoria de los mismos. Pero lo cierto es que estas personas no tienen en consideración que los países de origen son quienes quieren discutir sobre migración porque ellos mismos se enfrentan a diferentes aspectos del fenómeno migratorio en sus propios países, y quieren compartir experiencias sobre el tema con la Unión Europea.

En mi opinión, será fundamental que, al hablar de migración, se tomen en consideración diferentes aspectos que incluyan, entre otros, la política exterior. Creo que en este campo, la opinión de la Unión Europea goza de un valor añadido en comparación con la de los estados miembros.

**Jan Niessen**

*Director, Migration Policy Group (MPG)*

### **Introducción**

Durante las últimas décadas, el desarrollo de políticas migratorias internacionales fue suprimido de la agenda política socioeconómica, tanto a nivel europeo como nacional. Tras interrumpir la contratación en los años setenta, Europa se tuvo que enfrentar a una inmigración no solicitada y no deseada, puesto que la gran mayoría de inmigrantes entraban en la UE a través de la reagrupación familiar o como refugiados. Como consecuencia, Europa respondió tomando medidas restrictivas.

Las organizaciones civiles seguían reclamando un enfoque positivo de la inmigración, basado en consideraciones relativas a los derechos humanos y en la valoración de las necesidades socioeconómicas. Con el tiempo, la falta de mano de obra y las perspectivas demográficas acabaron por volver a incluir la inmigración económica en la agenda vinculándola a la consecución de los objetivos de Lisboa e incorporando la inmigración y la integración de la población inmigrante en los distintos mecanismos de diálogo de la UE como la Estrategia Europea de Empleo o los métodos abiertos de coordinación en inserción social y pensiones. En la Cumbre de Tesalónica se decidió la elaboración de un informe anual sobre integración e inmigración.

Ahora que la inmigración está volviendo a formar parte de los debates políticos sobre el futuro de Europa, resulta cada vez más urgente distinguir entre los argumentos poco sinceros y los auténticos contra la inmigración y entre los argumentos erróneos y válidos a favor de ella.

Todavía no se han presentado argumentos convincentes para la inmigración, que contrarresten los argumentos del mercado laboral resumidos en la frase “no los necesitamos, ya hay bastante desempleo entre los ciudadanos nacionales”; los argumentos del fracaso en la integración resumidos en la frase “no los queremos porque no podemos integrarlos”; y los argumentos de fuga de cerebros resumidos en la frase “los inmigrantes son muy necesarios en sus países de origen”.

Una vez se ha reconocido que es indispensable un buen sistema para valorar y seleccionar las necesidades, hay que recurrir a las consultas para favorecer la participación continua de los actores claves (*stakeholders*) en todas las etapas del proceso político: en la decisión de cuáles son las necesida-



des, en cómo contratar a las personas adecuadas para satisfacer estas necesidades y en cómo proporcionar los elementos de integración que acompañen una política de inmigración sostenible. Se tendrán que tomar decisiones difíciles porque se trata de incluir y excluir a personas y existen conflictos de intereses que habrá que reconciliar. Los debates serán duros y en ocasiones emotivos; está claro que deben ser mejores y es aquí donde el European Migration Dialogue (EMD) puede y debe posicionarse.

### **Los términos del debate han cambiado...**

En Europa, la inmigración se desligó de la agenda socioeconómica cuando, a mediados de los setenta, se puso fin a los procesos de contratación. La inmigración por razones laborales fue sustituida gradualmente por la inmigración basada en los procesos de reagrupación familiar, que en 1989 representaba el 90% del flujo total de extranjeros (excluidos los solicitantes de asilo) en Bélgica y Alemania, más del 65% en Francia y el 40% en el Reino Unido. Como respuesta, muchos países, especialmente en el noroeste de Europa, introdujeron medidas para limitar la inmigración por razones familiares. Los gobiernos empezaron a aplicar una definición más limitada del concepto de familia: excluyeron a los miembros en la línea ascendente y redujeron la edad de los hijos dependientes con derecho a la reagrupación familiar. Además de la reagrupación y la formación, también se incrementó el número de solicitudes de asilo durante los noventa, con un punto máximo en 1992, un punto mínimo en 1996, y una tendencia al alza desde entonces. En 1999, se presentaron unas 352.000 solicitudes de asilo en la UE.

Probablemente sería justo decir que en los noventa, Europa tuvo que enfrentarse a una inmigración no solicitada y no deseada. Esto se refleja en los términos utilizados en los debates. Ciertamente se admitió a un buen número de solicitantes de asilo y refugiados, pero se consideraban una carga que había que repartirse entre los países. Las políticas pasaron a basarse en las suposiciones: el asilo se garantizaba cuando no se podía demostrar que estaba manifiestamente infundado. Los cónyuges se reagrupaban una vez establecido el propósito principal del matrimonio. Los falsos solicitantes de asilo, los refugiados económicos, términos utilizados a menudo en el lenguaje oficial, y los inmigrantes clandestinos estaban fuera dispuestos a entrar en Europa por la puerta de atrás para beneficiarse del Estado de bienestar. La gestión y la prevención de la inmigración pasaron a significar la restricción de la inmigración, el control de las fronteras y la lucha contra la inmigración clandestina, el tráfico y el contrabando de seres humanos. La inmigración se asoció con el crimen organizado y el terrorismo (especialmente después del 11 de septiembre). Los inmigrantes se identificaron con los criminales y los terroristas. Los asuntos de seguridad empezaron a copar las agendas políticas a nivel nacional y europeo al mismo tiempo que la readmisión empezó a dominar la relación con los países de origen.

En un buen número de países las tasas de desempleo subieron vertiginosamente, lo cual afectó de manera desproporcionada a las primeras y segundas generaciones de inmigrantes. Las tensiones entre las personas con y sin antecedentes migratorios aumentaron, especialmente en las áreas con mayor concentración de grupos socioeconómicos vulnerables

y donde las personas tenían que competir ante la disminución (en la calidad) de los servicios públicos. Se plantearon interrogantes sobre la capacidad de las sociedades de acogida de superar las diferencias religiosas y culturales entre los diferentes colectivos. En algunos países, la integración de los inmigrantes fue declarada un fracaso total. La identidad nacional se convirtió en un problema, que en ocasiones condujo al reconocimiento público de una preferencia por los inmigrantes de países parecidos (por ejemplo, cristianos y no musulmanes).

Mientras que los gobiernos adoptaban medidas cada vez más restrictivas, la inmigración pasó a ser competencia de los ministerios del Interior y de Justicia y del comisario correspondiente; se consideró que desde allí se podía controlar mejor la inmigración. Por lo general se optaba por un enfoque nacional en lugar de un enfoque común europeo. La mayoría de las veces, las medidas legislativas y de otra índole propuestas por la Comisión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam eran víctimas del clima antiinmigración, donde los temas de inmigración podían afectar la constitución o disolución de gobiernos. La propuesta de una directiva sobre la reagrupación familiar se presentó inicialmente más como un instrumento de integración que como un instrumento de inmigración. Sin embargo, los estados miembros la entendieron como esta segunda opción y la consideraron demasiado liberal. La propuesta de una directiva sobre derechos de residencia y libre circulación de nacionales de terceros países se encalló ante el viejo temor de que esta ley fomentaría la inmigración intracomunitaria de ciudadanos de terceros países y disminuiría la capacidad de control de la inmigración por parte de los gobiernos nacionales. Ambas medidas no fueron adoptadas hasta el 2003, años después de que fueran presentadas y de una forma mucho más debilitada. Es poco probable que las propuestas de directivas sobre la inmigración por motivos económicos, estudio u otros obtengan el apoyo ni siquiera moderado de los estados miembros.

Sin embargo, al tiempo que la agenda legislativa quedaba bloqueada, los términos del debate estaban cambiando en respuesta a la inmigración ininterrumpida, la falta de mano de obra y las perspectivas demográficas. Los gobiernos, que reconocieron que las políticas de control eran incapaces de evitar la inmigración, fueron aceptando cada vez más que la inmigración era y sigue siendo una realidad en Europa. Los flujos de entrada continuaron a falta de unas normas coherentes, dando lugar a "la gestión de la inmigración en ausencia de gestión". En el 2000, el 5,1% de la población de la UE eran no nacionales, de los cuales el 3,5% o 13 millones eran ciudadanos extracomunitarios y el 1,6% o 6 millones eran nacionales de la UE<sup>1</sup>. En el mismo año, la migración neta positiva era de unos 700.000 inmigrantes netos, una tasa de inmigración neta del 0,2% del total de la población de la UE. De estos 700.000, casi tres cuartas partes eran ciudadanos de terceros países. Además de aceptar que la inmigración era una realidad continuada, los gobiernos empezaron a reconocer cada vez más que la inmigración había tenido y podía tener efectos positivos en las sociedades, los mercados laborales y los sistemas de seguridad social europeos.

1. Las cifras de este párrafo se han extraído de: Comisión Europea, *The social situation in the European Union 2002*, p. 21-53 y 65-67.

Uno tras otro, los mecanismos de la UE relativos a la política económica, social y laboral, como la Estrategia Europea de Empleo, el proceso de Integración Social o el Método Abierto de Coordinación aplicado al ámbito de las pensiones entre otros, empezaron a referirse a la inmigración como una opción para hacer frente a los desafíos del cambio demográfico y del mercado laboral.

Por ejemplo, la Estrategia Europea de Empleo ha adoptado en cierta medida la inmigración en sus avances recientes. Un punto clave de la Estrategia son los llamados "objetivos de Lisboa", que incluyen un aumento de la tasa de empleo de la UE del 61% al 70% de cara al 2010, y un incremento del número de mujeres empleadas del 51% al 60%. Si se consiguen estos objetivos, supondrá un aumento del empleo de aproximadamente 20 millones en total, 11-12 millones de los cuales serían mujeres y unos 5 millones serían trabajadores mayores<sup>2</sup>. La consecución de estos objetivos parece cada vez más un desafío, particularmente en el contexto de una ralentización del crecimiento económico y de la creación de empleo. En este sentido, la inmigración se reconoce cada vez más como un factor potencialmente crucial en la apuesta de Europa por "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social". Una comunicación reciente afirma de manera inequívoca que "teniendo en cuenta el envejecimiento y la insuficiencia de cualificaciones relacionada con él, la consecución de los objetivos de Lisboa en 2010 y fechas posteriores dependerá, en particular, de la forma que adopte la inmigración en la UE y de su dinámica"<sup>3</sup>. Mientras que la comunicación reitera que la UE debe ante todo movilizar sus recursos humanos actuales, incluyendo los trabajadores inmigrantes que residen de forma legal en la UE, también deja claro que las políticas migratorias pueden desempeñar un papel importante a la hora de afrontar los desequilibrios del mercado laboral.

En los últimos años, la inmigración ha superado su posición hasta entonces limitada a los ámbitos de la Justicia e Interior y está reclamando un lugar cada vez más importante en los esfuerzos para administrar el amplio espacio económico, social y laboral a nivel europeo. El Informe Anual, que la Comisión se encarga de elaborar, debería servir para señalar los aspectos socioeconómicos más importantes de la inmigración y su importancia en el esfuerzo europeo para alcanzar los objetivos de Lisboa.

### **... pero los argumentos en contra de la inmigración siguen pesando**

El hecho de que la inmigración se haya vuelto a incluir en los debates de política económica y social no significa que los argumentos en contra hayan perdido adeptos. Al contrario, una serie de informes recien-

2. Informe de la Comisión Europea, COM (2002) 9 final, Bruselas, 24.01.2002.

3. Comunicación sobre el Futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE). Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos, 14 de enero de 2003, p.14

tes sobre la gestión de la inmigración en 18 países europeos<sup>4</sup> han puesto de manifiesto que en muchos países europeos todavía no se han adoptado un planteamiento razonable sobre la inmigración y sus distintas formas. Se pueden distinguir tres grupos de argumentos en contra de la inmigración.

En primer lugar, *los argumentos del mercado laboral* (resumidos en “no los necesitamos, ya hay bastante desempleo entre los ciudadanos nacionales”). Esta argumentación ha predominado especialmente en los debates en torno a la ampliación. El proceso de ampliación del 2004 añadirá 10 países con 75 millones de personas a los actuales 15 países y 375 millones. En la actualidad, existen alrededor de 850.000 ciudadanos de los doce países candidatos en la UE. Cerca de 450.000 son polacos, de los cuales las dos terceras partes están en Alemania, y cerca de 160.000 son rumanos. De los 850.000, cerca de 300.000 son trabajadores permanentes procedentes de los países de la Europa Central (CEC). Representan el 0,2% de la mano de obra de la UE, y el 80% de los mismos están trabajando en Alemania y Austria<sup>5</sup>. Según las estimaciones de los expertos, los flujos de inmigración futuros serán modestos, con una previsión de alrededor de 335.000 desplazados (0,1% de la población actual de la UE)<sup>6</sup>.

Sin embargo, la mayoría de los actuales estados miembros limitarán la libertad de movimiento para los ciudadanos de los nuevos estados miembros debido a los temores de que la ampliación pueda suponer un incremento de los flujos migratorios. Alemania y Austria, por ejemplo, han anunciado que utilizarán el total de los siete años máximos del período de transición en relación a los países de Europa Central y del Este. Alemania y Austria tienen además el derecho de introducir medidas complementarias a nivel nacional para enfrentarse a las posibles disfunciones que surjan en algunas regiones debido al suministro de servicios transfronterizos. Más allá del previsible impacto en el mercado laboral, las políticas de los actuales países miembros también pueden verse afectadas por su temor de que este asunto genere antipatías en la opinión pública e influya negativamente en el apoyo público a la ampliación. Esto se ve reforzado también por el hecho de que se vincula a los inmigrantes de Europa Central y del Este con el crimen y el tráfico ilegal.

Los temores que ha levantado la ampliación indican que es necesario mucho más debate e investigación sobre cómo influye la inmigración en la dinámica de los mercados laborales (especificando en qué sectores particulares). En algunos sectores, la inmigración puede tener, durante cierto tiempo, un impacto negativo (por ejemplo en sectores con mano

4. MPG, *EU and US approaches to the management of immigration*, Mayo 2003. Los informes por país pueden encontrarse en el “national migration policy monitor” en [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com)

5. Comisión Europea, *The social situation in the EU 2002*, p. 38.

6. *Enlarging the European Union – achievements and challenges*, Informe de Wim Kok a la Comisión Europea. Instituto Universitario Europeo, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, 26 de marzo de 2003. Las tendencias demográficas en los futuros estados miembros también indican que los potenciales flujos migratorios serán limitados a largo plazo.

de obra no cualificada) y en otros, un impacto positivo (por ejemplo, en las industrias de servicios). Y no sólo afecta a la falta de mano de obra, sino también a los desequilibrios del mercado laboral. En este contexto, los temas demográficos y económicos deben considerarse de manera conjunta. ¿Quién va a contribuir al sistema de pensiones basado en la solidaridad generacional? Es interesante remarcar que los gobiernos, y también la Comisión Europea, tenían información relevante sobre estos aspectos pero no parece que estén dispuestos a utilizarla en los debates políticos<sup>7</sup>.

En segundo lugar, *los argumentos del fracaso en la integración* (resumidos en “no los queremos porque no podemos integrarlos”). La integración ha adquirido un perfil alto en los debates políticos europeos, especialmente desde la Presidencia danesa del 2002. Si bien la integración es un aspecto clave en cualquier debate sobre inmigración, los debates sobre integración en muchos países europeos parecen alejarse de la igualdad y la diversidad para centrarse en la seguridad. Esto se debe tomar en serio y poner en duda cuando sea necesario. Al mismo tiempo, la integración es y va *más allá* de la inserción social. Elaborar una política de integración eficaz exige plantearse cuestiones en diversas áreas políticas y garantizar los derechos de residencia, la igualdad de trato, la no discriminación, la naturalización y la ciudadanía.

También es importante no separar el debate sobre integración de los temas relacionados con la admisión. La integración no es un sustituto de la gestión de la inmigración: la cuestión de “¿necesitamos inmigrantes, y por qué los necesitamos, y a quién necesitamos y cómo los seleccionamos?” es básica y no se puede pasar por alto al hablar de la integración. Del mismo modo que los argumentos a favor de la inmigración se pueden plantear mejor cuando la integración funciona, la integración también saldrá beneficiada si se reconoce (públicamente) que Europa necesita inmigrantes.

En tercer lugar, *los argumentos de fuga de cerebros* (resumidos en “los inmigrantes son muy necesarios en sus países de origen”). La hipótesis es que una vez que los trabajadores emigran, significan una pérdida para su país de origen y para el desarrollo del mismo. Sin embargo, hay que prestar más atención a las diásporas de inmigrantes puesto que participan en diversas prácticas transnacionales (como ayudas, inversiones, intercambios culturales y científicos, activismo político). El tema de las remesas de los inmigrantes exige una reflexión y una acción más decididas. En resumen, los inmigrantes podrían ser una fuente de desarrollo (inmigración para el desarrollo)<sup>8</sup>.

7. Véase Jan Niessen y Yongmi Schibel, *Demographic changes and the consequences for Europe's future. Is immigration an option?*, MPG, 2003.

8. Véase Jan Niessen, *Migration and mobility on the EU foreign policy agenda. Is there a case to be made?* Documento presentado en el PES Group Conference ‘Migration & Development – the missing link’, Parlamento Europeo, Bruselas, 20 de febrero de 2003. Disponible para descargar en [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com).

## Un diálogo europeo sobre inmigración

Una breve perspectiva general sobre los diferentes aspectos del debate demuestra que la inmigración es un fenómeno que afecta a varias esferas de la vida social y económica. En todos estos sectores, los protagonistas claves (*stakeholders*) como los ministerios, los empresarios, los sindicatos y las ONG reflejan sus intereses y preocupaciones. Si bien cada vez está más claro que cualquier forma de inmigración económica debe basarse en una valoración sólida y realista de las necesidades, las valoraciones de los distintos protagonistas a menudo difieren. Los empresarios y los sindicatos, por ejemplo, pueden discrepar en cuestiones de tiempo (¿cuándo son necesarios los inmigrantes?) y sobre sectores económicos (en algunos sectores se necesitan más inmigrantes que en otros). Los gobiernos a menudo incumplen los compromisos y también plantean la cuestión sobre las consecuencias que tendrá para la sociedad la importación de mano de obra.

Conocer las necesidades no significa saber cómo contratar a las personas adecuadas para satisfacer estas necesidades. En otras palabras, ¿cuáles son los criterios de selección? En lenguaje europeo, se ha convertido en un tema importante en el debate sobre integración en determinados países, si la emisión de permisos de residencia permanentes o la concesión de prestaciones sociales depende ahora de la capacidad de los inmigrantes de expresarse en el lenguaje nacional. Algunos países europeos consideraron, durante un tiempo, la posibilidad de adoptar un sistema de puntos al estilo canadiense, pero hasta la fecha no lo han hecho. Finalmente, también hay que tomar algunas decisiones sobre la introducción de un sistema de selección. Los gobiernos tienen indudablemente un papel que desempeñar en la introducción de las reglas de selección, pero ¿cuál es el grado de implicación del sector privado (el grado de privatización de la gestión de la inmigración)? ¿Qué lugar debe ocupar la Unión Europea? ¿Hasta qué punto están dispuestos los estados miembros a centralizar y reforzar los elementos comunes en las políticas de inmigración?

Desde que la inmigración es un asunto de interés nacional, es casi seguro que los debates serán intensos y a veces tensos. Dado que la inmigración trata de personas, los debates serán a menudo emotivos y apasionados. Los protagonistas no gubernamentales contribuyeron de manera clave en la reintroducción de un enfoque más positivo sobre la inmigración y siguen mostrándose muy activos a la hora de contrarrestar los argumentos en contra de ella. Ahora tienen que implicarse más en los debates sobre el diseño y la implementación de las políticas migratorias. Muchas decisiones se seguirán tomando a nivel nacional, pero los mecanismos de la UE, especialmente en el terreno social y laboral, también están adquiriendo un papel relevante. Por lo tanto, los protagonistas no gubernamentales de los estados miembros y a nivel europeo deben trabajar conjuntamente para enlazar los debates estatales y de la UE y para promover una discusión documentada sobre opiniones e iniciativas políticas. Las organizaciones a nivel nacional podrán configurar mejor el debate si están vinculadas con los protagonistas clave de su propio país y de otros países, y si tienen acceso directo a la información sobre los avances europeos. El conocimiento de las iniciativas legislativas así como

de las posiciones gubernamentales y no gubernamentales sobre estas iniciativas podrán ayudar a las organizaciones que trabajan en los estados miembros de la UE y también a los estados de la ampliación y estados asociados a influir en la agenda política europea. Este es el objetivo del European Migration Dialogue (EMD)<sup>9</sup>: relacionar los debates europeos y los debates nacionales y hacerlos extensivos a un grupo más amplio de actores protagonistas a nivel estatal. La Fundación CIDOB y sus colaboradores desempeñan un papel vital en este esfuerzo.

9. El European Migration Dialogue (EMD) es una red de 25 organizaciones en 17 países, coordinada por el MPG. Más información, incluida una lista completa de todos los colaboradores, en [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com)

### Marcelino Oreja Arburúa

*Diputado del Grupo PPE-DE,  
Parlamento Europeo*

#### Introducción

En primer lugar quisiera agradecer a la Fundación CIDOB su inestimable invitación para hablar acerca de la actualidad europea sobre un tema tan importante como es el de la inmigración.

Este es sin duda uno de los grandes asuntos que preocupan actualmente a la sociedad española y que desde Europa tratamos de afrontar. A pesar de que el volumen de la inmigración varía en función de las épocas, la inmigración ha existido y existirá siempre. Para algunos esto es un problema. Para otros es una solución. Yo creo que, ante todo, es una realidad humana, económica y cultural que hay que entender y que hay que gestionar adecuadamente.

Estos inmigrantes constituyen hoy un componente esencial de la fuerza laboral de la Unión Europea y contribuyen de forma importante al desarrollo económico de la Unión. También han contribuido y contribuyen a la diversidad cultural que caracteriza a la actual sociedad europea.

Debemos reconocer que la inmigración ha sido y será beneficiosa tanto para nuestras economías, como para comprender mejor nuestras culturas y tradiciones. Pero no podemos ignorar que cuando preguntamos a los europeos cuál es su opinión sobre la realidad de la inmigración, en todos los sondeos y en todos los países de la Unión Europea nos dicen mayoritariamente que consideran que hay demasiados inmigrantes. Y esto es una primera paradoja, la percepción psicológica de los europeos de que hay demasiados inmigrantes en nuestras sociedades y, al mismo tiempo, que la inmigración es un fenómeno que corresponde a la necesidad de mano de obra del mercado laboral europeo.

Teniendo en cuenta el envejecimiento de las poblaciones de los estados miembros, que es un fenómeno que afectará no solamente a los quince de hoy, sino también a los diez que van a acceder muy próximamente a la Unión Europea, está claro que la inmigración seguirá jugando un papel esencial en la vida económica, social y cultural de Europa. En resumen, el fenómeno de la inmigración continuará. En una Unión ampliada, se necesitará cada vez más mano de obra.



La inmigración esta causada por la necesidad del migrante. Por ello la intensificación de la cooperación económica, el desarrollo de los intercambios comerciales, la ayuda al desarrollo y la prevención de conflictos, son medios para promover la prosperidad económica y reducir así las causas de los movimientos migratorios.

Desde la Unión Europea, estamos intentando presentar una estrategia que compatibilice el objetivo a largo plazo de combatir la pobreza y los factores de inmigración y la agenda a corto plazo que nos plantea la cuestión de cómo gestionar, en conjunto, los flujos migratorios que existen hoy, primando la inmigración legal y combatiendo, al mismo tiempo, la inmigración ilegal.

Esto quiere decir mejorar los documentos de viaje, perfeccionar los controles conjuntos de fronteras, garantizar la cooperación policial y judicial entre los países de la Unión Europea y los países de origen de los inmigrantes, porque eso también lo hacemos en nombre de la dignidad de los propios inmigrantes.

La inmigración, por su propia naturaleza, es un fenómeno transfronterizo y por ello, no puede tratarse a nivel exclusivamente nacional. Desde Europa, debemos entender las realidades nacionales y aportar los mecanismos de cooperación o de armonización necesarios para regular coherentemente los flujos migratorios.

Los orígenes de los flujos migratorios revisten de características diferenciadas en cada país miembro de la UE. Esta realidad afecta, por supuesto, a la Unión Europea y, por tanto, independientemente de los intereses nacionales hacia una más o menos intensa política común de inmigración, hay que aportar soluciones comunes al respecto.

En estos próximos minutos me gustaría trasladarles cuáles han sido hasta ahora las líneas directrices de la Unión Europea en materia de inmigración y cuáles son hoy los asuntos de actualidad en el Parlamento Europeo.

## Los tratados

Desde hace cincuenta años, la cooperación entre los estados miembros en el ámbito de la Justicia e Interior se ha desarrollado a nivel bilateral o en el marco de organizaciones internacionales como Naciones Unidas o el Consejo de Europa.

El **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea** (TCE) preveía entre sus objetivos, en su texto fundacional de 1957, la libre circulación de personas. Sin embargo, ésta se concebía bajo un ángulo económico y referida exclusivamente a los trabajadores. No existía entonces ninguna previsión relativa al cruce de las fronteras, a la inmigración o a la política de visados.

Después de importantes avances como la adopción del **Acta Única Europea** en 1986 y la firma del Acuerdo Schengen, finalmente el **Tratado de la Unión Europea (TUE)** firmado en Maastrich en 1992 incluyó expresamente la colaboración entre los estados miembros en los ámbitos de Justicia e Interior.

**El Tratado de Ámsterdam** (en vigor desde el 1 mayo 1999) introduce el objetivo de convertir la Comunidad en un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Con ello, se pretende que la libre circulación total dentro de la UE sea una realidad; es decir, que tanto los ciudadanos de la UE como los nacionales de países terceros se desplacen por el territorio de la UE como si de un único Estado miembro se tratase.

Para lograrlo, Ámsterdam reorganiza las cuestiones de Justicia y Asuntos de Interior y crea un nuevo título en el Tratado titulado "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas". De este modo, quedan situadas en el ámbito de la Comunidad todas las medidas relativas al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil. Otorga, por tanto, competencia a la UE en esta materia. La Comisión Europea ejerce, pues, el derecho de iniciativa junto con los estados miembros en este área hasta el 2004.

La Unión Europea ya no es sólo una comunidad económica. Hemos constituido una comunidad de valores. Valores comunes a todos los europeos. Como dice el artículo 1 del proyecto de constitución *"una Europa fundada en los valores del respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación"*.

Pero, además, Europa está basada en algunos principios como la diversidad cultural y lingüística. Si creemos en la Europa plural tenemos que pensar en el aspecto positivo de la inmigración. Los inmigrantes deben entender estos valores y compartirlos

## **Protagonistas de la legislación**

Volviendo a los tratados vigentes, la "comunitarización" de la que hablaba sigue, sin embargo, siendo parcial: la Comisión comparte su derecho de iniciativa con los estados miembros, las decisiones del Consejo se adoptan por unanimidad y el Parlamento Europeo no participa directamente en la toma de decisiones y es simplemente consultado. Lo que sin duda es aún un déficit democrático de la Unión Europea.

El **fundamento jurídico** de la inmigración en los tratados se encuentra en el Título IV del Tratado. El apartado 3 del art. 63 TCE dispone que *el Consejo deberá adoptar medidas "sobre política de inmigración en cuanto a las condiciones de entrada y de residencia y normas sobre procedimientos de expedición por los estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar. Así como en lo que se refiere a la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales."*

Por otra parte, puesto que la inmigración ilegal implica, en la mayoría de los casos, redes criminales organizadas que funcionan a escala internacional, también se aplican las disposiciones del Tratado relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal (artículos 29, 30, 31 TUE).

La Comisión y los estados miembros han desarrollado una actividad muy fructífera en los últimos meses. La primera ha lanzado numerosas propuestas y, por su parte, algunos estados miembros, entre ellos España, han trabajado muy intensamente presentando numerosas iniciativas a lo largo de sus correspondientes presidencias de turno del Consejo de la Unión (hay que destacar las conclusiones del Consejo de Sevilla, especialmente dedicadas a la inmigración ilegal).

Desde 1998 en distintos **consejos europeos** se hace referencia expresa a la inmigración. Destacaré los más importantes.

Ya en **el Consejo Europeo de Viena de 1998** los estados miembros apoyaron un plan de acción específico sobre las modalidades óptimas para poner en marcha las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas al establecimiento de un Espacio de Libertad Seguridad y Justicia. En el mismo, se hizo hincapié en la definición de una estrategia global relativa a los fenómenos migratorios.

**El Consejo Europeo de Tampere de 1999** fue un Consejo específicamente dedicado a la creación del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, considerado como un objetivo que revestía la misma importancia que la creación, en su momento, del mercado interior. En sus conclusiones se recoge específicamente que hay que poner fin a la inmigración ilegal y luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos.

Asimismo, se estableció que en relación a la integración en nuestras sociedades de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión se debe, por un lado, garantizar un trato justo hacia los mismos y, por otro, conceder un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible a los ciudadanos de la Unión.

Por último, en el **Consejo Europeo de Sevilla de junio 2002** los jefes de Estado y de Gobierno manifestaron su firme intención de activar la ejecución del programa aprobado en Tampere, haciendo hincapié de nuevo en la lucha contra la inmigración ilegal, como pieza clave de la actuación de la Unión Europea en materia de inmigración.

La lucha contra el terrorismo y la lucha contra la criminalidad organizada, son puntos esenciales para la estabilidad democrática de los países de la Unión Europea. Para eso hay que recordar que muchas veces hay conexiones entre las redes de inmigración clandestinas y las organizaciones de criminalidad transnacional.

Querría subrayar la importancia de establecer mecanismos eficaces para el retorno y la readmisión de inmigrantes ilegales.

Dadas las alarmantes dimensiones de los movimientos migratorios descontrolados y la consecuente necesidad de una acción a nivel europeo, concretaron los siguientes aspectos como principios rectores del papel de la UE en la lucha contra la inmigración ilegal:

En primer lugar, es necesaria una gestión de los flujos migratorios en colaboración con los países de origen.

En segundo lugar, hay que impulsar la integración de los inmigrantes legales, lo que entraña tanto derechos como deberes en lo que se refiere al respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Unión.

Por último, es importante activar las negociaciones de acuerdos de readmisión a nivel europeo, así como aprobar los elementos más importantes de un programa de repatriaciones.

**El Consejo Europeo de Salónica**, que empieza mañana, abordará temas de gran relevancia y urgencia de la Europa de hoy, como son la inmigración y la Convención. En este sentido se transmitirá una vez más el objetivo común de las instituciones y el desarrollo de una política común de inmigración.

## Comisión Europea

Consciente de las dificultades para llegar a acuerdos en el Consejo sobre estos temas tan sensibles y teniendo presente que las negociaciones pueden prolongarse durante meses, la Comisión Europea está haciendo esfuerzos para lanzar propuestas no legislativas (comunicaciones, libros verdes etc.) que permitan a corto plazo avanzar en el establecimiento de una política europea de inmigración.

Las comunicaciones que hay que destacar:

- 1) sobre una política común de inmigración (2000),
- 2) sobre un método abierto de coordinación (2001),
- 3) sobre una política común sobre la inmigración ilegal (2001),
- 4) sobre política común de inmigración ilegal, contrabando y tráfico de seres humanos, fronteras exteriores y retorno (2003),
- 5) sobre inmigración, integración y empleo (2003).

En este sentido es especialmente relevante la **Comunicación de la Comisión sobre un método abierto de coordinación** entre los estados miembros en materia de inmigración.

El método abierto de coordinación constituye un medio de apoyo para el desarrollo de la política comunitaria. Constituye, por tanto, un complemento al marco legislativo en aras de la coordinación de la política común. Se coordinan de esta forma los estados miembros en la adopción de medidas nacionales teniendo en cuenta los criterios definidos en común.

Supone una cooperación al mismo tiempo entre estados, coordinando sus políticas nacionales, intercambiando las mejores prácticas y controlando y evaluando el impacto de la política comunitaria.

Esta comunicación propone que se establezcan seis orientaciones o directrices de actuación aunque los estados miembros sigan siendo responsables de una serie de cuestiones importantes.

La utilización de un método abierto de coordinación especialmente adaptado al campo de la inmigración y como complemento al marco legislativo garantizará el contenido político necesario para alcanzar una elaboración progresiva de una política de la Unión, fundada, al menos inicialmente, en la definición y la puesta a punto de objetivos comunes.

*Directriz nº 1: Elaborar un método global y coordinado de gestión de las migraciones a nivel nacional en el que se tengan debidamente en cuenta los distintos tipos de flujo migratorios: personas admitidas por razones humanitarias, a efectos de una actividad remunerada o independiente, con fines de estudios o formación, de turismo u otros fines no lucrativos.*

*Directriz nº 2: Mejorar la difusión de información sobre las posibilidades legales de entrada en la UE y las consecuencias de la utilización de vías clandestinas.*

*Directriz nº 3: Reforzar la lucha contra la inmigración clandestina, las actividades de tráfico ilegal y la trata de seres humanos.*

*Directriz nº 4: Establecer una política coherente y transparente así como procedimientos de apertura del mercado laboral nacional de los países terceros en el marco de la estrategia europea para el empleo.*

*Directriz nº 5: Integrar las cuestiones relativas a las migraciones en las relaciones con los terceros países y en particular con los países de origen.*

*Directriz nº 6: Garantizar la elaboración de políticas de integración para los nacionales de países terceros que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro.*

Hasta ahora he citado de forma enunciativa los pasos que desde el punto de vista político se han dado en la Unión desde sus principios de cara a establecer una política europea de inmigración.

En estos momentos es necesaria la apertura de una nueva fase en la política de inmigración que incluya la admisión de inmigrantes económicos por canales legales. Tenemos que asumir que las presiones migratorias van a continuar y que nuestras sociedades envejecen y disminuyen y necesitamos inmigrantes.

## **Parlamento Europeo**

En este sentido están debatiéndose en estos momentos en el **Parlamento Europeo** una serie de propuestas que pretenden dar una respuesta legislativa a la necesidad de regular los movimientos migratorios en el ámbito comunitario. Como ejemplos más relevantes:

A) Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y actividades por cuenta propia (2001).

B) La Directiva sobre el derecho de reagrupación familiar (2002).

C) Propuesta de Directiva relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado (2002).

Debemos intentar crear un marco europeo que simplifique y clarifique los procedimientos nacionales, dejando a cada Estado decidir si necesita admitir o no a nuevos inmigrantes. En este sentido, la propuesta de **Directiva 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** juega un papel muy importante a la hora de reforzar la lucha contra el trabajo no declarado y aumentar los esfuerzos por reducir la inmigración ilegal. Esta propuesta constituirá un gran paso adelante para ayudar a los posibles inmigrantes laborales a comprender mejor cómo funcionan los canales legales de admisión en la UE. Se establecerá un procedimiento uniforme de solicitud de admisión, así como un estatuto legal común para los inmigrantes que sean admitidos. Se basa en la aplicación de principios de transparencia, simplicidad y flexibilidad para responder a las necesidades efectivas del mercado de trabajo.

Dicha Directiva contiene un punto muy controvertido a nivel político y es el establecimiento de un sistema de cupos por el que los estados miembros decidirán el número determinado de trabajadores que necesitan y su reparto por sectores de actividad, en función de las necesidades del mercado laboral. Por un lado, este sistema permitiría un reparto equilibrado de flujos masivos de inmigrantes pero, por otro, podría representar una traba a la libre entrada y residencia por razones de trabajo por cuenta ajena o propia.

Es cierto que hay que entender que las necesidades del mercado laboral son distintas en cada país miembro, pero sin duda un mercado laboral más transparente hará que las expectativas de encontrar trabajos apropiados sean más realistas. Aunque la transparencia laboral es uno más entre muchos factores, podría animar a los empresarios de la Unión Europea a invertir también en los países en los que se dispone de ese potencial laboral.

No obstante hay que tener en cuenta que aunque el asilo sí es un derecho, la inmigración económica es una oportunidad; no existe por tanto aquí un derecho subjetivo creado.

El objetivo es establecer un marco común para los estados miembros y determinar definiciones, criterios y procedimientos comunes. Es una vía que aporta un valor a nivel comunitario respetando el derecho de "admisión" y de integración de los estados miembros.

En cuanto al **derecho de reagrupación familiar**, el Parlamento, en el pleno del 8 de abril, incluyó como miembros de la familia al cónyuge del reagrupante, así como a la pareja de hecho reconocida en el Estado miembro, independientemente del sexo; los hijos menores del reagrupante y de su cónyuge, incluidos los hijos adoptivos; los hijos menores, también incluidos los adoptivos del reagrupante o de su cónyuge cuando uno de ellos tenga el derecho de custodia y los tenga a su cargo.

En cuanto al ejercicio del derecho a la reagrupación familiar se mantienen las razones de orden público, seguridad y salud pública para concederlo o no.

Por otro lado, se les concederá los mismos derechos en cuanto a un nacional a la hora de tener acceso a la educación, empleo y formación profesional.

El objetivo es otorgar a los inmigrantes, en la medida de lo posible, derechos y obligaciones equivalentes a los de los nacionales de los estados miembros de la UE. Somos conscientes de que la inmigración legal es un factor de flexibilidad del mercado laboral y de innovación en las sociedades europeas. Por tanto, es necesario clarificar que los inmigrantes legales tienen derechos y obligaciones que permiten mejorar su integración en las sociedades europeas.

Cabe señalar también la adopción por amplia mayoría (3 de junio 2003) del Parlamento de la **Propuesta de Directiva relativa a inmigración por estudios, voluntariado y formación profesional.**

Las migraciones a efectos de estudio, de formación profesional o voluntariado presentan la particularidad de, por una parte, ser por definición temporales y, por otra, independientes de la situación del mercado laboral del Estado de acogida. Se inscriben asimismo en un contexto de enriquecimiento recíproco evidente para los emigrantes que se benefician directamente y también para los estados de origen y de acogida pues contribuyen a una mejor comprensión entre las culturas. La admisión de nacionales de terceros países para su formación se considera por estas razones tradicionalmente de forma positiva. Ya en 1999 los ministros de Educación de 29 estados europeos alegaron que *"la vitalidad y la eficacia de las civilizaciones se miden por difusión cultural hacia otros países. Debemos procurar que el sistema europeo de enseñanza superior ejerza en todo el mundo un atractivo a la altura de sus extraordinarias tradiciones culturales y científicas"*.

Desde la Unión Europea se debe permitir la entrada de inmigrantes por razones de estudios, pero a su vez fomentar su regreso para que contribuyan al crecimiento y desarrollo de sus países de origen. Ello constituye la mejor fórmula de lucha contra la inmigración ilegal.

Se aprobaron propuestas tan interesantes como el que los centros de enseñanza superior o profesional estén legalmente reconocidos y, a su vez, que dispongan de medios suficientes para garantizar el buen aprendizaje del alumno. De esta forma se evita la creación de centros fantasmas que cubran redes de tráfico de personas o centros que viven de la explotación laboral.

Finalmente, se introdujo como una medida de control, el que los alumnos que no progresen suficientemente en sus estudios puedan ver limitado su derecho a trabajar.

Por último me gustaría mencionar el acuerdo político al que llegaron los ministros de Interior, el 5 de junio de este año, relativo a los **residentes de larga duración.**

Básicamente los nacionales de terceros países podrán beneficiarse de un permiso de residencia de larga duración de cinco años. Se rige bajo el principio de igualdad de trato entre los residentes de larga duración y los nacionales (para el empleo, educación y prestaciones sociales).

Por otro lado, obtendrán el reconocimiento de las cualificaciones profesionales según los procedimientos nacionales.

## Convención Europea

Después de ponerles en situación y al día de los últimos progresos en materia de inmigración en la Unión Europea, solamente queda por explicar cuáles van a ser los cambios con el nuevo Tratado Constitucional.

En los **artículos (nuevos) 153 y 163**, se indica que "*la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia*" y que "*desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar la gestión eficaz de los flujos migratorios*".

Por tanto aquí ya se instaura plenamente una política común de inmigración, idea, si recuerdan, introducida en Tampere en 1999.

Permanecen las medidas ya existentes en el artículo 63.3 del Tratado y se **añaden las siguientes** (nuevo artículo 163):

- medidas de expulsión;
- la posibilidad de celebrar acuerdos de readmisión con terceros países de nacionales de terceros países en situación de residencia legal;
- la adopción de medidas que fomenten la acción de los estados para propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, aunque con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los estados miembros.

El **voto** en esta materia queda en **mayoría cualificada** (como una mayoría de estados que represente al menos las 3/5 partes de la población de la Unión) y no ya en unanimidad y la gran mayoría de propuestas legislativas tendrán que pasar ahora por el **debate y aprobación del Parlamento Europeo** (y no ya consultado) que será la institución que más poder asuma en el proceso constitucional.

De esta forma se impedirán los bloqueos continuos que en estos años pasados han impuesto Alemania o Austria a la hora de elaborar una política común de asilo o inmigración.

## Conclusión

No puedo acabar sin mencionar lo que parece obvio. Para asegurar la mayor eficacia de las medidas en materia de inmigración, es necesario concebirlas desde el principio de la cadena. Teniendo en cuenta que los inmigrantes toman la decisión de abandonar sus países de origen, prin-



principalmente movidos por el deseo de mejorar la calidad y condiciones de vida, es esencial que la política europea de inmigración cuente con medidas destinadas a la promoción de la paz, fomentar la estabilidad política, los derechos humanos, los principios democráticos y el desarrollo sostenible económico, social y medioambiental de los países de origen. En definitiva, la gestión de los movimientos migratorios va unida necesariamente al concepto de codesarrollo.

El éxito de una política de inmigración depende, sin duda, de las medidas de integración que deben acompañarla. Por ello, la recepción y la integración deben considerarse como parte esencial de la política general de inmigración. Hay que garantizar, al mismo tiempo, que aquellos que son admitidos legalmente, respeten un contrato cívico con las sociedades de acogida, un contrato que implica derechos pero también obligaciones, tales como la necesidad de aprender la lengua del país de acogida o de respetar valores básicos comunes al contrato social de los países europeos.

Esto implica la acción concertada de los gobiernos, los entes regionales y locales, los inmigrantes y la sociedad civil. Es esencial que los inmigrantes legales participen en la vida social y política de nuestros países, así como en el mercado laboral.

La realidad demuestra que la mano de obra es necesaria y la inmigración legal es un remedio tanto para cubrirla como para estimular el progreso y avanzar hacia una estrategia europea de empleo. Por ello tenemos que aprovechar al máximo el impacto generalmente positivo que los inmigrantes legales surten en la economía y asegurar un equilibrio adecuado de derechos y obligaciones, tanto para ellos como para las comunidades receptoras. Una dinámica social, cultural, política y económica que pueda beneficiar no solamente a los países europeos sino también a los países de origen y a los países de tránsito. Para ello se exige la voluntad, compromiso y franqueza de los responsables políticos y de todos aquellos que, en la sociedad civil, se están comprometiendo con este proyecto de hacer de Europa una zona de paz, de diálogo y de tolerancia.

### Eduard Sagarra

*Profesor de Derecho Internacional Público,  
Universitat de Barcelona y ESADE*

El debate suscitado por la ponente y eurodiputada Anna Terrón resultó muy rico en sus matices, en especial, porque después de la delimitación y encaje que hizo en el contenido y sobre las políticas de inmigración en Europa, se extendió en la dinámica que esta política está generando en los países miembros individualmente y en la propia Unión como entidad política.

Dicho debate fue enfocado desde tres vertientes distintas: a) la opinión de la Comisión como principal motor de las políticas comunitarias; b) el Parlamento Europeo como representación legitimada de los ciudadanos de la Unión; c) las organizaciones no gubernamentales, asociaciones de ciudadanos, individuos y de la propia inmigración como colectivo genérico.

La ponente abordó, en primer lugar, que en la Unión hay una política abierta sobre la inmigración que afecta a los países europeos de acogida y que repercute en los países no miembros de la Unión que generan y producen la inmigración y los flujos migratorios.

Se constata que el espacio europeo es un espacio sin fronteras interiores y que debe, por tanto, tener un estatus único para todos los ciudadanos inmigrantes cuya magnitud se cifra en 30 millones de personas. Compartimentar y poner fronteras exclusivamente para la inmigración es una contradicción.

A partir de la Cumbre de Tampere se plantea como una política comunitaria la previsión de una política común y europea de inmigración, que pueda compaginar dicha política con las leyes restrictivas que van imponiendo los estados miembros y que supone, por tanto, una gran contradicción: se desarrolla una política común europea que se enfrenta a varias políticas y normas internas de carácter restrictivo.

En este marco europeo, la ponente enumera las actuaciones políticas de distinta entidad y cabida, y el ejercicio de las diversas competencias, que van desde el Consejo de Ministros de Justicia e Interior a los agentes sociales, ONG, patronal etc., pasando por las demás instituciones de la Unión como son: el Parlamento, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

La política contradictoria sobre la inmigración, asilo y refugio genera en la ciudadanía una falsa identificación de la inmigración con el miedo, la inseguridad ciudadana, la criminalidad organizada, etc., y cuyos temores se ven multiplicados tras los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y por el terrorismo internacional.

Por todo ello se pregunta Anna Terrón si no sería mejor, y antes que nada, centrarse en el propio concepto de inmigrante. **Y este podría ser “la de cualquier extranjero o cualquier persona identificable de origen diferente al de los países de acogida, en especial, provenientes de los sectores más pobres de la sociedad”.**

En el Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999, se constatan tres realidades:

- Necesidad de gestionar los flujos migratorios de los terceros estados.
- Inexistencia de una política común en materia de asilo.
- Deficiente política de admisión e integración de los inmigrantes como ciudadanos, en el tejido social de la Unión.

Respecto a la política de integración, que es fundamental para un correcto y normal funcionamiento de las sociedades europeas de acogida, se utiliza como medio, el reconocimiento de sus derechos fundamentales a través de la incorporación del derecho originario y en la inclusión de la Constitución para Europa de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

La existencia de un marco jurídico único propiciará una gestión operativa ágil y más eficaz de las distintas políticas de acogida, de empleo, servicios sociales, viviendas etc. Es decir, la existencia junto a los derechos de los ciudadanos de la Unión, fijados inicialmente en el Tratado de Maastricht, de un estatus nuevo que podríamos calificar como el de los ciudadanos de la Unión.

En relación a los terceros países, debe destacarse la necesidad y esfuerzo que tiene que realizar la Unión Europea, en su conjunto, para fomentar el codesarrollo en aquellos y con aquellos países. Desde esta perspectiva, la inmigración es un factor dinámico y sumamente positivo para los países en vías de desarrollo. Consecuentemente deben fomentarse estas relaciones con terceros países pero de forma imaginativa y que favorezcan, realmente, la movilidad de los inmigrantes con programas y dinámicas positivas.

Finalmente la ponente apunta como una finalidad primordial desde la Cumbre de Tampere el hecho de desarrollar e intensificar una política común contra la inmigración ilegal y combatir, con eficacia, las redes de tráfico ilegal de inmigrantes en la Unión y en los países de procedencia.

La lucha contra la inmigración ilegal, especialmente contra las organizaciones que trafican con seres humanos, pasa necesariamente por un modelo de inmigración a nivel de la Unión. Esta lucha sólo se podrá forzar si se impone en todos los estados miembros un único modelo de entrada legal.

Actualmente uno de los graves problemas que ofrece la lucha contra la inmigración ilegal es el tremendo desequilibrio y disparidad de las políticas y normas estatales dictadas y en vigor para luchar contra la inmigración ilegal. Se pregunta la eurodiputada si a corto o a medio plazo puede pensarse en un método, en un sistema sancionador común o en un régimen legal sancionador uniforme para llevar a cabo el principal castigo que un inmigrante pueda sufrir en Europa, que es la expulsión o devolución a su país y la prohibición de entrada en cualquier Estado miembro.

Ante un panorama legislativo y político como el descrito, Anna Terrón confía en que la aprobación de la Constitución para Europa y la competencia que se otorga al Parlamento por vía de la Codecisión haga posible la aprobación y puesta en práctica de una política coherente y común sobre la inmigración, tanto desde una perspectiva de regulación de los flujos, como desde la correcta integración de la inmigración y sus familias en las sociedades de acogida, y, todo ello, dentro de un marco de una provechosa cooperación con los países de salida de los flujos migratorios.

La representante de la Comisión Europea, France Mochel, no se muestra tan pesimista como la ponente a tenor de los resultados y de los objetivos fijados en Tampere. Alega que la Comisión ha intentado implantar una política y legislación comunitaria para obtener un estatus de inmigrante residente, una correcta gestión y política de partenariado y una mejor gestión de cuanto afecte a la inmigración y al asilo.

La ponente France Mochel destaca, sin embargo, que desde Tampere el entorno europeo ha cambiado substancialmente y que la ciudadanía de los estados miembros se ha impregnado de un "miedo latente" hacia la inmigración en general que evidentemente ha distorsionado y dificultado la interpretación e implantación de la agenda de Tampere en las políticas comunitarias y en las propias de los estados miembros en el ámbito interno.