

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Presentación
Narcís Serra

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Presentación
Narcís Serra

PRESENTACIÓN

Narcís Serra

Presidente, Fundación CIDOB

Los textos que se recogen en esta publicación constituyen el conjunto de los escritos y las ponencias de los participantes en el III Seminario Inmigración y Europa, que se celebró en la Fundación CIDOB los días 15 y 16 de diciembre de 2005.

Cada año, el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona y el Programa Migraciones de la Fundación CIDOB organizan este seminario con la voluntad de unir los debates europeos y los debates nacionales y locales con relación al fenómeno de la inmigración. Se pretende, por tanto, dar a las discusiones una aproximación que no incida sólo en las políticas comunes de la Unión Europea sino que también profundice en las implicaciones de este fenómeno en el mundo local.

Esta tercera edición, bajo el título "Inmigración y Derechos de Ciudadanía", pretende abrir el debate sobre el otorgamiento de estos derechos a la población de origen inmigrante. La reflexión sobre los derechos de ciudadanía implica, al mismo tiempo, hablar del modelo de sociedad que queremos y de la capacidad de integración de la población recién llegada que tenemos.

Hay que recordar, de entrada, que la ciudadanía y el otorgamiento de derechos y deberes sólo se pueden plantear cuando existe regularidad de la población inmigrante. A partir de este momento, debates como la integración, la promoción de políticas de igualdad de oportunidades o la movilidad social pueden ser abordados de manera satisfactoria.

Más allá del debate sobre la concesión de derechos de ciudadanía, un fenómeno con tanta potencialidad de transformación como la inmigración se debe estudiar desde múltiples perspectivas. Una de éstas es el debate sobre las políticas de integración de nuestras sociedades de acogida. En este sentido, hay que reconocer el papel que tiene el fenómeno migratorio en el ámbito local. Es en este terreno donde las políticas de gestión e integración de la inmigración tienen mayor incidencia en la vida cotidiana de la población.

La creación de las condiciones de convivencia en el ámbito local se discutirá en la cuarta edición del Seminario Inmigración y Europa, que versará sobre la inmigración y el gobierno local en Europa.

Finalmente, debemos agradecer el apoyo que nos da cada año la Diputación de Barcelona en la organización de estos seminarios y en la edición de la publicación que tenéis en vuestras manos.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Inmigración y políticas de regularización en la Unión Europea

Diferentes tipos de regularización en la legislación de inmigración
Eliseo Aja

Eliseo Aja

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona

El papel excesivo y disfuncional de la regularización extraordinaria en España

Existen enormes diferencias, de todo tipo, entre la inmigración regular y la irregular, tanto para los interesados como para la sociedad. La llegada y estancia legal de la inmigración es el ideal para todo país europeo receptor de un volumen importante de trabajadores extracomunitarios, pero la realidad muestra que la inmigración también llega de manera ilegal, o bien entra en el país legalmente (como turista, por ejemplo), pero se queda como trabajador y se coloca por ello en situación irregular. Ambas situaciones se dan en todos los países, la cuestión es su proporción y los medios empleados para potenciar las vías legales y combatir la irregularidad. Cuando una parte importante de la población inmigrante llega al país o permanece en él de manera irregular, algunos estados, especialmente del sur de Europa (y destacadamente Italia y España), acuden a la realización de una regularización extraordinaria. A pesar de los beneficios inmediatos que aporta, este tipo de regularización genera también muchos inconvenientes, hasta el punto de ser rechazada radicalmente por los países del centro y del norte de Europa porque consideran que la convalidación de la estancia irregular conduce a la devaluación de las vías legales y, a la larga, potencia la inmigración irregular. Algunos países cuentan con mecanismos de regularización individual que permite la legalización, mucho más discreta, de manera excepcional.

En los dos primeros puntos de la exposición se examinan estos dos tipos tan diferentes de regularización (extraordinaria e individual) y en el tercero se apuntan algunas situaciones de ilegalidad generadas por la propia legislación que merecen una reflexión y una reforma.

Significado de la regularización extraordinaria

La regularización extraordinaria es una especie de amnistía decretada por el Gobierno que permite alcanzar un permiso de residencia y trabajo a todos los extranjeros que se encuentren en situación irregular (y que por ello podrían ser expulsados del país) si reúnen algunas condiciones, como llevar cierto tiempo de estancia en el país y poseer medios de vida (normalmente estar trabajando, de forma ilegal, o contar con una oferta o un contrato de trabajo).

Como en otras cuestiones de inmigración, parece existir una diferencia radical entre los países del sur de Europa y los del centro y norte europeos. Como en seguida se verá, España así como Italia ha recurrido en múltiples ocasiones a la regularización; también han recurrido a ella, en menor medida, el resto de estados del sur de Europa, mientras que nunca lo han hecho Alemania y Suiza, ni los países nórdicos. A medio camino, Bélgica aprobó a finales del siglo XX una regularización extraordinaria, que afectó a 50.000 personas, para los solicitantes de asilo que llevaran más de cuatro años en el país, los enfermos de gravedad, los supuestos de *non refoulement*, y aquellos que poseían fuertes vínculos familiares (más de 6 años de residencia) y razones humanitarias, es decir, unas condiciones mucho más restrictivas de las que suelen exigir Italia y España. Se puede llegar a pensar que el volumen de la inmigración irregular existente en los países del sur europeo es por la cercanía a la costa de África, pero la explicación debe ser más compleja, porque la inmensa mayoría de la inmigración irregular entra por los aeropuertos y las carreteras.

La regularización extraordinaria (masiva por definición) parece contar con algunos aspectos mágicos, porque una simple norma dota de estatus legal a miles o centenares de miles de personas que estaban en situación irregular: les libra de la expulsión, les permite trabajar, les facilita la reagrupación familiar, etc. Para los interesados parece un milagro. También presenta ventajas inmediatas para la sociedad receptora: le muestra la dimensión real de la inmigración, le permite cobrar impuestos a los residentes, incrementa las cotizaciones a la seguridad social e incluso mejora automáticamente los indicadores de crecimiento económico del país.

Sin embargo, la regularización extraordinaria representa la confesión del fracaso de la legislación y las políticas de inmigración del país y por ello constituye un obstáculo decisivo para una estrategia seria de control de flujos y, por tanto, de toda la política migratoria a medio y largo plazo. Por supuesto, la regularización no cambia de naturaleza porque se modifique su denominación a "normalización" o cualquier otro término parecido, aunque sí deben apreciarse el mayor o menor rigor de las condiciones que se exijan para acceder a la situación regular y la seriedad de su cumplimiento.

La práctica de la regularización extraordinaria en España

Puede decirse que en España la Ley Orgánica de Extranjería de 1985 (LOE) carecía de los elementos esenciales para canalizar la inmigración y en sí misma fue la primera causa de aparición de la inmigración irregular. Su crecimiento al cabo de un lustro generó suficiente preocupación para impulsar un debate en el Congreso de los Diputados y la aprobación de la primera regularización extraordinaria, en 1991. Su efecto sorprendió a la opinión pública: accedieron a la residencia legal más de 110.000 personas. La operación se repitió en 1996 al aprobarse el nuevo Reglamento, como se ha hecho casi siempre que se ha promulgado una normativa nueva.

En los años siguientes se aplicó otra técnica que parecía una vía de contratación de trabajadores extranjeros, llamado "contingente", porque preveían un número de permisos de trabajo (y residencia) para trabajadores extranjeros según los sectores productivos y las comunidades autónomas (CCAA). Pero en realidad era un mecanismo de regularización porque el permiso de residencia y trabajo se otorgaba a personas que ya estaban en España en situación irregular. El contingente se aplicó entre 1993 y 1999, con una media anual de 40.000 personas. Tan evidente era su carácter de regularización extraordinaria encubierta que no se convocó en 1996, porque este año se realizó la regularización extraordinaria ya citada, como consecuencia del nuevo reglamento.

A partir de 2000 se produce un acelerón tanto normativo como sociológico y los cambios drásticos impiden elaborar una política seria de inmigración, y se multiplica el volumen de inmigración irregular. En el año 2000 se han aprobado dos leyes orgánicas (generales), dos leyes orgánicas más en 2003 (una muy importante) y dos reglamentos generales de desarrollo de la ley (2001 y 2004). En total, seis normas generales en cinco años son demasiadas normas, demasiados cambios, y casi todos han ido acompañados de regularizaciones muy masivas: las primeras afectaron a 400.000 personas y la regularización última, de 2005, ha supuesto la incorporación de 550.000 nuevos residentes a España.

Por tanto, hasta hace poco la vía más importante de llegada de la inmigración a España ha sido la entrada irregular, o más concretamente, la llegada como turista y la permanencia, al acabar el plazo de estancia correspondiente, en situación irregular. Paralelamente, el recurso más frecuente para combatir el volumen de personas en situación irregular ha sido la regularización extraordinaria.

Su realización en 1991, en los años 1993-99 camuflada como contingente, así como las tres regularizaciones del Gobierno de Aznar al inicio del siglo y la más reciente del Gobierno de Rodríguez Zapatero en 2005 conduce a pensar que la mayoría de la población inmigrante que está en España ha pasado alguna vez (o más de una) por la regularización extraordinaria.

La regularización produce evidentes beneficios a corto plazo, ya mencionados, pero tiene consecuencias nefastas a largo plazo, porque una vez que se difunde la idea de regularizaciones frecuentes, se hace muy difícil el control de los flujos y sin éste cualquier política de inmigración carece de solidez. El problema principal no es, por tanto, el efecto llamada tanto como el descrédito de las vías legales para inmigrar.

Así, la primera prueba, y factor a la vez, de la inexistencia de una política de inmigración ha sido la incapacidad de la legislación para configurar una vía legal de entrada y, en consecuencia, el fracaso en el control de flujos, porque la mayoría de las personas inmigrantes han llegado estos años de manera irregular, o se han quedado de manera irregular, o han recaído en la irregularidad después de haber tenido un permiso de residencia (por carecer de contrato de trabajo en el momento de renovar el permiso).

La entrada como turista, con el propósito de buscar trabajo y quedarse, ha sido la más frecuente, mucho más que las pateras, aunque éstas sean muy dramáticas. Pero las grandes bolsas de irregularidad también han sido provocadas por la dificultad para renovar el primer permiso inicial de residencia (sólo un año), en especial en los conseguidos en las regularizaciones, tanto por la precariedad del trabajo de la mayoría de inmigrantes como porque las condiciones y el control de la administración para la renovación ha resultado más exigente que en la primera concesión. Al no aparecer unas vías legales claras de entrada en España, las entradas irregulares vuelven a comenzar tras la regularización. Además, la regularización extraordinaria genera en sí misma la reproducción de la irregularidad, por la generalización de la idea de que entrar en España es suficiente, porque después vendrá una regularización que proporcionará la documentación a todos los que ya estén en el país.

Parece que esta idea es dominante en los países origen de la inmigración, y ello sería una de las causas principales del enorme volumen de la irregularidad en los últimos años, provocando además que las reformas normativas (suponiendo que son correctas y se aplican con eficacia), sean insuficientes mientras no lleguen a generar una opinión pública de signo contrario en los países de origen de la inmigración.

Esta dinámica *inmigración irregular/regularizaciones extraordinarias* manifiesta la incapacidad del Estado para realizar el control de flujos e implica su renuncia práctica a encauzar el fenómeno, por la ignorancia respecto a la dimensión y los caracteres que presenta la nueva inmigración irregular. Semejante ignorancia básica –si no se conoce el volumen de la inmigración difícilmente es posible adivinar sus caracteres y necesidades– afecta negativamente a todas las políticas públicas posibles. La regularización disuelve esta ignorancia pero sólo momentáneamente, porque enseguida la nueva irregularidad tapa los perfiles precisos del fenómeno y además lo hace a un precio tan alto como la imposibilidad de plantear unas vías eficaces de inmigración legal.

La necesidad de una estrategia general que excluya las regularizaciones extraordinarias se encuentra en la base de una política seria de inmigración. Mientras persista la filosofía de la regularización extraordinaria es imposible construir una estrategia sólida de inmigración, porque seguir las vías administrativas para acceder legalmente al permiso de residencia y trabajo en España no compensa al trabajador extranjero si con el riesgo de una situación irregular coexiste la perspectiva de una regularización a corto plazo. A su vez, resultará inevitable un volumen importante de inmigración ilegal si no existe una política de inmigración a medio y largo plazo, si no se agilizan y refuerzan las vías legales de inmigración.

No es el momento de extenderse en las condiciones de una política estratégica semejante pero hay cierto acuerdo en que debe incluir como ejes principales la determinación de criterios claros y efectivos para la fijación y el control de flujos, el cumplimiento de los criterios democráticos que la Constitución impone a todas las normas (también las de extranjería), el acceso efectivo de los extranjeros residentes a los servicios públicos, con igualdad de oportunidades respecto a los autóctonos, y la culminación en su integración social.

Dentro de una estrategia global de la inmigración de este tipo carece de sentido la realización de una regularización extraordinaria. En cambio, hay que prever la recuperación individual de personas en situación irregular, así como la aparición de fallas sectoriales del ordenamiento generadas por problemas concretos de la inmigración. A la existencia de estas situaciones excepcionales se une en España la necesidad de contrarrestar la inmigración irregular que sigue llegando por el efecto de regularizaciones extraordinarias llevadas a cabo durante tantos años.

La regularización individual por arraigo

Si alguien creyó que la amplitud de la última regularización significaba la desaparición de las situaciones de irregularidad, la aparición de primeras estimaciones (polémicas por otra parte) sobre el volumen de una nueva población irregular le habrá desilusionado pocos meses después. Pero es lógico que vuelvan a generarse bolsas de inmigrantes en situación irregular, porque la creencia de que vale la pena intentar una entrada o una estancia irregular perdurará un tiempo, y además existen causas trascendentes, como la generada por la economía sumergida *estructural*, ya que los empresarios que la aprovechan sustituirán a los anteriores trabajadores en situación irregular por otros nuevos. Todo ello en la mejor de las hipótesis de funcionamiento correcto de las vías legales de inmigración previstas por la legislación, supuesto que conviene no sobrevalorar.

En esta situación adquiere su sentido la regularización individual ordinaria, para dar salida a diferentes supuestos excepcionales de irregularidad, evitando que su acumulación conduzca de nuevo a la alternativa disfuncional de la regularización extraordinaria.

El surgimiento de la regularización por arraigo en las leyes de 2000

Con inspiración en varias figuras del derecho comparado que pretenden resolver los casos de inmigrantes en situación irregular cuando sus circunstancias personales excepcionales impiden o desaconsejan la expulsión, sin recurrir a las regularizaciones masivas, las dos leyes orgánicas de 2000 al tiempo que suprimían el falso contingente como vía de regularización, introdujeron la posibilidad de regularización individual cuando un inmigrante llevara un tiempo significativo en España y tuviera trabajo.

En realidad, la reforma fue más compleja, porque la LO 4/2000 supuso un cambio drástico de la regulación, al suprimir la sanción de expulsión para quienes carecieran de permiso de residencia (y de trabajo, con más razón), pero al mismo tiempo la propia ley pretendía dar seriedad al control de flujos y hacer eficaz la vía del contingente y para ello dispuso que los inmigrantes que se acogieran al futuro contingente debían encontrarse en su país de origen. Si la situación de irregularidad no implicaba expulsión (y por tanto se multiplicarían los inmigrantes irregulares) y por otra parte se prohibía que se acogieran al contingente como vía de regularización (al tiempo que se pretendía prescindir de las regularizaciones extraordinarias), había que configurar alguna vía que permitiera la reconversión a la situación legal de quienes la habían perdido y también la necesitaban los nuevos llega-

dos que trabajaban en situación irregular. La respuesta de la LO 4/2000 fue la creación de la llamada regularización individual por arraigo, que es realmente una vía especial para obtener un permiso temporal de un año de residencia (y trabajo, normalmente). Se recogió en el art. 29.3 de la ley: cuando un extranjero lleve en España más de dos años y esté empadronado en un municipio puede obtener un permiso de residencia por un año si cuenta con medios de vida. Transcurrido el año, el residente entra en el sistema general de renovaciones siempre que mantenga el trabajo, pero caerá de nuevo en la irregularidad si en el momento de la renovación del permiso ha perdido el trabajo. Pero si posteriormente volviera a encontrar trabajo, podría recuperar la legalidad a través del mismo sistema.

La diferencia con la regularización extraordinaria es evidente, puesto que se trata de aplicación individual de la norma para recuperar el permiso de residencia, cada uno en el momento en que reúna las condiciones, sin ningún tipo de publicidad ni efecto llamada, y como un derecho de los inmigrantes que llevan ya un tiempo en el país, impulsando su legalización por todas las ventajas que supone para todos (sólo este objetivo es común).

Pero la diferencia con el contingente, al que viene a sustituir en la práctica, también es notable porque no supone un cupo máximo ni requiere adscribir el permiso de trabajo a una actividad determinada (como el contingente); tampoco implica una convocatoria anual sino que se alcanzará el permiso cuando se cumplan las condiciones, aunque entre ellas está la permanencia en España por más de dos años, que fundamenta el arraigo.

La Ley Orgánica 8/2000 que cambió gran parte de los preceptos de la anterior, cuando el Partido Popular alcanzó la mayoría absoluta, no llegó sin embargo a ser una contrarreforma, como se manifiesta también en este punto –tan delicado– del arraigo. El art. 31.3 permite a la Administración (“podrá”, a diferencia de la anterior que lo configuraba como derecho) conceder un permiso de residencia temporal a los extranjeros que ya lo hubieran tenido pero no hubieran podido renovarlo, así como a los extranjeros que acrediten una permanencia en España de cinco años. Este plazo era mucho más largo pero en cambio la primera modalidad (sin plazo de permanencia, pero en la práctica más de un año) resultaba interesante porque efectivamente muchos inmigrantes habían tenido permiso en algún momento y no habían podido renovarlo, principalmente por carecer de trabajo en el momento en que expiraba el primer permiso. Se reenviaba al reglamento la consignación de los requisitos de este permiso, con expresa referencia a la justificación de los medios de vida.

El Reglamento de 2001 desarrolló efectivamente estas formas de arraigo (aún sin este nombre) en el art. 41.1. distinguiendo varias modalidades. En primer lugar, haber gozado de un permiso de residencia anterior, al que se añade la exigencia de dos años de permanencia irregular, que no estaba en la ley, aunque el propio supuesto implicaba una estancia que podría oscilar entre uno y dos años por el permiso previo. El segundo supuesto también es igual que en la ley, cinco años de permanencia continuada, sin especificar, de manera que ha podido ser legal o no, o

bien algunos períodos con permiso de residencia y otros no. Un tercer supuesto contempla a quienes lleven tres años de permanencia si además presentan una situación excepcional de arraigo (aquí aparece el término), considerando como tal –añade– “la incorporación real al mercado de trabajo y los vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles” (41.2.d).

Pero el reglamento y la práctica administrativa propiciaron un desarrollo muy restrictivo de la institución por la vía de exigir el cumplimiento acumulativo de todas las condiciones (tiempo, trabajo y relación familiar) y LO 14/2003 reformó el artículo 31.3, suprimiendo los varios tipos de permiso por arraigo justo cuando podían comenzar a aplicarse. Los sustituyó por un reenvío casi en blanco al reglamento, por la amplitud de elementos que dejaba a la norma reglamentaria.

Tipos de permiso de residencia temporal por arraigo en la normativa vigente

Tras la reforma por la LO de 2003, el art. 31 de la LO 4/2000, reformada por la LO 8/2000, sigue dedicado a la autorización de residencia temporal (entre 90 días y 5 años, a partir de los cuales es permanente); el 31.2 establece los requisitos para obtener una autorización o permiso de residencia personal (sin trabajar, para trabajar o por reagrupación) y el 31.3, que es el que nos interesa, dice:

“La administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente”.

Seguramente la intención de la ley era restringir al máximo las posibilidades del permiso por arraigo, pero como carecía de contenido concreto permitió al nuevo Gobierno de Rodríguez Zapatero elaborar el reglamento del 2004 en un sentido distinto, articulando tres tipos (art. 45), de muy distinto alcance, que se pueden denominar arraigo laboral, arraigo familiar y arraigo social o local, que permite obtener un permiso de residencia y trabajo por un año.

El *arraigo laboral* exige un tiempo de estancia en España de más de dos años (tanto si ha sido regular como si no), y haber tenido una relación laboral por 1 año como mínimo (45.2.a). Lógicamente, tratándose de una persona en situación irregular, por definición, la situación implica que la persona extranjera trabajaba clandestinamente y que la empresa no le había hecho contrato de trabajo ni le había declarado a la Seguridad Social. La clave se encuentra en la demostración de este trabajo, y de forma coherente con la situación. El artículo siguiente exige acreditar la relación laboral y su duración presentando, bien una resolución judicial que la reconozca, bien una resolución administrativa confirmatoria de una acta de infracción de la Inspección de Trabajo.

El País (14-12-05) relata uno de los primeros casos de concesión de un permiso de residencia y trabajo por arraigo laboral, emitido por la Subdelegación del Gobierno de la Comunidad Valenciana, a favor de un

colombiano, gracias a la sentencia de un Juzgado de lo Social de Valencia que condenaba a una empresa por el despido improcedente del trabajador colombiano. Este había solicitado a la empresa de mensajería en la que llevaba trabajando cuatro años que le declarara para poder obtener “los papeles” en el proceso de normalización abierto a mediados de 2005. La empresa reaccionó diciéndole que no volviera al trabajo y el trabajador presentó una demanda por despido improcedente a través de los servicios jurídicos de un sindicato. La sentencia así lo reconoce y condena a la empresa al pago de una indemnización y de los salarios de tramitación.

Pero, sobre todo, la sentencia tiene el efecto de permitir la obtención del permiso de residencia por arraigo laboral, dando la autorización correspondiente al extranjero para la residencia y la búsqueda de un nuevo trabajo. Dada la dificultad de obtener una sentencia o un acta de infracción de la inspección de trabajo que demuestre la existencia de una relación laboral durante al menos un año, esta vía resulta importante por su efecto ejemplificador, incluso como medio de convicción para los empresarios que explotan a los trabajadores extranjeros (no declarándoles a la Seguridad Social y normalmente pagándoles por debajo de lo establecido en el convenio), pero difícilmente será por si misma una vía importante de regularización.

El *arraigo familiar* exige una estancia en España superior a tres años, la obtención de un contrato con una duración mínima de un año, y tener un vínculo familiar directo con otros extranjeros residentes legales, entendiéndose como tal sólo al cónyuge, ascendientes o descendientes directos (padres o hijos). El contrato entre empresario y trabajador se firmará, condicionadamente, en el momento de presentar la solicitud y la eficacia de la autorización queda condicionada a la afiliación y alta del trabajador en la Seguridad Social, a realizar en el plazo de un mes. Pese a la claridad de la exigencia del contrato de trabajo (firmado no antes sino al mismo tiempo que se solicita la autorización, subordinado al alta de la Seguridad Social, momento al que se trae el inicio de la eficacia de la autorización), las condiciones decisivas se encuentran en la permanencia en España durante tres años y en la estrechez de los vínculos familiares que se exigen. También este supuesto tendrá escasa aplicación, puesto que podría obtenerse antes un permiso de residencia a través de la reagrupación familiar (salvo para los ascendientes que tienen un plazo mayor).

En cambio, la letra c) del propio artículo 45.2 del Reglamento incluye un supuesto que no parece de arraigo (porque no hay exigencia de ninguna estancia previa): los extranjeros “hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles”.

El *arraigo social o local* es el supuesto más complejo y que probablemente tendrá más juego como figura de regularización por arraigo. Comparte algunas condiciones con el arraigo familiar (tres años de permanencia, carencia de antecedentes penales, contrato de trabajo por un año al menos) pero contiene un elemento esencial diferente: “un informe que acredite su inserción social emitido por el Ayuntamiento donde tenga su residencia habitual” (45.2.b) del Reglamento).

El Reglamento mismo, en el artículo siguiente, añade que el informe del Ayuntamiento debe reflejar el tiempo de permanencia del interesado, los medios de vida, su grado de conocimiento de la lengua, la inserción en las redes sociales de su entorno, los programas de inserción sociolaboral a los que haya asistido y cualquier otro elemento que sirva para determinar su grado de arraigo.

Como las otras condiciones del arraigo son objetivas (tiempo de permanencia y contrato de trabajo) la valoración del arraigo que conste en el informe municipal resulta sin duda decisiva. Quizás por ello, el propio reglamento introduce algunas disposiciones dirigidas a controlar posibles inexactitudes o excesiva benevolencia de los ayuntamientos, aunque la forma no deja de ser polémica.

En primer lugar, permite que la Administración requiera al solicitante los documentos genéricos necesarios en todos los casos (pasaporte, etc.), pero también "otros documentos que sean necesarios para justificar los motivos de la solicitud" teniendo por desistida su petición si no los aporta en el plazo de un mes (46.4).

En segundo lugar, permite a la Administración citar al solicitante para una entrevista, a la que acudirán dos representantes de la Administración y un intérprete, si es necesario (en cambio no se refiere a un posible abogado, aunque es evidente que podría asistir) que se reflejará en un acta. La norma reglamentaria refleja la desconfianza que la inspiró: "Si los representantes de la Administración llegaran al convencimiento de que existen indicios suficientes para dudar de la identidad de las personas, de la validez de los documentos o de la veracidad de otras circunstancias en que se ha basado la autorización (sic), se recomendará la denegación de la autorización y se remitirá copia del acta al organismo competente para resolver. En caso de que surgieran dudas sobre el criterio a seguir, el órgano competente deberá elevar la consulta correspondiente a la Dirección General de Inmigración" (46.5 Reglamento). Una larga instrucción de la misma dirección general, aprobada en junio de 2005, abunda en este tipo de burocrática desconfianza, sin aportar alternativas serias a las necesidades de los ayuntamientos.

Porque el factor que convierte a este tipo de arraigo en principal es que él mismo art. 46.2.c) permite al Ayuntamiento "recomendar" que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes. A pesar de que el 46.7 parece exigir el alta en la Seguridad Social para la perfección del permiso de residencia, parecería más lógico eximirlo en este supuesto, si el informe del Ayuntamiento recomienda que no se exija el contrato de trabajo.

Muy correctamente, el arraigo es una de las excepciones de la inadmisión a trámite de las solicitudes presentadas por extranjeros con una orden de expulsión, y el otorgamiento de la autorización temporal tampoco exige la consideración de la situación nacional de empleo ni límite geográfico o de actividad en el permiso de trabajo. Algunas condiciones son comunes a todos los permisos por arraigo:

- La duración de la autorización por un año y de la primera renovación por otro año (45.6); después se producirá la aplicación de la normativa general sobre renovación de permisos.
- La autorización de residencia por arraigo comporta en todos los casos la autorización para trabajar (45.7).
- Las autorizaciones deberán ser solicitadas personalmente por el interesado y no requerirán visado (46).
- Se requerirá la presentación del pasaporte y de la documentación acreditativa de cada uno de los tipos de arraigo, así como certificado de antecedentes penales (46, varios apartados).

Es obvia la diferencia entre estos tipos de arraigo que está vigente y los previstos por el reglamento anterior y conviene esperar a la práctica para ver el alcance de las normas expuestas, pero se nota especialmente la desaparición de la regularización personal por transcurso del tiempo de la anterior normativa (5 años), que podía ser útil como cláusula de cierre para situaciones difíciles.

La necesidad de configurar un estatuto jurídico para los extranjeros expulsados que no pueden ser repatriados

En España, como en los demás países europeos, la expulsión es la sanción más rotunda para los extranjeros que carecen de permiso de residencia que se encuentran en situación irregular. A la vista del volumen que alcanza esta irregularidad en España es fácil concluir que el número de expulsiones dictado cada año es muy alto. Pero el proceso de ejecución de una orden de expulsión no es sencillo y diferentes razones pueden impedir su ejecución, desde el coste económico del viaje (por ejemplo, a China) y otras dificultades administrativas, hasta la negativa de los países de origen a readmitir a sus ciudadanos, así como las previsiones legales y de derecho internacional que prohíben la expulsión cuando pone en peligro la vida, integridad física y otros derechos del extranjero. En distintos momentos se ha reconocido oficialmente que, de hecho, la expulsión sólo se realiza en una minoría de casos, que en los últimos años oscila en torno a una tercera parte de las miles de expulsiones decretadas. Cada año, por tanto, la propia normativa de extranjería genera la aparición de decenas de miles de irregulares expulsados que continúan en España porque alguna circunstancia impide a la administración la ejecución de la sanción de expulsión.

No se trata de examinar ahora el alcance de estas causas, pero sí hay que subrayar el carácter estructural de la inejecución de las órdenes de expulsión, común a la práctica totalidad de países europeos. Un esfuerzo económico y administrativo mayor podría incrementar el porcentaje de resoluciones efectivamente ejecutadas, pero en todo caso una amplia parte de las mismas resultará imposible de ejecutar por las propias limitaciones jurídicas inherentes al Estado de Derecho (supuestos de *non refoulement*, carencia de familiares en el país de origen) y, por tanto, esta situación de una persona sancionada con una expulsión que no se ejecuta no puede considerarse un simple problema de eficacia administrativa sino que constituye un supuesto de garantía de derechos humanos.

La normativa actual carece de solución para el problema: la resolución de expulsión supone la pérdida del permiso de residencia, independientemente de su ejecución, pero no existe consideración específica del estatuto jurídico del extranjero con una orden de expulsión que, por alguna razón, no pueda ejecutarse. Los problemas que derivan de esta laguna legal y de la consiguiente indefinición de la situación del extranjero afectado son graves, porque el extranjero se encuentra en una especie de limbo jurídico que le impide trabajar y acceder a los servicios sociales. Las vías legales hipotéticas de corrección (revocación o prescripción) resultan prácticamente inviables, por los difíciles requisitos de la revocación de la decisión de expulsión adoptada por la propia Administración y la amplitud del plazo (diez años) que requiere la prescripción de la sanción, y las dificultades de actuación son especialmente relevantes, si cabe, para las administraciones prestadoras de servicios.

Para encontrar una solución a la situación, de *lege ferenda*, conviene explicitar el conflicto de bienes que supone a fin de lograr su protección más adecuada: por una parte, el mantenimiento de la decisión administrativa adoptada en aplicación de la ley (se entiende que la decisión de expulsión se adopta con toda legalidad), y por otra, la dignidad de una persona que ni puede trabajar ni optar a solución legal alguna para su manutención.

La situación de los miles de extranjeros que cada año reciben una orden de expulsión que no se puede ejecutar parece ser contraria al principio de la dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad que proclama el art. 10.1 de la Constitución y ello debería conducir a una urgente reforma normativa que, como sucede en otros estados europeos, tome en consideración tanto la finalidad pública que han conducido a la expulsión como la dignidad del extranjero que precisa un desarrollo vital mínimo mientras la expulsión no sea posible. Incluso razones más pragmáticas deberían evitar la creación de bolsas de marginación como pueden formarse a partir de estos extranjeros sin alternativas legales de trabajo ni acceso a los servicios sociales.

En esta línea, el derecho alemán tradicional (y en términos formalmente diferentes pero preocupados por la misma situación también el nuevo derecho) propone una solución que puede resumirse en los siguientes términos: previsión de un procedimiento administrativo que permita acordar un estatuto precario para los extranjeros con una orden de expulsión que no se puede ejecutar, de manera que se mantiene la posibilidad de proceder a la ejecución de la expulsión pero no se excluye la recepción de ayudas sociales o, excepcionalmente, el acceso al trabajo. Existe además un plazo máximo de duración de este estatuto que, una vez transcurrido sin culpa del extranjero, posibilita el tránsito a la regularidad.

En Suiza y otros países existen previsiones semejantes y, basadas en ellas, pueden avanzarse algunas ideas básicas para una reforma legal que parece urgente, desde todos los puntos de vista.

El carácter precario de la permanencia del extranjero expulsado ha de acompañar a cualquier solución que se adopte (sea concesión de un permiso temporal o suspensión de los efectos de la expulsión por un cierto plazo), de manera que se mantenga la posibilidad de realizar la expulsión en cuanto desaparezcan las condiciones que han impedido su ejecución.

Así la posibilidad de desarrollo vital del extranjero que ha sido sancionado con expulsión no significa renunciar al ejercicio de la potestad punitiva cuando desaparezcan tales obstáculos.

El contenido principal del estatuto del expulsado pendiente de repatriación ha de posibilitar la asistencia social y el acceso al trabajo. Este sería el mínimo de derechos para el extranjero pendiente de expulsión, que debiera incluir el acceso a programas de formación e inserción laboral, todo ello sin perjuicio de la ejecución de la expulsión en cualquier momento.

El fundamento de este estatuto consiste en que el extranjero con orden de expulsión no ejecutada se encuentra en esta situación porque la Administración, por motivos no imputables al extranjero, no ha conseguido llevar a buen término su decisión, actuando con respeto a los principios del Estado de Derecho; por tanto, el extranjero no tiene más remedio que permanecer en España y ello exige que se le permita una subsistencia mínima.

Cabe plantearse la alternativa entre un estatuto que sea simple resultado de la no realización de la expulsión y un estatuto que consista en una situación de tolerancia como respuesta excepcional de la Administración adoptada mediante el procedimiento adecuado. En este segundo caso se trata incluso de formalizar la existencia de obstáculos a la expulsión de manera individual, valorando tanto la situación personal del extranjero como los bienes jurídicos protegidos por la sanción de expulsión y las causas de imposibilidad de ejecutarla. Esto permitiría que la ponderación de ambas finalidades diera lugar a resultados muy diversos de acuerdo con la situación fáctica del extranjero, la infracción cometida, las causas que impiden la ejecución de la expulsión o los intereses públicos presentes en el caso concreto, en especial a la búsqueda de situaciones intermedias que permitan simultáneamente una eventual ejecución de la expulsión y el desarrollo vital mínimo del extranjero.

Sería conveniente prever un procedimiento con participación de las administraciones autonómicas y locales en la decisión, porque suelen ser estas administraciones las que cobran conciencia de la situación especialmente grave desde el punto de vista social de un extranjero, o las que han de resolver problemas de orden público o de riesgo social derivados de la situación marginal de este grupo de personas. Por esto parece razonable establecer una vía formalizada que permita a las administraciones afectadas ponerse en contacto y discutir una solución que necesita de la actuación de todas ellas. Sin que la competencia para resolver deje de pertenecer a la Administración del Estado cabe prever mecanismos de informes preceptivos o incluso deberes de especial consideración de la opinión de las otras administraciones que mejoren el proceso de decisión.

Un enfoque realista para los menores inmigrantes en desamparo

El sector de los menores inmigrantes que se encuentran solos y en situación de desamparo, especialmente en algunas ciudades grandes, resulta un sector poco numeroso –en términos relativos– pero despierta una

gran atención de los medios de comunicación por diferentes razones. La inmigración en este caso, como en tantos otros ámbitos jurídicos, obliga a replantear el enfoque del derecho que se venía manteniendo (la protección de menores), aunque en este caso se trataría especialmente de introducir un enfoque un poco realista, de acuerdo con las características que presenta el sector social.

El estatus internacional y constitucional de los menores

Los niños han sido siempre, y continúan siendo, la parte más débil de la sociedad y, por tanto, es lógico que las leyes hayan perseguido los abusos más frecuentes (las primeras leyes inglesas a mediados del siglo XIX introdujeron la prohibición del trabajo hasta los 10 y los 12 años) y hayan creado instituciones específicas para la protección de los menores, como hizo por primera vez en España una ley de 1904). También esta debilidad de los niños explica –en los parámetros de la historia del derecho– que hayan sido las normas del derecho internacional las más avanzadas en su protección; tras una primera Declaración de Ginebra de 1924, la ONU formuló la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y más recientemente ha aprobado la Convención sobre los Derechos del Menor, de 1989, que es un auténtico tratado internacional de obligado cumplimiento para todos los estados signatarios (España lo ratificó en 1990).

La Constitución española de 1978 conectó con esta misma dinámica moderna de atender la protección de los menores porque en el art. 39.4 realiza un avance poco frecuente al recoger los progresos que pueda realizar el derecho internacional, diciendo:

“Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”.

Esta remisión significa una “constitucionalización” de los acuerdos internacionales que protejan a los menores, no sólo como hace en general el art. 10.2 CE al utilizar los tratados como interpretación del derecho interno sino de forma mucho más rigurosa y estricta, provocando la inconstitucionalidad de las leyes y demás normas españolas que resulten contrarias al contenido de los tratados que protegen a los menores.

La trascendencia de esta opción se ha manifestado en la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Menor, aprobada diez años después de la Constitución, porque dota de fuerza normativa constitucional al contenido de la Convención, que es francamente avanzado. Aunque aquí se limite a una mera referencia, es preciso tener en cuenta que la Convención prohíbe la distinción de la protección pública entre los nacionales y los extranjeros, que configura el “interés superior del menor” como criterio de las decisiones públicas, y que reconoce como voluntad del menor la expresión que él mismo realice, aunque su influencia venga modulada por la edad. A partir de estos principios jurídicos la Convención recoge derechos de los menores configurados como auténticos derechos públicos subjetivos merecedores de la máxima garantía.

Si la primera ley de extranjería ignoró a los menores, las leyes de 2000 les prestó una atención que no ha cesado de crecer y se mani-

fiesta también en las normas reglamentarias, tanto del Estado como de las CCAA, que son las competentes en cuanto a los servicios de protección de menores. De hecho, la tutela de menores inmigrantes no acompañados por familiares o adultos implica a las diversas administraciones públicas. La detección de menores en esta situación corresponde tanto a los servicios sociales de los entes locales o de la Comunidad Autónoma correspondiente como a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. La atención de urgencia al menor y todo el proceso hasta la declaración y asunción de la tutela del menor corresponde a las CCAA, pero si se produjera la repatriación del menor a su país de origen la operación sería realizada por el Estado. Todo este proceso deriva de la regulación realizada por el art. 35 de la LO 4/2000 y en los artículos correspondientes del Reglamento, que han sido objeto de varias reformas menores.

Las CCAA, además de prestar asistencia material y personal a los menores, realizan la tramitación de su documentación de residencia y trabajo (e incluso nacionalidad), y aseguran la formación educativa y laboral necesarias para transitar hacia la mayoría de edad. En cada comunidad autónoma la tutela corresponde a la dirección general correspondiente de atención a los menores, generalmente encuadrada en la Consejería de Bienestar Social o denominación equivalente.

La característica específica de los menores inmigrantes consiste en que su faceta de menores implica que no se pueda aplicar sin más la sanción de expulsión prevista por la ley de extranjería. El art. 35.3 de la ley vigente plantea dos alternativas: la devolución al país de origen o aquel en que se encontraran sus familiares (en virtud de un supuesto principio de reagrupación familiar) o su permanencia en España, tutelados por la Administración pública. Esta regulación podría parecer razonable hace diez años, porque había muy pocos menores extranjeros sin familiares en España y los que había podían integrarse en las previsiones generales, pensadas para los menores españoles que precisaban la tutela de la Administración pública por las deficiencias familiares. Cuando la inmigración se incrementa, especialmente a partir de los años noventa, también aumenta el número de jóvenes extranjeros que llegan con sus padres, son reagrupados o incluso ya nacen aquí. Naturalmente la institución de la protección de menores les es aplicable igual que a los nacionales, pero el fenómeno que ahora abordamos es muy distinto y específico.

Las exigencias particulares del fenómeno actual de los menores no acompañados de origen marroquí

Entre 1998 y 1999 en las principales ciudades españolas o en sus áreas metropolitanas aparecen grupos de jóvenes, mayoritariamente entre 14 y 17 años, provenientes de Marruecos que han entrado en España de forma ilegal (en los bajos de los camiones, en pateras...) y sin tener ningún familiar que les pueda ayudar. Inicialmente estos jóvenes pretenden trabajar y enviar dinero a su familia y por ello rechazan continuar estudiando y permanecer en residencias de menores, o si lo aceptan como mal menor, se escapan en cuanto aparece algún problema. Si en la primera etapa pueden ser unos cuantos cen-

tenares, hacia el año 2005 se habla de algunos millares, pero al manejarse cifras de paso por las residencias oficiales probablemente se tiene poco en cuenta que son jóvenes que entran y son detectados por Andalucía, pasan a Madrid y se trasladan después a Barcelona o Bilbao, cuando no siguen a Marsella u otras ciudades europeas, casi siempre aprovechando las ayudas públicas pero huyendo al mismo tiempo del sometimiento a los planes de formación, cuando existen. Aunque es difícil generalizar, la mayoría malviven entre las residencias públicas y los pequeños trabajos o/y los hurtos, pero suscitan un enorme recelo en la opinión pública por la amenaza para la seguridad pública que pueden representar. La propia aparición en las ciudades y su deambular como grupos relativamente numerosos de jóvenes árabes contribuye a suscitar inquietud social.

El art. 92 del Reglamento de 2004 vigente desarrolla las dos alternativas previstas por la ley de extranjería para los menores en situación irregular que carecen de familiares en España, la repatriación o la asunción por la protección de menores.

La decisión sobre el retorno al país de origen corresponde al Estado (Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno), tras el informe de los servicios de protección de menores de la comunidad autónoma, y después de haber oído al menor, y se acordará sólo si concurren las condiciones para la reagrupación familiar del menor o para su adecuada tutela por los servicios de protección de menores del país de origen. Añade el 92.4, 5º párrafo que no procederá la repatriación cuando se hubiera verificado la existencia de riesgo para la integridad del menor o persecución sobre él o sus familiares.

El núm. 5 del art. 92 plantea la alternativa: "Transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores..." si la repatriación no hubiera sido posible, se procederá a otorgar al joven la autorización de residencia y quedará bajo la tutela de la protección de menores. Si alcanzara la mayoría de edad sin tener aún la autorización, la entidad de protección recomendará que se le conceda una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales.

Esta normativa, reformada tras la aparición pública de los grupos de menores sin familia manifiesta ya no acompañados revela ya el alejamiento respecto al principio garantista de la Convención: frente al principio del interés superior del menor se baraja un supuesto principio de reagrupación familiar del menor, la posibilidad de retorno al país de origen o aquel en que se encuentren los familiares se amplía enormemente en el reglamento a un supuesto distinto, la tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen, y finalmente el reglamento abre la mano a la discrecionalidad de la administración al aceptar el retorno con la única salvedad de que "se hubiere verificado" (¿cómo?) la inexistencia de riesgo para la integridad del menor o persecución de sus familiares.

Pero la práctica administrativa es aún peor que la norma. Parece que los menores tratados por las administraciones autonómicas carecen de todo programa de formación (limitándose a pasar el tiempo), la

situación de los centros de protección de menores es tan lamentable e insuficiente que ha sido denunciada por varios informes del Defensor del Pueblo y de las instituciones equivalentes de las CCAA, y en general destaca la falta de medios, aunque esta afirmación exigiría un repaso de las CCAA para comparar las plazas disponibles y las necesarias para atender a los jóvenes inmigrantes sin familia.

Pero en realidad el problema principal es la falta de ideas claras respecto al tratamiento que merecen estos jóvenes inmigrantes, una vez comprobada que su estancia en España responde a un proyecto inmigratorio mal planteado (porque la minoría de edad o su falta de preparación les impide trabajar como desearían) y no tiene nada que ver con los supuestos generales de protección de menores. Obviamente se trataría de imaginar un plan de formación específico que respetara el criterio de que los menores no trabajen pero al mismo tiempo responda mínimamente a sus expectativas, y si parece arriesgado moverse en esta dirección por el eventual efecto llamada, pactar con Marruecos las condiciones de su protección eficaz.

La respuesta más general no ha seguido esta orientación sino que se ha movido, tanto en el Estado como en las CCAA, por la vía de aumentar la represión: en 2002 Cataluña reformó la ley para permitir la privación de libertad por períodos de un mes prorrogables –sin intervención del juez– y en el año 2003 se hizo famosa una circular del Fiscal General del Estado que recomendaba la repatriación sistemática de los menores, desautorizando la protección internacional y constitucional.

La segunda vía, orientar a los menores hacia la formación profesional, ha tardado tanto en abrirse paso y lo hace de manera tan cicatera que apenas puede considerarse una realidad. Recientemente, a principios de diciembre (2005) informaban fuentes oficiales sobre el número de estos menores y las escasas repatriaciones realizadas durante el año: de los 4.441 menores acogidos en centros de protección, sólo 81 han sido repatriados a Marruecos. El comentario que realiza el titular del diario *El País* no parece muy favorable a los derechos de los menores (“Las garantías legales y la escasa respuesta de Marruecos frenaron las devoluciones en 2004”) pero resulta aún más significativa la solución que propone la administración y recoge el mismo diario: “España contribuirá a la construcción en Marruecos de dos centros con capacidad para cincuenta personas cada uno”.

Seguramente la legislación internacional es poco adecuada a las nuevas situaciones que genera la inmigración y las normas deben responder a ritmos de cambio acelerados, pero la falta de interés y de medios de la Administración queda representada por esa oferta de 100 plazas de formación para un colectivo que, yendo a contracorriente de todas las leyes, suma 4.500 jóvenes, según la propia Administración.

Nota bibliográfica

La situación irregular de los inmigrantes tiene bastantes estudios sociológicos pero pocos jurídicos. Entre estos destaca, Pablo SANTOLAYA, "Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004)", en AJA E. y ARANGO, J., *Veinte años de inmigración en España*, Barcelona, Cidob, 2006, pp. 129-144. La configuración del arraigo por el reglamento de 2004 es aún reciente, pero pueden verse noticias y comentarios en la excelente página de extranjería del Colegio de Abogados de Zaragoza. La propuesta de un estatuto precario para los inmigrantes que reciban una orden de expulsión que no se ejecuta se debe sobre todo a Eduard ROIG y sus ideas, expuestas en varias publicaciones, y que pueden verse resumidas en "La situació de l'estranger objecte d'una expulsió no executada", *Anuari de la immigració a Catalunya, 2000*, Barcelona, Ed. Mediterrània. P. 57-60. Sobre los menores, incluyendo la reforma de la ley catalana citada, David MOYA, "La intervención sobre los menores inmigrantes desamparados en Cataluña", en *Revista Migraciones*, num. 12, 2002, pp. 103-139 y Angeles de PALMA, "La instrucció 3/2003 del fiscal general de l'Estat sobre la procedencia del retorn d'estrangers menors d'edad que pretenquin entrar il·legalment a Espanya i en els quals no concorri la situació jurídica de desemparament", *La immigració a Catalunya avui, Anuari, 2003*, Barcelona, 2004, Ed. Mediterrània, pp. 104-113. En general, entre otros, el libro coordinado por E.AJA y D. MOYA, *Els menors immigrants en desemparament a Catalunya*, Barcelona, F. Pi i Sunyer, 2003.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Inmigración y políticas de regularización en la Unión Europea

Inmigración y políticas de regularización en la Unión Europea
Maria Luisa Casado

M^a Luisa Casado López

Coordinadora Técnica de Asuntos Internacionales, Dirección General de Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Introducción

Europa ha sido siempre un continente marcado por movimientos migratorios muy acusados: inmigraciones e invasiones desde los continentes africano y asiático en tiempos pretéritos, emigración masiva hacia el Nuevo Mundo, primero, y Australia y Nueva Zelanda después, para huir de guerras, persecuciones religiosas y hambrunas, desplazamientos dentro del continente por motivos bélicos y económicos en los siglos XIX y XX, para últimamente volver a ser tierra de inmigración.

En lo que respecta a la Unión Europea de 25 Estados, a los que hay que sumar los países del Espacio Económico Europeo –Noruega, Suiza e Islandia–, los movimientos migratorios hacia éstos han sido y siguen siendo muy dispares, con un denominador común, la entrada a una tierra que promete mejores condiciones de vida que el suelo propio. Esta entrada se ha realizado de forma más o menos ordenada, legal o ilegalmente, pero es el componente económico y laboral, real o imaginado, el que constituye su denominador común y el polo de atracción para el emigrante.

Algunos países como Suiza, Alemania, Francia o Reino Unido han forjado, a partir de los años sesenta del pasado siglo, su potencial económico gracias a la llegada masiva de inmigrantes, procedentes casi todos ellos, de la misma Europa o de la cercana Turquía, en el caso de Alemania o Austria. Esta llegada se realizaba, en la mayoría de los casos, ordenadamente y cumpliendo los inmigrantes unos requisitos muy estrictos, dictados por las autoridades de los países de acogida: certificados médicos, de penales y de competencias profesionales. Otros países, como España, Italia, Portugal y Grecia, han pasado de países emisores de mano de obra emigrante a ser países de acogida de flujos migratorios; una acogida masiva, poco ordenada, al menos en los últimos años y en lo que a España se refiere.

El concepto de regularización en la Unión Europea

Este concepto responde a la necesidad que han experimentado, en los últimos 25 años, una serie de países de ordenar la gestión de una población

inmigrante, que por diferentes causas carece de documentación, ha entrado en el país de forma irregular, o una vez en él su situación ha pasado a ser ilegal, según la normativa en materia de extranjería del país en cuestión.

Se puede definir la regularización como *“la concesión por un Estado de un permiso de residencia a una persona de nacionalidad extranjera que reside ilegalmente en su territorio”* (Informe de síntesis sobre la Comparación de las regularizaciones de extranjeros ilegales en la UE, elaborado por el equipo de coordinación de la Red Académica Odisea, de la Université Libre de Bruxelles).

Es muy difícil estimar el número de inmigrantes indocumentados por país, entre otras cosas porque el inmigrante ilegal, a efectos oficiales, es virtual, aunque hay fuentes que permiten realizar esa estimación: policía, ministerios del Interior, ONG, ayuntamientos, etc. El informe mencionado también establece una tipología de las regularizaciones:

Permanente, sin restricción en el tiempo, sin tomar en consideración la fecha de entrada del inmigrante en el país, o puntual, estableciendo dicha fecha;

De hechos consumados, basada en criterios económicos o geográficos e individual, que deja a la autoridad competente un margen amplio de apreciación, o colectiva, basada en criterios de evaluación colectivos;

De protección a las personas, para evitar daños derivados de una expulsión;

De oportunidad, generosidad o amnistía, como se denomina en los países de habla sajona, prerrogativa soberana del Estado;

Organizada o desorganizada, individual o residual.

Estas categorías no son excluyentes y, es más, los programas de regularización constituyen una combinación de las cinco categorías.

Inventario de regularizaciones recientes en la UE

Alemania

Su legislación de extranjería no permite las regularizaciones masivas y de hechos consumados y ha sido uno de los países que más ha criticado el reciente proceso de normalización español. Cuentan con un 9% de población extranjera y sólo han realizado dos procesos de regularización de tipo puntual, uno en marzo de 1996, para demandantes de asilo que se encontraban en el Estado antes del 1 de julio de 1990 y del que se beneficiaron 7.856 inmigrantes, y el segundo en noviembre de 1999, para las familias de demandantes de asilo con un menor al menos en la familia y entrados en Alemania antes del 1 de julio de 1993; 23.000 personas se han beneficiado de este proceso. La regularización permanente sólo se aplica a los casos de protección y el país no acepta regularizar a personas que han permanecido ilegalmente. No tienen prevista ninguna regularización.

Bélgica

En 1990 el porcentaje de inmigrantes era del 9,3% y ha descendido al 8,3% en el año 2000. Esta población se constituyó con inmigrantes legales con fines económicos, beneficiarios de la reunificación familiar y demandantes de asilo. Sin embargo, entre agosto de 1974 y octubre de 1975, se tramitaron 8.420 solicitudes de regularización, de las que se concedieron 7.448. Desde entonces y hasta 1999, sólo se han tramitado solicitudes individuales y por circunstancias excepcionales, casi todas ellas de índole humanitaria, sumando un total de 6.137 solicitudes favorables.

Sin embargo el número creciente de “sin papeles” y la organización que crearon, el Movimiento Nacional para la Regularización de Inmigrantes Indocumentados y Refugiados, hizo que el Gobierno aprobara una campaña masiva de regularización el 6 de enero de 2000, destinada a quienes llevaran al menos 4 años con una demanda de asilo sin resolver (3 años para familias con niños menores), a quienes no podían regresar a sus países, por motivos humanitarios, enfermedad grave o aquellos que llevaban viviendo 6 años en el país sin haber recibido una orden de expulsión en los últimos 5 años.

El proceso duró 3 semanas, se presentaron 60.000 solicitudes, de las cuales 23.000 de menores. Más de 50.000 personas han sido regularizadas, a las que se han ido sumando los beneficiarios de la reunificación familiar. Esto ha puesto fin a situaciones de marginalidad y ha favorecido la integración de los irregulares; pero, según el Ministerio Federal de Interior, produjo un efecto llamada, sobre todo de los inmigrantes en situación irregular en otros Estados Miembros. La opinión pública lo ha percibido como un mal menor.

Francia

En los últimos años, Francia ha realizado dos regularizaciones a gran escala. La primera en 1982, de la que se beneficiaron unas 200.000 personas, basada en el marco jurídico de la Circular de 24 de junio de 1977 del Ministerio del Interior; y la segunda en 1997, con las que se preveía regularizar a 110.000, pero fueron 90.000. Pudieron beneficiarse los cónyuges de franceses o de extranjeros en situación regular, los padres de niños franceses o nacidos en Francia y los niños entrados en Francia al margen del procedimiento de reagrupación familiar, cuyos padres estaban en situación regular. También los extranjeros sin cargas familiares que llevaban varios años en el país y podían justificar una inserción profesional o social, o personas en tratamiento médico.

La Ley del 11 de mayo de 1998 prevé la concesión de una tarjeta de residencia, en la que figura “vida privada y familiar”, válida por un año y que faculta para ejercer una actividad remunerada, siempre que se justifiquen más de 10 años (15 para los estudiantes) de residencia habitual en Francia. En la actualidad se contempla la superación de exámenes de idioma, civilización y valores franceses (como en Alemania).

Grecia

De ser un país de emigración, la tendencia se ha invertido a partir de los años noventa; la sociedad griega es bastante xenófoba y en 1991 se aprobó una Ley de Extranjería muy restrictiva. Sin embargo, el número de residentes en situación irregular no ha cesado de aumentar; originarios, sobre todo, de Albania, Rumania e Irak, un 15% (por lo menos) de la población total de extranjeros, trabaja en la economía sumergida y sin ninguna protección legal, por lo que las autoridades griegas autorizaron dos grandes procesos de regularización, uno en 1998 y otro en 2001.

En 1998, ante una fuerte oposición, los requisitos de solicitud de “una tarjeta blanca”, permiso inicial de residencia por seis meses, facultaba para la obtención de la “carta verde”, permiso renovable de trabajo y residencia de 1 a 5 años. Se concedieron 370.000 tarjetas blancas, tantas como las solicitadas, pero 220.000 verdes.

El proceso se repitió en 2001, del 2 de junio al 2 de agosto, para que los que estaban en situación irregular pudieran demostrar que habían gozado de estatuto legal en el pasado y habían estado viviendo en el país desde que expiró su documentación, o que llevaban un año viviendo desde la entrada en vigor de la ley. Para obtener un permiso de trabajo un extranjero tiene que solicitarlo antes de que expire el visado de 6 meses de duración, aunque no necesita probar que está trabajando.

Debido a la lentitud en las tramitaciones, se amplió la validez de todos los permisos temporales hasta el 31 de diciembre de 2002. Se registraron 368.000 solicitudes, de las cuales 228.000 recibieron una respuesta favorable.

El porcentaje de población extranjera es en la actualidad del 7%.

Hungría

La nueva Ley de Extranjería, que entró en vigor en mayo de 2004, ha permitido la tramitación de 1.406 expedientes de solicitud y la regularización de 1.128 indocumentados. Se han podido beneficiar de la ley: los cónyuges de una persona húngara o los padres de alguien nacionalizado húngaro que residían en el país; por razones humanitarias; las personas que realizaban actividades económicas como empresarios autónomos o gerentes de una empresa. Los solicitantes han tenido que demostrar conocimientos suficientes del idioma y lazos culturales con el país. Los permisos de residencia concedidos tienen validez de un año y las denegaciones no son recurribles. La concesión de los permisos de trabajo no está sujeta a la evaluación del mercado de trabajo nacional.

Italia

También ha pasado a ser un país de inmigración; la población residente extranjera representa el 2,5% de la población total (57 millones) por debajo de la tasa de la Unión europea (5,1%). Entre 1986 y 2002, se legalizaron más de 1,5 millones de inmigrantes, que la economía

italiana necesita, a través de vías de entrada de inmigración económica, mediante cuotas, en función de la demanda del mercado laboral. Se conceden los permisos de trabajo por períodos de nueve meses (trabajo temporal), un año (contrato por tiempo definido) y dos años (contrato indefinido). Tras una estancia legal de 6 años y careciendo de antecedentes penales, se concede la tarjeta de residente de larga duración, que permite la exención de visado de entrada y salida y permite trabajar y estudiar.

Sin embargo, la entrada de inmigrantes ilegales por las fronteras marítimas ha ido incrementando el número de residentes irregulares y ya en 1986, en un período de tres meses, se regularizaron 118.000 trabajadores. En 1990 el número ascendió a 235.000. Otro Decreto gubernamental permitió, entre 1995 y 1996 la regularización de 238.000 personas, con requisitos más estrictos que en las anteriores regularizaciones: los solicitantes tenían que demostrar que llevaban tiempo viviendo en Italia, y habían trabajado los últimos seis meses o que tenían una oferta de empleo y habían cotizado al menos tres meses a la Seguridad Social.

La Ley de Inmigración de 1998 proporcionó los ejes de la gestión de la política de inmigración: integración de los inmigrantes, cuotas anuales para trabajo legal y restricción de la inmigración irregular y la necesidad de una inmigración sostenida. Mediante varios decretos se regularizaron 193.200 inmigrantes, en un proceso que llevó un año.

En el año 2002, la Ley Bossi-Fini modifica la ley anterior y establece otro programa de regularización que alcanza a 634.700 personas, muchas de ellas del sector del servicio doméstico, basado en contratos laborales que facultan para un permiso de estancia de un año.

No hay un número exacto de beneficiarios de todos estos programas, porque muchos inmigrantes legalizados terminan siendo ilegales y se apuntan a otros programas de regularización, y sobreviven entre uno y otro gracias a la economía sumergida.

Lituania

El Gobierno lituano también ha realizado varios programas de regularización: en 1996 se beneficiaron 51 extranjeros; en 1999, se recibieron 385 solicitudes, de las cuales 172 fueron aceptadas; en 2004 se concedió un plazo de siete días para inscribirse en el Ministerio del Interior, se recibieron 103 solicitudes y se otorgaron 83 permisos de residencia.

Luxemburgo

A partir de los años noventa se incrementó el número de refugiados políticos y por la presión de ONG y sindicatos, el Gobierno realizó entre mayo y julio de 2001 una campaña de regularización de la que se beneficiaron 1.839 personas. Todas estas personas tenían asegurados sus puestos de trabajo; el proceso contó con el apoyo de empresarios y cámaras de comercio.

Portugal

Entre octubre de 1992 y marzo de 1993 se entabló un proceso de regularización, en el cual se recibieron 80.000 solicitudes, de las cuales sólo se resolvieron positivamente 38.364. El programa recibió muchas críticas por su gestión y en 1996, con el cambio de Gobierno, se inició otro proceso, en que los candidatos tenían que demostrar que estaban trabajando, hablaban portugués y carecían de antecedentes penales. Gozaban de preferencia los originarios de países de habla lusa.

En 2001 se materializa otro programa y se regulariza la situación de 170.000 inmigrantes, la mayoría de ellos ucranianos y brasileños. A partir del 20 de octubre de 2003 se vuelven a legalizar a todos los brasileños que habían entrado en el país antes del 15 de julio de 2003, un total de 11.837 personas.

La Ley de 26 de julio de 2004 permite otra regularización, previa inscripción en Correos y Telégrafos. Se han recibido 53.196 solicitudes, de las cuales 7.729 cumplen todos los requisitos, lo que se notifica a los Servicios de Extranjeros y Fronteras, a lo que sigue la intervención posterior de la Inspección General de Trabajo. De las 46.467 restantes, 7.000 están siendo tramitadas.

Países Bajos

En 1975 se regularizaron 15.000 solicitudes, de un total de 18.000, de inmigrantes que se encontraban en el país antes del 1 de noviembre de 1974 y desempeñasen un puesto de trabajo. En 1979, a la vez que se decidía no conceder permisos de trabajo a las personas oriundas de terceros países, salvo en aquellas ocupaciones no cubiertas por los propios nacionales, se aprueba un reglamento transitorio para regularizar a 1.800 trabajadores.

Entre 1991 y 1994 se legalizó la situación de otros 2.000 trabajadores. La administración holandesa persigue muy duramente el trabajo sumergido y no se conceden permisos de residencia sin el preceptivo permiso de trabajo, concedido cuando se dan todas las garantías legales para el desempeño del mismo, a la vez que se demuestra el conocimiento del idioma y el compromiso del inmigrante a respetar los valores democráticos del país.

Reino Unido

Posee un sistema bien definido en materia de inmigración legal económica, dirigida, sobre todo, a personas cualificadas; para trabajadores poco cualificados existe un programa de trabajadores temporales del sector agrícola y otro para trabajadores de la Commonwealth, principalmente del sector de la hostelería e industrias agroalimentarias.

La Ley de la Cámara de los Lores de 2002 establece las diferentes categorías de inmigrantes irregulares, pero con todo, en el año 2001 la Organización Mundial de las Migraciones calculaba en más de un millón el número de inmigrantes ilegales. No hay tradición de regularizaciones a gran escala, salvo un programa para regularizar a trabajadores del sector doméstico procedentes de la Commonwealth. Posee, sin embargo, un programa de regularización permanente, realizado caso por caso, para inmigrantes que hayan residido sin interrupción en el país durante 14 años, 7 si tienen niños pequeños, o discrecionalmente cuando concurren circunstancias excepcionales, como necesidad urgente de asilo (1.000 refugiados de Irak o Afganistán en 2002).

Cuando los países de la Europa del Este se incorporaron en mayo de 2004 a la UE, se concedió el permiso a los inmigrantes de estos países que estaban trabajando sin éste, siempre que se inscribiesen en los registros del Ministerio del Interior.

España

El proceso de normalización se ha basado en un marco jurídico nuevo: el nuevo Reglamento de Extranjería que entra en vigor el 7 de febrero de este año. Este marco jurídico responde a un marco administrativo nuevo: la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de la que dependen la Dirección General de Inmigración y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de nueva creación, en el seno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Este Reglamento se elaboró mediante consenso: organizaciones empresariales y sindicales, ONG, asociaciones de inmigrantes, partidos políticos, autonomías, etc. Mediante Orden Ministerial se concretan los requisitos de acceso. Todo el proceso se basa en la iniciativa del empresario que contrata a una persona que residía y trabajaba de forma irregular en España. Es una forma de luchar contra el trabajo ilegal y de asegurar unos ingresos a las arcas de la Seguridad Social, una mejor gestión de los flujos migratorios y una integración mejor de los inmigrantes.

No es el primer proceso de regularización que se produce en España: entre 1991 y 1996 se regularizaron 108.321 inmigrantes y desde esa fecha hasta el 2003 otros 480.185. Antes del proceso de normalización se estimaba que el número de irregulares que residía en España era de 1,2 millones.

A 12 de diciembre se han resuelto 686.983 solicitudes de 691.655, y se han elevado el número de concesiones a 572.134. Las decisiones son recurribles por parte del empresario y del inmigrante, que si carece de recursos suficientes puede recibir ayuda legal gratuita.

En la actualidad España cuenta con un porcentaje de inmigrantes más alto que Francia, un 8,4% de la población total, con 3,6 millones de personas (datos del INE y de estudios realizados por el BBV).

Repercusiones

Críticas por parte de algunos países: efecto llamada hacia España y UE y volumen muy elevado de inmigrantes regularizados.

Elogios por parte de muchos países: medida valiente y necesaria.

Efecto en el ámbito de la UE: se ha respondido que la persona regularizada en España es para trabajar aquí, que también como país del espacio de Schengen estamos expuestos a recibir trabajadores regularizados o no de otros Estados Miembros. Se ha propuesto la adopción de un sistema mutuo de información entre Estados Miembros sobre estas medidas, que facilitará un mejor conocimiento de los mercados laborales y una mejor gestión de los flujos migratorios.

Países que no regularizan

Alemania, Austria, Dinamarca, República Checa, Irlanda y Suecia no han realizado nunca programas de regularización de inmigrantes ni tienen previsto realizarlos.

Algunos comentarios

Dentro de la disparidad de datos y procedimientos propios a estos procesos examinados, explicables porque, primero, las realidades y características de la inmigración son muy diferentes de un país a otro y, segundo, las políticas de regularización se basan en las políticas de empleo de cada país, estas políticas pertenecen al ámbito competencial nacional y no se puede establecer una política comunitaria de regularización de inmigrantes. Pero se está trabajando en la creación de un sistema de información mutuo.

Se puede observar un denominador común: el deseo de mejorar la integración de los inmigrantes, el reconocimiento de sus derechos y obligaciones laborales y los beneficios sociales que de ello se derivan.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Inmigración y políticas de regularización en la Unión Europea

Procesos de regularización y Unión Europea
Jordi García Martínez

Jordi García-Martínez

*Unidad B2 Inmigración y Asilo
DG Justicia, Libertad y Seguridad. Comisión Europea*

Quisiera agradecer a la Fundación CIDOB que haya invitado a un representante de la Comisión Europea a este seminario, puesto que, como saben, la Comisión es la única institución europea que puede proponer una legislación relativa a las cuestiones de inmigración y asilo. Actualmente existe un repertorio importante de legislación comunitaria sobre inmigración y asilo, pero querría centrar mi intervención en el desarrollo de los debates sobre regularizaciones en la Unión Europea.

Algunas observaciones preliminares

Antes de entrar en los debates europeos entorno a los procesos de regularización de personas extranjeras, querría realizar una serie de consideraciones relativas a dichos procesos.

En primer lugar, la economía sumergida es una causa, no un efecto, de la inmigración ilegal. Por eso, regularizar inmigrantes en situación irregular no soluciona directamente el problema de la economía sumergida.

Por otro lado, todos los estudios sobre el tema que se han llevado a cabo en Estados Unidos apuntan a un incremento de la inmigración ilegal a causa de los programas de regularización. Estos programas actúan como un factor de atracción (*pull factor*). Además, a través de la familia y conocidos regularizados, se crean nuevos flujos migratorios, tanto regulares como irregulares.

En cualquier caso, existen tres elementos indispensables para que una regularización tenga éxito. El primero sería una excelente preparación del proceso de regularización, lo que implica consenso con sindicatos, empresarios, ONG, administraciones, etc., así como una definición clara de las condiciones para acceder a la regularización y la promoción del proceso entre los inmigrantes. Un segundo requisito es la correcta implementación del proceso, con una buena puesta en práctica que cuente con medios administrativos suficientes. Finalmente, es necesario un análisis ulterior –basado en las estadísticas– para poder obtener información.

La situación en la UE

Al examinar los procesos de regularización implementados, parece que pueda trazarse una línea divisoria que, pasando por Bruselas, diferencia el norte y el sur de Europa. Por un lado, están los países que “practican”, con cierta frecuencia, la regularización masiva, como Italia, España, Portugal, Grecia y, en cierto modo, Francia (aunque se han dado casos de regularizaciones en Bélgica, Luxemburgo o Reino Unido).

Por otro lado, están los países centroeuropeos y escandinavos, que se muestran contrarios a este tipo de prácticas por razones de lógica jurídica y de coherencia (si se entra ilegalmente se sigue siendo ilegal hasta que la persona sale y vuelve a entrar de forma legal). Estos países tratan la regularización casi como un anatema, y cuando en algunas ocasiones se producen regularizaciones, éstas tienen carácter particular y conciernen, en términos cuantitativos, a pocas personas. Con la abolición de fronteras en el territorio de la Unión Europea, los países del norte temen ser “invadidos” por los inmigrantes que han sido regularizados por sus vecinos del sur: un temor teóricamente posible, pero que, en la práctica, parece poco probable.

El cuadro 1 ofrece una estimación del número de inmigrantes regularizados durante diferentes procesos de regularización llevados a cabo en la Unión Europea.

3.751.845 personas¹ han sido regularizadas en estos cinco países de la UE desde principios de los años ochenta. Otros países de la UE también han utilizado regularizaciones en el pasado. Las cifras de las regularizaciones señalan una disfunción fundamental en el sistema de la admisión de inmigrantes en muchos Estados Miembros de la UE: los emigrantes entran irregularmente a ocupar puestos vacantes en el mercado laboral porque las vías legales para hacerlo son limitadas e ineficaces. Generalmente, los emigrantes ilegales trabajan en la economía sumergida, según lo evidenciado por la última campaña española de regularización.

La actividad en el ámbito europeo

El debate sobre regularizaciones en el marco de la Unión Europea es relativamente reciente. El punto de partida puede establecerse en la Comunicación 412 de junio de 2004, en la que se tratan los vínculos entre la migración legal e ilegal.

“La mayoría de los Estados Miembros reconocen que por razones pragmáticas puede surgir la necesidad de regularizar a determinados individuos que no cumplen los criterios normales para obtener un permiso de residencia. (...) Algunos países se niegan a realizar

1. Esto no significa que 3.751.845 personas *distintas* hayan sido regularizadas; en muchos casos la misma persona habrá sido regularizada más de una vez, ya que a menudo una persona regularizada vuelve a la irregularidad tras cierto tiempo.

Cuadro 1. Regularizaciones en la Unión Europea

	Solicitudes	Personas regularizadas
GRECIA		
1998.Tarjeta blanca	370.000	370.000
1998.Tarjeta verde	228.000	220.000
2001	368.000	228.000
ITALIA		
1986-1987	-	118.700
1990	-	235.000
1995-96	256.000	238.000
1998-99	308.000	193.200
2002	700.000	634.700
FRANCIA		
1981-82	-	121.100
1997-98	-	77.800
ESPAÑA		
1985-86	44.000	23.000
1991	135.393	109.135
1996	25.000	21.300
2000	247.598	153.463
2001	350.000	221.083
2005	690.679	548.000
PORTUGAL		
1992-1993	80.000	38.364
1996	35.000	31.000
2001	-	170.000

Fuente: The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies. Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford 2005.

*regularizaciones, salvo en casos concretos en circunstancias excepcionales. Prefieren realizar las llamadas regularizaciones humanitarias o de protección, dirigidas a conceder un derecho de residencia a categorías específicas de personas que no pueden solicitar protección internacional, pero a las que tampoco se puede repatriar*².

En la comunicación se reconoce así la necesidad de muchos Estados Miembros de llevar a cabo procesos de regularización y se distingue entre diferentes tipos de procesos. Además de los procesos de regularización a gran escala o de los procesos puntuales o personales, la

2. Comunicación de la Comisión. COM (2004) 412 - Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal.

comunicación señala, por ejemplo, que las regularizaciones “de hechos consumados” (que implican la regularización de migrantes en situación irregular y que generalmente ya están empleados también de manera irregular) ponen de relieve la existencia de una economía sumergida dinámica en el Estado en cuestión.

En la Comunicación 412 se puede encontrar –diría que hasta el día de hoy– la posición oficial de la Comisión sobre las regularizaciones. En dicha comunicación, hay un párrafo que señala que “...*estos programas [de regularización] admiten una mejor gestión de la población, y permiten a los gobiernos tener un panorama más claro de quién está presente en su territorio. También sirven para abordar el trabajo ilegal y aumentar los ingresos públicos mediante el pago de impuestos y seguridad social (...). Sin embargo, cabe señalar que se ha cuestionado la eficacia de las regularizaciones para reducir la magnitud del mercado laboral no regulado. Por otra parte, se cree que las regularizaciones ofrecen hasta cierto punto un estímulo a la migración ilegal*”³.

Definiría esta posición como equilibrada, puesto que, por un lado, admite las ventajas –evidentes– de las regularizaciones. Por el otro, en cambio, señala algunos de sus inconvenientes, como la incapacidad de solucionar el mercado de trabajo ilegal (que se resuelve sólo parcialmente, puesto que enseguida una nueva remesa de inmigración ilegal viene a sustituirlo) o la repetición de dichos procesos cada cierto tiempo.

En principio, por lo tanto, la Comisión no concreta si dichos procesos de regularización son buenos o malos. Es cierto que se reciben numerosas preguntas de miembros del Parlamento que quieren conocer la postura de la Comisión en este aspecto, pero lo cierto es que desde esta institución mantenemos esta cierta ambigüedad, pues repetimos que dichos procesos tienen aspectos negativos y también positivos.

Como consecuencia de esta comunicación, en octubre de 2004 y bajo la presidencia neerlandesa, hubo una discusión en el ámbito del Consejo sobre la conveniencia de establecer un marco jurídico común sobre regularizaciones.

*“One important issue is that of regularisations, which is addressed in the Communication in the context of managing legal migration. The Presidency holds the view that a discussion on regularisations is needed. Regularisations can – in the longer term – have effects on migratory movements between Member States, because of the mobility provisions contained in Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents”*⁴.

En este contexto, la presidencia preguntó a los Estados Miembros si los estados deberían informar sobre este tipo de procesos, y, en segundo lugar, si los Estados Miembros estarían dispuestos a adoptar normas

3. Comunicación de la Comisión. COM (2004) 412 - Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal.

4. Documento del Consejo 13266/04. Links between legal and illegal migration. 13-10-2004

comunes europeas sobre las regularizaciones. A la primera pregunta, sobre información mutua, la mayoría de los Estados Miembros contestaron que estaban dispuestos a informar sobre este tipo de procesos, si bien Italia y Grecia concretaron que sólo a posteriori. En la segunda cuestión, en cambio, la mayoría de estados coincidieron en responder negativamente a la posibilidad de establecer normas comunes sobre las regularizaciones. Algunos, como España, Hungría, Malta y hasta el Reino Unido, no dieron una negativa directa y se declararon dispuestos a considerar la cuestión. Pero para la mayoría de los estados, la situación no estaba lo suficientemente madura como para hablar de regulación común en esta área.

La “crisis” por la regularización en España y la propuesta Frattini

A finales de 2004 y principios de 2005, llegaron las primeras noticias sobre el proceso de regularización que emprendía España. Hubo una crisis en Bruselas, en el seno del Consejo de Ministros, cuando el ministro alemán Otto Schily declaró enfadado que eso era inaceptable, y que España debería haber consultado con los otros Estados Miembros. También los Países Bajos y Francia coincidieron en que el tema debería haberse consultado, por lo que tanto la presidencia de turno de la Unión –en manos de Luxemburgo durante el primer semestre de 2005– como el Comisario Frattini propusieron el establecimiento de un mecanismo de información mutua.

“Ainsi, conformément au programme de La Haie, conformément aux compétences prévues par le Traité et sur la base des communications de la Commission, la Présidence luxembourgeoise et la Commission proposent de reprendre les réflexions entamées sous Présidence néerlandaise sur la mise en place d’un système d’information mutuelle et d’alerte préalable entre les responsables des politiques de migration et d’asile des Etats membres concernant des décisions importantes à prendre par un ou plusieurs Etats Membres”⁵.

Dicho mecanismo no sólo concierne a las regularizaciones, sino a cualquier medida de consideración que afecte la legislación sobre inmigración y asilo, especialmente cuando sea susceptible de afectar a otros Estados Miembros.

En este mismo sentido se pronunció el Consejo en sus conclusiones de abril de 2005, y la Comisión elaboró, en octubre de 2005, una propuesta de decisión del Consejo para establecer dicho sistema. En la exposición de motivos de la Comunicación COM (2005) 480, se señalan las consecuencias que las medidas tomadas en un país de la Unión tienen para sus socios comunitarios para justificar la necesidad de mayor información compartida.

5. Comunicado de la Presidencia. “Régularisation des sans-papiers: La Présidence et la Commission veulent discuter de la mise en place d’un système d’information mutuelle et d’alerte préalable entre les responsables des politiques de migration et d’asile des Etats Membres”. 11-02-2005

“Efectivamente, la ausencia de controles fronterizos en el espacio de Schengen, la política común de visados, las estrechas relaciones económicas y sociales entre los Estados Miembros de la UE y el desarrollo de políticas comunes de inmigración y asilo en estos últimos años han tenido como consecuencia indirecta que las medidas de asilo e inmigración adoptadas por un Estado Miembro puedan tener un impacto en otros Estados Miembros. Por ejemplo, una política migratoria muy restrictiva en un Estado Miembro puede desviar los flujos de migración a sus vecinos, y un procedimiento de regularización puede atraer la inmigración ilegal a un Estado Miembro, a partir del cual los emigrantes regularizados podrían después trasladarse más fácilmente a otros Estados Miembros. Otras medidas nacionales de asilo e inmigración, como los cambios en el procedimiento para conceder protección internacional, la determinación de los países de origen seguros, los programas de admisión para ciudadanos de países terceros, incluidas las cuotas, y las medidas de integración también pueden tener un impacto en otros Estados Miembros o en la Comunidad en su conjunto”⁶.

En el fondo, estamos hablando de un pequeño paso, pues simplemente nos referimos a intercambio de información. Una información que puede dar lugar a un debate en algún organismo consultivo que dependa de la Comisión, pero que nunca daría lugar a ningún tipo de conclusiones ni de recomendaciones al Estado en cuestión. Es decir que, si por ejemplo, en dos años España llevara a cabo una nueva regularización, según este sistema España debería informar a los otros Estados Miembros antes de adoptar el texto legislativo en cuestión. De este modo, podría escuchar lo que los otros estados tienen que decirle y, tal vez y si lo considera conveniente, incorporar algunas de sus ideas para evitar las fricciones. Pero, básicamente, eso es todo, porque España podría hacer oídos sordos a los otros estados y seguir adelante con su propuesta de regularización.

En cualquier caso, esta propuesta para establecer un sistema de intercambio de información está ahora⁷ en el Consejo. La negociación se llevará a cabo durante el 2006, y no se prevé que haya problemas para la adopción del texto, aunque seguramente los Estados Miembros van a rebajar un poco el nivel de ambición del texto.

Posibilidades legislativas para el futuro

La pregunta que se plantea ahora es conocer cuáles son las perspectivas de futuro sobre la cuestión de las regularizaciones en el marco de la Unión Europea. Hay varias opciones, entre las que existe la posibilidad de no hacer nada. Me parece que esta no es la opción más probable porque, al fin y al cabo, a nivel europeo estamos regulando muchos aspectos del ámbito migratorio. Así, el asilo ya está regulado casi exclusivamente a nivel europeo, y existen una serie de directivas para la inmigración ilegal y también para la inmigración legal. Sería ilógico, por

6. COM (2005) 480. Propuesta de Decisión del Consejo relativa al establecimiento de un procedimiento de información mutua sobre las medidas de los Estados Miembros en materia de asilo e inmigración

7. El III Seminario Inmigración y Europa se celebró en Barcelona en diciembre de 2005 (Nota del Editor).

lo tanto, dejar de lado el aspecto de las regularizaciones (numéricamente muy importante en ciertos estados) cuando, al fin y al cabo, todos los estados llevan a cabo procedimientos de regularización, ya sea a través del arraigo o mediante regularizaciones masivas. Sería raro, por lo tanto, que este aspecto se dejara de lado y que no hubiese ningún tipo de norma comunitaria en este tema.

Otra posibilidad, con un nivel de ambición medio, consistiría en aprobar la propuesta de información mutua y conseguir que el sistema establecido funcionase efectivamente, proporcionando información mutua y promoviendo un debate constructivo entre los Estados Miembros. En mi opinión, esta es la opción que funcionará a corto plazo. La aprobación de la propuesta y la aplicación del sistema deberían servir para crear una mayor coordinación entre las políticas migratorias de los Estados Miembros. De hecho, esta opción sería similar al método abierto de coordinación que ya existe en la Unión Europea y que funciona en áreas como la de empleo y seguridad social.

Un mayor nivel de ambición ofrece varias opciones de distinto sentido. Por un lado, cabe la posibilidad de establecer un mecanismo comunitario que prohíba las regularizaciones. Esta opción, poco probable, seguramente contaría, además, con la oposición de determinados países, especialmente los mediterráneos. Otra propuesta sería establecer unas normas mínimas que todos los países debieran respetar a la hora de hacer una regularización. Esta propuesta tendría la ventaja, por una parte, de satisfacer a los países nórdicos, a quienes no gustan las regularizaciones, y de garantizarles que, como mínimo en caso de llevarse a cabo, los estados del sur respetarían una serie de mecanismos, condiciones y criterios claros. Por otro lado tendría un inconveniente para estos mismos países del norte, puesto que en el fondo, con dicho texto legislativo común, se estaría reconociendo la regularización como instrumento de gestión de la inmigración, lo cual les sería difícil de aceptar.

Una última opción sería establecer un mecanismo según el cual un Estado Miembro que quisiese llevar a cabo una regularización extraordinaria o masiva o normalización, tuviese que pedir permiso al Consejo, quien le daría la autorización para llevarla a cabo por mayoría cualificada, y no por unanimidad.

Precisamente con relación a la unanimidad y a la mayoría cualificada quiero mencionar un aspecto importante sobre la base legal que afecta a cualquier acto que se realice, en el futuro, en el área de las regularizaciones. Actualmente, por una serie de carambolas jurídicas, el mecanismo de toma de decisiones sobre normas de inmigración ilegal es el de codecisión (con el Parlamento Europeo) y se requiere la mayoría cualificada en el Consejo. Sucede lo mismo con el asilo, pero no así con la inmigración legal, que requiere de unanimidad en el Consejo y que sólo consulta con el Parlamento. Esto significa que, en el fondo, lo que diga el Parlamento cuenta poco, pues los estados una vez oída su opinión pueden hacer lo que más les interese. Si en el ámbito de la inmigración legal se aplicara, como ocurren en el ámbito de la inmigración ilegal y el asilo, el sistema de codecisión, la cosa sería distinta, pues la opinión del Parlamento cuenta igual que la de los Estados Miembros.

Lo que sucede es que no queda muy claro dónde situar los procesos de regularización. Jurídicamente, se puede argumentar que la regularización es un mecanismo para luchar contra la inmigración ilegal. Del mismo modo, sin embargo, se puede argumentar que las regularizaciones son un mecanismo de inmigración legal, pues su objetivo es, al fin y al cabo, legalizar a una serie de personas. Será interesante ver qué ocurre con el tema, porque si se trata como un mecanismo de inmigración ilegal requerirá de mayoría cualificada en el Consejo, lo que puede llegar a poner en situación de minoría a una serie de estados y puede obligarles a aceptar una norma que no les guste. Si se trata como si fuera un aspecto de inmigración legal, requiere de unanimidad y, por lo tanto, del acuerdo de todos los Estados Miembros.

En estos momentos hay un proceso de consulta interna en la Dirección General sobre estos aspectos. En diciembre de 2005, saldrá a la luz una comunicación sobre inmigración legal y también un plan de acción sobre inmigración económica bastante innovador. Para marzo o abril de 2006 se prevé una comunicación sobre inmigración ilegal en la que, probablemente, se tratará el tema de las regularizaciones, si bien no se contemplan proposiciones legislativas. Tendremos que esperar un poco más allá del corto plazo para poder conocer avances entorno al debate sobre esta cuestión.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Mercado de trabajo, derechos laborales e inmigración

De suecas a ecuatorianas y el retorno de la política
Lorenzo Cachón Rodríguez

Lorenzo Cachón Rodríguez

Universidad Complutense de Madrid

Observaciones preliminares

Tres limitaciones de este enfoque “inmigración y mercado de trabajo”:

- Una limitación *analítica*, puesto que, por una parte, no tomamos en consideración más que el punto de llegada y no las características del mercado laboral de partida y, por otra, olvida que no todos los movimientos migratorios derivan de consideraciones laborales sino que otros componentes (reagrupaciones familiares o refugiados) tienen una importancia notable y una incidencia sobre los mercados de trabajo.
- Una limitación *teórica*, ya que esta manera de estudiar las migraciones parte de la consideración de factores de atracción y de rechazo (*push/pull*) como elementos explicativos de los procesos migratorios y, sin embargo, su capacidad para comprender estos fenómenos es limitada. Sería necesario enmarcar dichos factores en una teoría de las migraciones más general.
- Una limitación *política* porque pone el acento en el carácter instrumental de la inmigración (y de los inmigrantes) y olvida lo que señalaba Max Frisch: “Queríamos mano de obra y llegaron personas”. Un debate sobre la inmigración debería abarcar la dimensión política y los derechos humanos para superar la “herida original de las políticas de inmigración” (Lucas 2002). Ese debate puede comenzar por el estudio de la inmigración y mercado de trabajo pero no puede cerrarse ahí.

Introducción: los desajustes del mercado de trabajo en el origen de la constitución de la “España inmigrante”

España pasó a mediados de los ochenta de ser un país de emigración a tener un saldo positivo en el flujo migratorio, aunque no en términos de *stocks* (lo que sólo ha ocurrido en 2001). Pero hay algo más importante que esa simple inflexión de los datos de los flujos: los cambios en España comienzan a transformar a la inmigración en un “hecho social” y hacen aparecer una “nueva inmigración” (en comparación con la que había hasta esa fecha, que era sobre todo de europeos y latinoamericanos): *nueva* por sus zonas de origen y el nivel de desarrollo de estas

zonas; *nueva* por sus culturas y sus religiones; *nueva* por sus rasgos fenotípicos; *nueva* por ser (inicialmente) individual; y *nueva* por las motivaciones económicas de la inmigración.

El factor desencadenante de esta etapa es el “factor atracción” que produce un “efecto llamada” desde la lógica de la reestructuración del mercado de trabajo que se produce en España en esos años, de un cambio notable en el nivel de deseabilidad de los trabajadores autóctonos y de un proceso acelerado de transformación social: el *desajuste* (creciente) entre una fuerza de trabajo autóctona que ha ido aumentando paulatinamente su “nivel de aceptabilidad” y la demanda de trabajadores para ciertas ramas de actividad de un mercado de trabajo secundario que los autóctonos estaban cada vez menos dispuestos a aceptar. A mediados de los ochenta comienza un fuerte y rápido proceso de aumento del “nivel de aceptabilidad” de los autóctonos en España que va a producir una demanda (repentina y fuerte) de trabajadores de fuera de España para cubrir puestos fundamentalmente (pero no exclusivamente) en algunas ramas de actividad (y en ciertos ámbitos geográficos).

Ese incremento del nivel de aceptabilidad está relacionado con la entrada de España en las Comunidades Europeas, el crecimiento económico que se experimenta en el sexenio 1986-1992, el desarrollo del Estado de bienestar en esos años, el aumento del nivel educativo de la población activa, el mantenimiento de las redes familiares y el rápido aumento de las expectativas sociales (Cachón, 2002). Está relacionado también con una progresiva dualización social característica de las “ciudades globales” donde una creciente concentración de rentas produce una fuerte demanda de servicios auxiliares de salarios bajos.

En esta dirección, Montoliú y Duque (2003) han señalado –refiriéndose a la metrópoli madrileña– que para que ésta “fuera capaz de acoger (en condiciones laborales de dureza olvidada) un contingente cuantitativa y cualitativamente significativo de trabajadores del tercer mundo, ha sido necesario previamente recorrer la larga marcha para *tercermundizar* una buena parte del mercado de trabajo de los madrileños”. Esto es válido para el conjunto de España y ayuda a explicar aquel desajuste señalado. Uno de los campos donde esa “tercermundialización” del mercado de trabajo es muy clara es en la (nada nueva) economía sumergida.

El desajuste se verá agudizado desde 1992 con factores de escasez ligados a la llegada al mercado laboral de las cohortes de nacidos desde 1976 que comienzan a ser considerablemente menores (pues se pasa de los casi 700.000 nacidos cada año entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta a los 363.000 nacidos en 1996, que comenzarán a llegar al mercado laboral en 2012). Y este hecho es importante porque los sectores en los que los jóvenes tienen una mayor presencia relativa son precisamente los sectores donde se está produciendo en mayor medida la contratación de trabajadores inmigrantes. No en vano ambos colectivos, jóvenes e inmigrantes, forman parte de esa franja de la fuerza de trabajo que consideramos sujetos (más) frágiles.

Que esta sea la lógica dominante no quiere decir que no tengan importancia los elementos de expulsión de sus países de origen porque ambos

tipos de factores (de expulsión y de atracción) juegan su papel sólo en un marco existente de relaciones estructurales (que ellos contribuyen a transformar) en el marco de un (moderno) “sistema mundial”.

Las personas inmigradas trabajan como suecas...

Como lo muestran sus tasas de actividad y sus tasas de empleo, comparadas con las de los españoles. Y éste sí es un “hecho diferencial”.

Los activos y la actividad

En la última década se ha producido un cambio fundamental en el mercado de trabajo en España por el lado de la oferta: el incremento considerable del número de activos inmigrantes (no comunitarios). Este hecho ha venido a añadirse a las dos grandes transformaciones que había comenzado a mediados de los ochenta: el aumento del nivel educativo de la población activa y la creciente incorporación de mujeres a la vida activa laboral. Si estos dos cambios han marcado las décadas de los ochenta y noventa, el incremento de los activos inmigrantes es la marca del último sexenio y lo será en los próximos años (Cachón 2005b).

De los 200.000 activos que detecta la Encuesta de Población Activa (EPA) para (el primer trimestre de) 1999 hemos pasado a más de 1.900.000 en 2005; es decir, casi se ha multiplicado por diez el número de extranjeros no comunitarios activos en España en un sexenio. Y esa multiplicación ha sido mayor en las mujeres que en los varones inmigrantes. Este aumento ha hecho que los inmigrantes pasen de ser el 1,2% de los activos en España en 1999 al 9,3% en 2005. Se trata de un cambio cuantitativo con consecuencias cualitativas porque ha modificado las características de la oferta en el mercado laboral (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución de la población activa extranjera no comunitaria en España y su peso sobre el total de activos (1996-2005)

	Población activa no comunitaria			Proporción activos no comunitarios sobre total activos en España		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
1996	115.500	71.100	44.400	0,7	0,7	0,7
1997	124.000	82.000	41.900	0,7	0,8	0,7
1998	157.600	104.100	53.600	0,9	1,0	0,8
1999	213.300	131.800	81.600	1,2	1,3	1,2
2000	315.800	172.800	143.000	1,8	1,6	2,0
2001	518.100	313.800	204.400	2,9	2,9	2,9
2002	772.000	428.700	343.500	4,2	3,8	4,7
2003	1.167.200	648.500	518.600	6,1	5,6	6,7
2004	1.530.600	899.300	631.400	7,7	7,6	7,8
2005	1.904.900	1.078.600	826.300	9,3	8,9	9,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primeros trimestres)

Este incremento de la población activa inmigrante no es sólo el resultado del aumento del volumen de extranjeros no comunitarios en España, aunque este sea un factor clave. Hay que tener en cuenta también que los inmigrantes tienen en España, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países de nuestro entorno, unas tasas de actividad notablemente superiores a los españoles. Y, si el volumen de la llegada de inmigrantes y la edad de los mismos son ya dos elementos claves, éste es un fenómeno diferencial fundamental: los inmigrantes tienen (en 2005) una tasa de actividad global del 79%, es decir, 24 puntos superior a la de los españoles (que es del 55%); y esta diferencia en la incorporación al mercado de trabajo se produce tanto en los varones (con una tasas de actividad del 89%, frente al 67% de los españoles: 22 puntos superior) como en las mujeres (con un 69% de activas frente al 44% de las españolas: 25 puntos superior).

Estas diferencias de actividad de los inmigrantes con los españoles no se produce de modo esporádico en 2005, sino que son persistentes (aunque variables) en el tiempo. Toda la serie de la EPA 1996-2005 muestra no sólo la persistencia de este diferencial sino una cierta tendencia a incrementarse hasta los años 2003-2004. En 2003 la tasa de actividad de los inmigrantes supera en 25 puntos a la de los españoles (26 en el caso de las mujeres) (véase cuadro 2). Esta evolución responde a los cambios en las corrientes migratorias y a la composición de la inmigración. La explicación de ese incremento de las tasa de actividad a lo largo de la última década (partiendo, además, de que era muy elevada al inicio del período) es consecuencia del aumento de inmigrantes de Latinoamérica y de Europa del Este que son más activos que los de otras zonas geográficas porque las mujeres de estas regiones del planeta son notablemente más activas en España que las españolas y que las del "resto del mundo" (es decir, africanas y asiáticas) (véase cuadro 3).

Cuadro 2. Evolución de las tasas de actividad de los no comunitarios y de los españoles (1996-2005)

	No comunitarios			Españoles			Diferencial No UE- Españoles		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
1996	65,3	81,4	49,6	51,0	65,0	37,8	14,2	16,4	11,7
1997	64,3	83,6	44,2	51,3	64,8	38,5	13,0	18,8	5,7
1998	68,3	87,1	48,2	51,5	65,0	38,8	16,8	22,1	9,3
1999	70,5	89,2	52,6	51,9	65,2	39,2	18,6	24,0	13,4
2000	73,6	88,0	61,4	52,8	65,7	40,7	20,7	22,3	20,7
2001	75,4	90,7	60,0	52,0	65,1	39,7	23,4	25,5	20,4
2002	76,1	87,8	65,3	53,0	65,9	40,7	23,1	21,9	24,6
2003	78,7	90,3	67,8	53,8	66,2	42,1	24,9	24,0	25,8
2004	78,5	91,0	65,6	54,5	66,2	43,3	24,0	24,8	22,3
2005	78,9	89,0	68,6	55,2	66,8	44,1	23,7	22,2	24,5

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primeros trimestres)

La EPA nos permite comparar las tasas de actividad por género y grupos de edad según las zonas de origen de los extranjeros. Lo primero que hay que señalar es que existen diferencias notables dentro de los extranjeros: los comunitarios en España tienen una tasa del 62% (el primer trimestre de 2005) y los no comunitarios del 79%; dentro de éstos las mayores tasas de actividad las tienen los latinoamericanos (83%), seguidos de los de la Europa no comunitaria (81%) y el "resto del mundo" (69%). Estas diferencias entre las tres grandes zonas de origen de los no comunitarios que distingue la EPA se deben al comportamiento de las mujeres de esas zonas en el mercado laboral, ya que los varones de las tres tienen tasas similares que oscilan entre el 89-90%. Y es entre las mujeres donde se producen las mayores diferencias: las latinoamericanas (con una tasa del 77%) y las del "resto de Europa" (con el 72%) están muy por encima de las españolas (44%); sin embargo, las del "resto del mundo" tienen una tasa de actividad global muy próxima a las españolas (43%). Son estas notables tasas de actividad de las mujeres inmigrantes en España, especialmente de las latinoamericanas y de las europeas del Este, las que nos hacen hablar de ellas como "suecas" ya que tienen tasas de actividad femenina típicas de los países nórdicos.

Cuadro 3. Tasas de actividad de los extranjeros (y españoles) en España por zonas de origen, sexo y grupos de edad. 2005

	Total	Española	Extranjera Total	UE	No UE	Resto Europa	América Latina	Resto mundo
Ambos sexos								
Total	56,9	55,2	76,1	62,4	78,9	81,1	82,5	69,3
De 16 a 24 años	50,6	49,1	62,9	63,1	62,9	67,8	66,2	51,6
De 25 a 34 años	84,8	84,9	84,3	78,3	85,0	86,5	88,4	76,9
De 35 a 44 años	81,8	81,3	86,6	82,9	87,2	90,0	90,5	77,7
De 45 a 54 años	73,5	72,9	81,3	76,4	82,9	81,8	88,2	71,9
De 55 y más años	18,9	18,6	29,2	21,1	39,0	34,1	45,8	25,9
Hombres								
Total	68,4	66,8	85,9	70,0	89,0	89,9	88,5	89,2
De 16 a 24 años	56,3	54,3	72,8	82,4	72,3	74,0	68,2	79,4
De 25 a 34 años	92,1	91,7	94,5	93,5	94,6	94,4	96,0	92,5
De 35 a 44 años	94,5	94,4	94,9	88,9	96,0	99,2	96,3	93,5
De 45 a 54 años	89,5	89,4	89,8	78,6	93,8	89,4	96,7	93,0
De 55 y más años	28,2	27,9	36,7	24,8	54,5	31,9	61,4	45,3
Mujeres								
Total	45,9	44,1	66,3	54,6	68,6	71,6	77,4	42,8
De 16 a 24 años	44,7	43,6	53,3	48,3	53,7	62,2	64,0	25,8
De 25 a 34 años	77,0	77,6	73,6	61,9	75,0	77,1	82,0	55,7
De 35 a 44 años	68,9	67,9	77,5	76,4	77,7	79,8	85,6	47,1
De 45 a 54 años	57,7	56,5	73,2	74,3	72,9	71,8	82,6	42,8
De 55 y más años	11,3	11,0	22,6	17,3	28,0	34,9	32,5	14,3

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia (primer trimestre)

Si se examinan los datos por género y grupo de edad (véase cuadro 3), puede apreciarse cómo estas tasas de actividad global tan elevadas no son sólo resultado de la concentración de la población activa en grupos de edad con tasas más altas, sino que responden también a una mayor tasa de actividad en cada grupo de edad, tanto en varones como en mujeres, con la excepción de las mujeres del “resto del mundo”.

Hay un grupo de edad en que las diferencias son mucho más notables que en el resto: es entre los jóvenes de 16-24 años. En otro lugar (Cachón 2005a) hemos puesto de relieve este compartimiento “obrero” que se traduce en una incorporación más temprana al mercado de trabajo en el caso de los inmigrantes (y se acentuaría todavía más si se utilizara una “tasa de actividad restringida” que excluya las situaciones intermedias entre actividad y estudios como hemos hecho en el capítulo “Inmigrantes jóvenes en España” en *Juventud en España 2004* con datos de la Encuesta de Juventud).

Tasas de empleo o el hecho de que los inmigrantes trabajan más que los españoles

Con las tasas de actividad tan elevadas que tienen los inmigrantes no comunitarios en España, no es de extrañar que, aunque su tasa de paro sea también mayor, la proporción de ocupados sobre la población total y sobre la población en edad de trabajar sea notablemente mayor que entre los españoles. En 2005, el 42% del total de los españoles tienen un empleo y, por tanto, contribuyen en términos de mercado a su mantenimiento y al del 58% que no trabaja, sea porque no tienen edad de trabajar, se han jubilado o, estando en edad de trabajar, no son activos por diversas razones (estudios, sus labores, etc.). En el caso de los extranjeros no comunitarios, las cifras se invierten puesto que el 61% están trabajando frente al 39% que no lo hacen.

De la población potencialmente activa (16 y más años), el 50% de los españoles están trabajando, el 62% de los varones y el 38% de las mujeres, mientras que lo hacen el 67% de los extranjeros no comunitarios, el 78% de los varones y el 56% de las mujeres: es decir, respectivamente, 17, 16 y 18 puntos más que entre los españoles (véase cuadro 4). Esta situación es muy diferente de lo que ocurre en la mayoría de los Estados Miembros de la UE, lo que hace de esta singularidad un rasgo relevante y positivo de la actual inmigración en España.

Cuadro 4. Proporción de ocupados sobre población y población de 16 y más años por zonas de origen. 2005

	Total España	Española	Extranjera Total	Unión Europea	No Comunitarios
Población ocupada/Población total	43,1	41,8	60,0	53,9	61,2
Población ocupada/Población 16 y más años					
<i>Ambos sexos</i>	51,1	49,8	65,5	57,3	67,1
<i>Hombres</i>	63,1	61,9	76,2	66,5	78,2
<i>Mujeres</i>	39,6	38,4	54,7	47,8	56,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, EPA

A finales de octubre de 2005, España tiene más de 1,7 millones de trabajadores extranjeros en situación de alta y cotizando en la Seguridad Social, lo que supone el 9,5% del total de afiliados al sistema. A estas cifras se ha llegado tras un rápido crecimiento desde los 334.000 afiliados que había a finales de 1999. En el período abril-octubre de 2005 el número de extranjeros afiliados ha crecido notablemente como consecuencia, sobre todo, del proceso de normalización que ha tenido lugar entre febrero y mayo de dicho año y cuyos efectos directos en términos de altas a la Seguridad Social seguirán notándose hasta casi finales de año (véase cuadro 5).

Aunque la mayor parte de los extranjeros están en el Régimen General (que concentra el 67% de todos los extranjeros afiliados), los afiliados extranjeros no se distribuyen por regímenes de la Seguridad Social como los españoles. Si suponen el 9,5% del total de afiliados, su peso es mucho mayor en el Régimen de Empleados de Hogar, donde concentran el 70% de todos los afiliados (en su inmensa mayoría mujeres) y es mayor también en el Régimen Especial Agrario, donde suponen cerca del 16% de los afiliados (en su inmensa mayoría hombres) (véase cuadro 5).

El 60% de los extranjeros afiliados en octubre de 2005 son hombres (1.039.580) y el 40% son mujeres (681.272). Los primeros suponen el 9,7% del total de varones afiliados y las segundas el 9,2% del total de mujeres. Por grupos de edad, la mayor parte de los afiliados de ambos sexos se concentran entre los 25-54 años, pero es en el grupo de 20-24 años donde los extranjeros tienen una mayor sobrerrepresentación, pues suponen el 12,9% del total de afiliados a la Seguridad Social de este colectivo.

Cuadro 5. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en situación de alta por regímenes (1999-2005)

Años	Total (1)	Régimen General y R.E. Carbón	R.E. Agrario	R. Empleados hogar	R. Autónomos	R.E. Trabajadores mar
1999(2)	334.976	185.088	43.006	44.841	60.606	1.435
2000 (3)	402.711	239.862	48.447	45.650	66.732	2.020
2001 (3)	557.074	356.743	68.243	51.611	77.908	2.570
2002 (3)	766.470	508.965	94.018	72.519	88.047	2.920
2003 (3)	924.805	626.004	116.631	79.182	99.748	3.239
2004 (3)	1.048.230	738.485	116.724	73.893	115.627	3.501
2005 Octubre	1.720.871	1.156.030	163.432	252.923	144.222	4.264
Cálculos 2005 Octubre						
<i>Distribución %</i>	100,0	67,2	9,5	14,7	8,4	0,2
<i>Peso sobre total</i>	9,5	8,4	15,7	69,7	4,9	5,9

(1) Incluye los no clasificables según régimen

(2) Datos de diciembre de 1999

(3) Media anual

Fuente: MTAS y elaboración propia

... pero las tratamos como ecuatorianas

Como lo muestran diversos procesos de discriminación institucional, estructural o de discriminación en la empresa.

La descripción de la situación de los inmigrantes en el mercado de trabajo no puede limitarse al estudio de la actividad y del empleo y de algunos de los rasgos de ambos. Ni siquiera con la consideración de su diferente posición social. Porque esa situación no se entendería sin el análisis de los procesos discriminatorios a que son sometidos.

Los inmigrantes sufren tres tipos de discriminación en el mercado de trabajo (y en otros campos de la vida social): en primer lugar, la *discriminación institucional*, es decir, aquella que se plantea desde las normas públicas vigentes y desde las prácticas administrativas restrictivas en la interpretación o aplicación de esas normas; en segundo lugar, la *discriminación estructural*, que se produce desde los dispositivos generales del mercado de trabajo, que ofrece pistas indirectas de discriminación a través de (casi)evidencias estadísticas; en tercer lugar, la *discriminación en la empresa* y que se puede manifestar de distintas formas. Si las dos primeras formas de discriminación podrían ser consideradas como “discriminación sin actores”, con frecuencia no declarada y sin aparecer (necesariamente) como intencionada, la tercera es una discriminación individual (con frecuencia abierta) con actores que pueden ser diversos: empresarios, intermediarios laborales, formadores, trabajadores, clientes, etc. (véase Cachón 2003a).

No entraremos aquí en la discriminación institucional ni tampoco en las necesarias políticas comunitarias y su aplicación en los Estados Miembros. Sólo repasaremos brevemente algunos indicadores de la discriminación estructural y de la discriminación en la empresa. Y entre los primeros conviene recordar las tasas de paro, de temporalidad y de siniestrabilidad.

Las tasas de paro son un primer indicador (aproximativo) de la discriminación estructural que sufren los inmigrantes. La mayor proporción de ocupados en relación a las personas en edad de trabajar que hay entre los extranjeros no comunitarios, no debe hacer olvidar que sufren mayores tasas de paro (en relación a la población activa). Y así pasamos de su comportamiento “sueco”, al trato que reciben como “ecuatorianos”.

La tasa de paro de los españoles en el tercer trimestre de 2005 era del 8,2% para ambos sexos, del 6,2% para los varones y del 11% para las mujeres. Esta mayor (casi el doble) tasa de paro femenina se repite también en todos los grupos de extranjeros en España. Si el conjunto de los extranjeros tiene una tasa de paro que supera en 2 puntos la tasa de los españoles, detrás de ese dato se esconden dos realidades opuestas: las tasas de paro de los extranjeros comunitarios (y también en este trimestre las de los latinoamericanos) son inferiores a las de los españoles, pero la de los no comunitarios es superior en casi 3 puntos. Y dentro de los no comunitarios las mayores diferencias, es decir, las mayores tasas de paro, las tienen los originarios del “resto del mundo” (con una tasa del 19,6%, más del doble que la de los españoles). Las tasas de paro de los marroquíes son muy superiores, tanto en hombres como en mujeres

(en los últimos datos publicados, que corresponden a 2003, cuando la tasa de paro en España era del 11,3%, los marroquíes tenían una tasa de paro del 23,9%, que era del 18% entre los varones y del 46,9% entre las mujeres). (Véase Cachón 2004b).

Los inmigrantes no sólo tienen una mayor tasa de paro; sus tasas de temporalidad (proporción de temporales sobre asalariados) son el doble que la de los españoles y sus tasas de accidentabilidad (que no se publican) son, sin duda, notablemente mayores.

La concentración sectorial de los inmigrantes es otro indicador de segregación importante. Tres cuartas partes de los inmigrantes no comunitarios se concentran en cuatro ramas de actividad: construcción, agricultura, hostelería y servicio doméstico. Si se examinan las condiciones de trabajo de esas ramas se comprueba que, en general, son notablemente peores que la media de los sectores y están, en consecuencia, entre las ramas de actividad menos “deseables” para los trabajadores. Con esto no hemos descrito las condiciones de trabajo concretas de los inmigrantes sino las condiciones generales de estas ramas de actividad que siguen ocupadas mayoritariamente por autóctonos que forman parte de los estratos más bajos de la clase obrera.

Otro aspecto de algunos de estos sectores, especialmente de la construcción, es su gran sensibilidad al ciclo económico y la fragilidad coyuntural de su empleo. Por eso se puede apuntar que una posible crisis económica tendrá consecuencias especialmente negativas en el empleo de los inmigrantes, sobre todo en construcción y servicios personales.

Si analizamos las características concretas de los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes (como se ha hecho en diversas investigaciones), se comprende que hayan sido definidos en inglés como las tres *D*: *dirty*, *dangerous*, *demanding*, en japonés las tres *K* (*kitanai*, *kiken*, *kitsuī*) y que en castellano podamos hablar de las tres *P*: los más *penosos*, los más *peligrosos* y los más *precarios*.

No es de extrañar que en muchos casos sus salarios sean más bajos, sus jornadas más largas y sus condiciones concretas de trabajo peores que las de los españoles en su misma profesión. Tampoco que en algunos casos no sean dados de alta en la Seguridad Social o que se les presione para deducirles la cuota patronal de su salario. Son distintos aspectos de las discriminaciones que sufren en algunas empresas.

De esta manera los inmigrantes aparecen y son construidos como colectivos más frágiles, no por sus características personales (formación, competencias, experiencia), sino como consecuencia de su condición de “extranjeros de países (más) pobres” y de las circunstancias de su situación de inmigrantes pobres: la familia en origen depende de ellos, tienen necesidad de pagar los préstamos que han pedido para hacer el desplazamiento inicial o conseguir recursos para otros desplazamientos de familiares o de amigos.

Esta fragilidad puede llegar a hacer de ellos un “subproletariado” que compite/comparte empleos, escuelas, viviendas, servicios sociales y espa-

cios de ocio con las capas más bajas de los autóctonos. Es decir, servicios que son tradicionalmente escasos en España y esta escasez se produce, sobre todo, en aquellos servicios de los que debería beneficiarse esa parte de la sociedad más desfavorecida en España.

Y las necesidades de inmigración pueden seguir aumentado en los próximos años

Porque las señales rojas que apuntan necesidades de incrementar el número de activos en Europa ya están encendidas y tienen creciente intensidad.

Todas las señales están encendidas en las políticas europeas y marcan un previsible problema de escasez de mano de obra en los próximos años y un inevitable incremento de las tasas de dependencia. De ahí que se estén poniendo en marcha políticas que estimulan la “activación” de las “reservas” de mano de obra que existen en nuestras sociedades: incorporación de las mujeres a la actividad económica fuera del hogar, prolongación de la vida activa, medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, etc. Pero hay que recordar que “la experiencia muestra que será muy difícil decir algo con precisión sobre el éxito de alguno de los intentos para movilizar la fuerza de trabajo residente potencial no activa” (Doudeijns y Dumont 2003). Además, la escasez de mano de obra en algunos sectores (como la construcción o la agricultura) y otros desajustes en los mercados de trabajo europeos no se arreglarán con un incremento de las tasas de actividad de los autóctonos.

Como ha señalado la Comisión Europea [COM (2003) 336], “es probable y necesario que se intensifique la inmigración. La progresiva contracción de la población en edad de trabajar en Europa, combinada con diversos factores favorables a la emigración en los países en desarrollo, podría generar un flujo de inmigración continuo en las próximas décadas. La inmigración puede contribuir a suplir las necesidades actuales y futuras de los mercados laborales de la UE. Puede contribuir también a extender durante un período de tiempo más amplio los efectos de la transición demográfica entre 2010 y 2030, teniendo en cuenta que, por sí solo, no podrá resolver todos los efectos del envejecimiento demográfico”.

A las políticas que se están poniendo en marcha para activar las “reservas” europeas de mano de obra convendría unir una política de inmigración que descansara, desde la perspectiva del mercado de trabajo, en dos pilares: una política realista de flujos y una política ambiciosa de integración. La primera deberá solucionar (previamente, para ser eficaz) el problema de los indocumentados, no tomar sólo en consideración las necesidades a corto plazo del mercado de trabajo y recordar que “There is nothing more permanent than temporary foreign workers”. Las políticas de integración son fundamentales en sociedades que se quieren socialmente avanzadas y exigen recursos para las medidas específicas que se pongan en marcha y recursos para los dispositivos generales de atención a los ciudadanos. Además de establecer como uno de sus ejes prioritarios la aplicación de políticas de igualdad de trato.

Necesitamos políticas eficaces de igualdad de trato...

No basta la transposición de las Directivas 2000/43 (y 2000/78) al derecho interno en España. Se necesita que esas disposiciones sean efectivas y que contribuyan a cambiar las prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo.

Las directivas contra la discriminación

En el año 2000 se aprobaron los dos instrumentos más importantes en el campo de la lucha contra la discriminación en la UE (fuera del campo del género):

- *Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico* (DOCE, L180, 19.7.2000).
- *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación* (DOCE, L303, 2.12.2000)

Las dos directivas, que se aprobaron en base al artículo 13 del TCE a partir de una propuesta de la Comisión de noviembre de 1999, tienen una estructura y contenidos muy similares. Persiguen establecer en todos los Estados Miembros un marco jurídico adecuado para luchar eficazmente contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico en diversos campos de la vida social (Directiva 2000/43) o por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad o de orientación sexual en el campo del empleo (Directiva 2000/78). Si el art. 13 del TCE supuso un “enorme paso adelante comparado con el viejo TCE” (Niessen, 2001), estas directivas suponen una transformación notable de los instrumentos jurídicos en la lucha por la igualdad de trato en toda la Unión Europea.

Antes de estas directivas no había una definición comunitaria de “discriminación” y había que atenerse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. Según estas directivas, existe discriminación *directa* “cuando, por motivo de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable”; y existe discriminación *indirecta* “cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios” (art. 2). Este mismo artículo define el acoso como *discriminación* “cuando se produzca un comportamiento no deseado relacionado con el origen racial o étnico que tenga como consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo”.

La Directiva 2000/43 contra la discriminación racial o étnica incluye en su ámbito de aplicación, tanto en el sector público como privado, en el ámbito del empleo, la formación profesional, las condiciones de trabajo,

la participación en organizaciones sindicales o empresariales, la protección y seguridad social, la asistencia sanitaria, las ventajas sociales, la educación y el acceso a bienes y servicios públicos, incluida la vivienda.

Tanto la Directiva 2000/43 como la 2000/78 introducen novedades muy relevantes en las normas por la igualdad de trato. Por ejemplo, la posibilidad de que toda persona pueda emprender una acción jurídica y/o administrativa para que se respete el principio de igualdad de trato. Incluyen la inversión de la carga de la prueba (excepto en el ámbito penal): cuando los hechos permitan intuir la existencia de un delito de discriminación, será el demandado quien deba demostrar que no ha habido violación del principio de igualdad de trato. Prevén la protección contra las represalias: los Estados Miembros tendrán la responsabilidad de adoptar medidas para proteger de cualquier represalia al denunciante por discriminación.

Ambas directivas resaltan la importancia del diálogo, tanto con los interlocutores sociales como con las organizaciones no gubernamentales y no impiden acciones positivas en favor de un grupo de personas determinado ni adoptar disposiciones más favorables que las que en ellas se definen.

Además, los Estados Miembros deben designar uno o varios organismos independientes como “responsables de la promoción de la igualdad de trato entre las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico”. Entre las competencias de estos organismos deben figurar las tres siguientes: prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones; realizar estudios independientes sobre discriminación; y publicar informes independientes y formular recomendaciones. Estos organismos aparecen como dispositivos clave para la aplicación futura del principio de igualdad de trato.

Hay que recordar que las políticas de igualdad de trato entre personas independientemente de su origen racial o étnico desbordan el campo de la inmigración. En España tienen especial relevancia para el colectivo gitano y también afecta a nacionales (de origen o nacionalizados) con rasgos fenotípicos diferentes al mayoritario.

España y la transposición de las directivas antidiscriminación

Las dos directivas se han transpuesto al Derecho español en el Capítulo III (“Medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato”) del Título II (“De lo social”) de la *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, económicas y del orden social* (conocida como Ley de acompañamiento para 2004) (BOE, 31 diciembre 2003), en vigor desde el 1 de enero de 2004.

El plazo para la transposición de estas directivas era el 19 de julio de 2003 para la 2000/43 y el 2 de diciembre de 2003 para la 2000/78. Se han transpuesto, por tanto, tarde. Pero esto no es lo más grave de este proceso (aún inacabado). El Estado español debería notificar a la Comisión la transposición y ésta debería examinar si se ha hecho de modo adecuado. Y ahí es donde puede comenzar otro proceso.

Aunque no sea este el lugar de hacer un análisis detallado sobre el *contenido* de la transposición, baste decir que se ha efectuado una transposición de mínimos que, en líneas generales, reproduce el contenido de las dos directivas. Pero hay aspectos que habrá que examinar con detalle: por ejemplo, la supresión en los textos aprobados de determinadas expresiones de las directivas en la definición de la discriminación directa y de la indirecta o la reducción de la protección contra las represalias al campo laboral. Un aspecto especialmente problemático puede ser la no afectación de la Ley de Extranjería que se establece en la disposición adicional séptima. Y otra cuestión clave será seguir las implicaciones de que no aparezca la palabra “independiente” en la definición de las funciones del organismo especializado de lucha contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico (cuando en la Directiva 2000/43 se señala tres veces) o que su composición sea marcadamente administrativa. El Gobierno ha de regular la composición y funcionamiento de este Consejo por Decreto y entonces será el momento de ver si se trata del organismo que quiere la Directiva 2000/43 o de otra “cosa” administrativa diferente.

Hay que recordar, además, que estas directivas establecen estándares mínimos (aunque sean elevados) que las instituciones europeas exigen a todos los Estados Miembros y que, por tanto, es legítimo y conveniente, plantearse en qué aspectos se puede y se debe avanzar más que lo que señalan estas disposiciones. Los ejemplos de otros Estados Miembros, la propuesta *Starting Line* o el Protocolo nº 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos ofrecen pistas por donde se deben explorar desarrollos más avanzados. Las normas, los códigos de buenas prácticas o las experiencias desarrolladas en otros Estados Miembros pueden ser un espejo donde compararse y donde obtener puntos de reflexión para políticas más avanzadas.

Pero es el *procedimiento* que se ha seguido en la transposición de estas directivas lo que resulta “ejemplar”. A principios de 2003 escribíamos que el proceso de transposición “debería aprovecharse para hacer *pedagogía*, para informar y formar sobre sus contenidos y orientación a la opinión pública, a la ciudadanía, a los trabajadores y a los empresarios, a las organizaciones sindicales y patronales, a las asociaciones de inmigrantes y a las ONG que trabajan con inmigrantes o gitanos, sin olvidar a los funcionarios y empleados públicos de las distintas administraciones. Para ello sería conveniente elaborar un solo proyecto de ley que no diluya la fuerza ejemplificadora que tiene la Directiva 2000/43 (y la 2000/78) (...) esa sería la ocasión para que se desarrolle un amplio debate social sobre la igualdad de trato en el espíritu de las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam (... que) viene exigido por las propias directivas y sería una garantía de su difusión y, por tanto, de su eficacia futura” (Cachón 2003).

Habría que preguntarse qué pudo llevar al Gobierno del Partido Popular a elegir una vía que hemos calificado de “transposición oculta” (Cachón, 2004). Sin hacer un juicio de intenciones, cabe decir que la transposición se hizo “como si” se hubiera intentado evitar todo debate público, político e incluso parlamentario sobre el contenido de ambas directivas. Algunas “pruebas” de esta transposición ejemplar, es decir, de cómo no se debe hacer una transposición: no ha habido una ley de

transposición específica que hubiera permitido difundir y hacer llegar a la opinión pública la actividad parlamentaria española y las políticas comunitarias sobre la igualdad de trato que se plantean en ambas directivas; no aparece la igualdad de trato en el título de la Ley; no se ha presentado como un proyecto del Gobierno sino que se ha dejado a la iniciativa del Grupo Parlamentario Popular que lo presentó en forma de numerosas enmiendas a la Ley de acompañamiento en el Congreso; no se ha sometido a consulta del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social; no se ha sometido a consulta de las ONG con interés legítimo en este campo; ningún miembro del Gobierno del Partido Popular se pronunció sobre el mismo en ninguna ocasión; no se ha producido debate parlamentario porque el Grupo Parlamentario Popular renunció a defender sus enmiendas. En definitiva, se ha desaprovechado una ocasión de oro para hacer pedagogía antidiscriminación ante la opinión pública. ¿Será que no se necesita o será –más bien– que tal pedagogía iba contra las prácticas políticas dominantes?

De las reformas legales antidiscriminatorias al cambio de las prácticas discriminatorias

¿Desaparecerán las discriminaciones con la introducción de nuevos dispositivos antidiscriminatorios? La experiencia de las normas por la igualdad de trato en materia de género ya nos permite afirmar que no, pero también nos permite apuntar que son instrumentos de gran utilidad en la lucha contra la discriminación. Otro tanto puede decirse de las normas antidiscriminación racial a partir, por ejemplo, del examen de los resultados de las experiencias de otros países como Reino Unido, Holanda o Estados Unidos. Freeman (1994) ha sintetizado diversos análisis sobre este último. Y a partir de estudios que abordan la evolución del mercado de trabajo desde 1964 (en que se aprueba la Ley de Derechos Civiles), la introducción de políticas antidiscriminatorias y los cambios en la gestión de la mano de obra por parte de las empresas en Estados Unidos, concluye que “el esfuerzo nacional contra la discriminación, especialmente intenso a mediados de los sesenta, alteró significativamente (a mejor) las oportunidades económicas de los trabajadores negros. Aunque sea difícil destacar cuáles de las distintas actuaciones son responsables de la nueva situación –leyes de igualdad de oportunidades de empleo, las medidas de acción positiva, las sentencias judiciales, la renovada actividad de las comisiones estatales contra las prácticas laborales ilegales– resulta todavía más complejo establecer otra explicación alternativa (...). De las conversaciones con dirigentes de distintas empresas se desprende claramente que el cambio en las oportunidades de empleo no hubiera ocurrido sin la presencia de las políticas antidiscriminatorias. Esto no quiere decir, obviamente, que los niveles actuales de gasto o actividad sean suficientes o deseables socialmente a largo plazo (... pero) sí parece que los esfuerzos anteriores han producido cambios” (Freeman, 1994).

Pero, a partir de distintas consideraciones que hace el propio Freeman, conviene añadir tres observaciones que tienen una aplicación inmediata en los pronósticos que se pueden hacer sobre lo que ocurrirá en España (y otros países de la Unión Europea) tras introducir dispositivos antidiscriminatorios y que abren pistas de reflexión y líneas de acción para el futuro inmediato:

Las medidas antidiscriminatorias no tuvieron las mismas consecuencias para todos los grupos de negros en Estados Unidos. En ese proceso hubo ganadores y perdedores entre los negros: las mujeres negras resultaron más ganadoras que los varones y, entre éstos, obtuvieron más mejoras los que tenían un mayor nivel educativo y mayor cualificación (especialmente los jóvenes que habían accedido a estudios universitarios) y los que tenían un origen social más favorable. Es decir, los que logran romper el círculo vicioso de la discriminación (origen/raza, educación, vivienda, trabajo) antes de llegar al mercado laboral tienen más probabilidades de ser tratados como iguales que aquellos que son víctimas de dicho círculo vicioso en la educación y en la vivienda. La lucha contra la discriminación étnica en el trabajo debe comenzar en la escuela y en la vivienda.

La mejora de la situación en el mercado de trabajo no se tradujo en una igualdad entre negros y blancos en Estados Unidos. Como el propio Freeman señala, “la igualdad entre los negros y los blancos no se producirá en el futuro simplemente suprimiendo la discriminación en el mercado de trabajo y garantizando la igualdad de oportunidades de empleo”. Persisten otros elementos de carácter estructural, los cuales pueden volver a reintroducir la dinámica de la exclusión discriminatoria. La lucha contra la discriminación étnica hay que inscribirla en la lucha contra la exclusión, en políticas de inclusión social y en la lucha más general contra las desigualdades.

La necesidad de continuar desarrollando políticas antidiscriminatorias más avanzadas: “No debe interpretarse la aparente reducción de la discriminación en el mercado de trabajo como un signo de que los esfuerzos por la igualdad en las oportunidades de empleo han alcanzado sus objetivos y, por tanto, han de reducirse. Si la discriminación es una ‘enfermedad recurrente’, un seguimiento y tratamiento continuo son necesarios” (Freeman, 1994). Máxime si se tiene en cuenta que el texto de Freeman se publicó originalmente en 1978 y que analiza datos del período 1964-1975 y que estudios más recientes han puesto de relieve que este efecto positivo de la Ley de Derechos Civiles comenzó a ser menos relevante, precisamente, desde mediados de los años setenta y que tras la promulgación de esta esperada ley se produjeron cambios en las formas de llevar a cabo los procesos discriminatorios (véase, por ejemplo, la reciente síntesis que presentan Darity y Mason, 1998). Las actuaciones antidiscriminatorias deberán irse adaptando para prevenir y contrarrestar estas nuevas formas de manifestar el “nuevo racismo”.

... y un Plan Estratégico donde se aborde la integración de los inmigrantes desde el principio de igualdad y la concepción de la ciudadanía

Porque ha de haber una visión global y durable en el tiempo de la integración de los inmigrantes en una concepción estable de una sociedad inclusiva basada en la igualdad, la ciudadanía (cívica) y la interculturalidad.

El Plan Estratégico que en la actualidad (diciembre de 2005) está preparando el Gobierno orientado a la integración de los inmigrantes debería ser coherente con los 11 “Principios Comunes Básicos para la Política de

Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea”, aprobados el 19 de diciembre de 2004 en Bruselas en el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior.

El Plan Estratégico en preparación debería construirse partiendo, al menos, de tres grandes premisas y estar orientado por tres grandes principios.

- Una primera premisa debería ser la consideración de la integración como “*proceso bidireccional* de adaptación mutua” que afecta a todos los ciudadanos, inmigrantes y autóctonos y a las instituciones del país de acogida. En este proceso todos han de respetar los valores básicos vigentes en España y en la Unión Europea. Estos valores se pueden considerar sintetizados en el artículo I-2 del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa:

“La Unión se fundamenta en valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluyendo los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados Miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”.

Este respeto de los valores comunes de la Unión Europea no es incompatible con la defensa y fomento, porque eso es precisamente el valor del pluralismo, de tradiciones culturales y sociales diversas ya existentes o que puedan ser incorporadas por nuevos inmigrantes. En este proceso bidireccional, las instituciones de la sociedad receptora deben garantizar una equiparación de los derechos y deberes de los inmigrantes con los autóctonos y las condiciones para hacer efectivos esos derechos y poder cumplir esas obligaciones en condiciones de igualdad de trato y de oportunidades. Como se señala en el Consejo en los “Principios Básicos Comunes”, “los Estados Miembros son responsables de garantizar activamente que todos los residentes, incluidos los inmigrantes, comprendan y respeten toda la gama de valores, derechos, responsabilidades y privilegios establecidos por el derecho de la Unión Europea y de los Estados Miembros, y de que disfruten de ellos y puedan acogerse a la protección que dichos valores, derechos, responsabilidades y privilegios otorgan”.

- Una segunda premisa debería ser el *enfoque integral*, puesto que la integración es un proceso que afecta a todas las facetas de la vida cívica, social, económica, cultural y política de las personas de los grupos sociales. Por esa razón el Plan debería definir objetivos y programas de actuación en campos como la educación, el empleo, la vivienda, los servicios sociales, la salud, la acogida. Y también incluir algunos campos transversales como la lucha contra la discriminación o la perspectiva de género, la participación de los inmigrantes en la vida pública y la sensibilización.

- Y otra premisa del Plan debería ser asumir que la responsabilidad del proceso bidireccional de adaptación mutua de autóctonos e inmigrantes debe ser *compartida* y, por tanto, debe involucrar al conjunto de administraciones públicas, a los agentes sociales (organizaciones sindicales y empresariales, ONG, organizaciones de inmigrantes, etc.) y a la sociedad

receptora en su conjunto. Para ello, la elaboración del Plan debería llevarse a cabo a través de un amplio proceso de concertación social y política.

El contenido del Plan estratégico, en las distintas áreas que abarque, debería estar inspirado en tres grandes principios: igualdad, ciudadanía e interculturalidad.

- *Igualdad* como equiparación de derechos y obligaciones básicas de la población inmigrante y autóctona; igualdad de trato y no discriminación por razón de origen racial o étnico o por nacionalidad, en la línea establecida por la Directiva 2000/43; e igualdad de oportunidades como garantía de una sociedad inclusiva.

- La Comisión Europea propuso el concepto de “*ciudadanía cívica*” en su Comunicación de noviembre de 2000. La Comisión lo definía “como un conjunto de derechos y obligaciones básicos que los inmigrantes adquieren progresivamente en un periodo de varios años, de tal manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida, aunque no hayan sido naturalizados”. Y señalaba la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE como el marco básico de esa ciudadanía cívica. Estos derechos se han recogido en la Parte II del (Proyecto de) Tratado por el que se establece una constitución para Europa donde se recoge la “Carta de Derechos Fundamentales de la Unión”. Como señaló el Consejo Económico y Social Europeo en 2002, “la Europa de los ciudadanos no puede tener en su seno otra Europa de los no ciudadanos”.

El Estado de derecho debe garantizar los derechos civiles y las garantías jurídicas de todas las personas. Pero la ciudadanía cívica implica avanzar en el reconocimiento de la plena participación cívica, económica, social y cultural (y política) de los inmigrantes, porque, aunque este reconocimiento de derechos en igualdad de condiciones que los nacionales españoles no garantice el éxito de la integración, es una condición necesaria para que la integración se produzca.

La ciudadanía cívica en un Estado democrático ha de incluir la participación de los inmigrantes en la vida pública, comenzando por la “ciudadanía en la ciudad”, por su participación en el ámbito municipal. La ciudadanía cívica exige avanzar en el reconocimiento de los derechos de participación política para todos los residentes permanentes, al menos, como han hecho otros países de la Unión Europea, con el reconocimiento del derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales.

- La *interculturalidad* está incluida en los “Principios Básicos Comunes”. El punto octavo señala: “La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional”.

Las grandes áreas que debe abordar este Plan Estratégico son Acogida, Educación, Empleo, Servicios Sociales, Vivienda, Salud, Codesarrollo, Juventud e Infancia, Igualdad de trato, Perspectiva de género, Participación y Sensibilización.

Los posibles objetivos específicos en el área de empleo del Plan Estratégico podrían ser los siguientes:

- Actualizar la normativa sobre el empleo y Seguridad Social.
- Mejorar de modo continuado la gestión de los flujos migratorios.
- Mejorar y adecuar las competencias de los trabajadores inmigrantes a las necesidades y oportunidades del mercado de trabajo en España.
- Mejorar los dispositivos de intermediación en el mercado laboral.
- Luchar contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades de las personas inmigradas en el mercado de trabajo y en las empresas.
- Fomentar la gestión de la diversidad en las empresas.

El Plan Estratégico debe marcar los principios de un “modelo” (con minúsculas) de integración de estos “nuevos españoles” que son los inmigrantes, en condiciones tales que sea capaz de mantenerse en el tiempo, de impulsar políticas de otras administraciones y de transformar las prácticas sociales para construir, entre todos, una sociedad más inclusiva.

Referencias bibliográficas

CACHÓN, L. “La formación de la ‘España inmigrante’: mercado y ciudadanía”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No 97 (enero-marzo 2002). P. 95-126.

CACHÓN, L. “Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación”. *La discriminación racial*, AA.VV. Barcelona: Icaria (2003). P. 39-101.

CACHÓN, L. “España y la Directiva 2000/43: de la ‘ocasión perdida’ a una legislación general sobre la igualdad de trato”. *Tiempo de Paz*, No 73 (verano 2004) P. 13-22.

CACHÓN, L. “Inmigrantes jóvenes en España”. *Juventud en España Informe 2004*. Madrid: INJUVE. (2005a). P. 695-799.

CACHÓN, L. “Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España 1996-2005”. En: E. Aja y J. Arango (dir.). *Anuario de las políticas de inmigración en España*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2005b.

DARITY, W.A. y Mason, P.L. “Evidence on Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender”. *Journal of Economics Perspectives*, vol. 12, No 2 (primavera 1998). P. 63-90.

DOUDEIJNS, M. y Dumont, J.Ch. “Immigration and Labour Shortages: Evaluation of Needs and Limits of Selection Policies in the Recruitment of Foreign Labour”. *The Economic and Social Aspects of Migration*, París: OCDE (2003).

FREEMAN, R. "El progreso económico de los negros desde 1964". *Mercados de trabajo en acción. Ensayos sobre economía empírica*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1994). P. 151-169.

LUCAS, J. "Los inmigrantes como ciudadanos". *Gaceta Sindical*, No 3 (junio, 2002). P. 37-55.

NIESSEN, J. "The further development of European antidiscrimination policies". En: J. Niessen and I. Chopin (eds.) *Implementing EU anti-discrimination standards at national level*. Viena: EUMC, 2001. P. 7-21.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Mercado de trabajo, derechos laborales e inmigración

Mercado de trabajo e inmigración
Miguel Pajares

Miguel Pajares

*Responsable de Inmigración,
CERES*

Introducción. La revuelta de los barrios periféricos de las ciudades francesas

Uno de aspectos que más se resaltaron en los análisis realizados acerca de la revuelta de los barrios periféricos franceses, sucedida entre octubre y noviembre de este año, fue que los niveles de desempleo de los jóvenes descendientes de familias inmigradas eran superiores a los del resto de la población. Se han dado informaciones indicando que la tasa de desempleo de los jóvenes de origen magrebí doblaba la tasa general.

Se trata de jóvenes educados en Francia (nacidos en Francia y con nacionalidad francesa) y, por lo tanto, las razones de su alto índice de desempleo hay que buscarlas en las entrañas de la propia sociedad francesa. Y aquí se han señalado dos aspectos fundamentales: el alto grado de fracaso escolar de estos jóvenes, y la discriminación que sufren cuando compiten por las ofertas de empleo. Su proceso escolar está marcado por su pertenencia a barrios periféricos, con muchos componentes que recuerdan al gueto, y que dan como resultado un abandono temprano de los estudios en muchos casos; algo a lo que las autoridades públicas no han prestado la suficiente atención ya que el conocimiento de esa situación no se ha traducido en las actuaciones e inversiones que hubiese requerido corregirla. Pero éste es un aspecto que aquí no vamos a tratar.

Lo que queremos abordar como introducción a esta ponencia es el otro aspecto: la discriminación que sufren cuando compiten por las ofertas de empleo. Es decir, el hecho de que, aun quienes tienen formación, no acceden a los trabajos con la misma facilidad que los demás jóvenes. Durante los días en los que “ardían” los barrios franceses aparecieron informaciones de prensa y entrevistas en las que se decían cosas como que tener un nombre de origen árabe era suficiente para que a uno lo rechazasen en muchos trabajos. Estamos, por lo tanto, ante lo que se ha dado en llamar discriminación racial: la discriminación que pueden sufrir las personas por causa del origen de sus ancestros, sus rasgos fenotípicos o su supuesta pertenencia cultural o religiosa.

Lo que han puesto de manifiesto los hechos de Francia es que sociedades que presumen de ser igualitarias no lo son del todo: un francés “de origen francés”, tiene, a menudo, ventaja para acceder a un determinado empleo sobre otro francés “de origen árabe”, aun cuando ambos tengan la misma

formación y las mismas aptitudes. La suma de su peor escolarización y la señalada discriminación en el acceso al empleo es lo que, al final, da como resultado que la tasa de desempleo de estos jóvenes descendientes de familias inmigradas sea muy superior a la del resto de la población. Aunque, además de la diferencia en la tasa de desempleo, probablemente también habrá diferencia en el tipo de trabajos que están haciendo.

Esta ponencia va a referirse al marco español y, por lo tanto, lo que queremos indagar es si aquí las cosas están caminando en esa misma dirección. Partimos de una situación muy diferente a la francesa y es que la población susceptible de sufrir discriminación racial (excluyendo de nuestro análisis a los gitanos) es todavía población inmigrada; es decir, el porcentaje de descendientes de familias inmigradas, nacidos en España y con nacionalidad española, es aún muy bajo, y lo que tenemos en general es población inmigrada sin nacionalidad española. Ya hay muchas personas procedentes de la inmigración que han adquirido la nacionalidad española, pero el grueso está en situación de residencia legal o simplemente en situación irregular.

Por otra parte, la llegada de nuestra población inmigrada es muy reciente. Comenzó a hacerse significativa en los años ochenta, creció notablemente en los noventa, pero ha sido en la presente década cuando se ha duplicado o más bien triplicado. Por lo tanto, aún tardaremos unos cuantos años en tener una composición demográfica parecida a la francesa, en la que la nacionalidad mayoritaria entre las personas que proceden o descienden de la inmigración es la francesa.

Ello hace que, por ahora, aquí nos resulte más difícil detectar la discriminación racial. Si en Francia puede ser detectada al comparar las posibilidades de empleo de dos jóvenes franceses, que no se diferencian por su nacionalidad ni por su formación sino sólo por el origen de su nombre o su fenotipo, aquí el joven cuyo nombre indique un origen inmigrado, además tendrá una nacionalidad diferente de la española, podrá tener un título profesional que no ha podido convalidar, podrá tener menor conocimiento del entorno social y laboral o del idioma, es decir, tendrá unas desventajas de partida que se mezclan con la discriminación, lo que hace difícil poder establecer hasta dónde llega lo que es estrictamente discriminación racial.

En el acceso al empleo hay, además, otro factor que nos puede confundir: su tasa de ocupación. Ésta es alta y puede darnos la impresión de que en España los inmigrantes no sufren discriminación en el acceso al empleo. Lo que vamos a hacer en esta ponencia es comentar primero esa tasa de ocupación, y abordar después otros aspectos en los que podremos identificar la existencia de discriminación.

La alta tasa de ocupación de la población inmigrada

Podemos hacer referencia a dos tasas distintas: la tasa de actividad, que es la proporción de activos (ocupados + parados) entre la población mayor de 16 años, y la tasa ocupación, que es la proporción de ocupados entre la población mayor de 16 años; ambas son obtenidas de la Encuesta de Población Activa. Las tasas de actividad se muestran en la

tabla 1, en la que además de los datos de 2005 hemos incluido los de años anteriores para observar la evolución. De este año, los últimos datos disponibles son los del tercer trimestre, mientras que de los años anteriores hemos elegido los del último trimestre de cada año.

Como vemos las tasas de actividad son mayores en los residentes extranjeros que en los españoles, pero particularmente lo son cuando se trata de residentes no comunitarios (de fuera de la UE), que tienen una tasa de actividad del 79,4% en 2005, mientras que la de los españoles (mejor dicho, la del conjunto de la población) es del 57,4%, es decir, 22 puntos por debajo. La diferencia, como vemos, es muy grande, y lo es tanto en hombres como en mujeres: en hombres es de 20 puntos y en mujeres de 23.

Tabla 1. Tasas de actividad

	Total población en España %	Total residentes extranjeros %	Residentes de la UE %	Residentes fuera de la UE %
Hombres				
4º trimestre 2002	67,0	87,2	71,4	91,3
4º trimestre 2003	67,5	88,9	71,6	92,5
4º trimestre 2004	67,7	87,4	69,3	91,0
3er trimestre 2005	69,0	85,1	62,6	89,5
Mujeres				
4º trimestre 2002	42,3	61,6	46,7	65,2
4º trimestre 2003	43,9	65,1	49,0	68,1
4º trimestre 2004	45,1	66,7	56,4	68,6
3er trimestre 2005	46,3	65,8	50,5	69,5
Total (ambos sexos)				
4º trimestre 2002	54,3	74,1	59,2	78,0
4º trimestre 2003	55,3	77,1	60,7	80,3
4º trimestre 2004	56,1	77,0	62,9	79,8
3er trimestre 2005	57,4	75,6	56,4	79,4

Elaboración propia. Datos de la EPA cuarto trimestre 2002, 2003 y 2004 y tercer trimestre 2005.

La evolución que esto ha tenido en los cuatro años analizados es mínima. Si nos fijamos en la columna de no comunitarios de la tabla 1, vemos que la tasa de actividad de los hombres se ha mantenido entre el 92% y el 89%, y la de las mujeres ha ido subiendo ligeramente hasta el 69,5% de este año.

En la tabla 2 mostramos las tasas de ocupación, y también vemos que la de los residentes no comunitarios (71,1% en 2005) es muy superior a la del conjunto de la población (52,6%), y, como ocurre con la tasa de actividad, tampoco hay tendencia a que tal diferencia se reduzca. La tasa de ocupación ha ido creciendo ligeramente en los últimos años, tanto para españoles como para extranjeros, pero se mantiene la diferencia de unos 19 puntos que la de extranjeros tiene por encima de la del conjunto de la población, diferencia que es parecida en hombres y en mujeres.

Tabla 2. Tasas de ocupación

	Total población en España %	Total residentes extranjeros %	Residentes de la UE %	Residentes fuera de la UE %
Hombres				
4º trimestre 2002	61,5	75,7	61,9	79,3
4º trimestre 2003	62,0	77,8	66,5	80,2
4º trimestre 2004	62,6	78,8	64,8	81,6
3er trimestre 2005	64,6	77,9	59,7	81,4
Mujeres				
4º trimestre 2002	35,5	51,8	41,0	54,5
4º trimestre 2003	37,1	53,5	43,3	55,5
4º trimestre 2004	38,6	55,5	49,4	56,7
3er trimestre 2005	41,1	57,6	44,8	60,8
Total (ambos sexos)				
4º trimestre 2002	48,1	63,5	51,6	66,6
4º trimestre 2003	49,2	65,7	55,2	67,8
4º trimestre 2004	50,2	67,2	57,3	69,1
3er trimestre 2005	52,6	67,9	52,1	71,1

Elaboración propia. Datos de la EPA cuarto trimestre 2002, 2003 y 2004 y tercer trimestre 2005

Estamos, por lo tanto, ante el hecho de que el nivel de ocupación de la población inmigrada en España está muy por encima del de la población española. Esto podría inducirnos a descartar una situación de discriminación en el acceso al trabajo, pero veamos qué ocurre con la tasa de desempleo, con los trabajos que realizan los inmigrantes y con las condiciones laborales.

La tasa de desempleo de la población inmigrada también es más alta

En la tabla 3 vemos las tasas de desempleo, tanto para el conjunto de la población como para la extranjera. Son tasas deducidas de los datos sobre población activa y población ocupada que da la EPA¹, y vemos que la de los extranjeros no comunitarios está dos puntos por encima de la del conjunto de la población.

Tabla 3. Tasas de paro en España

Total población en España %	Total residentes extranjeros %	Residentes de la UE %	Residentes fuera de la UE %
8,4	10,1	7,7	10,5

Elaboración propia. Datos de la EPA tercer trimestre 2005.

1. La tasa de desempleo es la proporción entre los desempleados y los activos. Se calcula, por lo tanto, de forma diferente a la tasa de ocupación, que es la proporción entre los ocupados y los mayores de 16 años.

Esto parece contradecir lo señalado antes: que los extranjeros tienen una tasa de ocupación más alta, pero lo cierto es que se puede tener una tasa de ocupación más alta y tener también una tasa de desempleo más alta. Ello se debe a que la proporción de población inactiva entre los extranjeros es mucho menor que entre los españoles. O, dicho de otra forma, aunque la proporción de los que trabajan sea mayor, también lo es la de los que quieren trabajar y no pueden, algo que es posible porque la proporción de inactivos es mucho menor.

Estamos, por consiguiente, ante el hecho de que ya hay un nivel de desempleo mayor en la población inmigrada que en la autóctona. La diferencia no es muy grande, o al menos no es como la que se ha señalado en el caso de los jóvenes franceses descendientes de familias inmigradas, pero es remarcable el hecho de que ya se apunte esta tendencia.

La combinación de una mayor ocupación con un también mayor desempleo nos induce a pensar que la mayor ocupación se debe a que hay un tipo de puestos de trabajo que son más fácilmente ocupables por los inmigrantes, mientras que para otros tienen el acceso más restringido. Si ello es así, cuando las personas inmigradas, o sus descendientes, se empeñen en ocupar puestos de trabajo en niveles similares a los del resto de la población, podemos encontrarnos con que su tasa de ocupación descienda y crezca notablemente su tasa de desempleo. Esto es lo que ha sucedido en Francia y puede suceder igualmente en España. Veamos lo relativo al tipo de puestos de trabajo que están ocupando aquí los inmigrantes.

Trabajos que realiza la población inmigrada

Aquí nos vamos a basar en los datos sobre altas en la Seguridad Social, centrándonos en lo que nos dicen sobre categorías laborales. Utilizamos los datos de enero de 2005. En las tablas siguientes² se incluye la división por categorías que hace la Seguridad Social, pero debe tenerse en cuenta que sólo son las categorías del régimen general y del régimen de la minería y el carbón; es decir, en esas tablas no aparecen los trabajadores en alta en el régimen de autónomos, en el agrícola, el de empleados de hogar, o en el régimen del mar. A ello se debe que el total de la tabla 4 sea de 825.304 personas, cuando el total de extranjeros que en enero de 2005 estaban en alta laboral era de 1.140.426.

En la tabla 4 tenemos la división por categorías en función del continente de origen, y en la tabla 5 (columnas de enero 2005) tenemos los porcentajes correspondientes. Para empezar, vemos grandes diferencias entre la distribución por categorías de los europeos comunitarios y la del resto, los no comunitarios. Pero, centrándonos en estos últimos, también se aprecian diferencias notables según el origen.

2. Parte de lo que sigue es reproducido del texto: Pajares, M. 2005. *Inserción laboral de la Población Inmigrada en Cataluña. Informe 2005*. Barcelona: CERES (CCOO).

Los porcentajes altos para los no comunitarios están en las categorías bajas, pero especialmente para los africanos, que tienen un porcentaje del 51% en peonaje, cuando los demás grupos están entre el 28% y el 35%. Los otros porcentajes altos se dan en las categorías de oficiales, tanto de 1ª y 2ª como de 3ª. Aquí podemos destacar que, entre ambas categorías de oficiales, son los de Asia (con un 51%) y los de la Europa del Este (con un 50,6%) los que tienen el mayor porcentaje.

Tabla 4. Extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social en España (en el régimen general y el de la minería y carbón), por continentes y tipo de trabajo. Enero 2005

	Europa Comunitaria	Resto Europa	África	Latinoamérica	Asia	Total
Ingenieros, licenc., jefes	18.669	1.164	751	6.415	1.290	29.645
Ingen. técnic, ayudantes	8.378	443	439	2.301	232	12.456
Jefes administrativos	9.706	787	558	3.321	655	15.538
Ayudantes no titulados	5.084	862	1.163	4.534	886	12.747
Oficiales administrativos	23.343	2.326	2.425	13.596	2.688	45.136
Subalternos	4.504	2.094	2.750	10.844	1.586	21.861
Auxiliares administrativos	27.566	4.714	5.066	33.021	3.548	74.511
Oficiales 1ª y 2ª	41.508	27.557	36.540	66.165	12.380	184.558
Oficiales 3ª	20.899	18.335	35.935	65.289	14.644	155.390
Peones y asimilados	25.035	32.216	89.665	109.855	15.033	272.268
TOTAL (de alta en la S.S.)	184.970	90.562	175.853	315.594	52.977	825.304

Elaboración propia. Datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración)

Tabla 5. Evolución de los porcentajes de extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social en España (en el régimen general y el de la minería y carbón), por continentes y tipo de trabajo

	Europa Comunitaria %		Resto Europa %		África %		Latinoamérica %		Asia %	
	Enero 2004	Enero 2005	Enero 2004	Enero 2005	Enero 2004	Enero 2005	Enero 2004	Enero 2005	Enero 2004	Enero 2005
Ingenieros, licenc., jefes	10,8	10,1	1,4	1,3	0,3	0,4	2,0	2,0	2,4	2,4
Ingen. técnic, ayudantes	5,0	4,5	0,6	0,5	0,2	0,2	0,7	0,7	0,5	0,4
Jefes administrativos	5,6	5,2	1,2	0,9	0,3	0,3	1,0	1,1	1,2	1,2
Ayudantes no titulados	3,0	2,7	1,0	1,0	0,5	0,7	1,4	1,4	1,8	1,7
Oficiales administrativos	13,2	12,6	2,7	2,6	1,2	1,4	4,0	4,3	5,1	5,1
Subalternos	2,4	2,4	2,2	2,3	1,3	1,6	3,3	3,4	2,8	3,0
Auxil. administrativos	15,2	14,9	5,0	5,2	2,3	2,9	9,3	10,5	6,5	6,7
Oficiales 1ª y 2ª	20,1	22,4	28,0	30,4	16,6	20,8	19,1	21,0	22,9	23,4
Oficiales 3ª	10,6	11,3	19,4	20,2	17,2	20,4	20,2	20,7	28,1	27,6
Peones y asimilados	14,0	13,5	38,6	35,6	60,1	51,0	39,1	34,8	28,7	28,4

Elaboración propia. Datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración)

Para ver la evolución que se ha producido, en la tabla 5 también están los porcentajes del año anterior. Es muy remarcable que en el caso de los africanos haya descendido en 9 puntos porcentuales su participación en la categoría de peones (del 60,1% al 51,0%), y subido, básicamente, en las categorías de oficiales de 3ª y de oficiales de 1ª y 2ª.

También los latinoamericanos y los de la Europa del Este bajan su porcentaje en la categoría de peones, pero menos que los africanos. Los de la Europa del Este suben sus porcentajes en las categorías de oficiales, mientras que los latinoamericanos los suben tanto en las de oficiales como en la de auxiliares administrativos. En el caso de los asiáticos apenas ha habido variación en ninguna de las categorías respecto al año anterior.

Otra fuente de datos sobre distribución de los trabajadores por categorías laborales la aporta la EPA. La diferencia con la anterior está en que engloba a los trabajadores de todos los sectores (no sólo a los del régimen general y de la minería de la Seguridad Social como es el caso de los datos que dábamos antes), y además, en el caso de los extranjeros no distingue si están en situación regular y en alta laboral (en la Seguridad Social) o no.

Tabla 6. Tipo de ocupaciones

	Total trabajadores en España (100%)	Trabajadores extranjeros (100%)	Trabajadores extranjeros comunitarios (100%)	Trabajadores extranjeros no comunitarios (100%)
Dirección de las empresas y de la Administración Pública	6,8	3,3	11,8	2,0
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	12,2	4,2	18,4	2,1
Técnicos y profesionales de apoyo	11,3	3,9	10,7	2,9
Empleados de tipo administrativo	9,4	3,9	10,2	2,9
Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y de comercio	15,6	19,2	16,1	19,7
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	3,0	2,1	0,7	2,3
Artesanos y trabajadores cualificados de indus. manufac., construcción y minería	17,0	19,9	14,8	20,6
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	9,2	6,0	8,0	5,7
Trabajadores no cualificados	14,9	37,6	9,3	41,7

Elaboración propia. Datos de la EPA tercer trimestre 2005.

En la tabla 6 tenemos los porcentajes por categorías, distinguiendo entre el conjunto de la población ocupada, los extranjeros comunitarios y los no comunitarios. Si nos fijamos en la primera y en la última columna de datos, vemos las diferencias entre los no comunitarios y el conjunto de la población ocupada. La diferencia más importante se produce en los trabajadores no cualificados (41,7% para los trabajadores no comunitarios y 14,9% para el conjunto); aunque también son remarcables otras diferen-

cias: los no comunitarios tienen un porcentaje mayor en el epígrafe de artesanos y trabajadores cualificados de la industria y la construcción, así como en el epígrafe de servicios de restauración y otros.

Al utilizar los datos de la EPA del tercer trimestre de 2005 ya se refleja la situación posterior a la regularización que se ha producido en este año. En este sentido es interesante compararlos con los del cuarto trimestre del año anterior, lo que hacemos en la tabla 7. Lo que se observa es que apenas se han producido variaciones en los porcentajes. La regularización realizada ha tenido otros efectos, pero no ha hecho variar la distribución de los trabajadores extranjeros en función del tipo de ocupaciones.

Tabla 7. Tipo de ocupaciones

	Total		Trabajadores		Trabajadores		Trabajadores	
	trabajadores		extranjeros		extranjeros		extranjeros no	
	en España		(100%)		comunitarios		comunitarios	
	(100%)				(100%)		(100%)	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Dirección de las empresas y de la Administración Pública	7,6	6,8	4,7	3,3	15,1	11,8	3,0	2,0
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	12,9	12,2	5,4	4,2	26,5	18,4	2,0	2,1
Técnicos y profesionales de apoyo	11,0	11,3	4,5	3,9	13,0	10,7	3,2	2,9
Empleados de tipo administrativo	9,2	9,4	3,4	3,9	4,5	10,2	3,3	2,9
Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y de comercio	14,5	15,6	15,6	19,2	11,6	16,1	16,2	19,7
Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	3,4	3,0	2,5	2,1	1,4	0,7	2,6	2,3
Artesanos y trabajadores cualific. de indus. manufac., construcción y minería	17,0	17,0	20,8	19,9	11,3	14,8	22,4	20,6
Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	9,9	9,2	5,8	6,0	5,9	8,0	5,8	5,7
Trabajadores no cualificados	14,0	14,9	37,3	37,6	10,8	9,3	41,5	41,7

Elaboración propia. Datos de la EPA cuarto trimestre 2004 y tercer trimestre de 2005.

Para saber si lo descrito es indicativo de una situación de discriminación, deberemos tener en cuenta el nivel formativo de los inmigrantes. Hacemos asimismo la comparación entre el nivel de formación del conjunto de la población española ocupada y el de los extranjeros ocupados con los datos que nos da la Encuesta de Población Activa.

Tabla 8. Porcentajes de población ocupada según nivel de formación

	Total población ocupada	Residentes comunitarios	Residentes no comunitarios
	en España (100%)	(de la UE) ocupados (100%)	ocupados (100%)
Analfabetos	0,4	0,0	1,9
Educación primaria	15,9	8,4	22,4
Educación Secundaria	51,6	47,6	55,9
Educación superior	32,2	44,0	19,8

Elaboración propia. Datos de la EPA tercer trimestre 2005.

En la tabla 8 vemos que el nivel formativo de los extranjeros comunitarios es superior al de la media de toda la población española, pero lo que más nos interesa es el nivel de los no comunitarios. Se observa que hay una diferencia importante en el porcentaje de trabajadores con educación superior: los no comunitarios tienen un porcentaje muy inferior (19,8%) al del conjunto de la población ocupada (32,2%). En cambio en el nivel de educación secundaria se encuentra, tanto en un grupo como en el otro, algo más de la mitad de la población ocupada.

Lo que se derivaría de estos niveles formativos es que los no comunitarios estuviesen en proporciones menores en las ocupaciones de mayor categoría (directores, profesionales científicos y técnicos...), pero no justifican que en los trabajos no cualificados haya la diferencia que antes hemos señalado (el 41,7% de los no comunitarios están en trabajos no cualificados, mientras que para el conjunto de la población trabajadora este porcentaje es del 14,9%).

Las condiciones laborales

Nos limitamos a reproducir aquí algunas conclusiones de un estudio anterior realizado con trabajo de campo (54 entrevistas cualitativas a asesores laborales de CCOO de distintos ramos y distintas zonas de Cataluña)³. En este estudio se ha tratado de indagar acerca de las diferencias que se producen entre las condiciones laborales de los trabajadores autóctonos y las de los trabajadores inmigrados.

Una primera conclusión obtenida es que los abusos o irregularidades que sufren los trabajadores inmigrados no son muy distintos de los que han padecido y padecen muchos trabajadores autóctonos; pero lo específico del momento actual es que esos abusos se hayan generalizado con los inmigrantes, y que ahora ellos los padezcan en un grado considerablemente superior. Las cuestiones que iremos comentando se sitúan en ese terreno: lo diferencial es, generalmente, que los inmigrantes lo sufren en mayor grado.

Comenzando por el salario y los aspectos relacionados con éste, lo que no se ha podido hacer, por el método utilizado en este estudio, es cuantificar las diferencias salariales; pero sí hemos detectado una serie de prácticas empresariales que conducen a que los inmigrantes estén cobrando, en términos generales, menos que los autóctonos por los mismos trabajos.

El salario pactado es una práctica ilegal que se da en la construcción, pero también en la hostelería, en la agricultura, en las geriatrias y en otros sectores. Se pacta un salario determinado sin tener en cuenta que parte de las horas que se realizan pueden ser extras, sin tener en cuenta pluses y sin tener en cuenta todo lo que el convenio establezca. Lo detectado por los asesores laborales es que en buena parte de los casos el salario está por debajo del establecido en el convenio.

3. Pajares, M. *Op.cit.*

En los casos en los que sí se tiene en cuenta el convenio es frecuente aplicar una categoría más baja de la correspondiente al trabajo que se realiza, e incluso aplicar un convenio diferente al que debe aplicarse de acuerdo con la actividad de la empresa.

Puede haber hoja de nómina o no. Evidentemente cuando el trabajador no tiene autorización de trabajo y residencia ésta no existe; sin embargo, se dan también irregularidades en la hoja de nómina. La más burda es que se escriba un salario que está por debajo del legalmente establecido, irregularidad que se ha detectado más en el sector de la hostelería.

Los contratos, cuando los hay, pueden contener cláusulas abusivas, pero una irregularidad que se está produciendo mucho con inmigrantes, especialmente en el sector de la hostelería, es la de hacer el contrato por media jornada o por unas pocas horas, cuando se trabaja la jornada completa (y con horas extras en muchos casos).

Las categorías que se aplican en los contratos son otra fuente de irregularidades. Actualmente hay muchos inmigrantes contratados con categorías de oficiales u otras de tipo cualificado, pero los asesores laborales detectan también la existencia de muchos inmigrantes que hacen trabajos cualificados y son contratados como peones (o categorías similares, como la de ayudantes, limpiadores, etc.). Una diferencia remarcable entre autóctonos e inmigrados es que los primeros, cuando tienen una categoría por debajo del trabajo que realizan, suelen cobrar un suplemento (en *negro*), cosa que generalmente no ocurre con los inmigrantes.

Los finiquitos de finalización del contrato son otro terreno en el que se producen un cúmulo de irregularidades, que van desde la firma del finiquito al inicio del contrato, diciendo que ya ha cobrado todo lo que tiene que cobrar, hasta los finiquitos mal calculados.

La discriminación en la jornada laboral depende de los sectores. En el sector de la construcción apenas se da, porque todos los trabajadores hacen más o menos la misma jornada; en cambio es más evidente en el sector de la hostelería, las empresas de limpieza o las geriatrias. Las jornadas de 12 horas y la pérdida del descanso semanal o de parte de él es algo que ahora sufren los inmigrantes en mucha mayor intensidad que los autóctonos.

La posibilidad de que los inmigrantes estén cargando habitualmente con las labores más duras, penosas o arriesgadas aparece por fragmentos de información en las entrevistas realizadas a los asesores laborales, pero éste es un aspecto sobre el que no hemos podido obtener información clara acerca de su magnitud.

En cambio, en un sector como el de la construcción, se puede observar que la siniestralidad es proporcionalmente más elevada para los inmigrantes. Ello se relaciona con las tareas que realizan, pero también con que disponen de menores medidas de seguridad.

En esta búsqueda de información sobre situaciones de discriminación que están sufriendo los trabajadores inmigrados ha aparecido otra realidad importante: el volumen proporcional de quejas y reclamaciones de los inmigrantes es muy inferior al de los autóctonos.

Hemos visto que los inmigrantes se quejan menos y reclaman menos, pero, además, hemos visto que ello es fruto de dos factores complementarios: los empresarios toleran peor las quejas de los inmigrantes, y éstos tienen más miedo a plantearlas. Las represalias que sufren los inmigrantes ante sus demandas son mayores porque los empresarios les niegan de forma más acusada su derecho a la reivindicación.

Los miedos de los inmigrantes son, en buena parte, por causas ajenas a la relación laboral, tales como la expulsión policial, la no renovación de los permisos, etc. De forma que la política de extranjería y las condiciones generales con las que se ha recibido la inmigración están incidiendo sobre las condiciones laborales y ha facilitado los abusos y las irregularidades sobre los inmigrantes.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Mercado de trabajo, derechos laborales e inmigración

La inmigración: nuevo fenómeno, nueva realidad, nuevos retos para
las políticas de ocupación
Eduardo Rojo Torrecilla

LA INMIGRACIÓN: NUEVO FENÓMENO, NUEVA REALIDAD, NUEVOS RETOS PARA LAS POLÍTICAS DE OCUPACIÓN

Eduardo Rojo Torrecilla

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Universitat de Girona.*

*Director de la Cátedra de Inmigración,
Derechos y Ciudadanía (CIDC) de la UdG*

La importancia del fenómeno migratorio

1. Quiero agradecer a la organización de este seminario, como director de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de la Universitat de Girona, su invitación para presentar esta ponencia y poder compartir con todas las personas asistentes nuestras tesis, creencias y valoraciones sobre el fenómeno de la inmigración. Desde que se creó la CIDC, en el año 2001, queremos contribuir al estudio y el análisis serio y riguroso de este fenómeno, para poder ayudar a comprender mejor la nueva realidad económica y social que vivimos en nuestra casa desde hace más de una década y con intensificación del cambio en el poco tiempo que llevamos de siglo XXI. Quieren ayudar en contribuir a entender mejor cuál es el cambio que se está produciendo en el rostro de la inmigración y ubicarlo en el contexto de una reflexión más general sobre los retos de las migraciones, teniendo presente, tal y como dice muy acertadamente el director del Centro de Estudios para la Integración Social y la Formación de los Inmigrantes de Valencia, Joaquín García Roca, que “la memoria de las migraciones indica que la perspectiva de control es insuficiente para gobernar un proceso social. No estamos ante un problema en controlar, sino ante una situación que se puede complicar si no tomamos las decisiones justas”¹.

2. El fenómeno migratorio se ha convertido en una de las características socioeconómicas más destacadas de la actualidad y parece paradójico que, en un mundo en que los flujos financieros y comerciales se incrementan todos los días, continúen existiendo fuertes restricciones a la libertad de circulación de las personas. Nos encontramos ante una nueva realidad migratoria y calan propuestas que tengan en consideración esta nueva realidad. Muy recientemente se ha destacado que “entre los signos de los tiempos reconocibles hoy se pueden incluir ciertamente las migraciones, un fenómeno que a lo largo del siglo recién concluido asumió una configuración, por así decirlo, estructural, transformándose en una característica importante

1. “Las migraciones: memoria, comunión y profecía”. *Revista Vida Nueva*, núm. 2496, 26 de noviembre de 2005. Pág. 24.

del mercado de trabajo a nivel mundial, como consecuencia, entre otras cosas, del fuerte impulso ejercido por la globalización”².

Tal y como afirmó el presidente de la Generalitat de Catalunya, Pasqual Maragall, en el discurso de apertura del Congreso Movimientos Humanos e Inmigración, llevado a cabo en el marco del Fórum de las Culturas del 1 al 4 de septiembre de 2004, “los movimientos migratorios son un elemento permanente de la construcción del futuro de la humanidad, al mundo abierto y sin fronteras. Eso es un hecho que está aquí para quedarse, creo que de manera definitiva”³.

Precisamente una de estas propuestas debe ser que las normas y la realidad social en la cual éstas operan vayan estrechamente unidas, cosa que no se da muchas veces en la regulación de la extranjería, ya que, como recordaba la relatora especial de la ONU para los derechos de los migrantes, en su informe presentado el 27 de diciembre de 2004 en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “la distancia existente entre el reconocimiento de los derechos de los migrantes por el derecho internacional de los derechos humanos y la realidad constituye uno de los mayores retos que plantean las migraciones internacionales”.

3. En el ámbito internacional, se constatan nuevas tendencias migratorias laborales, algunas de las cuales podemos decir que ya inciden directamente sobre la realidad de la inmigración en España y Cataluña⁴. Tal y como se pone de relieve en los documentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), se constata un incremento de los profesionales calificados en Europa, Japón y Norteamérica; un proceso creciente de feminización de la inmigración; una demanda también creciente por parte del sector privado de trabajadores extranjeros; la importancia de la inmigración irregular, de manera que uno de los retos más importantes de los estados es potenciar la entrada regular y establecer las medidas adecuadas para evitar la inmigración irregular; finalmente, nos encontramos con el hecho de que hay países que potencian la inmigración al extranjero de su fuerza laboral por la importancia cuantitativa de las remesas que los inmigrantes envían a su país de origen.

2. “Migraciones: signo de los tiempos”. Mensaje del Santo Padre Benedicto XVI para la XCII jornada mundial del emigrante y el refugiado (15 de enero de 2006). Texto publicado a www.vatican.va (última consulta: 9 de diciembre de 2005).

3. En las conclusiones del Congreso se constató que “las políticas de inmigración no pueden ser insensibles a la complejidad de la condición humana, y al mismo tiempo tienen que ser capaces de proteger los intereses de la sociedad de acogida..., y serán poco eficaces si ignoran la lógica del mercado del trabajo y los límites de la regulación”.

4. Véase *International Migration (IOM)*, vol. 43 (5) 2005. En la presentación se enfatiza que las migraciones laborales son “an increasingly important aspect of globalisation, posing new challenges as well as opportunities for policy makers in terms of management of migratory flows”. También se destaca que pueden ser positivas, tanto para los países de origen como para los de ‘acogida, ya que “for countries of origin, it can provide a form of development support, especially through remittances, transfer of human capital and creation of business and trade network. In receiving countries, labour migration can augment labour scarcity stemming from demographic changes, facilitate occupational mobility, and add to the human capital stock”.

En este sentido, es preciso nombrar un importante estudio de la OIT sobre la dimensión social de la globalización, presentado el 24 de febrero de 2004⁵, que dedica un amplio apartado a la problemática de la inmigración, sobre la cual se alerta de un doble problema: por una parte, supone un “éxodo intelectual” que daña sensiblemente los esfuerzos para construir capacidades nacionales en los países en desarrollo; de la otra, la migración no calificada, y especialmente las mujeres, se ve obligada muchas veces a dedicarse a actividades económicas ilegales a los países de destino. Desde la parte positiva, se argumenta sobre el importante flujo de remesas hacia los países de origen y la reinversión del capital humano en estos países una vez los inmigrantes hi vuelven con mayor calificación. Ahora bien, el documento no deja de manifestar su preocupación por los efectos negativos (reales o potenciales) que puede suponer el flujo migratorio, tanto para los países de origen como para los de destino, como son “el desplazamiento de los trabajadores locales, la rotura de las instituciones del mercado laboral y los sistemas de protección social y el deterioro de la cohesión social”.

4. Las tendencias demográficas en la Unión Europea (UE) demuestran la importancia de la inmigración en el crecimiento de su población. A 1 de enero de este año, la población de la Europa de los veinticinco era de 459.485.800 personas, con un incremento de 296.900 sobre el año anterior. El crecimiento natural es sólo de 444.500, mientras que el saldo migratorio es de 1.852.300. En lo que concierne en España, el incremento de la población fue de 692.700 personas, con un crecimiento natural de 82.600 y un saldo migratorio de 610.100.

5. Cualquier política de inmigración que ahora se lleve a cabo en España debe partir del marco competencial constitucional en la materia y del reparto existente entre las diferentes administraciones públicas, ya que no se debe olvidar que las administraciones autonómicas y locales tienen cada vez más competencias en materias que inciden directamente sobre las políticas migratorias. La coordinación de las diferentes administraciones deviene del todo necesaria, y porque sea eficaz se requiere también que haya la transferencia de los recursos apropiados y que exista la coordinación administrativa adecuada entre las diferentes administraciones y los funcionarios encargados de aplicar la normativa. La política de inmigración, su marco jurídico, necesita una estabilidad adecuada y el máximo consenso, tal y como defendió el defensor del pueblo andaluz, en un informe sobre la inmigración en la provincia de Granada publicado el pasado mes de marzo, “no sólo entre las fuerzas políticas, sino también entre las organizaciones sindicales, empresariales y todas las administraciones, asociaciones y entidades que tengan competencias o intervengan en materia de inmigración”.

Es bien cierto que el problema de la inmigración preocupa a la ciudadanía. El barómetro mensual del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) es un buen reflejo de como se percibe el cambio en todo el Estado y en función de la situación política, económica y social. En el barómetro

5. Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos.
<http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf> (última consulta: 9 de diciembre de 2005).

del mes de octubre, la inmigración se considera el segundo problema más importante que hay actualmente en España (37,4), sólo por detrás del paro (51,1). Le siguen el terrorismo (25,0), los problemas de índole económica (22,4) y la vivienda (20,2). Cuando se pregunta cuáles son los problemas que afectan personalmente a los encuestados, la respuesta varía sustancialmente, ya que la inmigración se considera el octavo problema (11,4) por detrás del paro (31,5), los problemas de índole económica (25,2), la vivienda (19,2), la sanidad (15,7), la inseguridad ciudadana (15,7), la enseñanza (14,3) y las pensiones (12,9)⁶.

6. En definitiva, el debate sobre cómo se tiene que articular una política migratoria adecuada adquiere una gran importancia en el ámbito catalán, español, europeo y también en el internacional, ya que parece poco razonable pensar que la inmigración se reducirá aunque se establezcan numerosas medidas restrictivas y de control. En el momento actual, la inmigración al Estado tiene un componente básicamente laboral, como demuestra la regularización de los inmigrantes que estaban trabajando en España de manera irregular. Además, la futura normativa legal española se tendría que adaptar a la normativa internacional, muy especialmente con la posible ratificación de la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre los trabajadores migratorios y sus familias.

La vertiente laboral de la política de inmigración. La laboralización de la política de extranjería

1. La política de inmigración del Gobierno socialista, ganador en las elecciones legislativas del 14 de marzo de 2004, ha hecho énfasis en la cuestión laboral, a diferencia de la etapa política anterior, en que el centro de la mencionada política se situaba en el ámbito de interior. En efecto, en el período 2000-2004 se dio prioridad a los aspectos de orden público y de control de la inmigración y las políticas de integración social adoptaron un carácter subsidiario. La materialización jurídica de este cambio se concreta con la adscripción orgánica de las competencias en materia de inmigración al Ministerio del Interior. Por una parte, se crea en este ámbito la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Real decreto 683/2000, de 11 de mayo). De la otra, la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior, aprobada

6. Encontraréis las respuestas desagregadas por sexo, edad, número de habitantes del municipio, nivel de estudios, récord de voto en las elecciones generales del 2004, y por ideología política <http://www.cis.es/Page.aspx?OriginId=825> . Algunos datos significativos, según mi opinión, son los siguientes:
- a – Por edad, la inmigración es más problemática para las personas de 35 a 44 años.
 - b – Por número de habitantes del municipio, a la respuesta general hay más preocupación en los municipios de menos de 2.000 habitantes, y a la respuesta particular la inmigración es más problemática en los municipios de 2.000 a 10.000 habitantes.
 - c – Por nivel de estudios, la mayor preocupación se encuentra a partir de secundaria y formación profesional.
 - d – Por récord de voto, a la pregunta general, hay una preocupación más grande entre los votantes de CiU y de ERC. A la pregunta particular, destaca la preocupación de los votantes de CiU.
 - e – Por ideología política, la preocupación más grande se sitúa en la franja media del espectro político.

por el Real decreto 1449/2000, de 28 de julio, le atribuía la formulación de la política del gobierno con relación a la extranjería, la inmigración y la política de asilo, así como la coordinación y el impulso de todas las actuaciones que se realizasen en estas materias.

El cambio de orientación política se concreta con la atribución al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por el Real decreto 562/2004, de 19 de abril, del despliegue de la política del gobierno en materia de inmigración, emigración y asilo, y con la creación en su ámbito de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. De esta manera, las competencias en materia de inmigración del Ministerio del Interior, según el Real decreto 1599/2004, de 2 de julio, quedan limitadas al ámbito de la actuación policíaca, así como las referidas al asilo, refugio, régimen de apátridas y atención a refugiados. El cambio de orientación de la política gubernamental ha sido valorado positivamente por el defensor del pueblo en su informe anual correspondiente al 2004, ya que "sigue el principio correcto y permite visualizar las cuestiones relacionadas con la extranjería y la inmigración desde una perspectiva más amplia e integradora".

2. El Real decreto 2393/2004 de 30 de diciembre por el que se aprueba el nuevo Reglamento de extranjería es un claro ejemplo de esta vocación de vincular inmigración con mercado de trabajo, sin perjuicio de tener también en consideración otras situaciones no laborales que habilitarían por incorporarse de manera regular al territorio español, básicamente los procesos de reagrupación familiar. El texto destaca el carácter eminentemente económico de los flujos migratorios, vincula la regularidad de la situación administrativa del inmigrante al hecho de tener una autorización de residencia y también, en la mayoría de los supuestos regulados, de trabajo. También, en plena sintonía con la normativa comunitaria más reciente, hace énfasis en la situación laboral de la persona extranjera como elemento central para su integración, ya que la situación regular laboral es la vía de acceso a un nivel digno y estable, de reconocimiento social y, en definitiva, el elemento que condiciona su participación social. Tal y como se expone en la introducción, "en la arquitectura del sistema migratorio actual, la admisión de nuevos inmigrantes a nuestro país está basada fundamentalmente en la cobertura de puestos de trabajo y, excepto los supuestos previstos por circunstancias excepcionales y por el paso desde una situación de residencia o de estancia por investigación o estudios hasta una autorización de residencia y trabajo, los inmigrantes que quieran llevar a cabo una actividad laboral tienen que venir de origen con un visado que los habilite para trabajar o para buscar un trabajo". La doctrina laboralista ha puesto en relieve que "en la legislación española sobre extranjería el permiso de trabajo de los extranjeros (o autorización para trabajar en la nueva denominación) y los conectados permisos de residencia aparecerán ocupando un lugar de centralidad en la regulación de la inmigración en España, siendo el empleo clandestino de los irregulares un factor de importantes consecuencias jurídicas administrativas, penales y laborales"⁷.

7. Marín Marín J. i Gallego Moya F. "La centralidad del trabajo en la regulación de la extranjería". *Observatorio sociolaboral* núm. 36, septiembre de 2005. Pág. 11.

3. Que el debate sobre la inmigración en España es básicamente de contenido laboral se pone claramente de manifiesto después del debate general sobre el estado de la nación que tuvo lugar los días 11 y 12 de mayo, y se deduce muy especialmente de las manifestaciones del presidente del Gobierno, el Sr. Rodríguez Zapatero, de las cuales consideramos especialmente relevante destacar su valoración que la política de integración de los inmigrantes tiene que significar “vincular inmigración a trabajo, asociar la idea de inmigración al que representa integración laboral y reconocer la inmigración como uno de los factores que está siendo positivo en nuestro crecimiento económico”, y que el ya finalizado proceso de normalización ha sido vinculado al mercado laboral, ya que “más que dar papeles, se producen altas en la Seguridad Social, que es lo que debe pasar”. Además, es altamente significativo que el presidente reconozca que esta nueva situación comportará importantes ingresos a la Seguridad Social, pero sobre todo que se diga públicamente desde la tribuna del Congreso de los Diputados que “la inmensa mayoría de los ciudadanos de este país sabe que la gran mayoría de personas que se han acogido al proceso trabajaban en la clandestinidad, por lo que no estaban contribuyendo ni con impuestos ni con cotizaciones al mantenimiento de nuestros servicios públicos, sanitarios y educativos, de los que sí que estaban gozando”.

Con relación a la inmigración, el 17 de mayo se aprobaron dos resoluciones en el debate sobre el estado de la nación, a propuesta de los grupos parlamentarios Socialista, Esquerra Republicana de Catalunya e Izquierda Unida. A la Resolución número 41 se insta al Gobierno a presentar un plan de fomento empresarial, que tiene que favorecer el potencial emprendedor que tienen colectivos como los de los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes. A la resolución número 43 se insta al Gobierno a impulsar, en colaboración con las comunidades autónomas, las vías de inmigración legal, el refuerzo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la lucha contra las prácticas de contratación que vulneran los derechos de los trabajadores. Además, se aprobó la necesidad de disponer de un plan estratégico de integración de los inmigrantes, un plan coherente donde se coordinen todos los esfuerzos que llevan a término la Administración general del Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

4. Igualmente, el debate sobre la problemática laboral de la inmigración y su impacto jurídico sobre las políticas activas y pasivas de ocupación es bien presente en la mayoría de foros y congresos sobre la inmigración. De cara a nuestro trabajo, quiero destacar el 15º Encuentro de Abogados sobre Derecho de Extranjería, llevado a cabo en Zaragoza los días 28 y 29 de abril, en el cual tuvimos la oportunidad de intervenir como ponentes.

Un grupo de trabajo estuvo dedicado al trabajador migrante y a su derecho a un trabajo decente. Desde la perspectiva de las políticas de ocupación, interesa destacar que este grupo acabó con la conclusión de la necesidad de desarrollar medidas de fomento de la ocupación para los inmigrantes, como nuevo colectivo específico reconocido por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de ocupación, como de difícil acceso al mercado de trabajo. Igualmente, se reclamó un mayor protagonismo de

la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales con la finalidad de conseguir una mayor aplicabilidad del catálogo de empleos de difícil cobertura. Se afirmó de manera crítica que la situación nacional de ocupación, a través del catálogo mencionado, “no soluciona las expectativas del empresario ni del trabajador”. Igualmente, es importante destacar que se propuso tener en cuenta las propuestas de las comunidades autónomas en materia de ocupación y que “los servicios de ocupación valoren las ofertas de manera concreta y no globalmente”. En todo caso, y con independencia de las críticas formuladas en este foro, se puede destacar, a nuestro entender, la importancia del catálogo como un instrumento eficaz para la gestión de los flujos migratorios y para poder cubrir las vacantes para las cuales no se dispone de demandantes desocupación a las oficinas de colocación.

El mercado de trabajo en España y la inmigración

1. La ponencia tiene que prestar atención a la nueva realidad de las cifras del mercado de trabajo como consecuencia tanto de la revisión de las series estadísticas de la Encuesta de Población Activa (EPA) como del importante incremento –que se visualiza precisamente en esta revisión– del número de ciudadanos extracomunitarios residentes y/o empadronados en España y que tienen acceso al mercado de trabajo, tanto de manera regular como irregular.

2. Pero, primero tenemos que señalar que la presencia en España no es temporal para la gran mayoría, sino que tiene vocación de permanencia, como demuestran los datos estadísticos oficiales sobre residencia legal en España a 30 septiembre de 2005.

Hay un total de 2.597.014 extranjeros con esta documentación, con un incremento interanual de 742.796 personas, un 40,6%. El número de extranjeros incluidos en el régimen general es de 1.841.533 (70,91% del total), con un incremento de 536.492 personas sobre los datos de 31 de diciembre de 2004. El número de extranjeros en el régimen comunitario (nacionales de países del espacio económico europeo, sus familiares y los familiares de españoles) es de 755.481 (29,09% del total), con un incremento de 83.231 personas sobre los datos de 31 de diciembre de 2004.

Por nacionalidades, los colectivos mayoritarios son los siguientes: marroquíes (473.048 personas), ecuatorianos (333.251), colombianos (192.965), rumanos (174.590) y británicos (144.283). Por sexo, el 54,13% de los extranjeros documentados son hombres y el 45,87% son mujeres. Únicamente entre el colectivo iberoamericano son mayoritarias las mujeres. Cabe destacar que el 84,10% de los extranjeros documentados tiene entre 16 y 64 años, y que el promedio de edad de los extranjeros es de 34 años.

En cuanto a los extranjeros incluidos en el régimen general, el 38,58% tiene autorización de residencia inicial, el 15,72% autorización renovada por primera vez, el 20,23% renovación por segunda vez, el 22,88% (421.277 personas) disponen de autorización de residencia permanente, y el 2,60% tiene otro tipo de documentación.

Todos estos datos no nos pueden hacer olvidar que otras fuentes estadísticas, en concreto los del empadronamiento municipal (a 1 de enero de este año), son bastante diferentes, ya que elevan el número de extranjeros, residentes en España, a 3.691.500 (el 8,4% de la población total residente en España)⁸.

3. La EPA revisada correspondiente al primer trimestre de 2005 presenta por primera vez datos sobre la población extranjera residente en España de 16 y más años, diferenciadas de las que corresponden a la población de nacionalidad española. De la exhaustiva información facilitada por el INE conviene destacar, al efecto de nuestro trabajo, los siguientes datos: en serie interanual, el número de activos extranjeros ha crecido en 447.100, mientras que el incremento de los españoles ha sido sólo de 257.600; la tasa de actividad de los extranjeros es más de veinte puntos superior a la española (76,15% y 55,23%, respectivamente), como consecuencia del hecho que la población extranjera se concentra en los grupos de edad en que la actividad económica es más fuerte; esta circunstancia también explica, según el INE, que la tasa de desempleo de la población extranjera sea superior en más de cuatro puntos a la de la española (13,96% y 9,75%, respectivamente). La revisión de las series 1996-2004 ha supuesto un incremento de 1.564.000 personas de 16 y más años, de las cuales 964.700 aparecen como ocupadas, 152.220 como paradas y 447.000 como inactivas, y más concretamente el número de ocupados extranjeros aumenta en casi 1.000.000 de personas en los mencionados datos revisados y el número de parados se incrementa en 152.300. La población inmigrante en edad de trabajar es de 2.727.700 personas, o sea, el 7,6% de la población total en edad de trabajar.

Con datos más recientes del tercer trimestre de este año, la población extranjera de 16 y más años es de 3.159.100. El número total de activos es de 2.387.500, el de ocupados 2.145.300, el de parados 242.200, y el de inactivos 771.600. Desde la perspectiva de las políticas de ocupación relacionadas con la inmigración, cabe destacar que la tasa de actividad de la población extranjera de 16 y más años es del 75,58%, más de 20 punto por encima de la tasa de actividad del conjunto de la población activa (57,43%). La tasa de paro de la población extranjera es superior en casi dos puntos a la del conjunto de la población activa (10,15% y 8,42%, respectivamente)⁹. También es importante nombrar el hecho de

8. Según datos oficiales, la cifra de población de los municipios españoles a 1 de enero de 2005 es de 44.108.530 personas, es decir, un 2,1% más que en 2004, con un 8,4% de la población extranjera. Según el Instituto Nacional de Estadística esto significa el crecimiento más grande de población de la historia en términos absolutos y se basa fundamentalmente en la incorporación de la población inmigrante, ya que el crecimiento natural tuvo un saldo positivo sólo de 82.850 personas. Véase www.ine.es (última consulta: 9 de diciembre de 2005).
9. Un reciente informe del Banco de España destaca que, según la nacionalidad de los trabajadores, "el ritmo de crecimiento de los ocupados extranjeros fue notablemente superior al de los nacionales, si bien la tasa de crecimiento interanual experimentó una leve desaceleración en el trimestre hasta situarse en el 23,6 % frente al 25,4 % del segundo trimestre del año. Los trabajadores de nacionalidad española, por su parte, elevaron el ritmo de crecimiento interanual hasta el 3,2%, ligeramente por encima del registrado hace tres meses". Cfr. "La evolución del empleo y del paro en el tercer trimestre de 2005, según la EPA". *Boletín Económico*, noviembre de 2005. Pág. 60.

que de las 931.000 ocupaciones creadas durante el año comprase entre septiembre de 2004 y septiembre de 2005, "el 48,5% fue captado miedo los inmigrantes (451.700), en especial miedo los ciudadanos de Iberoamérica, ya que poco más de 6 de cada 10 nuevos ocupados extranjeros tiene como lugar de procedencia algún país latinoamericano"¹⁰.

En lo que concierne a Cataluña, y según la misma fuente, el 10,8% de la población total (735.400 personas) son extranjeras, siendo la tasa de actividad del 75,4%, porcentaje que baja hasta el 66,1% cuando hablamos de la tasa de ocupación. Para acabar, la tasa de paro de los inmigrantes en Cataluña es del 12,4%.

4. Desde la vertiente laboral, los datos sobre afiliación de los extranjeros a la Seguridad Social son la manifestación más clara y fehaciente del cambio que se ha producido en el mercado de trabajo español. A 31 de octubre, el número total de afiliados es 1.720.871, de los que 292.605 son comunitarios y 1.428.266 son extracomunitarios. Por regímenes, el 67,14% de los afiliados están incluidos en el general, el 14,70% en el del hogar familiar, el 9,50% en el agrario, el 8,38% en el de autónomos, el 0,25% en el del mar y el 0,03% en el del carbón.

Por comunidades autónomas, se ha producido un cambio con relación a los meses anteriores, probablemente derivado del proceso de normalización. Madrid es la primera en número total de afiliados (386.717, 22,47%) y la sigue Cataluña, con 384.711, el 22,36%. En lo que concierne a los trabajadores extracomunitarios, la comunidad de Madrid continúa siendo la primera con 345.748 trabajadores (24,21%), seguida por Cataluña 327.318 (22,92%).

Por países de procedencia, en todo el Estado, los trabajadores ecuatorianos continúan siendo los primeros en número (276.200), y los marroquíes ocupan la segunda posición (243.023). Los rumanos ocupan la tercera posición con 158.383 trabajadores, seguidos de los colombianos con 137.486.

En el régimen general de la Seguridad Social, destaca el número de afiliados en el sector de la construcción (314.505, el 27,22%) y de hostelería (203.314, el 17,60%).

En Cataluña, los trabajadores marroquíes son los primeros (69.548), seguidos de los ecuatorianos (50.515), los colombianos (22.105), los rumanos (20.843), los peruanos (17.051), los chinos (16.488), los argentinos (13.682), los pakistaníes (11.662) y los bolivianos (10.792). El número total de afiliados extranjeros en Cataluña es de 384.711, de los que 57.393 son comunitarios y 327.318 son extracomunitarios. Por regíme-

10. Pin J.R., Gallifa A. Mª y Barceló D. "Indicador laboral de Comunidades Autónomas IESE-ADECCO (ILCA). Estado de situación del mercado laboral español en el tercer trimestre de 2005". Noviembre 2005, Pág. 34-36. Otros datos significativos del estudio son que la tasa de paro de los iberoamericanos es muy inferior a la del resto de colectivos extranjeros y que "la tasa de paro va disminuyendo conforme aumenta el tiempo de residencia en nuestro país, en todos los grupos de inmigrantes y sin distinción de procedencia".

nes, el 68,79% de los afiliados están incluidos en el general, el 9,99% en el del hogar familiar, el 12,89% en el agrario, el 7,64% en el de autónomos y el 0,70% en el del carbón. En el régimen general de la Seguridad Social destaca el número de afiliados en el sector de la construcción 65.997 (2122, el 65%), de la hostelería 45.431 (15,59%), de actividades inmobiliarias y en alquiler, y servicios a las empresas (48.376, el 16,60%), del comercio y de reparación de vehículos de motor (46.746, el 16,04%) y de la industria manufacturera (39.831, el 13,67%)¹¹.

Por cierto –y éste es un dato sobre la cual los poderes públicos competentes en materia de ocupación convendrá que reflexionen cuando se elaboren políticas dirigidas a los inmigrantes–, la presencia de los trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral del Régimen General es mayoritaria en los grupos de cotización 8 a 10, con independencia de la titulación que tienen buena parte de los trabajadores extranjeros y que no se refleja en su actividad cotidiana. En efecto, de los 822.743 afiliados a 31 de marzo de 2005, 190.039 se encuadraban en el grupo de oficiales de 1a y 2a, 156.366 en el de oficiales de 3a y especialistas, y 262.486 en el de trabajadores mayores de 18 años no calificados. En cambio, sólo en encontramos 29.865 al grupo 1, correspondiente a ingenieros y licenciados, y 12.505 al grupo 2, de ingenieros técnicos y peritos. Cabe destacar en este apartado una interesante reflexión hecha en el marco de los trabajos de elaboración del Plano estatal de integración de la inmigración; al hablar de los desajustes existentes en el mercado de trabajo en España se constató que “el nivel educativo de muchos inmigrantes permite identificar situaciones de inconsistencia de estatus: la cualificación profesional que tienen se claramente superior a la requerida para la actividad remunerada que realizan”, y que el hecho de que “un 42% de trabajadores extracomunitarios se ubica dentro del grupo de trabajo no cualificado... no significa que no tengan cualificación para desarrollar otro tipo de empleo”¹².

5. También es importante destacar los datos facilitados por el Servicio Público de Ocupación Estatal sobre el número de beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo a 30 de noviembre, un total de 60.458, un 28% más que el año anterior. Los extranjeros no comunitarios son 48.547, con un incremento del 30,8% sobre el año anterior.

Reciben la prestación contributiva 45.625 personas (6,81% sobre el total de beneficiarios); el subsidio de paro 11.036 (3,10%); la renta activa de inserción 1.130 (1,98%); el subsidio para eventuales agrarios 2.667 (1,33%).

Los extranjeros suponen el 4,7% del total de beneficiarios, y los que reciben prestaciones son el 35,39% del total de demandantes de ocupa-

11. Véase “Encuesta de población activa. Población extranjera. 3r trimestre de 2005”. Gabinete técnico, servicio de estudios y estadísticas. Secretaría General del Departamento de Trabajo e Industria, noviembre de 2005.

12. Cachón Rodríguez L. y Zapata de la Vega J. “Inmigración y empleo”. Síntesis del Seminario sobre inmigración y ocupación de las “Jornadas de reflexión sobre el Plan Estratégico de Integración de los Inmigrantes”. IUDC-UCM, julio de 2005. Pág. 11.

ción extranjeros. Por nacionalidades, destacan los ciudadanos de Marruecos (27,88%), Ecuador (10,75%), Colombia (7,37%), Italia (4,27%) y Rumanía (3,99%).

6. Para acabar con las cifras, otro dato muy importante para ver la importancia del trabajo de los extranjeros nos la dan las cifras sobre el número de contratos. Desde el año 2000 hasta el año 2003 inclusive se ha producido un incremento significativo: se ha pasado de 648.178 (año 2000), 998.496 (año 2001), 1.392.832 (año 2002) a 1.584.486 (año 2003). El año 2003, en la provincia de Barcelona, se formalizaron 235.573 contratos, que afectaron 112.234 personas. Por sectores, en toda España destacan la construcción (326.461 contratos y 193.159 personas), la hostelería (233.376 y 155.724), otras actividades empresariales (328.651 y 134.616), y la agricultura, la ganadería y la caza y relacionados (208.607 y 128.797, respectivamente). Por ocupaciones con un número más alto de contratos encontramos el peón de la industria manufacturera en general (162.172), el peón agrícola en general (158.245), la mujer/mozo limpieza/limpiador en general (128.915), paleta (126.960), peón de la construcción de edificios (119.502) y camarero en general (112.799)¹³. Aporto, para acabar, un dato relativo al ámbito territorial en que desarrollo mi actividad profesional: según datos de la Memoria 2004 de la Dirección Provincial de Girona del Servicio Público de Ocupación Estatal, en el año 2004 se formalizaron 10.400 contratos de extranjeros a la construcción, el 30,86% del total; en la hostelería, 11.086, un 27,96%; en las actividades inmobiliarias, en alquiler y de servicios empresariales, 12.624, un 22,58%.

El marco autonómico y local y su impacto sobre las políticas laborales de inmigración. Análisis de los aspectos laborales del plano catalán de ciudadanía e integración

1. Desde la perspectiva autonómica y local, me parece muy importante tener presente tanto las decisiones tomadas por el máximo representante de la soberanía popular, el Parlamento de Cataluña, como la percepción de la ciudadanía sobre las políticas que lleva a cabo la Generalitat. Sin embargo, tendremos que estar muy atentos a la tramitación parlamentaria del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña ya que, en caso de ser aprobado en su redactado actual, ampliará las competencias autonómicas en materia tanto de integración y acogida de los recién llegados como de regulación y gestión de los flujos migratorios en Cataluña.

2. En la actividad parlamentaria, la Resolución 279/VII sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo, aprobada el 20 de octubre de este año, insta al Gobierno a "consolidar un modelo de acogida e integración de personas inmigrantes, en coordinación con la

¹³ Con relación a la contratación del trabajador acogido al proceso de normalización, un reciente estudio de CCOO destaca que el 95% de los nuevos contratos son temporales y el 5% restante contratos indefinidos, en ambos casos mayoritariamente a tiempo completo. Véase www.ccoo.es (última consulta: 9 de diciembre de 2005).

Administración local y con las entidades y los agentes sociales, en el marco del Plano Integral de Acogida, con actuaciones informativas y formativas en acogimiento lingüístico, entorno social, laboral y cultural". En el ámbito del fomento de la lengua catalana, también se insta el Gobierno a "hacer del catalán una lengua de acogida de las personas recién llegadas en Cataluña y una herramienta que facilite el arraigo, trabajando conjuntamente con los agentes públicos y privados implicados en el acogimiento y aumentando la oferta de cursos iniciales de catalán para personas adultas". Finalmente, en el ámbito de la infancia y adolescencia, se insta el Gobierno a "garantizar la inserción sociolaboral de los jóvenes tutelados y ex tutelados a partir de los dieciséis años por medio del despliegue de programas de ocupación, vivienda y en formación en valores para conseguir una auténtica inserción autónoma".

3. Sobre la percepción de la ciudadanía, con relación a la inmigración, es del todo necesario analizar los resultados de la "Encuesta de percepción ciudadana de las políticas de la Generalitat de Cataluña", realizada entre los días 12 y 17 de septiembre, a 1.400 personas mayores de edad y empadronadas en Cataluña. Se trata, sin duda, de un documento de gran importancia, a mi parecer, para la futura elaboración de las políticas de inmigración que se hagan en Cataluña con relación a los recién llegados, tanto en el ámbito de la integración y acogida, como en el de las políticas de formación y ocupación.

A la encuesta se preguntaba cuál debe ser la actuación prioritaria del gobierno autonómico. La inmigración fue considerada la actuación más importante (221) seguida de las políticas públicas de vivienda (162) y la lucha contra el paro (155). Para un total de 115 encuestados, la inmigración sería la segunda prioridad, después de la lucha contra el paro (122); para 54 la inmigración sería la tercera prioridad, después de la lucha contra el paro (73), educación (73), sanidad (69) y políticas públicas de vivienda (56). En total, la preocupación por la inmigración aparece en 390 respuestas, seguida de la lucha contra el paro (350) y las políticas públicas de vivienda (318).

Las preguntas 17 y 18 estaban dedicadas al análisis de la importancia y valoración de la presencia de la inmigración extranjera en Cataluña. 583 personas encuestadas respondieron que la inmigración es más bien beneficiosa, mientras que para 595 es más bien perjudicial. Entre los motivos por los que se considera beneficiosa la inmigración, las dos respuestas más importantes son las siguientes: mano de obra (193) y hacen el trabajo que nosotros no queremos (97). En cuanto a los motivos perjudiciales, el primero es el aumento de la delincuencia (121) seguido de su falta de adaptación y de integración (76).

A la pregunta de si los inmigrantes reciben un trato de favor de las administraciones, 412 personas estaban muy de acuerdo y 544 más bien de acuerdo; eran mucho más minoritarios los que estaban más bien en desacuerdo (217) y muy en desacuerdo (71). Por contra, era muy superior el número de respuestas que consideraban que es preciso destinar recursos a la integración de los inmigrantes (299 y 666), frente a los que estaban en desacuerdo (190 y 70).

A la polémica cuestión de si los inmigrantes sacan el trabajo a la gente del país, la respuesta era mayoritariamente contraria, ya que 512 personas estaban más bien en desacuerdo y 259 muy en desacuerdo, mientras que 264 estaban más bien de acuerdo y 168 muy de acuerdo. Con relación directa a esta cuestión, más de 1.000 personas encuestadas creían que los inmigrantes hacen el trabajo que no quiere hacer la gente de aquí (480 estaban muy de acuerdo y 598 más bien de acuerdo), mientras que poco más de 200 personas manifestaban su desacuerdo (139 más bien en desacuerdo y 82 muy en desacuerdo).

4. Desde la perspectiva estatal, pero en estrecha relación con la política de inmigración que tienen que llevar a cabo las comunidades autónomas y los ayuntamientos, debemos hacer especial mención del reciente debate, en el Senado, sobre la situación del estado de las autonomías, y en concreto de la aprobación de una moción presentada originariamente por el grupo parlamentario Entesa Catalana de Progrés, donde se insta el Gobierno “a concertar con las comunidades autónomas los criterios de acogida en destino de los inmigrantes extranjeros en situación irregular trasladados en la península” y a la asunción, entre otros, de los compromisos de “continuar ofreciendo a las comunidades autónomas y ayuntamientos de destino información periódica y con la suficiente antelación de los traslados previstos en la península” y “atender las propuestas y necesidades que expresen los ayuntamientos afectados así como los agentes sociales y entidades sin ánimo de lucro que participan en los programas de acogida”¹⁴.

5. Queremos hacer especial referencia del papel clave que tienen que tener las administraciones locales en las políticas de integración de los inmigrantes recién llegados. El estudio que hemos hecho en otros documentos de los planes locales de inmigración demuestra que entre las prioridades se destaca el ámbito laboral y se proponen medidas específicas de apoyo para posibilitar la inserción laboral de los inmigrantes y, también, se ponen en marcha medidas dirigidas a sensibilizar a los empresarios sobre la necesidad de contratar este colectivo.

6. Para que los poderes públicos encajen la política de ocupación activa y pasiva en el ámbito autonómico, tiene una importancia trascendental el nuevo Plan de ciudadanía e integración de la Generalitat de Catalunya 2005-2008. Desde la perspectiva de aquellas cuestiones que interesan a los ámbitos laborales, queremos destacar los aspectos siguientes:

Al hablar de la inmigración europea, el Plan enfatiza que en la mayoría de los países de la UE “la inmigración de carácter económico predomina notablemente sobre la inmigración por otros motivos. El carácter eminentemente laboral se traduce en altos niveles de participación en la actividad económica”.

Sobre la ubicación de los extranjeros, el documento constata que las causas de los comportamientos “tienen relación con el sector econó-

¹⁴. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I. 24 de noviembre de 2005. Núm. 357. Pág. 39

mico en que se incorporan los extranjeros y los efectos de las redes migratorias, que generan una concentración de la población extranjera por comunidades de origen". Cabe destacar también que la edad media de la población extranjera es de 31 años, respecto a los 41,5 de la población catalana.

Si nos fijamos en el tipo de actividad profesional, cabe destacar que los extranjeros tienden a dedicarse "a trabajos de menor calificación, peones o servicio doméstico", y es relevante destacar que "esta ubicación en los niveles más bajos del mercado se produce con independencia del nivel de formación, fuerza similar al de la población en conjunto". El análisis del Plan y de los estudios del CERES-CONC permite concluir que "los inmigrantes en una situación administrativa regular y dados de alta en la Seguridad Social parece ser que pueden acceder a una incipiente movilidad laboral ascendente, cosa que no parece que pueda ocurrir entre los extranjeros sin papeles".

Ante la nueva realidad, el documento constata la necesidad de formación de los profesionales, pero subraya que aún queda personal para formar, entre otros ámbitos en la ocupación, y que "los servicios facilitadores de comunicación no han llegado a todos los sectores (salud y ocupación en son deficitarios) ni a todo el territorio".

Para acceder al Servei d'Ocupació de Catalunya y a los cursos de formación ocupacional se pide tener la autorización para trabajar. Sobre esta cuestión, el documento manifiesta que "es preciso también encontrar mecanismos que permitan seguir unos itinerarios de integración laboral para aquellas personas que se encuentran en situación de irregularidad, en los cuales se forme y se informe sobre habilidades sociales, de entorno, de lengua, etc."

Entre los objetivos del Plan hay el de conseguir los llamados servicios normalizados, o sea, que se facilite el acceso de la población inmigrante a los servicios generales, y "sólo cuando sea necesario promoverá servicios o acciones específicas y de manera transitoria para dar soluciones a las necesidades que son fruto de su condición de extranjero".

En cuanto a las reformas que se proponen en el marco legislativo del Estado, el Plan pide que se promuevan mecanismos que "permitan documentar a las personas en situación administrativa irregular, a través del arraigo social y laboral, de manera eficaz y flexible", así como "incrementar mecanismos de coordinación interadministrativa en las tareas de inspección de condiciones de trabajo" y (muy importante segundos mi parecer) "promover modificaciones a los requerimientos para acceder a las políticas activas de ocupación". En la misma línea, el defensor del pueblo, con motivo de la presentación del Informe anual 2004 al congreso De los Diputados, el 19 de mayo, manifestó su satisfacción porque el nuevo reglamento "consolide el concepto de arraigo laboral como vía de acceso a la autorización de trabajo y residencia desde situaciones de irregularidad".

En el ámbito competencial de Cataluña, se reclama la participación

autonómica en la gestión de las políticas de inmigración, de manera que se tenga “un papel activo en la toma de decisiones sobre el contingente y los procedimientos para su regularización y gestión”. Todo eso se debería hacer mediante la Red de Intermediación Laboral en origen. El objetivo es que la Red, en estrecha colaboración con las embajadas y los consulados españoles en el extranjero, gestione y busque en origen personas para cubrir los puestos de trabajo que ofrecen las empresas en Cataluña “y a los cuales el SOC no pueda dar una respuesta adecuada”. El Plan también propone que la Red pueda organizar acciones formativas en el país de origen, “destinadas a los trabajadores y trabajadoras que se tienen que incorporar al contingente, así como a los que buscan trabajo temporal”, y además que en los casos de los visados de búsqueda de trabajo de tres meses, “el SOC podrá ofrecer formación y la oferta de servicios generales a las personas que vengan a Cataluña con este visado”.

Finalmente, uno de los programas previstos de actuación, en el ámbito de las políticas de igualdad, es el de la mejora de la capacitación individual por medio de políticas activas de ocupación. Su objetivo general tendrá que ser “llevar a cabo actuaciones destinadas a facilitar la movilidad profesional y el acceso a las políticas activas de ocupación a las personas extranjeras que tengan reconocido el derecho de trabajar en España”. Entre sus objetivos específicos se incluye “el desarrollo de acciones integradas de ocupación para los colectivos con dificultades especiales de inserción laboral” y se hace mención del colectivo de personas inmigradas. El objetivo es posibilitar su integración sociolaboral y también impulsar “las políticas de igualdad con una actuación específica para mujeres inmigrantes, siempre y cuando tengan reconocido el derecho a trabajar”.

El encaje de la política laboral española de inmigración en el ámbito comunitario

1. La política comunitaria sobre la cual hay que basar la normativa española es básicamente la contenida en el nuevo programa comunitario de consolidación de la libertad, la justicia y la seguridad en la UE, aprobado en La Haya los días 19 y 20 de noviembre de 2004 y que ha sido desplegado con la presentación de dos comunicaciones de la Comisión, de 6 de abril y de 10 de mayo. En la primera se propone un programa marco de solidaridad y de gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013, con la previsión de la creación de un Fondo europeo para las políticas de integración, mientras que en la segunda se establecen diez prioridades que se tienen que alcanzar en el próximo quinquenio. La relación de la inmigración con el mercado de trabajo es clara y evidente: los documentos comunitarios valoran la aportación de los inmigrantes a largo plazo en las sociedades de acogida, prevén la adopción de medidas que faciliten la integración social, cultural y política de los inmigrantes, y se plantean de una manera especial la adopción de políticas comunitarias (a pesar de respetar el derecho de cada Estado Miembro en fijar cuotas de entrada al país) de admisión de migrantes muy estrechamente relacionadas con la fluctuación de la demanda de trabajo al mercado laboral. Se trata, en suma, de sentar las bases de una política europea

de inmigración que regule el acceso de manera ordenada a cada Estado y a su mercado de trabajo, que se caracterice por el hecho de evitar cambios radicales y en cortos espacios temporales de la normativa aplicable, y que tenga en consideración la importancia de la inmigración cualificada para corregir desajustes del mercado de trabajo (aunque, como hemos visto anteriormente, en España el peso de la inmigración no cualificada, o más específicamente, el número de personas que se encuentran en los grupos bajos de cotización a la Seguridad Social, continúa siendo muy importante, en sintonía con los países del sur de Europa y a diferencia de lo que pasa en la Europa nórdica y central). Se trata, en definitiva, y tal y como acordó el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 19 de noviembre de 2004, de aprobar unos principios comunes para una política de integración de los inmigrantes en la UE, y poner de manifiesto que “la ocupación es una parte fundamental del proceso de integración, una manera de hacer visible su contribución a la sociedad de acogida”¹⁵.

2. Un primer y muy importante despliegue de la nueva política de inmigración europea se encuentra en el Libro Verde de la Comisión sobre la gestión de la inmigración económica, de 11 de enero de 2005, que tiene como finalidad abrir el debate sobre cuáles son las normas comunitarias más adecuadas para regular la admisión de inmigrantes económicos y para destacar su valor añadido. Se prevé que la Comisión a finales de este año presentará un plano sobre los criterios que se tienen que seguir para proceder a la mencionada admisión.

El Libro Verde respeta, como no podía ser de ninguna otra manera, el marco jurídico vigente, la responsabilidad de cada Estado para decidir sobre el número de inmigrantes admitidos, pero también subraya que las decisiones sobre la admisión de nacionales de países terceros en un Estado Miembro afectan a los otros Estados Miembros, por lo que es conveniente adoptar, de manera gradual, “normas y criterios comunes y transparentes en la UE en materia de admisión de inmigrantes económicos”. El Consejo de Ministros del 14 de abril pasado proponía la creación de un sistema de información mutua cuando un Estado adopte decisiones que tengan un indudable impacto sobre el resto.

Desde la perspectiva laboral, que es el eje central de nuestro trabajo, el Libro Verde destaca la importancia de atraer inmigrantes al mercado de trabajo europeo para satisfacer las necesidades de nuestro mercado laboral, y se plantea que la mencionada atracción tiene que estar estrechamente vinculada a la adopción de un estatuto jurídico seguro y de un conjunto de derechos garantizados que contribuyan a la integración de los admitidos. No tienen ciertamente poca importancia las cuestiones que se dejan abiertas en el Libro Verde para ser debatidas y discutidas, relacionadas con el planteamiento de la deno-

15. Véase Commission of the European Communities. “The EU Economic Review 2005. Rising international economic integration. Opportunities and challenges”. Bruselas, 11 noviembre 2005, capítulo 4, Labour Migration. Pág. 107-124, donde se afirma que “the impact of immigration will obviously depend on the integration of immigrants workers into the EU labour market”, y que las políticas de inmigración

minada preferencia comunitaria para la ocupación. De esta manera, hay tres preguntas que queremos subrayar: ¿La admisión de nacionales de países terceros al mercado laboral de la UE tiene que estar condicionada a la existencia de una vacante concreta de ocupación? ¿Podría un Estado Miembro admitir un nacional de un país tercero sin esta condición? ¿Habría que prever la posibilidad de un permiso de solicitante de ocupación?

Como puede comprobarse, son preguntas que impactan directamente sobre el debate en España con motivo del proceso de regularización de trabajadores extranjeros y de la reforma del reglamento de extranjería, y que sin duda también pueden afectar la futura regulación de una ley orgánica que modifique la Ley 4/2000, tantas veces modificada. Esta futura regulación no aparece de momento en el horizonte inmediato, ya que, como afirmó el presidente del Gobierno español durante el debate del estado de la nación, no figura entre los objetivos prioritarios del Gobierno, a pesar de que no descartó que pudiese ser una cuestión que se pudiese abordar a lo largo de la legislatura.

3. Es preciso también fortalecer la dimensión externa del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Tal y como se constata en una reciente Comunicación de la Comisión Europea, la inmigración ilegal se encuentra entre los principales desafíos exteriores, y es preciso elaborar una estrategia común para la unión Europea, mejorar la capacidad de los países terceros en materia de gestión de las migraciones y de protección de los refugiados, así como prevenir la inmigración clandestina y favorecer las sinergias entre migración y desarrollo.

Muy recientemente, el Parlamento Europeo aprobó, el 26 de octubre, una resolución sobre la gestión de la inmigración económica en la cual se manifiesta que los flujos migratorios no afectan tanto a los estados fronterizos como a la Unión Europea en su conjunto y que, por ello, es necesario adoptar una política común en materia de inmigración. Esta política de inmigración, desde la vertiente económica, tiene que vincularse muy estrechamente a la estrategia de Lisboa y a la estrategia europea de ocupación.

En la misma línea, se ha manifestado el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en su dictamen sobre la gestión de la inmigración económica. El CESE considera que es necesario que la admisión de los inmigrantes económicos se regule en el ámbito comunitario y que se tiene que alcanzar un elevado grado de armonización legislativa. Para la admisión legal de inmigrantes, se proponen dos sistemas: en primer lugar, disponer de una oferta de trabajo por parte del inmigrante que se encuentra en su país de origen; en segundo término, la regulación de un permiso de residencia temporal para la investigación de ocupación, de seis meses de duración, que cada Estado Miembro tendría que gestionar de acuerdo con los agentes sociales. En cualquier caso, para el Comité, el trabajador inmigrante, con independencia de la duración de las autorizaciones de residencia y trabajo, tiene que disfrutar de los mismos derechos económicos, laborales y sociales que el resto de trabajadores.

Recapitulación final

Quiero acabar esta ponencia reiterando una tesis que ya he expresado en otros trabajos, informes y estudios que he llevado a cabo sobre las políticas de inmigración y que continúa siendo plenamente válida en el momento actual: los inmigrantes no pueden considerarse ni tienen que ser considerados sólo como seres económicamente útiles, sino también como seres humanos con derechos, y obviamente también con deberes, por lo que tienen que poder aspirar al pleno despliegue de su personalidad, ya que la igualdad de derechos y deberes se configura como requisito imprescindible para el ejercicio de una ciudadanía responsable. Espero y deseo que el texto que acabo de presentar pueda servir para conseguir que los ciudadanos tengan una visión más correcta de la inmigración como una nueva y enriquecedora realidad social.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Derechos sociales, políticas de inclusión e inmigración

Políticas de inclusión, inmigración y estado de bienestar
Rosa Aparicio Gómez

Rosa Aparicio Gómez

*Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones,
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Universidad Pontificia Comillas*

Los últimos sucesos acaecidos en Francia han vuelto a poner en primer plano la necesidad, para toda Europa, de unas políticas de migraciones que, lejos de aceptar pasivamente los riesgos de la caída de los inmigrantes en la marginación, les ayuden eficazmente a insertarse en las sociedades de acogida como miembros interesados en la prosperidad común y, por tanto, en la paz y seguridad de la convivencia.

No fue hasta finales de los ochenta cuando esta evidencia se impuso en la Comunidad Europea. A partir de ese momento, las políticas relativas a este ámbito se concibieron como unas políticas de integración que requerían tanta o más atención que las políticas de control de flujos, predominantes desde mediados de los setenta hasta esa fecha. Desde aquellos años, se ha discutido mucho sobre unas y otras políticas y sobre el concepto mismo de integración. Me gustaría retomar ahora este concepto para mis reflexiones, puesto que, por una parte, ha implicado siempre la inclusión que aquí nos corresponde tratar. Por otra parte, me permite referirme a la integración teniendo en cuenta la perspectiva más amplia que nos ofrecen los 25 años largos durante los cuales, estudiándose y promoviéndose, este concepto ha tratado especialmente de la inclusión social de los inmigrantes.

Me referiré, pues, a la integración y la inclusión, empezando por fijarme en cómo se consideraba irrenunciablemente ligado a estos conceptos el hecho de hacer efectivo, para los inmigrantes, el disfrute efectivo de los derechos sociales que se reconocen a los ciudadanos en los denominados *estados de bienestar*. Recordaré luego, en una especie de *intermezzo*, cómo fue precisamente el propósito de refundar las bases de la cohesión e inclusión social, aquello que originariamente impulsó a los estados democráticos occidentales a reestructurarse como estados de bienestar. Finalmente, y teniendo en cuenta lo anterior, reflexionaré sobre las nuevas tareas que les plantea, a los estados de bienestar europeos, la inclusión de los inmigrantes en la actual evolución de la economía y de los mercados de trabajo.

En primer lugar, por lo tanto, me referiré a cómo, desde un principio, se entendió que garantizar el disfrute de los derechos sociales propios del Estado de bienestar a los inmigrantes, tenía el propósito de evitar que cayeran en la exclusión, con los riesgos de asocialidad que esto conlleva.

El Estado de bienestar y la integración-inclusión de los inmigrantes

Para tratar sobre este punto, debemos partir previamente del hecho que, sólo desde mediados de los años ochenta –y no antes– se generalizó en Europa el consenso en torno a la integración de los inmigrantes. Una integración que salvara a los inmigrantes del estancamiento en la marginación y que salvara a los países receptores de los inconvenientes que para ellos generaría ese estancamiento. Se vio en esto una necesidad política de primer orden, imponiéndose el parecer terminante del informe final sobre relaciones intercomunitarias que se elaboró bajo la dirección de John Salt a fines de los años ochenta: *“Sin integración de los inmigrantes no podrá haber paz social ni seguridad ciudadana en la Comunidad Europea”*¹.

No debemos desatender el matiz defensivo asociado a esta manera de razonar, que por lo demás obtuvo una aceptación unánime. Se trataba de que nuestras sociedades *se defendieran* del riesgo que representaba la caída de numerosos inmigrantes en una socialización de segunda clase, que dejaran de interesarse por la sana convivencia y pudieran volverse asociales o antisociales. Pero la unanimidad en este consenso iba en descenso a partir de ahí, cuando se planteaba concretar en positivo cómo habría de ser ese trato que evitara la alienación de los inmigrantes con respecto a la buena convivencia.

Entendiendo que el Estado de bienestar se instituyó, precisamente, para evitar los constantes riesgos de caída en la exclusión de los sectores sociales nativos menos favorecidos, parece lógico que se realice la misma función tratándose de los inmigrantes. En este sentido, lo decisivo para la integración de los inmigrantes funcionaría dándoles acceso a las prestaciones del Estado de bienestar y al disfrute de la constelación de derechos ligados a dichas prestaciones en el campo del empleo, la salud, la vivienda y la educación. No es necesario detenerse en más explicaciones en este punto, toda vez que esta concepción está en la mente de todos, al ser la que ha predominado desde hace una docena de años en las referencias a la integración de los políticos y de los medios de comunicación.

Junto a esta noción, al menos otras dos están presentes entre nosotros: una mayoritariamente entre los estudiosos de los temas migratorios, y otra, en la intercomunicación cotidiana.

A propósito de ello, una idea se ha vuelto frase hecha entre los estudiosos: la integración no se limita simplemente a los servicios sociales. Tal vez pensando en ello, el especialista inglés Vertovec acuñó la palabra *welfarismo* para señalar que son las prestaciones del bienestar (o *welfare*) lo que de por sí realiza la integración. Pero lo que quieren decir los que encuentran insuficiente, para la integración de los inmigrantes, el hecho de garantizarles el disfrute de aquellas prestaciones

1. Edición castellana de este informe final en los *Cuadernos de la Fundación Encuentro*, núm. 121 (diciembre 1991); Referencia, p. 91.

es que, más allá de eso, necesitan operarse cambios políticos y culturales de envergadura en los muchos agentes sociales implicados en dicha integración². La lógica de esta toma de postura es muy fuerte: formar parte sanamente de una sociedad no es sólo tener derecho a recibir prestaciones de ella y a recibirlas de cualquier forma. Por una parte pueden también beneficiarse de eso individuos asociales y antisociales; por otra parte, es inútil otorgar prestaciones si no se acomoda, para quienes las han de recibir, un espacio social de dignidad. Es algo parecido a lo que tuvieron que conseguir las clases trabajadoras a través de las luchas sociales del siglo XIX.

Pero mientras este debate proseguía entre los estudiosos, un sector amplio y cada vez menos silencioso en la Unión Europea discurría en una onda distinta: un discurso que entiende la integración principalmente como una adaptación de los inmigrantes a los estilos de vida europeos y, sólo secundariamente, como acceso al disfrute de derechos.

Para este sector, eran demasiado ambiguas las palabras que insistían en que la integración debía salvaguardar el derecho de los inmigrantes a mantener sus propias particularidades y pertenencias culturales. Naturalmente, dirían, eso en Europa pertenece al reconocimiento del pluralismo. Pero no de cualquier pluralismo, sino del que sólo puede realizarse según la visión europea del ideal de los derechos humanos, las relaciones de género, la privacidad de la religión, el respeto a los usos de la convivencia y hasta la estética urbana de los hábitats y las diversiones. Un ejemplo particularmente expresivo de esta mentalidad es la reciente evolución de la opinión pública en los Países Bajos, que hasta ahora se veía como un país con una especial apertura al pluralismo generado por las migraciones. Y precisamente los Países Bajos se están viendo sacudidos en los últimos meses por una gran inquietud ante el impacto adverso que estarían teniendo las idiosincrasias de algunos sectores de la inmigración sobre su tradicional pluralismo.

Con otras palabras: cuando menciono esta postura multitudinaria que entiende la integración de los inmigrantes como su adaptación a Europa, no me estoy refiriendo a la opinión de aquellos que tienen por necesaria –para la integración de los inmigrados– la asimilación total de las costumbres europeas y la eliminación de sus identidades culturales. Existe, sin duda, esa postura. Pero al no aceptarse por no coincidir con lo políticamente correcto, su peso real no sería, a mi parecer, muy grande. En cambio, sí tiene un importante peso real el discurso: *pluralismo cultural sí, pero pluralismo a la europea. Sin ello no valdría de mucho que les apoyáramos con servicios sociales*³.

En resumen, pues, las tres maneras dominantes de pensar la inclusión que existiría en Europa serían: en primer lugar, la que considera que los

2. Véase, por ejemplo, el parecer de R. Zapata en “¿Existe una Cultura de la Acomodación en España?”; Documentos Cidob, Barcelona, 2004.

3. Este parecer se abre paso, por ejemplo, en el Documento sobre Principios Básicos Comunes para la Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea publicado el 9 de noviembre de 2004 (bajo presidencia holandesa). (Véase principio 2 y su comentario).

inmigrantes estarán en lo esencial integrados si tienen acceso a las prestaciones sociales del Estado de bienestar; en segundo lugar, la que considera que serían necesarias transformaciones políticas de mucho mayor alcance, y la tercera, y más popular, la que pone el acento en la adquisición por parte de los inmigrantes de hábitos, usos y formas de vida compatibles con un pluralismo entendido a la europea. Existirían otras y distintas maneras de entender las cosas, pero al menos se deberían considerar estos tres puntos de vista para precisar el papel que puede, y debe, jugar el Estado de bienestar en la integración. Y es que si no se tuvieran en consideración estas posturas, la integración se toparía con muchas dificultades.

Quede esto dicho en cuanto a las opiniones. Pero ante la realidad de los hechos, cabe preguntarse ¿cómo estará funcionando la inclusión social que nuestros estados de bienestar pueden aportar a los inmigrantes? También es necesario tener esto en cuenta para concretar qué significa el reconocimiento de los derechos sociales de los inmigrantes. A continuación, presentaré algunos rasgos básicos de lo que opinan los expertos.

Valoraciones del nivel de inclusión que se está consiguiendo en Europa

Como ocurre a propósito de otras muchas cuestiones, también tratándose de la inclusión, sucede que es mucho más lo que se habla y escribe sobre el concepto que lo que se habla y se sabe sobre su realización. Y más todavía: llama la atención el hecho de que los estudiosos, cuando intentan valorar el nivel de integración de los inmigrantes existente en Europa, parecen olvidarse de los conceptos más precisos de integración y exclusión discutidos en los debates de expertos, acogiéndose más bien al uso de conceptos de sentido común o a formulaciones de indicadores basadas en éstos.

Este es el caso, por ejemplo, cuando se toma como indicador del nivel de integración alcanzado, la distribución de las viviendas de los inmigrantes según zonas, a fin de comprobar si están mezcladas con las de los autóctonos o separadas de ellas⁴. Lo mismo sucede al considerar como indicador de integración el nivel de salarios que los trabajadores extranjeros perciben en sus trabajos⁵. Porque ni siquiera sobre estos puntos tenemos por ahora, ni en España ni en el resto de Europa, datos fiables y suficientes. De modo que si sólo atendiéramos a lo que estos nos indican, deberíamos confesar que cuando hablamos de integración y de inclusión lograda, no sabríamos realmente qué decir si no contáramos con las impresiones intuitivas que nos transmiten las referencias dispersas de los medios de comunicación o de las ONG.

4. Véase, por ejemplo, A. Izquierdo "Lugares Migratorios: una Propuesta Teórica y Metodológica para el Análisis de la Integración Social de los Inmigrantes"; en *Migraciones* 6:1999. Pág. 19-42.

5. Este enfoque se ha estudiado especialmente en Estados Unidos. Abundante literatura sobre el tema en el tomo 2 de K.F. Zimmermann y Th. Bauer, eds.: *The Economics of Migration*. Elgar Reference Collection; Cheltenham (UK)/Northampton (EEUU), 2002.

Voy a hacer una síntesis rápida de esas referencias teniendo en cuenta, eso sí, las cuatro dimensiones de la integración mayoritariamente consideradas por los estudios –influidos sin duda por una reciente intensificación de las inquietudes relativas al tema– que se están llevando a cabo en Europa. Esas dimensiones son la estructural, la cultural, la identitaria y la social.

No es fácil condensar en pocas palabras qué incluye el aspecto estructural, el primero de los nombrados. Las estructuras sociales ni se ven ni se tocan, por mucho que constantemente nos estemos refiriendo a ellas y que todos padezcamos en alguna medida las limitaciones derivadas de las mismas. Pero, en fin, las estructuras están ahí, mudas y tercas. Y aunque haya muchas otras determinaciones estructurales que tal vez dificulten la integración de los inmigrantes, lo que esos estudios están teniendo en cuenta, al querer medir el impacto de la integración en el plano estructural, es en qué medida los inmigrantes se ven *prácticamente* discriminados en cuanto a sus posibilidades de acceder a los recursos básicos obtenidos mediante el trabajo y la educación, de acceder a las prestaciones de atención a la salud y de conseguir viviendas mínimamente convenientes.

Pues bien, en cuanto a todo esto apenas aparecerían problemas importantes en los sistemas legislativos europeos. Todos los países hacen extensiva a los inmigrantes regularizados, y en buena parte también a los irregulares, la protección de los derechos laborales y las posibilidades de acceso a las prestaciones del Estado de bienestar que protegen a los nativos. Pero la situación sería muy distinta si se considera el nivel práctico y no el normativo. Particularmente en lo relativo a cuestiones cruciales del derecho al trabajo. Un campo en el que la discriminación estructural, derivada de la dualización del mercado de trabajo, retiene a una muy alta proporción de los inmigrantes en el segmento más desfavorecido de los empleos. En esto, el grado de integración existente sería por ahora muy bajo, creándose para los inmigrantes desventajas que se trasladan a todos los campos de la convivencia.

En cuanto a los aspectos culturales de la integración, el especificarlos no es más fácil que especificar los estructurales. Y es que aquí de nuevo estamos ante un término (el de cultura) complejo, cuyo contenido ni se ve ni se toca. Pero además se trata de un término que se entiende de muchas maneras distintas, lo que no ocurre cuando se habla de estructuras sociales. Quienes hablan de integración cultural lo usan generalmente con uno de los dos significados. Bien llamando cultura al conjunto de los conocimientos, signos y prácticas de interrelación compartidos por los miembros de un ámbito social, gracias al cual pueden unos entenderse fluidamente con otros. O bien entendiendo por pertenencia cultural la adhesión a una comunidad étnica y a sus usos y gustos.

Al tratar de los aspectos culturales incluidos en la integración, el uso común en los estudios que estoy comentando es el primero. Es decir que los estudiosos suponen que para la integración es necesario que los inmigrantes y los nativos sean capaces de entenderse fluidamente en alguna lengua, de descifrar los gestos corrientes que se intercambian en la vida diaria, de captar alusiones y valoraciones de sus interlocutores. De no tener necesariamente las mismas opiniones, pero sí gamas de opiniones que no segreguen en bloque a unos u otros. Y esto es lo que se quiere indagar al explorar la integración cultural de los inmigrantes.

Pero en cuanto a esta integración cultural, la valoración parece ser, en espera de información mejor, más negativa aún que en lo referente a la integración estructural. La distribución de opiniones relativas a cuestiones cívicas de actualidad sería muy diferente entre inmigrantes y nativos. Y cuando yo misma he intentado algo más simple, examinando si es equiparable la información que manejan los nativos y los inmigrantes a propósito de asuntos estratégicos para estos últimos, el resultado obtenido es que no es equiparable. En cuanto a información estratégica, los inmigrantes padecen todavía una privación cultural que les inferioriza sensiblemente.

En tercer lugar, los actuales estudios sobre integración también pretenden indagar sobre aspectos identitarios. Y lo hacen entendiendo por integración identitaria aquella que se produciría entre nativos e inmigrantes si estos últimos no se vieran identificados por los nativos ni se identificaran a sí mismos con identidades excluyentes de las identidades nativas. Se supone que este aspecto de la integración debería evitar que los inmigrantes actuaran como reclusos sobre su propia autoidentificación diferencial y debería evitar que les fuera difícil compartir fluidamente con los nativos identidades de rol como, por ejemplo, de vecindario o de trabajo entre otras. Pero esta cuestión, a la que hemos llamado integración social, sería evidentemente más un tema de la segunda generación de inmigrantes que de los llegados por sí mismos. Lo mismo sucede con los avances hacia la integración en círculos de amistad y parentesco. En España, sería aún demasiado pronto para reclamar muy altos niveles con relación a la integración identitaria.

Sea como sea, el recorrido de estos puntos nos pone ante dos evidencias. En primer lugar, que tenemos pocos datos exactos acerca de cómo está realizándose la inclusión a través de las políticas de integración. La segunda, que si la integración se piensa en concreto y en detalle, más allá de lo que a primera vista dicen sus representaciones abstractas, no puede sino pensarse como un proceso de larga duración. Tener todo esto en cuenta es importante para no plantearnos con demasiado simplismo lo que el Estado de bienestar podría aportar para el buen éxito del intento. Lo intentaré ahora mismo, pero antes voy a recordar brevemente el sentido más básico que ha tenido la reestructuración de los estados democráticos como estados de bienestar, porque nos pone en la pista de lo que debe y puede esperar de la voluntad de integración que se comparte en Europa.

El Estado de bienestar

No creo necesario pormenorizar cómo y por qué vino a concebirse el Estado de bienestar en Inglaterra, después de la última guerra mundial, como advenimiento de un nuevo régimen de convivencia en el cual no hubiera ciudadanos de primera y de segunda clase.

Por lo menos, fue así como quiso presentar Beveridge en 1945 sus propuestas de sustituir los seguros sociales dispersos, hasta entonces existentes en Inglaterra, por toda una red arquitectónica de servicios del Estado. De ese modo, ya no habría unos ciudadanos "de primera" provistos de recursos para acceder a empleos prestigiados, viviendas dignas y cuidados médicos adecuados, y unos "ciudadanos de segunda", condenados a caer en la miseria más dura si se les presentara alguna incidencia en

el trabajo o la salud. Al volver sobre estos planteamientos originarios, se ve la importancia que adquiere el riesgo, amenazante y terco, de convertir en ciudadanos de segunda clase a muchos inmigrantes.

Además, el mismo Beveridge, en el clima bélico y posbélico de confrontación de los países vencedores con los regímenes fascistas y soviético, se esforzó por vender su idea como una nueva legitimación del todo imprescindible para las democracias avanzadas. Una nueva legitimación en tanto que instauraba el nivel de justicia social que dichas democracias necesitaban salvaguardar para no derivar hacia desigualdades intolerables. Fue así como la adoptó primero el Gobierno laborista en el Reino Unido, y como la asumieron enseguida la mayoría de gobiernos del bloque occidental. Sucedió de modo tal que, muy pronto, vino a considerarse anticuada y deslegitimada la gestión de cualquier Estado que no pudiera presentarse como Estado de bienestar.

Hoy en día, esto nos parece tan obvio que tendemos a olvidar la novedad que supuso esta idea, y que la misma no sólo pretendía satisfacer mejor los derechos sociales ya reconocidos, sino crear nuevos derechos y hacer posible una nueva ciudadanía participativa. Pero fue así, aunque hay que remarcar que la idea no estaba siendo entendida de la misma manera por todos los que procuraron llevarla a la práctica. De modo que ya inicialmente se partió de un amplio consenso básico, pero de un consenso que recubría distintos propósitos y fundamentaciones.

A propósito de ello, se ha dicho que ya desde los momentos iniciales de su implantación en Inglaterra, existían tres maneras diferentes de entender esos propósitos y fundamentos. Una primera es la *minimalista*, que considera que el Estado de bienestar sería el modo que tiene de organizarse un Estado que se reconoce a sí mismo como el sujeto primario y específicamente encargado de la realización práctica de la justicia social, que hasta el momento venía encomendándose a responsabilidades difusas. Un estado tal, entendidas así las cosas, debería garantizar a todos sus ciudadanos preparación para buenos empleos, subsidios de desempleo y jubilación, servicios adecuados de salud y posibilidades de acceso y mantenimiento de viviendas dignas.

Para la segunda perspectiva, un Estado no sería Estado de bienestar simplemente por eso. Según esta formulación, el estado debería además garantizar todo ello a los ciudadanos *por sí mismo y directamente*, mediante instituciones públicas y no subcontratando servicios.

Finalmente, según la concepción *maximalista*, tampoco bastaría todavía con esto, sino que además un Estado de bienestar debería generar, en el país en que se implantara, aquella redistribución de la renta necesaria para que todos los ciudadanos tuvieran acceso a una calidad de vida aproximadamente similar.

No hace falta observar aquí que esta última interpretación, al no haber podido implementarse con efectividad en país alguno –ni siquiera en Suecia, a la que se considera el prototipo del Estado de bienestar–, ha dejado de pesar en los debates políticos reales, perdiendo casi todo su potencial práctico, aunque siga subsistiendo en proclamaciones verbales y en el campo teórico.

Mucha más actualidad tiene la segunda de las interpretaciones, que no sólo demanda del Estado de bienestar la consecución de sus fines de protección social, universal y segura, sino que reclama además que esos fines se consigan mediante acción pública directa y generalizadora, sin compromisos con eventuales colaboraciones de la sociedad civil. Y lo exige por el mismo motivo que impulsó a Beveridge en su diseño inicial de los servicios de salud del nuevo Welfare State: ante el temor de que renacieran las diferencias entre ciudadanos de primera y de segunda.

Es este punto de vista el que inspira muchas de las valoraciones negativas que actualmente se hacen a propósito del funcionamiento del Estado de bienestar. Valoraciones que han conducido a que constantemente se hable de la crisis del mismo, a pesar de que, también constantemente, están incrementándose las inversiones que se hacen en bienestar y que goza de excelente salud la convicción de que, por supuesto, hay que garantizar como se pueda las prestaciones básicas del bienestar. En esto último, el consenso no tiene fallas de peso, aunque a veces se hable de grupos importantes empeñados en la destrucción del Estado de bienestar. Esta expresión sin duda identifica la subsistencia del Estado de bienestar con la de un modelo particular del mismo. A pesar de ello, en toda Europa se está imponiendo el convencimiento de que hoy los estados de bienestar, estén o no estén en crisis, necesitan transformaciones de gestión y funcionamiento que los readapten a las nuevas situaciones y hagan posibles y rentables los recursos utilizados. Y sin que ello signifique que las prestaciones del bienestar hayan dejado de considerarse un pilar imprescindible de la convivencia y la cohesión social de todas las sociedades avanzadas. En este sentido, cualquier grupo político que lo pusiera en duda no lograría sino suicidarse.

En este planteamiento coincide hoy prácticamente toda Europa, cuando debe hacer frente a las nuevas tareas que le plantea su cohesión social al haber aumentado la presencia de inmigrantes hasta su actual volumen. Se han presentado nuevos riesgos de escisión dual de sus sociedades, de desocialización y exclusión de los más débiles, y en estas circunstancias, ¿qué puede y debe hacer el Estado de bienestar por la integración de los inmigrantes?

Integración y Estado de bienestar

A primera vista, apenas cabría añadir nada a lo anterior. El Estado de bienestar nació con la pretensión de que no hubiera ciudadanos de segunda clase: como hoy los inmigrantes están especialmente en peligro de verse reducidos a esa ciudadanía de segunda, hacia ellos tendría que mirar el Estado de bienestar. Además, las grandes cuestiones hacia las que el Estado de bienestar se enfocó desde un principio son las que más inquietud suscitan cuando se trata de la integración de los inmigrantes: la del acceso al empleo –y a empleos de calidad–, la de la vivienda, la de la educación de los hijos, la de la salud, etc.

No es por tanto de extrañar que uno de los pocos puntos unánimemente aceptados de la política europea de migraciones, tanto en las

legislaciones como en la opinión popular mayoritaria, sea precisamente hacer extensivo a los inmigrantes el derecho básico a obtener esas prestaciones, sin que sobre ello haya más que discrepancias minoritarias o de detalle⁶.

Pero, si se presta una mayor atención, este elemental consenso sobre la necesidad de que el Estado de bienestar mire también hacia los inmigrantes, no puede sino plantear requerimientos nuevos derivados de dos clases de motivos completamente distintos. En primer lugar, los relacionados con el tipo de usuarios del bienestar que son los inmigrantes, y en segundo lugar, que el acceso de éstos a las correspondientes prestaciones tiene lugar en un contexto que demanda una transformación profunda, promovida en Europa al más alto nivel, del mismo Estado de bienestar.

El primer punto, pues, hace referencia a los inmigrantes como usuarios del estado de bienestar, lo que demanda unos reajustes dimensionales en el funcionamiento de éste, nada difíciles de detectar aunque, por lo que parece, insuficientemente atendidos. En efecto, ante todo está la necesidad de mantener, por lo menos, la actual proporción entre demandantes y prestatarios de los servicios. En el caso de los servicios de salud, por ejemplo, la pregunta es obvia: el aumento de usuarios –debido al acceso de los inmigrantes a los mismos–, ¿se ha correspondido con un aumento correlativo del personal de atención y del número de camas disponibles por número potencial de pacientes? Entre la población española surgen quejas de que no ha sido éste el caso. Y todavía surgen más en lo referente a la oferta existente, ya de por sí escasa, de viviendas sociales. Con relación a este hecho, por ejemplo, los rumores en la calle apuntan a que los inmigrantes, con los baremos actuales, pasan inevitablemente por delante de los nativos en la adjudicación de las que hay.

No tengo datos verdaderamente representativos sobre estos temas, pero tal vez en ambas cuestiones se están teniendo ya en cuenta los aumentos de volumen que están y van a estar reclamándose a los servicios, para que sigan siendo tan operativos, al menos, como lo eran antes. Lo que considero importante es que se promueva y se produzca en el campo de la opinión pública una concienciación realista, acerca de lo mucho que se juega nuestro país en el mantenimiento de la operatividad de estas prestaciones básicas del bienestar. Ese mantenimiento de operatividad, por supuesto, no se va a conseguir gratis y requerirá detraer recursos de los destinados a otros fines. Pero sin garantizar esta operatividad, va a crearse, en vez de la inclusión de los inmigrantes, toda la animosidad y resentimiento que suelen generar, en España, las menores apariencias de agravios comparativos. En este caso, la apariencia de que a los inmigrantes se les quiere ayudar con perjuicio de la atención a los nativos.

6. Sobre normativa europea queda adecuadamente reflejado en la formulación consensuada en Tampere. En cuanto a las opiniones de los españoles sobre el tema, pueden consultarse los datos ofrecidos por Díez Nicolás en "Los Españoles ante la Inmigración".

Pero la llegada de los inmigrantes no sólo plantea a nuestro Estado de bienestar la conveniencia de redimensionar sus servicios, sino que la cuestión también debería centrarse en si deberían producirse cambios cualitativos en la manera de dispensar estos servicios. La pregunta se plantea desde el momento en que los inmigrantes, como gran sector social, no tienen los mismos perfiles de necesidades ni las mismas formas de interacción que los nativos, para los cuales se estructuraron las actuales maneras de atender a los usuarios. Y ello afectaría al normal proceder tanto en aspectos muy superficiales, como por ejemplo en lo que tiene que ver con los horarios, como en aspectos de mayor calado y más difíciles de concretar, como los relacionados con usos y hábitos culturales.

La cuestión de los horarios parecería banal, y sin embargo no quiero dejar de nombrarla como ejemplo de las pequeñas cosas que no deberían dejar de tenerse en cuenta en el funcionamiento de unos servicios del bienestar que contarán con sus nuevos beneficiarios. Esta cuestión no deja de surgir cuando se indaga a pie de calle sobre el acceso de los inmigrantes a las prestaciones de salud o de capacitación laboral o de otras ayudas familiares menores. Y es que el inmigrante-tipo está trabajando a las horas en que las instituciones le prestarían atención y teme ausentarse del trabajo para acudir a ellas en esas horas. De este modo, va posponiendo toda búsqueda de apoyos y recursos distintos a los que le ofrecen los trabajos de mala calidad a los que se ha visto remitido por las urgencias de sus primeras semanas de inmigrado.

Tienen mayor importancia, aunque salgan a la superficie con menos facilidad, otras conveniencias de readaptación de los servicios del bienestar a la inclusión de los inmigrantes. Los servicios de bienestar tal como existen, con sus normativas y rutinas, se fueron estructurando en función de los perfiles culturales de los usuarios nativos y de la jerarquía de necesidades más comunes entre ellos. Por la misma razón, no puede dejar de comentarse que los profesionales encargados de la dispensación de los servicios necesitarían, en no pocos casos, mayor preparación para habérselas con demandantes aquejados a menudo de dificultades lingüísticas, de representaciones confusas de sus problemas, posibilidades y derechos, o de otras dificultades quizá no muy comunes entre los españoles. Sin exagerar hasta el extremo de reclamar que estos profesionales se vuelvan especialistas en interculturalidad o políglotas capaces de atender en árabe, inglés o francés, lo que de momento parecería más conveniente es que los servicios de los mediadores socioculturales de la inmigración se hicieran mucho más presentes en la tramitación de las demandas. En caso contrario, y en la relación de los inmigrantes con nuestro Estado de bienestar, se seguiría produciendo la discriminación estructural, por nadie expresamente pretendida, que muy frecuentemente les estará desfavoreciendo.

Se podrían enumerar muchas otras pequeñas cuestiones a propósito de la reconversión de prácticas y rutinas de funcionamiento de nuestros servicios ante la afluencia de un elevado número de usuarios culturalmente distintos y con dificultades no habituales entre los españoles, para quienes se estructuraron los actuales procedimientos. Pero mucho más grave que estas cuestiones es el escenario en el cual tienen lugar. Estas innovaciones deberán llevarse a cabo en unos momentos como los actuales, cuando toda la Unión Europea se está planteando la necesidad de una amplia reforma de sus instituciones de bienestar.

Este es el segundo punto al que quería referirme, y lo hago consciente de que se trata de un tema altamente especializado, en el que apenas puedo hacer otra cosa que añadir alguna cosa a las apreciaciones de los especialistas relativas a la inclusión. Partiré pues, en mis reflexiones, de los planteamientos expuestos por Gosta Esping-Andersen en la cumbre de jefes de estado de la Unión Europea celebrada en Lisboa en marzo del año 2000, en una ponencia acogida con aceptación general.

La base de su razonamiento fue que, en Europa, la necesidad de redistribuir los gastos en bienestar se plantea por dos motivos. El primero se debe al envejecimiento de la población, no del todo compensado con la recepción de inmigrantes, en virtud del cual cada vez son menos los que deben contribuir a sostener cada vez a más pensionistas. En segundo lugar, se debe a las importantes inversiones que hay que hacer en Europa para estructurar una “nueva sociedad de conocimiento” capaz de competir sin desventajas en el actual escenario internacional y mantener, así, su nivel de prosperidad.

Su diagnóstico es, por lo tanto, que las instituciones del bienestar van a verse sobre-exigidas, y no sólo a causa del reiterado envejecimiento de la población. Quizá este sobreesfuerzo se deba aún más porque la sociedad del conocimiento por la cual se opta, va a traer consigo un aumento de la proporción de malos empleos en servicios, con una disminución proporcional de los empleos más estables y mejor pagados de la industria. También significará un gran trasvase de fuerza de trabajo a sectores más productivos y a realizaciones más innovadoras, así como nuevas –más odiosas y más tenaces– desigualdades entre los más y los menos preparados. Y todavía, en otro orden de cosas, familias mucho más vulnerables como consecuencia de la crisis del modelo familiar tradicional y la multiplicación de los hogares monoparentales, dependientes sólo de unas madres que, inevitablemente, se verán mucho más remitidas a los apoyos públicos.

En esta situación, Esping-Andersen cree que las soluciones no pueden encontrarse manteniendo el actual estado de las cosas en nombre de alguna ideología, ni confiando en que esta situación pueda salvarse mediante la aplicación de mejoras técnicas en la administración o la gestión de lo que ya se viene haciendo. Según el autor de la ponencia, y en torno a ello expone sus propuestas, lo primero que debe hacerse es rediseñar la “Gestalt” o figura propia del estado en tanto que Estado de bienestar.

En cuanto a las propuestas sobre integración de los inmigrantes, entiendo que hay tres de ellas que requieren una particular aplicación. La primera, un tanto general, se refiere a la conveniencia de reconvertir el sentido de las prestaciones, de tal forma que contribuyan a activar las actuaciones de los receptores más que a simplemente sostenerlos cada vez que se encuentren en situaciones de desfavorecimiento. Es la misma idea que siempre se ha comentado en la calle, y que señala que a quien tiene hambre, no le des un pescado, sino que es mejor proporcionarle una caña y enseñarle a pescar. Una idea, además, en la que ya insistió Beveridge cuando diseñó el Welfare State inglés, insistiendo en que éste no se concebía “para dar todo a cambio de nada”, sino para salvar del estancamiento y de la nula participación social a los que estaban en peligro de caer en la marginación. Por supuesto, insiste Esping Andersen,

siempre seguirán siendo necesarias las prestaciones pasivas. Pero lo importante sería organizar el conjunto de manera que se diera prioridad y mayor relevancia al empeño de que los gastos en bienestar fueran para promover y activar las posibilidades de cooperación a la prosperidad de sus beneficiarios dentro de sus respectivas sociedades. Se debería, por ello, innovar en estructuras, hasta conseguir que las medidas de bienestar, dice textualmente este autor, sirvan para minimizar la necesidad de medidas de bienestar.

Estrechamente relacionada con ello está una segunda propuesta del autor, que hace referencia a la necesidad de que las prestaciones del bienestar miren más al futuro que al presente de sus destinatarios. Es lógico que hayan de mirar al futuro si pretenden movilizar actividades antes que remediar carencias siempre retornantes. Pero esta propuesta se concreta en una tercera propuesta, que apunta la conveniencia de que los gastos en bienestar prioricen a las generaciones jóvenes y a la formación y readaptación de éstas, por delante de lo que habrán de asignar a jubilaciones o a adultos ya situados en su techo de capacidades laborales. Sólo así, señala Esping-Andersen, se dispondría de la fuerza de trabajo cualificada que necesita la economía europea para seguir siendo competitiva.

Esto tiene una enorme importancia si lo relacionamos con los inmigrantes. Es sobradamente conocido que una gran proporción de trabajadores extranjeros ocupan empleos que están muy por debajo de sus capacidades, y que los apoyos que reciben para remediarlo ni son muy eficaces ni están seriamente planificados. Si efectivamente ese propósito que señala Esping-Andersen llevara a realizaciones prácticas, el Estado de bienestar sin duda realizaría una contribución enormemente importante a la inclusión de los inmigrantes. Aunque, desde luego, no es fácil el empeño, pues se trata de insistir en que los gastos en educación y readaptación de las capacidades laborales deberían ser prioritarios sobre otros de carácter más conservacionista para con el statu quo. En este sentido Esping-Andersen hace dos observaciones: en primer lugar, que la educación para una sociedad de conocimiento como la que llega debe formar no sólo a *productores* de conocimiento, sino también, y más aún, a *usuarios* de conocimiento. En segundo lugar, y ligado a lo anterior, que dicha formación debe preparar más para la movilidad social que para el desempeño de determinadas funciones fijas. Y eso en un contexto en el que el mercado de trabajo deberá orientarse más hacia la creación de oportunidades que hacia la igualdad, y priorizar la creación de ocasiones para poder reemplearse siempre y de manera fácil que no la creación de empleos muy durables.

Ello nos retorna a la prioridad que, para la inclusión de los inmigrantes, deberá tener a la larga el acceso a la educación de calidad de nuestro Estado de bienestar. Pero no a cualquier educación, sino a la que desarrolla, más que conocimientos, la aptitud para ser usuarios de conocimientos en un campo móvil y cambiante. Todo ello supone, por un lado, la reorientación de los métodos formativos, y por el otro, la existencia del riesgo de un endurecimiento de la actual dualización de los mercados de trabajo que esta situación móvil puede ocasionar, desfavoreciendo a los menos privilegiados en sus conexiones con redes de información, ayuda y poder.

Así, el camino de la inclusión nos devuelve finalmente a campos donde los problemas son menos tratables por las clásicas instituciones del bienestar. Y en los que estos problemas están relacionados con las temáticas de la inserción en los convenientes tejidos de relaciones sociales informales y con una evolución identitaria apta para superar cualquier adscripción a redes de relación menos abiertas. Ya recordé con anterioridad cómo preocupan, a los sociólogos, estas dimensiones de la convivencia cuando quieren establecer un diagnóstico de la integración de los inmigrantes alcanzada hasta la fecha en Europa.

En resumen, es mucho e imprescindible lo que por la integración de los inmigrantes puede y debe hacer el Estado de bienestar, aunque al final pesan mucho las razones de quienes creen que éste no puede hacerlo todo. En lo que hasta ahora se viene haciendo, cabrían mejoras de detalle, y estas serían, sin duda, muy convenientes.

Pero mirando hacia el futuro, parece que por encima de las aportaciones puntuales, que seguirán siendo necesarias, va a importar mucho más otro tipo de contribuciones. Especialmente importantes serán las aportaciones que activen la incorporación social de los inmigrantes, particularmente las relacionadas con la educación, la readaptación de las capacidades laborales y la formación específica para la movilidad social.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Derechos sociales, políticas de inclusión e inmigración

Diversidad y políticas sociales en Barcelona
Ricard Gomà

Ricard Gomà

*Regidor Ponente de Bienestar Social,
Ayuntamiento de Barcelona*

Desde la perspectiva del trabajo que estamos haciendo en la Regiduría de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona, en materia de gestión de la diversidad, querría centrarme en la redefinición de las políticas sociales que, en el contexto de una transición muy rápida a la multiculturalidad, se está produciendo en la ciudad.

En primer lugar, me gustaría hacer una breve reflexión de carácter sociológico sobre la realidad actual en Barcelona en materia de inmigración. En segundo lugar, querría hacer una reflexión sobre cuáles son los principales criterios, los principales valores políticos que conforman el paradigma de la inclusión social, que es el modelo que estamos intentando implementar. Para acabar, querría hacer referencia a algunas de las políticas y servicios con los que intentamos llevar a la práctica, con recursos concretos, estos principios.

Reflexionar desde el ámbito municipal implica recordar cuáles son los límites existentes para gestionar cualquier aspecto de la realidad. En la ciudad todos los fenómenos sociales están presentes: la inmigración, la multiculturalidad, etc. Pero es evidente que la inmensa mayoría de los factores causales y explicativos de estos fenómenos tienen un alcance de carácter claramente supramunicipal, que van más allá de la capacidad y posibilidad de control por parte de la ciudad y del gobierno local. Del mismo modo, las principales herramientas de abordaje político de estas realidades no están en manos del gobierno local, sino de los gobiernos de ámbito territorial superior, como el nacional, el estatal o el europeo. Pese a estos límites, creo que es absolutamente indispensable que las ciudades, los gobiernos locales, tengan capacidad para diseñar modelos de inclusión social, capacidad para incorporar la gestión de la diversidad en este modelo y los recursos necesarios para llevarlo a la práctica.

En el caso de Barcelona, diría que hay tres elementos que son, probablemente, los que mejor caracterizan la realidad de la inmigración en la ciudad. El primer elemento que hay que tener en cuenta es que en Barcelona la transición de ser una ciudad homogénea a una ciudad heterogénea en términos étnico-culturales se ha producido muy rápidamente. Hace escasamente cinco años, es decir, a comienzos del siglo XXI, Barcelona tenía una tasa de inmigración de un 3% o un 4% y hoy estamos por encima del 15%. En un período, por lo tanto, de cinco o

seis años, la población recién llegada a la ciudad se ha multiplicado por cinco. La tasa de cerca del 15% de población inmigrada no es extraordinaria en comparación con otras ciudades europeas del tamaño de Barcelona. Lo que sí que es excepcional, en todo caso, es el período de tiempo tan corto en que se ha producido esta transición.

Una segunda característica la podemos encontrar en las pautas de asentamiento territorial de la población inmigrada. En el caso de Barcelona, podemos observar que el asentamiento ha tendido a producirse de una manera relativamente equilibrada en el conjunto de distritos. Hasta hace cuatro o cinco años, de los 10 distritos de Barcelona había uno, Ciutat Vella, que era “el” distrito de la inmigración, en singular. Era el distrito “especializado” al ser el espacio de acogida de la población inmigrante de la ciudad. Una especialización que, me permito abrir un pequeño paréntesis, tiene una tradición histórica, ya que Ciutat Vella fue el espacio de acogida de las primeras olas inmigratorias que, procedentes del sur del Estado español, tuvieron lugar a finales del siglo XIX y principios del siglo XX y volvió a serlo durante los años del *desarrollismo*. Lo fue también durante la década de los noventa, con los primeros colectivos de población inmigrante procedentes de los países del Sur. En estos últimos cuatro o cinco años se ha producido, sin embargo, una diversificación en las pautas de asentamiento territorial de la población inmigrante en Barcelona, de manera que Ciutat Vella continúa siendo el distrito con un porcentaje más elevado de población recién llegada (cerca del 35%), pero los nueve distritos restantes de la ciudad se sitúan cerca del promedio de la ciudad, entre el 12% y el 18%. Por lo tanto, ya no existe ningún distrito de la ciudad que no haya participado de una manera relevante, como escenario urbano, de la multiculturalidad. Seguramente no podía ser de otra manera, porque Barcelona es una ciudad muy densa y muy pequeña bajo el punto de vista territorial. Con una extensión de 90 km² (Madrid, por ejemplo, tiene un término municipal de 600 km²), era evidente que la recepción del 15% de población inmigrada se tenía que hacer en el tejido urbano construido, no se podía construir un nuevo tejido urbano. Y creo que lo más importante es que el conjunto del tejido urbano construido ha participado en este proceso. Otro aspecto diferente, que apunto pero que no desarrollaré aquí, es que en el marco de cada uno de los distritos de la ciudad, las condiciones concretas de acceso a la vivienda y de habitabilidad de la población inmigrante presentan una pauta importante de desigualdad social en relación con los sectores autóctonos o sectores de renta media de la población. Es decir, existe una fractura étnico-cultural en el acceso a la vivienda en la ciudad, y que esta fractura se produce, de manera proporcional, en el conjunto de distritos de la ciudad.

La tercera característica sería la diversificación de perfiles de esta población inmigrada, tanto desde el punto de vista del origen como de los niveles de formación y de cualificaciones laborales y profesionales. Por origen, la primera inmigración extracomunitaria en Barcelona fue fundamentalmente norteafricana, si bien durante los últimos años se ha producido una enorme diversificación. La inmigración procedente de los países de América Latina es actualmente mayoritaria (ha superado al colectivo norteafricano), pero convive con colectivos muy importantes procedentes de la Europa del Este, los países asiáticos o el África subsahariana. También hay una importante diversificación si tenemos en cuenta los niveles formativos y las cualificaciones laborales y profesiona-

les de las personas que llegan a la ciudad. Si en un primer momento la inmigración extracomunitaria presentaba un perfil de formación muy bajo y con muy poca cualificación profesional y laboral, actualmente ya no es así. Incluso si la comparamos con el conjunto de la población autóctona, observaremos que los niveles de formación de la población recién llegada son incluso superiores a la media de la población autóctona. También es cierto que si hacemos la comparación según las franjas de edad, continúan siendo, de media, unas cualificaciones inferiores. Pero, en todo caso, sí que llegan personas y unidades familiares con unos niveles de cualificación profesional y laborales importantes.

Después de estas pinceladas sobre las características de la inmigración en la ciudad, quisiera hacer referencia a las políticas públicas de la multiculturalidad en Barcelona distinguiendo tres fases. Durante los años noventa en Barcelona se comenzaron a poner en marcha determinados recursos, servicios, programas y acciones directamente vinculados a la realidad de las personas recién llegadas. Pero mientras el número de personas recién llegadas aún era bajo y su impacto sobre el conjunto de la ciudad estaba territorialmente localizado en Ciutat Vella, creo que ninguno de estos servicios o acciones tenía la voluntad de convertirse en una verdadera política pública, estructurada, de carácter municipal. Desde 1989 en Barcelona funcionaba el SAIER, un servicio específico para la población inmigrada pero que no formaba parte de un planteamiento estructural de política pública municipal. De hecho, hasta el mandato municipal de 1999-2003, no se expresó una verdadera voluntad política de estructurar un modelo y, de hecho, fue durante el período 2002-2003 cuando se aprobó el primer Plan Municipal de Inmigración. El primero, y por ahora único, Plan Municipal de Inmigración se elaboró con el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en el Ayuntamiento y que no deja de ser un instrumento marco, es decir, un plan con poco contenido programático, que después se debe desarrollar, desde diferentes ámbitos del Ayuntamiento, con políticas públicas concretas. En todo caso, lo que sí que queda claro es que hablamos de un Plan con vocación de transversalidad, que quiere impactar en el conjunto de ámbitos de la política pública municipal y que quiere conseguir que los gestores de políticas municipales contemplen la necesidad de gestionar esta diversidad.

Desde Bienestar Social, ámbito del que soy responsable político durante el mandato 2003-2007, hemos trabajado a partir del modelo del paradigma de la inclusión social. Este paradigma se caracteriza porque identifica cuatro criterios, cuatro valores, que son los que después tienen que ir impregnando el conjunto de políticas que se van diseñando. El primer criterio es el de la igualdad, que en una ciudad con desigualdades implica redistribución social y territorial de recursos. Es cierto que desde el gobierno municipal se tiene poca capacidad de redistribución –los grandes instrumentos públicos de redistribución no están en manos de los ayuntamientos– pero la redistribución sí es un valor que se puede aplicar en determinadas políticas públicas. En Barcelona, tenemos un instrumento para medir las desigualdades sociales que permite clasificar los distritos de la ciudad según su nivel de desigualdades sociales. Así, la voluntad redistributiva implicará proyectar un volumen superior de recursos en aquellos barrios y en aquellos territorios que se sitúan en las posiciones más desfavorecidas en este índice sintético de desigualdades sociales.

El segundo criterio es la autonomía personal. El conjunto de las políticas sociales tienen como objetivo que las personas puedan desarrollar, en condiciones de máxima libertad, sus propios proyectos de vida. No es, por lo tanto, objetivo de las políticas sociales generar relaciones de dependencia ni atar las vidas de las personas a los recursos de atención social de manera crónica sino que, al contrario, las políticas de Bienestar Social tienen que ser entendidas como verdaderas palancas hacia la autonomía de las personas. Un tercer criterio es el reconocimiento de las diferencias, que tiene un impacto directo en las políticas de la multiculturalidad. Es preciso dejar muy claro que el reconocimiento de la diferencia es un valor que debe entenderse y procesar políticamente en positivo. La diferencia no es lo contrario de la igualdad, sino que lo contrario de la igualdad es la desigualdad. Hay que combatir la desigualdad, mientras que hay que reconocer, respetar, valorar y acomodar la diferencia. Finalmente, un cuarto criterio se encuentra en el fortalecimiento de las relaciones de comunidad, y hace referencia a la generación de vínculos. Se trata del establecimiento de redes de comunidad, de manera que esta autonomía personal a la que me refería anteriormente encuentre oportunidades de vinculación a través del capital social de la ciudad, de su tejido comunitario, vecinal, asociativo, etc.

Estos cuatro valores, cuatro criterios, del paradigma de la inclusión social se concretan en el Plan Municipal para la Inclusión Social, aprobado a principios de 2005. La cuestión fundamental es cómo se articula este paradigma de la inclusión social en políticas y servicios dirigidos al colectivo de personas recién llegadas, y en la relación de estas personas con el conjunto de la ciudadanía de Barcelona. Se trata, por lo tanto, de proyectar el paradigma de la inclusión social en las políticas de atención a las personas con discapacidades o en las políticas de atención a las personas sin techo y, de la misma manera, proyectarlo en la gestión de la diversidad étnica y cultural de Barcelona.

Sin ánimo de ser exhaustivo, y desde el ámbito de Bienestar Social, señalaría tres aspectos clave de aplicación del paradigma de inclusión social en materia de políticas de inmigración. El primer aspecto son las redes comunitarias y territoriales de acogida. En Barcelona, en todos los barrios y distritos de la ciudad, hay, en mayor o menor medida, un tejido social articulado y vertebrado. Barcelona siempre ha sido una ciudad con un capital social muy rico, que ha pasado por altibajos pero que siempre ha estado presente. Tal y como comentaba con anterioridad Rosa Aparicio, en el proceso de integración de las personas recién llegadas son muy importantes los elementos de inclusión relacional y la participación en las pautas de la vida cotidiana. Es importante la utilización normalizada de los espacios públicos, la participación en el ciclo de celebraciones y fiestas de cultura popular y tradicional, las pautas de apoyo y de ayuda mutua en relaciones de buena vecindad, etc. En este sentido, ninguna de las políticas públicas municipales tienen que sustituir estas redes de acogida, sino que el objetivo es reforzarlas, apoyarlas. Por otra parte, cada territorio de la ciudad construye su propio modelo y, por lo tanto, no hay una receta única sino que hay diferentes experiencias. En el distrito de Nou Barris, por ejemplo, existe la red "Nou Barris Acoge", una experiencia muy interesante a la que tanto la regiduría de Bienestar Social como otras regidurías del Ayuntamiento, han apoyado y reforzado. En el barrio del Poble Sec, por otra parte, se ha elaborado un plan

comunitario de carácter integral que ha convertido la interculturalidad en su eje vertebrador, y al cual apoyamos desde la regiduría. Para acabar con los ejemplos, en Horta-Guinardó hay un programa de distrito, más institucional por lo tanto, que bajo el título “Nuevos vecinos y vecinas”, tiene como objetivo hacer políticas de acogida desde la proximidad. Todas estas iniciativas se articulan bajo este primer aspecto de apoyo a las redes de acogida desde la proximidad.

Un segundo aspecto clave es conseguir una atención normalizada de la población inmigrante en la red básica de servicios sociales municipales de atención primaria. Éste es un punto clave para nosotros, ya que otras ciudades españolas y europeas han optado por el modelo de la segmentación, por la creación de una red de atención social primaria específica para la población inmigrada. En Barcelona, no sólo no hemos optado por este modelo, sino que éste nos parece inadecuado. Nuestra opción es dotar con las herramientas y capacidades necesarias a los servicios sociales de atención primaria para que puedan gestionar la multiculturalidad. Es lo que llamamos bienestar intercultural. Evidentemente, eso es tan fácil de decir como difícil de hacer, sobre todo porque en este país tenemos un Estado del bienestar donde los servicios sociales no están del todo universalizados. El acceso a una escuela financiada con fondos públicos y la red sanitaria pública se entienden como un derecho de ciudadanía, pero no pasa lo mismo con el acceso a la mayoría de las prestaciones sociales. Esta situación genera muchas tensiones al sistema y es preciso, por lo tanto, reivindicar que el carácter universal de los servicios sociales es absolutamente fundamental a medio y largo plazo, porque es preciso que los servicios sociales puedan continuar gestionando de manera sostenida las tensiones que genera la presión asistencial a personas recién llegadas. Mientras no se produzca esta universalización, desde el Ayuntamiento hemos optado por reforzar esta red de atención social primaria, de manera que el criterio de atención al usuario esté en función de sus necesidades y no de su origen. Se trata de que el origen no sea percibido por nadie como un agravio o como una discriminación. Y pese a que no sea sencillo, es el criterio que orienta nuestras actuaciones.

Un tercer aspecto recoge la necesidad de tener en cuenta, a pesar de que, como hemos dicho, trabajamos por unas prestaciones sociales comunes, que nuestros servicios sociales necesitan servicios específicos de apoyo en la tarea de atender la diversidad. En este sentido, somos flexibles y entendemos que, en la ciudad, son necesarios algunos servicios específicos de atención a la población inmigrada y que al mismo tiempo apoyen la red de servicios sociales municipales. De estos servicios específicos destacaría principalmente dos. El primero es el SAIER, el Servicio de Atención a Inmigrantes Extranjeros y Refugiados de la ciudad. Es un servicio importante que comenzó a funcionar a finales de los años ochenta, y que durante estos veinte años se ha ido consolidando como una plataforma integrada de servicios. El SAIER ofrece tanto atención social y cobertura de necesidades básicas como apoyo a la tramitación de permisos de residencia y trabajo, defensa jurídica, atención específica a la población solicitante de asilo y refugio o procesos personalizados de inserción laboral entre otros. Y toda esta actividad la lleva a cabo desde una perspectiva plural, mediante un convenio con el Ayuntamiento y cinco entidades emblemáticas en el ámbito del conocimiento y la prestación de servicios a la población inmigrada como son

Cruz Roja, el Colegio de Abogados de Barcelona, CITE (vinculado a CCOO), AMIGO (vinculado a UGT) y ACSAR, que presta atención específica a la población demandante de asilo y refugiada. En la medida en que representa una concepción integral de la plataforma de servicios, el SAIER se ha consolidado como un verdadero punto de referencia para las personas recién llegadas a la ciudad –durante el último año, 1 de cada 3 recién llegados requirieron los servicios del SAIER– y que requieren de algún elemento de apoyo. Un segundo servicio es el de mediación intercultural, un servicio de ciudad que no está concebido tanto para proporcionar atenciones específicas como para construir relaciones positivas de convivencia intercultural en la ciudad. Su objetivo es, pues, promover esta convivencia intercultural y gestionar las tensiones interculturales mediante la mediación. Es un servicio que funciona en tres dimensiones diferentes: una primera de carácter más interpersonal es el apoyo que los mediadores dan a los trabajadores sociales en el ámbito de la educación primaria; una segunda de carácter vecinal que intenta mediar en aquellas situaciones conflictivas de convivencia; y una tercera que sería la mediación comunitaria, cuando las tensiones se dan en el espacio público, en el tejido social. De esta manera, se puede hacer mediación tanto en el escenario comercial como en el marco del diálogo interreligioso, o bien en las relaciones entre población autóctona y recién llegada o entre población gitana y población no gitana. Un servicio, en definitiva, que haría de puente entre aquellos otros servicios específicos de atención y las redes sociales de acogida.

Para finalizar, me gustaría señalar que este repaso de las acciones y políticas que llevamos a cabo desde el Ayuntamiento está hecho desde la máxima modestia, porque somos conscientes de los límites que tenemos. Pero consideramos que estos límites no nos tienen que llevar a la inacción. Al contrario, creemos que siguiendo unos criterios y valores determinados y con la voluntad de convertirlos en políticas concretas, también podemos hacer una aportación a este modelo de ciudad inclusiva, diversa y solidaria que nos gustaría ir construyendo.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Derechos sociales, políticas de inclusión e inmigración

Derechos sociales, ciudadanía e integración
Joaquín Arango

Joaquín Arango

*Catedrático de Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía,
Instituto Universitario Ortega y Gasset*

La importancia que los derechos sociales revisten en nuestros días no precisa de ponderación. Las democracias contemporáneas no se comprenderían sin la amplia dotación de derechos sociales, sustentada en la universalización de los grandes servicios públicos y en la trama de redes de protección social que conocemos como estados de bienestar, que disfrutaban sus ciudadanos.

Vista en perspectiva histórica, la conquista de los derechos sociales en un conjunto de estados democráticos económicamente prósperos ha supuesto la culminación de la larga marcha que conduciría a la plenitud de derechos de los ciudadanos. En este largo proceso, los derechos sociales fueron los últimos en conseguirse, constituyendo una tercera familia de derechos que se añadía a la de los derechos civiles y a la de los derechos políticos que habían sido conquistados anteriormente. Este logro constituiría el hito decisivo que subyace al surgimiento de la moderna noción de ciudadanía.

En efecto, en el curso del tercer cuarto del siglo XX, la universalización en las sociedades democráticas más desarrolladas de los servicios públicos, la general elevación de los niveles de vida y la extensión de los derechos socioeconómicos –incluidos los sindicales– confirieron un nuevo sentido a la vieja idea de ciudadanía y la extendió a la gran mayoría de la población. Para entender cabalmente la importancia de este hito, conviene repasar someramente la evolución histórica de la idea de ciudadanía.

La ciudadanía, en perspectiva histórica

Histórica y más tarde etimológicamente, la idea de ciudadanía aludía a la relación de un individuo con su ciudad. El ciudadano era primordialmente el habitante de una ciudad, ya fuera una ciudad-Estado en la Grecia clásica o una ciudad libre en la Edad Media y en la moderna –libre de los órdenes intermedios y de las jurisdicciones señorial y eclesiástica, y sólo sometida, y con importantes limitaciones, al monarca. En ambos casos, las ciudades constituían colectividades relativamente

libres, y sus miembros estaban exentos de lazos de dependencia personal. A esa excepcional condición respondía el *dictum* medieval que sostenía que «el aire de la ciudad hace libre». Pero, en realidad, no todos los habitantes de la ciudad tenían la condición de “ciudadanos”. La ciudadanía estaba por lo general circunscrita a los *hombres libres*, que tenían derecho a participar en el debate público en tanto contribuían directamente al sostenimiento de la ciudad, ya fuera pecuniaria o militarmente. La ciudadanía no se extendía generalmente a los extranjeros o “metecos”, ni a las mujeres, ni a los sirvientes.

La noción de ciudadano, asociada a la moderna idea de “nación”, revivió y adquirió nuevas dimensiones a fines de la edad moderna, especialmente con las revoluciones francesa y americana. Desde entonces, el término ciudadano amplía considerablemente su alcance, desapareciendo las condiciones excluyentes asociadas con la edad, el sexo y la propiedad, entre otras. La nación, titular de la soberanía, se concibe como el conjunto de los ciudadanos; en consecuencia, el poder emana de éstos y se ejerce en su nombre. De aquí deriva el corolario de los deberes y obligaciones, consustancial a la noción de ciudadano: poseedor de los derechos, protagonista del destino y por ello responsable de la cosa pública. Subyace la idea del “contrato social”. Puede decirse que la moderna concepción de la ciudadanía supone la integración de los tres principios rectores de la Revolución Francesa: libertad, igualdad y fraternidad.

Las revoluciones francesa y americana, con su insistencia en los derechos del ciudadano, supusieron para la mayoría de la población el paso de la condición de súbdito a la de ciudadano. Ello no obstante, la plena expresión de la ciudadanía seguiría estando condicionada a la propiedad hasta fechas muy tardías, como lo probaban las limitaciones del derecho de sufragio en la decimonónica “democracia censitaria”. Y para las mujeres aún tendría que esperar a la conquista del derecho de sufragio.

Hito decisivo, pues, en la evolución del concepto es el desarrollo de los estados de bienestar: la práctica universalización de los derechos socioeconómicos y el reconocimiento de su decisiva importancia conducen a la incorporación de éstos al concepto mismo de ciudadanía. El padre intelectual de esta decisiva ampliación fue el sociólogo británico T.S. Marshall, que en 1950 definió la ciudadanía como el estatus que corresponde a quienes son miembros plenos de una comunidad. Para Marshall, la ciudadanía engloba tres familias de derechos: los civiles, claves para el ejercicio de la libertad individual; los políticos, necesarios para la plena participación en los asuntos públicos; y los socioeconómicos, que permiten disfrutar del nivel de vida y la protección social. Se abre así camino la noción de que para poder ejercer plenamente los otros derechos es condición necesaria poseer unas condiciones materiales que los hagan posibles. La ciudadanía corrige o limita el impacto de las desigualdades inevitablemente generadas por el sistema económico. Supone o asegura un cierto grado de redistribución de los bienes materiales y, por tanto, de igualdad. La idea de ciudadanía se convierte en un ideal democrático e igualitario, en un *desiderátum*.

Ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva

Esta nueva concepción de la ciudadanía supone una segunda acepción del término que viene a añadirse a la más antigua y clásica. Ello confiere al concepto ciudadanía un carácter polisémico, no exento de cierta ambigüedad. En efecto, junto a la aludida, hay otra acepción, previa y más extendida, del término *ciudadanía*, que es de naturaleza predominantemente formal y jurídica. En efecto, la ciudadanía alude ante todo a los derechos y deberes que corresponden a los miembros de un Estado. Por ejemplo, la Enciclopedia Británica define la ciudadanía como “la relación entre un individuo y el Estado del que es miembro, definida por la ley de ese Estado, con los correspondientes derechos y obligaciones”. La ciudadanía es, pues, el vínculo jurídico que liga a un individuo con el Estado del que es miembro y, por tanto, la condición jurídica que le habilita para participar plenamente en sus decisiones, a través del derecho de voto y de la posibilidad de ser elegido para cargos públicos. En ésta su más básica definición, ciudadanía es prácticamente equivalente a nacionalidad. De hecho, en algunos países ambas condiciones se expresan con un mismo término: *citizenship*. Así, ciudadano es prácticamente sinónimo de *nacional*. Desde un punto de vista formal, sólo los nacionales de un Estado poseen la plenitud de los derechos que éste reconoce. Los extranjeros pueden tener reconocidos los derechos civiles, e incluso los socioeconómicos, pero no poseen la totalidad de los derechos políticos.

Sin embargo, si el significado del concepto ciudadanía se limitase a esa definición, con ser ésta correcta, difícilmente se comprenderían su actualidad e importancia. Como antes he dicho, y es bien sabido, hay una segunda acepción del término, cada vez más usada. Como la otra, también alude a la relación del individuo con el Estado, pero en una forma más amplia y sustantiva, no estrictamente jurídica, e incluyendo a la sociedad de la que el Estado es expresión política. En esta acepción, la ciudadanía supone y representa ante todo la plena dotación de derechos que caracteriza al ciudadano en las sociedades democráticas contemporáneas. En los últimos años, la noción de ciudadanía se ha convertido en una bandera, en un *desiderátum*, en una noción portadora de aspiraciones y de promesas que casi sintetiza y expresa en sí misma un programa de democracia plena para todos.

No resulta extraño, por ello, que sea también por entonces, al terminar el tercer cuarto del siglo XX, cuando surge la noción de exclusión, que en gran medida sustituye a la vieja noción de pobreza. El lugar que antes ocupaba ésta, ha sido ocupado por bolsas de exclusión de diferente etiología. Los socialmente excluidos son, en las sociedades altamente desarrolladas, los que carecen de los medios necesarios para participar de los estilos de vida dominantes. Y a esa condición se puede llegar por diferentes vías, varias de ellas distintas del nacimiento. La inevitable contrapartida semántica de la exclusión será la noción de inclusión, otra que goza de creciente predicamento en nuestros días.

La paradoja de la ciudadanía

Sin embargo, con ser fundamental, el desarrollo de la segunda acepción de ciudadanía no basta para entender la extraordinaria popularidad y prestigio de los que goza hoy en día tal idea. Para entenderlo hace falta añadir otro ingrediente, derivado de otro decisivo proceso histórico: la aparición de lo que a veces se denomina la *nueva inmigración*, que se produce especialmente desde la década de los setenta del siglo XX y prosigue en los inicios del XXI. Es ésta una inmigración que reviste caracteres bastante diferentes a las conocidas anteriormente. Entre otros rasgos distintivos, destaca su carácter cada vez más global, lo que entraña grados de diversidad humana desconocidos hasta la fecha. Los nuevos inmigrantes, procedentes en su inmensa mayoría del metafórico Sur del planeta, se incorporan, cada vez en mayor número, a las prósperas sociedades democráticas en las que la democracia social y el bienestar material han llenado de contenido la moderna noción de ciudadanía y la han hecho real para la mayor parte de sus miembros.

Este segundo ingrediente, el desarrollo de la nueva inmigración, da lugar a lo que podemos denominar la paradoja de la ciudadanía. Una paradoja que reside fundamentalmente en el hecho de que, precisamente cuando en algunas de esas sociedades avanzadas la ciudadanía sustantiva se ha extendido a la gran mayoría de los miembros *nacionales* de la sociedad, la nueva inmigración añade a ésta nuevos miembros que, en unas condiciones menos favorables que las del período clásico, por lo general no poseen la plenitud de los derechos ni las condiciones de vida que hacen posible el disfrute y ejercicio de éstos. Cabe sostener que es este contraste entre plenitud de derechos para unos y crecientes dificultades de integración social para otros el que ha insuflado nueva vida en el concepto de ciudadanía, sobre el telón de fondo de la concepción *marshalliana* de la misma.

De este modo, las filas de los que no poseen la ciudadanía plena tienden a aumentar en lugar de reducirse. Y, al tiempo, se desarrolla una compleja gradación de niveles en relación con la ciudadanía, de acuerdo con las diferentes dotaciones de derechos que corresponden a los distintos grupos de inmigrantes según su estatus legal y político. La escala resultante está encabezada por los naturalizados, que poseen la totalidad de los derechos. Les siguen los residentes permanentes –conocidos en la literatura, que no en la sociedad, como *denizens*–, caracterizados generalmente por una amplia dotación de derechos de la que sólo están excluidos los derechos políticos. Más abajo quedan los inmigrantes con permisos temporales, a los que corresponde una panoplia de derechos generalmente limitada, aunque variable según los distintos países receptores. El último lugar lo ocupan los inmigrantes irregulares, que padecen de una considerable privación de derechos, aunque también variable según las sociedades de acogida.

En consecuencia la inmigración está dando lugar a marcadas gradaciones de la ciudadanía. La ciudadanía se fragmenta, y esta segmentación genera en amplios segmentos de la sociedad democrática la aspiración de la ciudadanía plena para todos, como condición de realización de la democracia social. Ello se traduce en primer lugar en la demanda de derechos para todos.

Esa exigencia se refiere sobre todo a los derechos políticos, y en particular a los de sufragio activo y pasivo en elecciones de ámbito local y a la adquisición de la nacionalidad, puesto que, por lo general, las sociedades democráticas reconocen los derechos civiles a todas las personas y los derechos socioeconómicos a todos los trabajadores. Por norma general, los derechos civiles se consideran inherentes a la persona, con independencia de su nacionalidad y de su estatus legal, y de ellos, y sólo de algunos, únicamente se puede ser privado en virtud de una sentencia penal. Ello se extiende a los inmigrantes en situación irregular. Algunos estados han intentado recortar los derechos civiles de los inmigrantes irregulares, pero se trata de intentos infrecuentes. Una excepción lamentable a esta regla es la contenida en la actualmente vigente Ley 8/2000 en España, que intentó cercenar cuatro derechos fundamentales en artículos que fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional. El asunto está pendiente de sentencia.

Referente a los derechos sociales, la panoplia de los derechos que poseen los inmigrantes también está relacionada con el estatus legal. En general, los residentes permanentes tienen la plenitud de los derechos sociales. La casuística es mucho más compleja en el caso de los inmigrantes temporales. Y conviene tener en cuenta que la inmigración temporal cada vez aparece más deseable para muchos gobiernos, que ven en ella una forma de combinar la satisfacción de sus necesidades laborales con sus reticencias hacia la incorporación plena de los que vienen a satisfacerlas. Y, desde luego, la limitación de derechos sociales alcanza caracteres extremos en el caso de los inmigrantes en situación irregular. Por lo general, sus derechos en esta esfera tienden a reducirse al de asistencia sanitaria en situaciones de emergencia y a la educación básica de los hijos. En algunos casos se ha intentado reducir o suprimir incluso esos derechos, como fue el caso de la famosa Proposición 187 en California, aprobada por los votantes aunque no llegase a entrar en vigor por decisiones judiciales. Algún Estado europeo cercena de hecho el derecho a la asistencia sanitaria en situaciones de emergencia al exigir de las instituciones que la prestan la subsiguiente denuncia a las autoridades policiales. Por el contrario, en algunos países no se excluye a los inmigrantes irregulares de algunas prestaciones asistenciales. Y algunos de sus derechos laborales son reconocidos ocasionalmente por la judicatura.

Por tanto, la discusión en torno a la extensión de derechos se circunscribe en gran medida a los derechos políticos, y muy limitadamente a los derechos sociales de los inmigrantes temporales. De hecho, en las sociedades democráticas –tanto las europeas como en las viejas sociedades de inmigración de Norteamérica y Australasia–, la mayor parte de los inmigrantes posee bastantes o muchos derechos. Ello es particularmente cierto de los que son residentes legales y, sobre todo, de los que tienen la condición de residentes permanentes o de larga duración. En efecto, los *denizens*, que constituyen la columna vertebral de las poblaciones inmigradas en los países receptores con una cierta solera, poseen, por lo general, todos o casi todos los derechos, civiles y socioeconómicos, y sólo carecen de los políticos. Por lo general se consideran inamovibles, aunque al menos en una ocasión, a mediados de los años noventa en Estados Unidos se produjeron recortes a los derechos sociales de los residentes permanentes. Los inmigrantes temporales también tienen reconocidos los derechos civiles, junto con una variable proporción de los socioeconómicos. Otro asunto es el de los irregulares, pero la discusión tiende a referirse a la conveniencia o no de regularizarlos, más que al reconocimiento de sus derechos.

Derechos y prácticas informales

La ampliación de los derechos de los venidos de fuera es, sin duda, condición necesaria para la realización del ideal de ciudadanía para todos y, por tanto, para el desarrollo de la democracia social. Pero cabe preguntarse si es además condición suficiente. En mi opinión, tan importante como el reconocimiento de derechos, incluidos los sociales, es la posesión de las condiciones materiales necesarias para desenvolverse satisfactoriamente en la sociedad, así como la neutralización de prácticas informales, frecuentes en la vida cotidiana, que menoscaban el efectivo ejercicio de los derechos. Las más importantes de estas prácticas informales tienen que ver con el racismo y la xenofobia, y con la discriminación, en sus múltiples formas, desde el mercado de trabajo a la educación y al acceso a la vivienda que de aquellos resulta. Y, aunque afectan más a los inmigrantes que padecen de estatutos legales más precarios, de estas prácticas no están libres ni siquiera los naturalizados. Una ilustración reciente, entre muchas posibles, de lo que se dice la podemos encontrar en los sucesos acontecidos en Francia durante este último otoño de 2005. Por lo que sabemos, la mayoría de los participantes poseían la nacionalidad francesa y, por tanto, la plenitud de derechos, incluidos los políticos; y, sin embargo, no puede afirmarse que su grado de integración en la sociedad francesa fuera en absoluto satisfactorio. Por el contrario, padecían de dosis de exclusión considerable.

En el mercado de trabajo, las prácticas discriminatorias informales se manifiestan frecuentemente en abusos de superioridad en las relaciones laborales. Entre otras, pueden consistir en la imposición de condiciones fuera de convenio, la imposición de horarios irregulares u otras prácticas abusivas que son compatibles con la posesión formal de derechos. Y pueden llegar hasta el extremo de exigir a los contratados, de antemano o el primer día de trabajo, la firma de una baja voluntaria para privarles del derecho de acudir a las magistraturas de trabajo si son despedidos. Testimonios acerca de comportamientos de este tipo aparecen con frecuencia en la investigación. Por supuesto, las prácticas discriminatorias informales afectan sobre todo, pero no exclusivamente, a los inmigrantes en situación irregular.

Estos hechos ponen de relieve la extraordinaria importancia que, para la efectividad de los derechos, tiene la existencia de legislación e instituciones especializadas para combatir la discriminación. Evitar la discriminación es una de las condiciones más decisivas para la integración de los venidos de fuera; y las herramientas para conseguirlo, elemento clave para que las políticas de inclusión o de integración sean eficaces. La Unión Europea ha tomado acertadamente cartas en el terreno, con la aprobación de dos directivas europeas en esta materia que están generalmente pendientes de desarrollo. La acción de las agencias específicas antidiscriminación debe complementarse, para asegurar el respeto de los derechos sociales, con el refuerzo de la inspección de trabajo.

Ciudadanía e integración

Para concluir, la importancia de los derechos sociales está por encima de toda sospecha. Pero conviene recordar que tan importante como su reconocimiento es la puesta en marcha de los mecanismos de inspección y de vigilancia que aseguren su respeto. El énfasis en la idea de ciudadanía es saludable siempre que no se contraiga, o repose en exceso sobre la posesión de derechos. Conviene insistir en que éstos son condición necesaria, pero no suficiente, para la conquista de la ciudadanía sustantiva. Esta no puede limitarse a la posesión de derechos, sino extenderse también a la posesión de las condiciones necesarias para poder hacer efectivos estos derechos, para que no resulten desvirtuados o anulados por graves situaciones de desventaja u otros hándicaps, por prácticas informales como la discriminación y el racismo, o por alguna de las circunstancias que conducen a la exclusión social. El ideal subyacente a la noción de ciudadanía, en su acepción sustantiva, requiere grados elevados de integración social, que no depende sólo, aunque también, de las políticas de integración o de inclusión. En el caso de la Unión Europea, y a la vista de los vientos que soplan en la actualidad, pienso que el buen funcionamiento de la sociedad multicultural tiene que ver más con la integración y sus múltiples dimensiones, incluidas las afectivas y las actitudinales, que con el plano estricto de los derechos.

En consecuencia, el prestigio y la popularidad crecientes de la idea de ciudadanía no deberían sustituir, o relegar a un segundo plano, al viejo concepto de integración, como parece estar ocurriendo en algunos segmentos de las sociedades del sur de Europa. Si por integración se entiende el proceso en virtud del cual los venidos de fuera pasan a formar parte plena de la sociedad receptora con plenitud de derechos, en condiciones equivalentes a las de los autóctonos, y con los recursos necesarios para desenvolverse digna y satisfactoriamente en esa sociedad, no parece que haya razón alguna para arruinarla y sustituirla por otras.

Por supuesto, ambos conceptos, ciudadanía e integración, son perfectamente compatibles. Ambos apuntan en la misma dirección, con un considerable grado de solapamiento. Hasta qué punto son intercambiables, y en qué medida sus acentos difieren, es algo que sólo se aclarará cuando se depure la ambigüedad que aún rodea a la acepción sustantiva del concepto de ciudadanía. Mientras tanto, cabe pensar que la plena realización del ideal de ciudadanía requiere la posesión de todos los derechos, incluidos los sociales, pero también las condiciones de vida necesarias para desenvolverse satisfactoriamente, con igualdad de oportunidades, en la sociedad receptora, algo a lo que solemos aludir con denominaciones como integración material o integración estructural. Además, hacen falta grados más que mínimos de la participación en la vida social y política. Y, finalmente, en su más elevado estadio, requiere del desarrollo de sentimientos de pertenencia compartidos que culminen en un *nosotros* compartido, en una doble vertiente: un *nosotros* del que los venidos de fuera se sientan parte y en el que los sintamos incluidos.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Derechos cívicos y políticos: inmigración y ciudadanía

Ciudad, inmigración y ciudadanía
Ramón Sanahuja i Vélez

Ramón Sanahuja i Vélez

*Director, Gabinete Técnico de Inmigración,
Ayuntamiento de Barcelona*

La ciudad como escenario

En esta intervención, el tema de la ciudadanía se trata bajo el punto de vista de la ciudad y de la acción municipal. Por ello, no hay ninguna referencia a los conceptos estatales o nacionales de ciudadanía ni tampoco a las vías tradicionales para acceder a la ciudadanía que los diferentes estados europeos han ido creando: el acceso a la ciudadanía a través del llamado *Derecho de Sangre* (ius sanguinis) o bien a través del llamado *Derecho de Suelo* (ius solis). Pero no se quiere situar esta intervención en estos términos.

La ciudadanía no es un concepto únicamente jurídico. Jurídicamente, una posible definición estaría relacionada con la condición y derecho que ostentan quienes pertenecen a una comunidad política (erigida en Estado o nación), donde la ciudadanía expresaría el vínculo existente entre esta comunidad y sus miembros.

Por otro lado, Kelsen nos recuerda que “todo el mundo que vive en un mismo territorio y está sujeto a las mismas leyes, debe tener los mismos derechos y deberes”¹. O sea, que si bien es importante este aspecto jurídico, especialmente en el caso de la inmigración –y después haremos referencia de ello cuando hablemos de derecho de voto–, no es el único elemento que se debe tener en cuenta. Ciudadanía no es sólo un término jurídico, sino que es, por encima de todo, un concepto político y social, de pertenencia y relación. Ciudadanía quiere decir formar parte, quiere decir asunción de derechos y deberes, quiere decir visibilidad en el espacio público, quiere decir decidir, quiere decir corresponsabilidad, etc. Y es en la ciudad donde todo eso se hace más evidente.

Por lo tanto, ante la dificultad de definir el concepto de ciudadanía, y ante la existencia de las instancias nacionales, estatales o europeas, esta intervención no se centrará en el plano “normativo” (o sea, en la definición de modelos) sino que más bien se centrará más en lo que los economistas lla-

1. Citado por Jordi Borja y Zaida Muixi. *Espai públic: ciutat i ciutadania*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2001.

mamos un plano “positivo”. Me centraré, por lo tanto, en aquello que desde las administraciones locales ya estamos haciendo para promover la integración de los residentes inmigrantes. Y aquí me gustaría coger prestado el concepto de integración que propone Miguel Pajares:

“Las personas se integran en la medida en que van adquiriendo la condición de ciudadanos en la sociedad que ya los ha acogido”².

La ciudad es, sin duda, el más significativo de los espacios comunes de convivencia y es una pieza clave en la articulación de la vida democrática y cívica de todos sus ciudadanos y ciudadanas.

Históricamente la ciudad ha sido el ámbito de la ciudadanía, o sea, el territorio de los hombres y de las mujeres libres e iguales³. Recordad la divisa: “El aire de la ciudad nos hace libres”.

Por ello, afrontar desde la ciudad el debate de los derechos cívicos y políticos relacionados con la inmigración y la ciudadanía es hacerlo desde un espacio privilegiado, un escenario desde donde poder comprender sus dificultades, las consecuencias y donde debatir sobre cuáles tienen que ser los objetivos, los medios y las políticas.

Una vez más, sin embargo, las ciudades tienen una obligación y una necesidad, que a menudo va más allá de sus posibilidades reales de acción o más allá de sus competencias que fija la Ley de Bases de Régimen Local.

No es que quiera aprovechar este espacio para reivindicar más y mejores medios para las ciudades, pero sí para llamar la atención de la importancia ineludible de afrontar y tratar, en la ciudad, el efecto inmigratorio. Y, por lo tanto, de tener medios para hacerlo. Inmigración, al final, no quiere decir nada más que personas, y estas personas viven, se mueven, están, trabajan y se relacionan en nuestras ciudades.

Querría recordar la Comunicación 757 de noviembre de 2000 sobre una Política Comunitaria de Migración, que habla de la necesidad de una política de integración dirigida a conceder derechos y obligaciones a las personas inmigradas comparables a las de los ciudadanos de la Unión Europea. O sea, si trasladamos esta comunicación a Barcelona, quiere decir que los ciudadanos de Barcelona, los barceloneses y barcelonesas, provengan de donde provengan, tienen que tener los mismos derechos y obligaciones.

Yo quiero recoger este compromiso para, aparentemente, ampliar el marco de mi intervención sobre derechos políticos y cívicos hasta el análisis de los derechos y deberes de la inmigración y de la ciudadanía. Y digo aparentemente porque, en realidad, estamos hablando sin lugar a dudas de dos vertientes del mismo objetivo. De dos necesidades que no

2. Miguel Pajares. *La integración ciudadana: Una perspectiva para la inmigración*. Barcelona: Editorial Icaria, 2005.

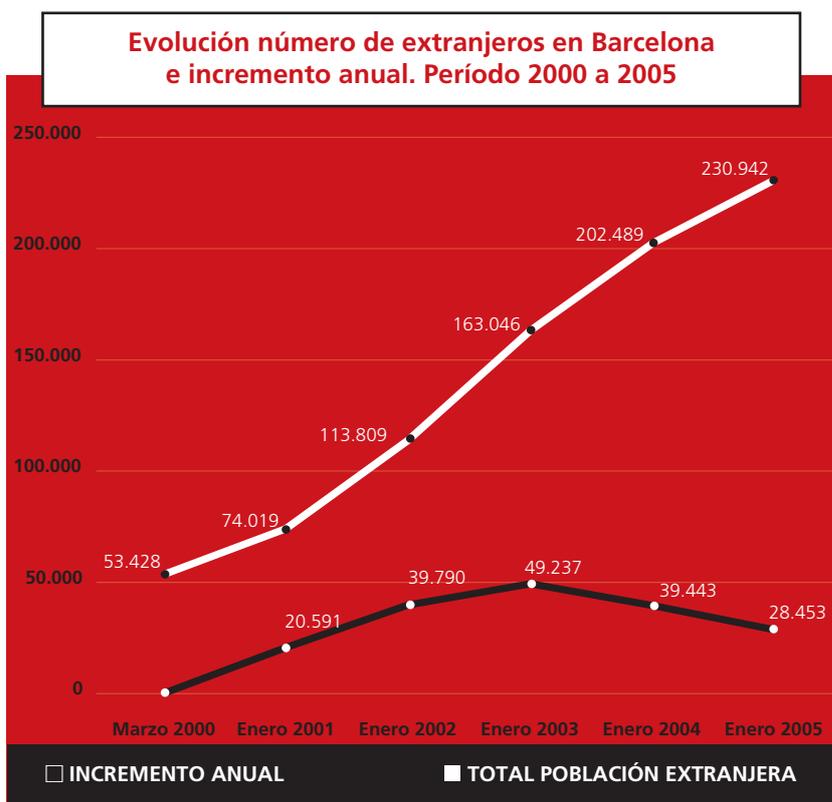
3. Jordi Borja y Zaida Muixi. *Espai públic: ciutat i ciutadania*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2001.

se pueden separar y que comportan, las dos, la condición indispensable de la asunción de una ciudadanía, tanto en el caso de las personas inmigradas, como de todos los ciudadanos y ciudadanas de nuestras ciudades y pueblos.

El impacto de la inmigración en la ciudad

Cuando hablamos de inmigración, hablamos de un reto importante. Por lo que significa desde el punto de vista humano y por lo que significa desde el punto de vista de la ciudad. En los últimos años la ciudad de Barcelona, por ejemplo, ha experimentado una continua llegada de inmigrantes. Este importante incremento, que ha supuesto nuevas oportunidades en la ciudad, supone a la vez un aumento de la diversidad y riqueza cultural de Barcelona, e implica un importante rejuvenecimiento de la población.

La ciudad de Barcelona ha vivido unos cambios profundos sobre la estructura poblacional: hemos pasado del 1,9% de inmigrantes sobre el total de población en el año 1996 (29.000 personas) al 14,6% en enero de 2005 (230.942 empadronados).



En este contexto, ¿qué tipo de acciones estamos haciendo desde la Administración local para promover la ciudadanía entre los inmigrantes?

Me limitaré a describir únicamente cinco tipos de políticas que llevamos a cabo:

Promover el derecho de la acogida en las ciudades

Los ayuntamientos son el primer nivel de la Administración que tiene que responder al fenómeno migratorio y, por lo tanto, quien tiene que facilitar soluciones inmediatas al reto que supone la llegada y el asentamiento en un número importante de residentes procedentes de otros países. Es preciso asegurar la recepción y la información a los recién llegados para facilitar una integración eficaz.

El planteamiento de acogida de Barcelona se basa en la dotación de servicios y programas que son específicos sólo en el momento de esta acogida.

La acogida, digámoslo así, es la que posibilita que el inmigrante recién llegado tenga acceso a la información y a los recursos para ejercer sus derechos y deberes como persona y como ciudadano para favorecer su integración social. La acogida facilita el acceso a los sistemas educativo, sanitario, social, etc. Estas políticas de acogida han sido impulsadas y financiadas voluntariamente por las ciudades, que han tenido que reaccionar ante la realidad y la dimensión del hecho migratorio.

En este sentido, el planteamiento en cuanto al Derecho de Acogida de Barcelona incorpora e implica el tejido asociativo en la aplicación de las políticas de ciudad.

Como ejemplo apunto dos actuaciones significativas. En primer lugar, en el año 1989 cuando el Ayuntamiento de Barcelona puso en marcha el Servicio de Acogida al Inmigrante y Extranjero Refugiado (SAIER), incorporó todo el conocimiento *–know how–* de las asociaciones *–Cruz Roja, ACSAR, AMIC, CITE y el Colegio de Abogados–* que trabajan sobre el terreno con relación a la acogida de inmigrantes. Eso refuerza el capital social de la ciudad y, por lo tanto, refuerza también la ciudadanía. Un segundo ejemplo, cuando hablamos de acogida en cuanto al distrito y al barrio *–la instancia más próxima al inmigrante recién llegado–* el Ayuntamiento incorpora las redes asociativas a un ámbito más local, por ello se ha apoyado *–mediante convenio–* a la *Xarxa Nou Barris Acull* en la que participa todo el tejido asociativo del distrito o la red *Apropemnos* del distrito de Poble Nou.

Un aspecto muy importante para facilitar la acogida de las personas que llegan a nuestra ciudad es favorecer el conocimiento de las lenguas. En este sentido desde el Ayuntamiento, y con la colaboración del Centro de Normalización Lingüística de Barcelona, se ha abierto el Centro de Acogida Lingüístico (CAL) en la plaza de Cataluña. Se ha iniciado un cambio de orientación en la oferta de cursos de catalán con el lanzamiento de una línea de cursos de nivel básico, diseñado especialmente para inmigrantes para iniciarse en nuestra lengua.

Este nuevo planteamiento implica incrementar el profesorado en un 40%, así como tener matrícula abierta todo el año. Eso quiere decir que cada semana están iniciando cursos iniciales de catalán para extranjeros. Por primera vez en la historia del Centro de Normalización Lingüística de Barcelona se ha realizado una campaña publicitaria especialmente dirigida a inmigrantes.

El objetivo es acercarnos a la gran mayoría de inmigrantes que llegan cada año a nuestra ciudad, y posibilitar que todo el mundo que quiera aprender catalán pueda disponer de la oportunidad para hacerlo. El dominio de las lenguas es un elemento fundamental para facilitar el proceso de integración de los inmigrantes. El éxito de la iniciativa ha sido inmediato, es decir, que se ha constatado que existía una gran demanda de aprendizaje del catalán por parte de los inmigrantes.

La política urbana llevada a cabo desde los años ochenta

El Ayuntamiento tiene como responsabilidad facilitar el acceso a la plena participación de los nuevos barceloneses al espacio y al debate público.

Jordi Borja siempre explica que la ciudad es el espacio público. La ciudad es aquello que hay entre los edificios de viviendas, es decir, las calles, las plazas, los parques, etc., en definitiva, el espacio público. Pero un espacio público entendido desde una doble vertiente:

- Como un espacio propiamente físico;
- Como un punto de encuentro, interacción, intercambio y también de conflicto entre las personas.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que desde la Administración local podemos incidir en las políticas urbanísticas más que en las políticas de vivienda, el urbanismo se convierte en un elemento clave a la hora de promover la ciudadanía.

Eso no quiere decir que desde la Administración local no sea necesaria una política de promoción de vivienda asequible –como efectivamente se está llevando a cabo– para personas y colectivos con especiales dificultades de acceso (jóvenes, gente de la tercera edad, etc.). Pero el impacto de estas políticas está muy limitado por las restricciones financieras y sobre todo porque el número de viviendas públicas es pequeño respecto a la totalidad del parque de viviendas de la ciudad. Al contrario, la acción del Ayuntamiento en la planificación, generación, construcción y gestión del espacio público del municipio sí que tiene una gran capacidad de incidencia sobre el tipo de ciudad que se está promoviendo.

Por lo tanto, las políticas urbanísticas llevadas a cabo en el conjunto de la ciudad y que en consecuencia afectan a todos los barceloneses, independientemente de su origen inmigrante o no, son un elemento clave.

Estas políticas intentan evitar la creación de concentraciones de inmigrantes en una parte del territorio: es un enfoque propio –muy barcelonés– del urbanismo, que actúa de forma preventiva contra la creación de guetos excluyentes, los cuales podrían comportar una muy peligrosa segregación social y urbana, tal y como hemos visto últimamente en Francia⁴.

4. El estallido de violencia francés no ha sido un factor únicamente urbanístico. La discriminación en el acceso al mercado de trabajo fue otro factor, pero sin duda la segregación urbanística ha contribuido.

En este sentido, la segregación urbana y social por razón de origen o clase es la negación de la ciudadanía. Y eso vale para los dos extremos sociales, tanto para los barrios marginales como para los barrios periféricos y privados, donde viven personas de elevado poder adquisitivo, cuentan con seguridad privada y donde sólo pueden entrar sus residentes.

De manera resumida, las acciones emprendidas desde el Ayuntamiento de Barcelona han sido las siguientes:

- Se ha impulsado la rehabilitación integral de barrios intentando evitar procesos de gentificación. (La reubicación de los residentes en el mismo distrito realizada en el distrito de Ciutat Vella es un ejemplo de ello).
- Se ha hecho una política activa de dotación de espacio público de calidad en los barrios más desfavorecidos.
- Se ha promovido la diversidad de usos del suelo en los distritos.
- Se han localizado equipamientos públicos en los barrios como dinamizadores del tejido urbano. (Algunos ejemplos: El Foro Norte y Cibernàrium en Nou Barris, el CCCB y el MACBA en el Raval o la política de dotación de bibliotecas de distrito y de barrios).
- Se ha promovido la mezcla de tipologías de vivienda en los distritos.
- Se ha promovido la eliminación de grandes barreras arquitectónicas que pueden aislar determinados barrios para favorecer la integración urbana de toda la ciudad (soterramiento de la Gran Vía y de la ronda del mig, pacificación de la Meridiana, etc.).

Aún es demasiado temprano para evaluar los resultados de estas políticas en lo que concierne al asentamiento de la inmigración, puesto que en nuestra ciudad estamos hablando de un fenómeno relativamente reciente. Sin embargo, actualmente se comienza a tener información sobre la adquisición de viviendas por parte de la población inmigrada y, por lo tanto, podremos comenzar a evaluar en qué barrios están comprando vivienda, asentándose y comenzando un proyecto de vida estable en nuestra ciudad.

La llegada de inmigrantes a Barcelona no es un fenómeno nuevo. A lo largo de los últimos 150 años, la ciudad ha vivido fenómenos similares: en la década de los años ochenta del siglo XIX, en los años veinte del pasado siglo y sobre todo en la década de los cincuenta y sesenta del siglo XX. La gran diferencia con los flujos migratorios de los años cincuenta y sesenta es que entonces las administraciones públicas eran muy débiles y no eran democráticas. Ahora, estas administraciones tienen una capacidad de influencia mucho mayor y además son instituciones plenamente democráticas y, por lo tanto, sujetas al control de la ciudadanía.

Pero, por otro lado, los inmigrantes en los años sesenta tenían los mismos derechos, más bien pocos, que la población que los acogía –todo el mundo tenía la nacionalidad española–, mientras que en la actualidad existe una diferencia importante en cuanto a derechos formales, y no sólo respecto a las personas residentes en situación irregular.

Política de promoción de la igualdad de oportunidades económica y social

Esta política pasa por favorecer el acceso a la escolarización, a los servicios sanitarios, y básicamente a la integración laboral, lo que significa, está claro, el estatuto de legalidad. El Ayuntamiento ha intentado favorecer y facilitar el máximo los procesos de normalización, y actualmente aprovecha los pequeños resquicios que la regulación actual de extranjería permite.

Desde febrero de 2005 se ha puesto en marcha el Gabinete Técnico de Inmigración, que entre otras funciones es responsable de realizar los informes de arraigo social para inmigrantes que solicitan el permiso de residencia con carácter excepcional. También se encarga de la emisión de los informes de vivienda adecuado para inmigrantes que quieren reagrupar a sus familiares (ascendientes, descendentes y cónyuges).

En cuanto a los procesos de reagrupación familiar, de febrero a diciembre de 2005 se han recibido 4.458 solicitudes de informes de disponibilidad de vivienda adecuada para inmigrantes reagrupantes, que podrían facilitar el reagrupamiento legal alrededor de 7.000 personas durante el año 2005.

En cuanto a los informes de arraigo social, el Ayuntamiento ha recibido 817 solicitudes. Es preciso recordar que se trata de un proceso que puede permitir a las personas residentes en situación irregular conseguir el permiso de residencia siempre y cuando puedan demostrar más de 3 años de presencia en el Estado y disponer de un contrato de trabajo.

Por otra parte, según los datos del proceso de normalización, sólo en la ciudad de Barcelona 30.000 barceloneses y barcelonesas han podido acceder al mercado de trabajo regular y al permiso de residencia y, por lo tanto, dejar la economía sumergida y en parte la precariedad jurídica personal. Esta cifra es muy importante puesto que, por primera vez, la ciudad de Barcelona durante el año 2005 ha superado la barrera del millón de afiliados (1.047.000) a la Seguridad Social, gracias, entre otros factores, al proceso de normalización.

Los derechos y deberes de la asunción de la ciudadanía

La asunción de los deberes y derechos que comporta la ciudadanía. Este es un paso imprescindible. Yo asimilaría este concepto a aquello que Miguel Pajares llama, en general, dimensión cultural de la inmigración, a pesar de concebir el concepto cultural al de los valores, formas de vida y modelos de convivencia.

Ya en la inauguración del primer seminario sobre Inmigración y Europa de la Fundación CIDOB, hace ahora dos años, se ponían sobre la mesa dos modelos de integración, ambos presentes en Europa, como son el llamado modelo de asimilación y el de multiculturalismo.

Tal vez el debate ya no está en la defensa de ninguno de los dos modelos sin resquicios, pero sí en la definición de cuál es el modelo más óptimo y eficaz para nuestros objetivos. Tal vez no se trata tanto de

pensar en modelos, como recuerda Ricard Zapata, sino de ir avanzando despacio hacia un nuevo enfoque, o hacia una nueva manera de hacer.

Entonces, ¿qué nos tenemos que plantear?

En primer lugar, el respeto al pluralismo cultural, sin segregación. Lo que significa facilitar el ejercicio de las diferentes culturas dentro de la misma sociedad.

En segundo lugar, y coherentemente con ello, la obligación, como elemento de ciudadanía común, de la asunción por parte de todos los barceloneses y barcelonesas de valores y culturas comunes a la ciudadanía, que es lo que nos permite hablar de sociedad común.

Es preciso recordar que nuestros pueblos y ciudades se convierten progresivamente en multiculturales y diversos, añadiendo una nueva complejidad que a menudo es percibida como conflicto. Las ciudades y los pueblos son comunidades humanas, son el lugar donde el conflicto se manifiesta pero, al mismo tiempo, sólo la ciudad está en condiciones de resolverlo.

Nuestras ciudades trabajan, de forma continuada, para conservar e incrementar los valores de equidad, de pluralidad, de cohesión y de justicia sociales. Tenemos que trabajar sobre la base de que la condición intrínseca de ciudadanía de todas las personas ya no es ni cuestionable ni negociable.

Los derechos civiles y los derechos humanos, y por lo tanto también los deberes que se derivan de ello, así como el marco de valores sobre los que construimos nuestra sociedad tienen que ser entonces una referencia para todo el mundo que viva aquí, sin dogmatismos y evitando también todo exceso de relativismo, igualmente portador del riesgo de exclusión.

De alguna forma el Plan de Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona habla en este sentido de los siguientes principios que me parecen importantes recordar:

IGUALDAD, en el sentido de que las personas sean igualmente tratadas ante la ley y en el ejercicio de los derechos y deberes, así como en el acceso a los recursos y a las oportunidades sociales, independientemente de los orígenes o de los grupos sociales a los cuales pertenecen.

DIVERSIDAD CULTURAL, en el sentido de que las personas, en su conjunto, puedan expresarse y desarrollarse culturalmente en libertad, desde el respeto y el conocimiento hacia las otras culturas presentes en la ciudad. Con los límites que impongan estas "normas de convivencia".

CONVIVENCIA (no coexistencia como nos recuerda Carlos Giménez) entendida como espacio compartido de participación y de convivencia intercultural, fundamentado en el diálogo, el intercambio y la reciprocidad como mecanismos de acomodación mutua entre diversos colectivos. No queremos promover la coexistencia de mundos paralelos en el sí de nuestra ciudad. Queremos que exista un mínimo denominador común para todos los ciudadanos independientemente de su

origen. Eso implica, entre otras cosas, aprendizaje, tolerancia, normas comunes de "convivencia" y regulación del conflicto. Y eso no es trabajo fácil.

COHESIÓN SOCIAL, en el sentido de que las personas, independientemente del origen o de otras adscripciones sociales, estén vinculadas al contexto donde viven y se sientan parte integrante, participando en igualdad de oportunidades de proyectos comunes con el resto de la población.

NORMALIZACIÓN como objetivo básico, con referencia a la atención de las personas en el marco de los servicios existentes sin crear estructuras paralelas (con la excepción de la acogida, como hemos avanzado anteriormente).

TRANSVERSALIDAD. El Plan Municipal de Inmigración es un plan transversal, que tiene como finalidad afrontar la mejor manera de gestionar la organización de manera que las diferentes partes de ésta puedan abordar conjuntamente situaciones relacionadas con el fenómeno de la inmigración. El plan Municipal de Inmigración se convierte así en el eje articulador del Ayuntamiento con relación a la inmigración. La transversalidad del plan permite impactar de forma positiva y coherente en la consolidación del objetivo en toda la organización.

PARTICIPACIÓN. El liderazgo municipal va acompañado del diálogo y la colaboración de las muchas organizaciones sociales que trabajan directa o indirectamente para la integración de las personas inmigradas, haciendo un especial énfasis en aquellas que trabajan conjuntamente con las personas inmigradas. La participación ciudadana es una de las vías principales para conseguir el éxito del Plan y uno de los motores principales que debe permitir gestionar el cambio en la diversidad. Sin participación, la ciudadanía se hace más difícil.

Promoción de los derechos políticos

Finalmente, acabaré la reflexión sobre las políticas implementadas hablando de los derechos políticos y de las acciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento hacia la promoción del derecho de voto de los inmigrantes⁵.

La ciudadanía es un medio para llegar a la igualdad. Los derechos políticos son la clave de la igualdad, es el factor que reduce la diferencia entre el hecho de ser residente de larga duración y el hecho de ser un ciudadano.

La igualdad política es clave a la hora de impulsar un sentimiento de pertenencia a la comunidad de acogida, respetando la diferencia y corresponsabilizando al inmigrante en las decisiones y en el futuro de la sociedad. Pero dejadme decir también que la igualdad política por sí sola no es una condición suficiente.

5. Este apartado ha sido elaborado a partir del documento "El derecho de voto para los inmigrantes". Regiduría Delegada para el Plan Municipal de Inmigración. Ayuntamiento de Barcelona.

La Carta Municipal de la Ciudad, documento en el cual se sintetizan las aspiraciones consensuadas de Barcelona, contempla explícitamente el derecho de voto de los extranjeros y así lo expresa en su artículo 10:

Artículo 10.4 “El Ayuntamiento de Barcelona tiene que interesar a los órganos competentes para que legislen y celebren tratados internacionales que promuevan los instrumentos adecuados para que todas las personas empadronadas en el municipio puedan gozar de estos derechos”.

En este sentido, en enero de 2000 se presentó una moción en el plenario del Ayuntamiento según la cual el Ayuntamiento de Barcelona instaba a las Cortes Generales y al Gobierno del Estado a hacer posible que todas las personas extranjeras residentes en Barcelona pudiesen ejercer el derecho de sufragio en las elecciones municipales. Esta moción tenía como puntos básicos:

1. MANIFESTAR la posición favorable del Ayuntamiento de Barcelona al otorgamiento efectivo del derecho de sufragio en las elecciones municipales a las personas extranjeras residentes en Barcelona, tal y como indica el artículo 10 de la Carta de Barcelona.
2. INSTAR a las Cortes Generales y al Gobierno del Estado que adopten las iniciativas legislativas y ejecutivas necesarias para que las personas extranjeras residentes gocen del derecho de sufragio en las próximas elecciones municipales.
3. INSTAR también al Parlamento Europeo, en la línea de sus resoluciones y recomendaciones, que legisle en favor del derecho de voto de los ciudadanos y ciudadanas de fuera de la Unión Europea en las elecciones municipales.

Recientemente, el alcalde de Barcelona, Joan Clos, se volvió a posicionar claramente con relación al derecho al voto de los inmigrantes:

“... el voto de los inmigrantes es una pieza imprescindible a corto y medio plazo para conseguir una verdadera integración social de la inmigración. La integración se producirá sobre la base de igualdad de derechos y obligaciones y, en este sentido, el derecho de voto es la máxima expresión de la ciudadanía”⁶.

En este sentido, es preciso hacer la reflexión siguiente: ¿hasta qué punto es suficientemente representativo el sistema que tenemos actualmente cuando, por ejemplo, el regidor del distrito de Ciutat Vella no puede ser votado por el 35% de los ciudadanos sobre los cuales gobierna?

La participación es una de las claves para una buena y exitosa integración y cohesión social. Las experiencias demuestran el efecto beneficioso de la participación política de los inmigrantes en todos los países que han promovido este tipo de iniciativas.

6. Joan Clos. Artículo “Soluciones nuevas a retos nuevos de la inmigración” 18 junio de 2005. *Cinco Días*.

Reconocer el derecho de voto no repercutiría sólo en el colectivo de inmigrantes, sino en el conjunto de la sociedad, en la medida en que se avanzaría hacia la percepción que los inmigrantes no son extraños, sino personas que participan en el marco de una comunidad política.

Actualmente existen los elementos legales, tanto municipales como estatales, para hacer una defensa del derecho de sufragio de los inmigrantes en las elecciones municipales, una cuestión que ya es una realidad en muchos países europeos.

La política de ciudadanía del Ayuntamiento de Barcelona hace referencia a nuestra posición ante la obtención del derecho de voto, pero también a la apuesta fuerte que se ha hecho para fomentar la participación ciudadana de las personas inmigradas. Desde el Ayuntamiento de Barcelona entendemos que la ciudadanía no se puede limitar al voto o a la participación política, sino también –como ya se ha señalado con anterioridad– a la participación en el espacio público y en el tejido asociativo de la ciudad.

En este sentido, hemos reforzado el apoyo al asociacionismo de la inmigración porque creemos que las asociaciones son unos vínculos de participación muy importante en el debate público. Y porque pensamos que el asociacionismo inmigrante facilita la visibilidad de los nuevos barceloneses y facilita los canales de comunicación con el resto de actores de la ciudad.

Para acabar, me gustaría reforzar la idea de que el derecho de participación política en el ámbito municipal se debe hacer extensivo a todos los ciudadanos y ciudadanas. Si alcanzamos este hito, habremos dado un paso adelante muy importante para llegar a la igualdad de todos los barceloneses y barcelonesas.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Derechos cívicos y políticos: inmigración y ciudadanía

Nueva ciudadanía, políticas sociales de inmigración y derechos de los migrantes

Carlos Giménez Romero

NUEVA CIUDADANÍA, POLÍTICAS SOCIALES DE INMIGRACIÓN Y DERECHOS DE LOS MIGRANTES

Carlos Giménez Romero

*Profesor titular de Antropología
Director del Programa Migración y Multiculturalidad
Universidad Autónoma de Madrid*

Los puntos sobre los que querría centrar mi intervención son cuatro. El primero hace referencia al marco general en el que se deben situar las cuestiones que aquí abordamos y que, en mi opinión, es el de la reconfiguración en el mundo de la concepción habitual o clásica de la ciudadanía. Un segundo punto corresponde al análisis de las características que se deben incorporar a las políticas e instrumentos públicos dirigidos a gestionar socialmente la inmigración –integración, interculturalidad, convivencia– si se quiere basar dicha gestión en un planteamiento de ciudadanía.

En un tercer punto quiero analizar, de modo crítico, el estado de una serie de derechos como son los derechos de reunión y manifestación; de asociación y creación de partidos políticos; de sindicación y huelga; de petición de voto y de acceso a la función pública. Tanto en Europa como en España se ha logrado un discurso prácticamente “perfecto” o políticamente correcto en relación con los derechos cívicos y políticos, pero la práctica está realmente alejada de este discurso. Falta voluntad política y falta imaginación política, pero también falta presión ciudadana para dar un vuelco a la situación. El panorama de acceso a los derechos cívicos y políticos es desolador, pues como explicaré más adelante, los inmigrantes no tienen y/o no ejercen bastantes de los derechos enumerados, o están en cuestión o pendientes de resolución.

Por último, el cuarto punto va a tener un aspecto más práctico, pues querría explicar el trabajo participativo que se está desarrollando en Madrid en el marco del Plan Madrid de Convivencia Intercultural y que estoy viviendo intensamente como director del Observatorio de las Migraciones. Se trata de una experiencia que puede conducir en unos meses a que toda la ciudadanía madrileña, incluidos centenares de miles de extranjeros empadronados, un sector de ellos en la irregularidad, sea llamada a participar en una votación para elegir mesas de

diálogo y convivencia en cada barrio y distrito. Detrás de esta iniciativa hay la voluntad municipal de llevarla a cabo, y será un paso adelante que no tendrá vuelta atrás. Se va a votar abierta y democráticamente a los representantes, por lo que ésta es una experiencia positiva que esperamos tenga un resultado satisfactorio, a pesar de su complejidad.

El escenario general: procesos de reconfiguración de la ciudadanía

En relación con los movimientos humanos, no digo nada nuevo si señalo que estamos ante un fenómeno global para el que debemos construir una nueva ciudadanía. La primera afirmación, por tanto, en la que deberíamos buscar acuerdos es que la ciudadanía clásica nacida de las revoluciones burguesas del XVII y XVIII se encuentra desfasada. Parece incuestionable que el logro y desarrollo de esa ciudadanía antigua o clásica es un gran paso de avance en la historia de la humanidad, pero ahora está "tocada". No quiero decir con ello que la ciudadanía clásica ya no valga, sino que debe adaptarse e incorporar nuevos elementos para gestionar la paz social y la convivencia.

Efectivamente, y tal como ya han comentado con anterioridad, parto de la concepción de que ciudadanía es, fundamentalmente, una titularidad de derechos y deberes de los miembros de una determinada comunidad política. Y que estos derechos y deberes tienen que estar garantizados (los primeros) y tienen que ser exigidos (los segundos) por parte de las instituciones legítimas de dicha comunidad. En estas cuestiones se ha avanzado espectacularmente, y tal como Marshall señaló acertadamente, con el tiempo estos derechos y deberes se han ido extendiendo, y se ha generalizando el derecho a voto.

Pero hay otros elementos que están reformulando la noción e institución de la ciudadanía. El primero es la consolidación y expansión del discurso universalista de los derechos humanos. El artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos expone que "Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica", es decir que tener personalidad jurídica es un derecho clave (no deja de ser curioso recordarlo justo cuando se acaban de regularizar centenares de miles de personas en España). En el caso español llama la atención que la mayor parte de la irregularidad se origina desde la ley: es el sistema jurídico europeo y español el que crea ilegalidad, no las personas. Es cierto que los clandestinos o los que no renuevan sus permisos no cumplen con las leyes, pero la mayoría de personas en situación de irregularidad llegan a la misma por cuestiones laborales y administrativas que debe resolver la administración del estado. En cualquier caso, lo cierto es que hay derechos humanos y fundamentales que no se respetan y que entran en contradicción flagrante con las leyes de extranjería.

Un segundo elemento que está trastocando el ámbito de la ciudadanía es la construcción de identidades supranacionales. Cuando usamos este concepto pensamos principalmente en la Unión Europea, pero probablemente la globalización conducirá hacia la construcción sucesiva de diversas entidades supranacionales. En el caso europeo, quisiera señalar la frustración que ha supuesto para determinados sectores constatar el

no reconocimiento en el proyecto de tratado de Constitución Europea de la *ciudadanía de residencia*. El tratado constitucional podría haber hecho un auténtico salto histórico de amoldar Europa a la globalización si hubiera incluido como ciudadanos a todos los residentes extracomunitarios (con unos años determinados de residencia).

Se trata de un debate complejo y de carácter político, y son muchos los que han estado batallando por esta propuesta desde varios ángulos. La vieja ciudadanía clásica es puesta en cuestión, ya que al crearse entidades supranacionales cabe la oportunidad de desvincular ciudadanía y nacionalidad. Europa podría tener ciudadanos nacionales y ciudadanos no nacionales. Desde el punto de vista conceptual y desde la perspectiva política teórica, esto es posible, si bien en la práctica, desde luego, es extremadamente complejo. En cualquier caso, y por decirlo llanamente, se podrían resolver bastantes temas si la Unión Europea se atreviera a reconocer que, además de los cientos de millones de ciudadanos de sus veinticinco países miembros, tiene también *otros ciudadanos europeos* que proceden de terceros países. Se configura así un horizonte histórico que supondría una revolución, tres siglos después, del concepto clásico de ciudadanía.

Los procesos de reconfiguración nacional o "*national building projects*" serían el tercer elemento. Me refiero tanto a la emergencia de nuevos estados nación formados en Europa del Este tras la reconfiguración geopolítica de esa región como a la existencia y evolución de las naciones y nacionalidades sin Estado. Y esto no sólo pasa en esta parte del globo, sino que en otras partes donde hay diversas naciones y nacionalidades sin Estado, cada una de ellas con sus particularidades. Si antes he planteado que el viejo concepto de ciudadanía queda zarandeado por arriba, lo cierto es que también lo es por abajo, puesto que la comunidad política no es sólo la comunidad estatal, sino también la de las naciones sin Estado. Es necesario, por lo tanto, encontrar nuevas formulaciones y nuevos planteamientos.

Siguiendo con esta sumaria exposición, un cuarto elemento a considerar en la alteración del concepto y realidad de la ciudadanía sería la reivindicación de derechos específicos que plantean las minorías nacionales –sean étnicas, sociales o socioétnicas– y los movimientos sociales (especialmente el feminismo). La primera formulación que conozco de *ciudadanía diferenciada* la elabora Iris Marion Young desde el planteamiento feminista. En mi opinión, uno de los movimientos del siglo XX con mayor calado revolucionario ha sido el movimiento feminista con su planteamiento de derechos específicos y, por supuesto, de igualdad de derechos. Todo ello implica que el concepto de ciudadanía como terreno común es válido y hay que mantenerlo, pero que en el mismo también hay que incorporar elementos de ciudadanía diferenciada, lo que incrementa la complejidad del debate.

En quinto lugar hay que apuntar los planteamientos sobre autonomía, identidad y derechos colectivos por parte de amplios sectores de los pueblos autóctonos indígenas. Los pueblos, ya no naciones sin Estado, como el pueblo gitano, el maya o el aymara, entre otros, están planteando debates sobre autonomía e identidad, pero también sobre derechos colectivos. Finalmente, un sexto elemento –que es el que aquí nos

ocupa— es el creciente desafío de la incorporación de los inmigrantes extranjeros en la vida pública y social de los países receptores.

Estos nuevos procesos y fenómenos, o nuevas formulaciones de procesos viejos, son desafíos en la búsqueda de una *nueva ciudadanía*. Las principales propuestas que se han hecho entorno a esta reformulación se han expresado como adjetivaciones del sustantivo ciudadanía: ciudadanía transnacional, multicultural, cultural, etc. En este planteamiento general, quiero creer que vamos a ser capaces de alumbrar —y Europa de liderar— una nueva ciudadanía, que permita la acomodación de la ciudadanía clásica y que a la vez responda a los nuevos tiempos.

Políticas públicas y sociales de la inmigración

Con relación a la gestión de la inmigración, planteo la necesidad de que las políticas públicas y sociales recojan tres elementos fundamentales de tal manera que no queden desvirtuadas por la ausencia de un planteamiento de nueva ciudadanía. Estos elementos son la integración, la interculturalidad y la convivencia.

Integración

En relación con la integración, desde luego he visto con buenos ojos la definición europea reciente de que estamos ante un proceso bidireccional (*two-way process*), pues es la misma que llevo planteando, y por la que vengo “militando”, desde hace quince años. La integración debe entenderse como un proceso dialéctico de adaptación mutua; entendida de otro modo, es más bien asimilación. En este sentido han sido más claros los franceses: el modelo republicano francés —que ahora está siendo más directamente cuestionado— aboga claramente por una cultura pública única que no reconoce las minorías étnicas diferenciadas. Hablamos de un modelo que tiene sus fallos, así como el británico o multiculturalista tiene fallos de otro tipo, pero lo importante es entenderlo como una propuesta. En este sentido, la cuestión no está sólo en definir sino en extraer el contenido político, jurídico y práctico de la forma de entender la integración.

Por un lado, la integración debe significar la incorporación del emigrante en igualdad de derechos (que aún no está garantizada), de deberes y de oportunidades. Considero que el debate está, en gran medida, en la no existencia de igualdad de oportunidades: es la igualdad social, no sólo la jurídica, la que está en juego. Pero también hay que garantizar que el inmigrante se incorpore a esta igualdad sin por ello perder la identidad y cultura propias, es decir, que se incorpore en un marco de pluralismo cultural. Por otro lado, y en ello vengo poniendo mucho énfasis, la integración bien entendida también implica que el sujeto que se integra y se adapta no es sólo ni unilateralmente el migrante sino la mayoría poblacional y el Estado, las administraciones e instituciones públicas. Cataluña, por poner un ejemplo, tiene que adaptarse a sus migrantes. En realidad, lo correcto sería decir que debe hacerlo de nuevo, porque históricamente

Cataluña ya se ha refundado con la migración interna, con andaluces, extremeños, murcianos, castellanos y otros, que ya están aquí como nuevos catalanes y como ciudadanos. Esta "operación" que ya está hecha hay que volver a hacerla con la emigración internacional.

Quien cambia, por lo tanto, no es sólo el migrante, sino que cambia también la sociedad receptora. Lo que hay que plantearse ahora es si las políticas y planes están centrándose, y hasta qué punto y de qué forma, en la tarea de decir al sujeto receptor que debe cambiar. Este discurso es poco "vendible" políticamente, por lo que el voto de los inmigrantes en las elecciones locales es fundamental: en caso contrario, los partidos siempre atenderán, de manera estructural e independientemente de su ideología, la reclamación que hace el autóctono de exigir que sea el otro, y no él, el que se adapte a las nuevas circunstancias. En este caso no estaríamos hablando de integración sino de asimilación cuando no de guetización. El voto no es tan sólo un derecho, sino que es el camino para que los partidos políticos atiendan los pareceres de toda la comunidad. De esta manera, los alcaldes se sentirán alcaldes interculturales, de toda la población, pues han sido elegidos por toda la ciudadanía. Ahora mismo, el alcalde de Barcelona, como el de los otros municipios de España con población extracomunitaria, no ha sido elegido por todos los barceloneses, y necesita estarlo para resolver esta fractura.

Por ello, es necesario que vaya ganando terreno la idea de que integración es también el proceso de cambio del autóctono y el proceso de cambio del Estado que se ajusta a la nueva realidad. Este discurso no es fácil de transmitir, pues siempre quedará un poso que exija que el que viene se amolde a lo que ya existe, pero este "sentimiento" no debe impregnar ni el análisis teórico de la integración social ni tampoco en las cuestiones políticas. A pesar que, en mi opinión, hay poca claridad sobre este tema, creo que sería bueno que se entendiera la integración como creación de una nueva ciudadanía.

La nueva ciudadanía enriquece la ciudadanía del autóctono. Como individuo, no me interesa una ciudadanía ni española ni europea que se base en un mar de esclavitud y de negación de derechos de los emigrantes. Desde mi perspectiva, creo que mi ciudadanía va a verse enriquecida, mejorada, si se incorporan a los emigrantes como lo que son, ciudadanos, conciudadanos. Por otro lado, la nueva ciudadanía enriquece la propia noción de la ciudadanía. A pesar de que todos estos elementos están planteados en los debates entorno a la integración, creo que ni las leyes, ni las declaraciones públicas ni, especialmente, las prácticas públicas van por esta dirección.

Interculturalidad

Otro aspecto a considerar es la interculturalidad. Brevemente, y como he explicado en ocasiones anteriores, mi posición discrepa de la de Sartori (y también de la de Azurmendi), que está bien articulada pero que me parece peligrosa por los efectos de fundamentación de la exclusión que conlleva. Este texto no pretende refutar esos plantea-

mientos, sino solo señalar la discrepancia con la crítica que hace Sartori al multiculturalismo al considerarlo como un elemento que rompe el pluralismo político y cultural, el pluralismo democrático occidental, mientras que no sucede lo mismo con la interculturalidad. En mi opinión, interculturalidad se convierte en la cara amable del debate. Personalmente, no me preocupa usar el término multi/interculturalidad, y creo que hay que defender el movimiento multiculturalista que en los casos canadiense, británico, holandés, sueco, australiano y neozelandés, entre otros, ha sido y es muy positivo. Ahora bien, coincido con Sartori, pero antes que él con John Rex y otros muchos multiculturalistas, cuando apuntan que el multiculturalismo hay que renovarlo pues no ha puesto el énfasis adecuado en el terreno común de los ciudadanos.

El multiculturalismo celebra la diferencia, pero hay que complementar esta celebración, que falta hacía, haciendo énfasis en que los diferenciados – esto es, todos los miembros de la comunidad de la que hablemos– tienen bases, proyectos e iniciativas comunes. En caso contrario, y aquí debería dar la razón a los críticos multiculturalistas, nos encontraríamos ante un proceso de fragmentación social. Así entiendo el proyecto sociopolítico de la interculturalidad, y no como un proyecto de “cuscús y tortilla de patata” o de folklorismo, lo que en los años ochenta algunos autores británicos calificaban como “aditivo étnico”. La interculturalidad no son unas gotitas étnicas puestas a todo, no son muchas manos, colores y caras juntos –y hay que tener cuidado, pues en Catalunya y en otros contextos este tipo de modas a veces parecen gustar mucho. La interculturalidad, por el contrario, es un proyecto sociopolítico y ético que afirma que para que los diferentes sean respetados como tales, es necesario tener un marco común al que llamamos ciudadanía cívica.

Convivencia

Un tercer aspecto a considerar en el marco de las políticas públicas es el de la convivencia. La conexión de este concepto con ciudadanía es clara. Cuando se organizó el escándalo por las declaraciones de Azurmendi calificando al multiculturalismo como la gangrena de la sociedad democrática, la asociación ATIME hizo una aportación que me parece interesante señalar: en medio de la confusión dijo que ni multiculturalidad ni interculturalidad, sino convivencia democrática entre iguales. Esta aportación me parece clave, pues señala que el marco de la convivencia tiene que ser entre iguales, lo que pone de relieve la anomalía democrática profunda en la que vivimos. Estamos imposibilitando la convivencia de forma estructural porque, más allá de la buena voluntad, no existe un marco establecido.

Algunos derechos a debate

Aunque no haya espacio suficiente para exponer el estado de la cuestión de seis derechos que considero claves, querría apuntar algunas consideraciones al respecto.

Derechos de reunión y manifestación

En primer lugar, y en relación con el derecho de reunión y manifestación, hay que señalar que el mismo se encuentra reconocido en el artículo 21 de la Constitución española y que la ley reguladora de 1983 señala que tienen derecho de reunión y manifestación todas las personas. En ningún caso se restringe este derecho por razones de nacionalidad, lo que entra en completa contradicción con las distintas leyes de extranjería. En la ley de 1985 –sobre la que algún día se deberían estudiar las razones que explican su carácter restrictivo– ya se constriñe este derecho, que queda sólo garantizado a los que se hallen legalmente en territorio español y, segunda constricción, siempre que hayan solicitado autorización al órgano competente (por razones de seguridad nacional, orden público, etc.).

Este segundo aspecto, como ya sabéis, se declaró inconstitucional en 1987, y debe hacerse notar que esta sentencia de inconstitucionalidad de la ley de extranjería se da, precisamente, en el ámbito de los derechos. En la ley 4/2000 –que aunque no fue tan maravillosa como se dice a menudo, fue para muchos una buena ley– se hizo una variación radical y en el artículo 7 se reconoció el derecho de reunión y manifestación a todos los extranjeros que se encuentren en España. A pesar del trabajo que supuso, esta ley sólo estuvo en vigor unos meses por cuestiones ya conocidas, y en la ley que la modificaba, la 8/2000, se modificó este derecho limitándolo a aquellos extranjeros que tengan autorización de estancia o residencia en España. Aparece aquí una novedad jurídica peligrosa, que está impugnada ante el Tribunal Constitucional, por la que se disocia la titularidad de derechos con el ejercicio efectivo de los mismos. Esta situación, por la que se dice que uno tiene el derecho pero no lo puede ejercer (al ser irregular), es la doctrina que subyace en la ley 8/2000 y que está pendiente de resolución.

Derecho de asociación y de creación de partidos políticos y sindicatos

En el caso del derecho de asociación y del derecho de creación de partidos políticos, la historia es parecida y tiene una evolución similar. En el primer caso, es importante recordar que el artículo 2 de la ley 1/2000 sobre el derecho de asociación en España apunta que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente. Por su parte, la ley de extranjería 8/2000 dictamina que algunas personas tienen ese derecho pero no lo pueden ejercer. En relación con la creación de partidos políticos, la situación aún es más deplorable, puesto que la Ley de 1978 y la de 2002 señalan que los partidos sólo los pueden proponer españoles. Entre juristas se entiende que esto debería ser interpretado de manera generosa, sobre todo porque la última ley de partidos, de junio de 2002, es partidaria de esta interpretación y además permite la afiliación de extranjeros con permiso, aunque ciertamente no recoge la posibilidad de creación de partidos políticos. Este punto fue impugnado, si bien el Tribunal Constitucional ha ratificado que los extranjeros no tienen derecho a la creación de partidos políticos. La situación es parecida en cuanto a la creación de sindicatos.

En estos momentos, por lo tanto, los irregulares no tienen derecho de reunión ni de asociación, y los inmigrantes en general no pueden crear partidos políticos. En cada punto se puede discrepar o no, pero de manera general, el panorama es, como decía antes, un tanto devastador, y requiere de mayor voluntad política para cambiarlo.

Derecho al voto

Parece que actualmente hay una voluntad manifiesta por parte de diferentes partidos y fuerzas políticas de que los inmigrantes con un periodo de residencia determinado puedan participar en las elecciones locales y las autonómicas. El debate estaría en si la vía para garantizar este derecho implicaría la reforma de la Constitución –más allá de la reciprocidad que ya está reconocida– o podría hacerse mediante convenios internacionales. Muchos juristas han planteado que no hay que romperse las vestiduras por reformar la Constitución, pero lo cierto es que, dada la situación actual, tal acción implica un gran riesgo político. En mi opinión, los migrantes, y la cuestión migratoria en general, van a estar a merced, en lo que a la reforma constitucional se refiere, de lo que se decida hacer en otros temas de mayor calado. Por lo tanto, por razones prácticas y mientras se debate sobre la idoneidad de la reforma de la Constitución, creo que lo más recomendable es ir extendiendo los convenios de reciprocidad, mejorando algunos aspectos técnicos que lo requieren.

Una experiencia participativa en el municipio de Madrid

Para finalizar, y de manera muy breve dado el escaso tiempo del que dispongo, me gustaría exponer algo que se está haciendo en Madrid por extender la ciudadanía a la población inmigrante, para incorporarla como ciudadana. La cuestión y el debate que aquí nos reúne sobre la extensión de los derechos civiles y políticos pueden plantearse a distintos niveles, desde el europeo hasta el nacional, pasando por el autonómico y también por el local. En este sentido, el ejemplo de Madrid puede ser indicativo, pues desde hace meses se está trabajando en la elaboración de un nuevo Plan Madrid de Convivencia Intercultural el cual incorpora más de una treintena de dispositivos municipales, uno de los cuales es el Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural y otros dos corresponden a nuevas instancias de participación: por un parte el Foro Madrid y por otra un sistema de Mesas de distrito de Diálogo y Convivencia. El reglamento de ambas instancias ha surgido de un proceso de consulta y participación social, con posterior presentación al pleno municipal.

El Observatorio no es solo un centro de estudios, sino que dispone de un área aplicada y de intervención, desde la que se debe proveer de información y conocimiento aplicado a otros dispositivos del Plan y en general a los funcionarios, profesionales y técnicos de la intervención social. Entre las actividades y tareas del Observatorio está el impulso de la experiencia del Foro y las Mesas, que actúa de secretaria técnica de esas formulas de participación.

En las funciones previstas para estas mesas destaca el hecho de que más allá de su carácter consultivo e informativo adquieren también carácter propositivo. La ley de participación de la ciudad de Madrid permite que las Mesas participen en el proceso político. Cuando se constituyan las mesas, una de las tareas del Observatorio será comunicar a la mesa de cada distrito cuales son las propuestas que van a pleno municipal, que por oficio tiene que contestar de manera motivada la aceptación o rechazo a lo que los vecinos proponen.

Otro elemento clave de estas mesas es su composición, pues se ha querido evitar que, como sucede en otros foros, se determine quien debe participar sin tener con frecuencia demasiado en cuenta la cambiante y compleja realidad social y cotidiana. En este sentido, la apuesta de composición de las mesas es interesante, porque la gran mayoría de sus miembros se deberán elegir directa y democráticamente. Los vecinos empadronados –sea cual sea su situación administrativa– podrán votar y participar en la elección de los vecinos que compondrán las mesas. El Ayuntamiento ha aceptado esta propuesta que ya está en marcha a pesar de los grandes problemas (presupuestarios, jurídicos, técnicos y simbólicos) que supone un proyecto de estas características.

Para que este proceso funcione y se garantice el derecho a sufragio activo y pasivo de los vecinos, se ha hecho un arduo trabajo de diálogo y consulta con muchas entidades, que han elaborado un reglamento de funcionamiento que ahora debe aprobar el Ayuntamiento. Queda aún un largo camino, pero lo cierto es que hay voluntad política para recorrerlo. Explicando el caso de Madrid no quiero decir que se ha dado con la panacea, sino que aún en contextos cargados de dificultad se puede avanzar enormemente siempre que haya voluntad para ello. La propuesta que se ha elaborado evidentemente dista de lo que son unas elecciones municipales, pero no se puede negar el carácter simbólico y el precedente político que puede suponer ver a la población inmigrante votando en todos los barrios de la ciudad.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Derechos cívicos y políticos: inmigración y ciudadanía

Integración de los inmigrantes y ciudadanía en el marco
constitucional de la Unión Europea
Valsamis Mitsilegas

Valsamis Mitsilegas

*Departamento de Derecho,
Queen Mary, University of Londres*

Introducción. El énfasis creciente sobre la “integración” en Europa

Los inicios de esta década han sido testigos de la (re)aparición de la política de identidad en Europa. Uno de los aspectos de este debate político, la inmigración, ha sido tema prioritario en la mayoría de países europeos desde hace ya varios años. De hecho, el desarrollo de políticas de inmigración nacionales y europeas (incluyendo los derechos de los nacionales de terceros países residentes en la Unión Europea) ha sido una prioridad creciente por no decir constante. Sin embargo, una serie de acontecimientos recientes, muchos de los cuales incluyen la violencia, y el énfasis paralelo (por no decir coincidente) en el discurso político de la “guerra contra el terror” por una parte, y los temas de fundamentalismo religioso, por la otra, han contribuido a un cambio en el tono del debate y han desplazado cada vez más el centro de atención hacia temas de identidad y diferencia, así como de ciudadanía, derechos y responsabilidades en las democracias liberales de Occidente. Resurge una nueva dimensión del puzzle formado por la ciudadanía/identidad/inmigración: la integración.

Actualmente la integración parece ser el tema habitual de los debates en toda Europa. Los países europeos se encuentran en un proceso de reconsideración de sus políticas de integración, y algunos asocian los requisitos para la integración con los procesos de naturalización y la concesión de la ciudadanía a los nacionales de terceros países que residen legalmente en sus territorios y desean obtener plenos derechos de ciudadanía. En estos países cada vez se habla más de “integración” bajo los auspicios de la Unión Europea. De hecho, las consideraciones sobre integración están explícitamente mencionadas en el Programa de La Haya, la nueva agenda de Justicia e Interior prevista para cinco años. Además, en los últimos doce meses el Consejo de Justicia y Asuntos Internos ha adoptado una serie de conclusiones sobre integración en dos ocasiones distintas: en noviembre de 2004 (definición de una lista de principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea), y, más recientemente, el 1 y 2 de diciembre de 2005 (las conclusiones del Consejo sobre una agenda común para la integración).

A primera vista, estos acontecimientos marcan la voluntad política de desarrollar modelos comunes para la integración en la Unión Europea. Sin embargo, el desarrollo de una política y una legislación de la Unión Europea comunes en este campo no es tan sencillo como pueda parecer. El término integración es un concepto muy amplio, que abarca potencialmente a un vasto sector de individuos y de campos de acción. En cuanto a los individuos, la política de integración puede englobar a:

- los nacionales de terceros países que desean entrar en la Unión Europea,
- los nacionales de terceros países residentes en los Estados Miembros de la Unión Europea (de forma legal o irregular),
- los nacionales de terceros países residentes de forma legal en los Estados miembros de la Unión Europea y que desean obtener la ciudadanía,
- los nacionales de los Estados Miembros de la UE pertenecientes a una minoría étnica.

Por otra parte, las políticas de integración pueden incluir aspectos sobre ciudadanía, empleo, educación, formación ocupacional, y la práctica de distintas culturas y religiones.

Resulta evidente que el grado de competencia de la UE, su ámbito de acción y su capacidad para adoptar medidas en dichos campos varían considerablemente. Esta diferenciación en la capacidad de actuación de la Unión Europea puede tener un impacto considerable en los intentos de desarrollar modelos “comunes” de integración en la UE. Además, dado el impacto potencial de los modelos comunes sobre integración (que pueden afectar a áreas como la ciudadanía y los derechos de los inmigrantes y minorías) y soberanía nacional, el impacto de la acción de la UE en las sensibilidades nacionales no debe ser subestimada. Este documento intentará valorar el potencial de desarrollo de modelos comunes de integración, relacionando la política de integración con las políticas de inmigración y ciudadanía, y examinando esta interrelación en vista a los actuales cambios en la legislación de la Unión Europea.

Ciudadanía e identidad europea: ¿Se basan todavía en el Estado-nación?

El artículo que presentaba la ciudadanía de la Unión Europea (el actual Artículo 17 del Tratado de la CE) se ha convertido en una disposición de referencia añadida al tratado de la Comunidad Europea en Maastrich, y que resulta crucial en la transformación de la Unión Europea de un mercado a un *demos*. La ciudadanía de la Unión Europea supone –de acuerdo con el Tratado– una serie de derechos políticos y ha sido evocada por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo para mejorar los derechos de los nacionales de la UE. Sin embargo, tal como se manifiesta claramente en el Tratado, la ciudadanía europea complementa, pero en ningún caso substituye, la ciudadanía nacional. Es más, la ciudadanía de la UE se concede únicamente a aquellos que ostentan la nacionalidad de un Estado Miembro de la UE –de este modo, según el Tratado, los

nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión Europea no son ciudadanos europeos. Para los fines de las políticas de integración, esto significa que el hecho de garantizar cualquier derecho político a los nacionales de terceros países bajo políticas de integración es un poder de los Estados Miembros, y competencia exclusiva de éstos establecer de forma similar, de acuerdo con sus procedimientos de naturalización/ciudadanía nacionales, las condiciones que debe cumplir un nacional de un tercer país para convertirse en ciudadano europeo.

Otro paso que nos acerca a la creación de un *demos* europeo pueden ser las disposiciones del Tratado sobre actividad de la CE en materia de educación (Artículos 149-150 TEC) y cultura (Artículo 151 TEC), ambas de gran importancia en el contexto de la integración. Sin embargo, las medidas de la Comunidad en ambos campos sirven como apoyo y complemento a la actividad de los Estados Miembros, por lo que el poder de la Comunidad es bastante limitado. La redacción de estas disposiciones exige un examen más detallado. El Artículo 149(1) sobre educación exige a la CE adoptar acciones “respetando totalmente la responsabilidad de los Estados Miembros sobre los contenidos docentes y la organización de los sistemas educativos y *su diversidad cultural y lingüística*” (*énfasis añadido*). Por otro lado, el Artículo 151(1) alega que la Comunidad “debe contribuir al florecimiento de las culturas de los Estados Miembros respetando sus diferencias nacionales y regionales, y destacando al mismo tiempo la herencia cultural común”. El tercer párrafo de este artículo estipula más adelante que la Comunidad debe tener en cuenta los aspectos culturales en otras políticas “para respetar y promover la diversidad de sus culturas”.

Así pues, según se desprende de lo anterior, en la negociación de la relación entre la identidad nacional y la europea en los campos de la cultura y la educación, el Tratado subraya el hecho de que mientras algunos elementos comunes “europeos” existen y deben destacarse (únicamente complementando la actividad de los Estados Miembros), las culturas nacionales y la identidad nacional coexisten con dichos elementos y deben ser respetadas. El celo en la protección de la identidad nacional queda también reflejado en el Artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, en el que las referencias a los valores sobre los que se funda la UE (incluyendo los derechos humanos) vienen acompañadas de una referencia explícita en el Artículo 6 (3) al hecho de que “la Unión debe respetar las identidades nacionales de sus Estados miembros”. Mientras estos términos son intrínsecamente poco claros (¿qué se entiende por “identidades” y “culturas” de los Estados Miembros?), el propósito de las disposiciones parece ser la protección de la cultura/identidad dominante en los Estados Miembros, sin extender necesariamente dicha protección a las culturas minoritarias o inmigrantes.

Disposiciones sobre nacionales de terceros países: inmigración y Título IV

Las disposiciones anteriores se basan principalmente, por no decir exclusivamente, en la nacionalidad de los Estados Miembros y limitan la capacidad de actuación de la UE, por lo que se podría esperar que la parte del Tratado de la CE que se ocupa de los nacionales de terceros

países proporcionara más oportunidades y herramientas para desarrollar modelos comunes de integración. Sin embargo, en la actualidad el Tratado no contempla una base legal expresa para la adopción de medidas comunitarias sobre integración, ni siquiera en el caso de nacionales de terceros países. Por supuesto, dichas medidas no quedan excluidas por el Tratado: el Artículo 63(3)(a) proporciona las bases legales para la adopción de medidas comunitarias sobre –entre otros– condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países en la UE, y el Artículo 63(4) reclama medidas que definan los derechos y condiciones bajo los cuales los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado Miembro puedan residir en otros Estados Miembros.

Ambas disposiciones son suficientemente amplias como para ser utilizadas por la Comisión y los Estados Miembros en el Consejo como base legal para medidas específicas de integración. Sin embargo, todavía no se ha alcanzado un acuerdo sobre dicha posibilidad. Y así ha quedado demostrado en las negociaciones sobre la Decisión recientemente adoptada de transferir la toma de decisiones sobre migración irregular y control fronterizo al “método comunitario” a partir del 1 de enero de 2005: en el borrador inicial, dicho método también se aplicaba a la decisión de medidas relacionadas con la integración, mientras que el texto finalmente adoptado únicamente contiene una vaga cláusula preambular que estipula que las medidas de incentivación para apoyar las acciones de los Estados Miembros sobre la integración de nacionales de terceros países con residencia legal pueden ser adoptadas por el Consejo de acuerdo con la base legal apropiada”. Se trata de una cláusula más bien enigmática, cuya interpretación actualmente puede ser la no exclusión de la competencia de la CE sobre integración, siempre que la acción sea sólo de apoyo y se halle una base legal apropiada. El Tratado Constitucional aclara las cosas al introducir una base legal expresa en medidas de integración de nacionales de terceros países, aunque excluye la armonización (Artículo III-267-(4)).

Sin embargo, esta ambigüedad respecto la existencia de una base legal comunitaria en medidas de integración no ha impedido a los Estados Miembros acordar “cláusulas de integración” en medidas de inmigración, aceptadas bajo el Título IV: dichas medidas son la Directiva sobre reagrupación familiar y la Directiva sobre el estatus de los nacionales de terceros países residentes legales de larga duración. Ambas medidas incluyen requisitos de integración: Artículo 7(2) de la Directiva sobre reunificación familiar estipula que los Estados miembros “pueden exigir a los nacionales de terceros países que cumplan con las medidas de integración de acuerdo con la ley nacional”. Por otra parte, la Directiva sobre nacionales de terceros países residentes legales, permite a ambos Estados Miembros –el Estado en el que el nacional de tercer país reside y el Estado al cual desea trasladarse– a exigir el cumplimiento de las condiciones de integración, de acuerdo con la ley nacional (Artículos 5(2) y 15(3) respectivamente). De este modo, aunque la existencia de una base legal para medidas de integración *comunitaria* no queda clara, los Estados Miembros no dudan en reclamar condiciones de integración, definidas bajo la ley nacional, para restringir los derechos de la ley comunitaria.

Las iniciativas específicas en integración

A pesar de esta reticencia, los Estados miembros han mostrado interés en seguir coordinando los esfuerzos de integración. En las conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del pasado año, aunque se enfatiza que “el desarrollo y la implementación de políticas de integración es ... la principal responsabilidad de cada uno de los Estados miembros y no tanto de la Unión en conjunto” (párrafo 3), y que “las medidas concretas de integración que una sociedad decide implementar deben estar determinadas individualmente por cada Estado miembro (párrafo 5), al mismo tiempo se reconoce también que “es evidente que, en el interés común de todos los Estados miembros de la Unión, cada Estado Miembro de manera individual aplique estrategias de integración efectivas (mismo párrafo). Esta declaración se reitera en las últimas conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.

El consejo de Justicia y Asuntos de Interior pasa a crear una lista de principios comunes para la política de integración de inmigrantes en la Unión Europea. Estos principios se basan en una serie de suposiciones que, aunque no sean aceptadas por las elites en los Estados miembros, sí lo sean al menos por los ministerios del Interior y Justicia que las acordaron. Muchas de éstas reflejan la integración según el contexto doméstico de algunos Estados Miembros. Algunos ejemplos de los principios que pueden ser objeto de debate son:

- La integración es un proceso dinámico y de doble sentido de mutua adaptación de todos los inmigrantes y residentes en los Estados miembros.
- La integración implica el respeto por los valores de base de la Unión Europea.
- El empleo es una parte fundamental del proceso de integración.
- El conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida resulta indispensable.
- Los esfuerzos en educación son de vital importancia al igual que el acceso a las instituciones.
- La práctica de diversas culturas y religiones queda garantizada por la Carta de los derechos fundamentales y debe salvaguardarse.
- La participación de inmigrantes en el proceso político favorece su integración.

Desde el punto de vista de la legislación europea, son temas de interés:

- Los destinatarios y el alcance de la política de integración: se hace referencia a los “inmigrantes” y “residentes”, ¿se refieren estas categorías sólo a nacionales de terceros países o el término “residente” también incluye a los nacionales de los Estados miembros?

- La referencia a los valores de base de la Unión Europea y los Estados no miembros (véase nota explicativa sobre este punto – “todos los residentes en la UE deben adaptarse y adherirse al estricto cumplimiento de los valores de base de la Unión Europea así como a las leyes de los Estados Miembros”, y “los puntos de vista y opiniones que no sean compatibles con dichos valores de base pueden impedir la integración satisfactoria de los inmigrantes en su nueva sociedad de acogida y podrían tener una influencia negativa en la sociedad como conjunto”).
- El impacto en las políticas de la Unión Europea y los Estados Miembros, concretamente aquellas políticas sobre empleo y educación, en las que existen actualmente límites claros a la acción comunitaria.
- La referencia a la libertad de religión y multiculturalismo, incluyendo una referencia a la –formalmente no vinculante– Carta de derechos fundamentales y la cuestión de la protección legal del multiculturalismo y minorías en la UE.

Conclusión

Los esfuerzos de la Unión Europea en integración, a pesar de su carácter relativamente modesto y no vinculante, pueden tener un impacto significativo tanto en las políticas de los Estados miembros como de la Unión Europea. En estos momentos, nos encontramos ante la voluntad política de “hacer algo” y coordinar, pero parece que esto está pasando con un número de temas que permanecen sin solucionar. Estos implican concretamente el ámbito de la política de integración (a quien afecta/ se dirige), sus propósitos y objetivos, y su influencia en otros campos tales como el empleo, los derechos humanos y la no-discriminación. Si bien puede ser más conveniente y simple empezar con un mero intercambio de opiniones entre los Estados miembros, es primordial que todos estos asuntos se traten con detenimiento si lo que se pretende es el desarrollo de modelos coherentes y eficaces en este campo. Por supuesto, inextricablemente vinculada a esta tarea está la respuesta a la pregunta: ¿qué se entiende por “integración”?

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Los retos de las políticas públicas de inmigración en la Unión Europea

Los gobiernos regionales ante los retos de las políticas de inmigración
en la UE: el caso andalúz
Víctor Manuel Bellido

Víctor Manuel Bellido

*Coordinador del Plan Integral para la Inmigración de Andalucía
Junta de Andalucía*

Querría dar las gracias a la Fundación CIDOB por invitar a la Junta de Andalucía a explicar cuál es el marco de las políticas de integración en Andalucía, un territorio que por dimensión y población puede ser superior incluso que alguno de los países de la UE. En primer lugar, me gustaría proporcionar una visión descriptiva del fenómeno migratorio de Andalucía, para luego pasar a valorar cuáles han sido las actuaciones que la Junta de Andalucía ha realizado en los últimos cuatro años, que incluyen el primer Plan Integral para la Inmigración y la elaboración en curso del segundo Plan de Integración para la Inmigración en Andalucía.

El fenómeno migratorio en Andalucía

Andalucía es, según las limitaciones de las fuentes que utilizamos, la tercera o cuarta comunidad autónoma con mayor presencia de inmigrantes extranjeros. Estamos ante un fenómeno dinámico, como las cifras se encargan de demostrarnos. Así, por ejemplo, a 31 de marzo del 2005 en Andalucía había 240.000 personas con permiso de residencia, y en septiembre eran 312.000 personas. En seis meses, por lo tanto, se han incorporado más de 72.000 personas. Hemos de tener en cuenta que el proceso de normalización ha modificado sustancialmente el número de personas que están con permiso de residencia en todo el territorio, y en Andalucía ha supuesto un incremento significativo.

Si se observan los datos por provincias, se detectan importantes incrementos –tanto en números relativos como en números absolutos– en aquellas provincias donde hay un mayor impacto del sector agrícola como puede ser Almería, Jaén o Huelva. Si analizamos los datos con mayor detalle –examinado el origen de la población inmigrante o por razón de género– se puede ver, además, que las provincias citadas son las que tienen un mayor índice de masculinización de la inmigración y que la población procedente de Marruecos es la que ha crecido en mayor medida, seguida por la población rumana.

Al examinar las cifras en otras provincias, se puede detectar un incremento de la población inmigrante en determinados sectores económicos. Estos sectores que han aumentado tienen que ver con tres escenarios económicos fundamentales. Por un lado tenemos un escenario donde el sector

servicios es fundamental: se trata de la parte inferior de la Costa del Sol. En términos absolutos, se puede ver cómo la población extranjera en el sector servicios se extiende también en lo que son las grandes metrópolis de Andalucía como Sevilla, Granada, Jaén o Córdoba. Un segundo escenario se da allí donde existe agricultura intensiva, como pueden ser parte de la provincia de Almería y la costa de la provincia de Huelva. Finalmente, un tercer escenario se da en aquellos puntos en los que apenas hay inmigración residente, pero en los que, sin embargo, existen momentos del año en los cuales hay una gran afluencia de personas. Esto significa que en un período de tiempo breve hay que establecer políticas que permitan a estas personas residir durante un corto intervalo temporal, mediante albergues entre otros instrumentos.

El origen de las personas extranjeras, según los datos del padrón de enero de 2004 porque las tendencias poco varían, también difiere según los escenarios citados. Así, el sector servicios está representado fundamentalmente por población de origen americano, concretamente de origen colombiano, ecuatoriano y argentino, aunque también se está dando un importante flujo de inmigración de población boliviana. Este último caso significa que la situación política y económica de los países de origen también influye en nuestros entornos. Por otro lado, la población de origen africano, principalmente la marroquí, se circunscribe a las provincias de Almería, Huelva y Jaén mientras que en las provincias de Cádiz y Málaga, la población extranjera es originaria de la propia Unión Europea. En Cádiz, en concreto, este hecho tiene que ver con la ubicación del peñón de Gibraltar, ya que muchas de estas personas residen en los municipios limítrofes a Gibraltar.

Por otro lado, como en el resto de España, la comunidad marroquí es, a 1 de enero de 2005, la principal comunidad extranjera en Andalucía. Ahora bien, la distancia con la segunda comunidad más numerosa, la ecuatoriana, es mucho mayor que en el resto de España. En Andalucía, hay una diferencia considerable, puesto que la población marroquina es tres veces más numerosa que la ecuatoriana, lo que se explica por las circunstancias geográficas y estratégicas de Andalucía en relación con el fenómeno migratorio. En este punto, querría recordar que aunque el fenómeno de las pateras no significa más de un 5% de la inmigración irregular, este es muy importante en la construcción del imaginario colectivo sobre el fenómeno migratorio.

Para cerrar este breve repaso a la realidad migratoria de Andalucía, quiero señalar que en apenas cinco años en esta comunidad autónoma se ha multiplicado por 2,5 la población de origen extranjero. En algunas provincias, esta población incluso se ha cuadruplicado, con lo que esto implica tanto en el ámbito municipal como en la construcción del imaginario colectivo que señalaba anteriormente.

Las políticas de inmigración e integración de la Junta de Andalucía

En cuanto a las políticas de integración, Andalucía ha realizado durante los últimos cuatro años una evaluación sistemática de sus políticas de inmigración. El primer Plan estaba estructurado en 61 objetivos y 171

medidas e incluía medidas de cooperación al desarrollo. Cuando en el año 2001 incluimos la cooperación al desarrollo, el hecho fue criticado por algunas fuerzas políticas conservadoras de nuestra región. En la actualidad, todos los planes estratégicos lo están incorporando, y lo mismo hará el Plan Estratégico Nacional.

Por otro lado, se ha hablado de la integración como de un proceso bidireccional, y así lo entendimos nosotros en el año 2001, cuando a través de áreas como la de sensibilización social no sólo actuamos sobre la población inmigrante sino sobre toda la población. En este sentido, articulamos políticas para fomentar la formación, la investigación y la sensibilización en toda la sociedad de acogida.

Otra área prioritaria de actuación ha sido en el ámbito educativo. Si se observa la población extranjera escolarizada, se puede ver un incremento exponencial de la misma desde el curso 2000-2001, aunque también empieza a notarse una ligera disminución de los incrementos. En este sentido, es previsible que en unos años se llegue al crecimiento máximo y, a partir de entonces, se mantengan incrementos mucho menores de los que se han producido en el intervalo del 2000 al 2004. Al examinar los contingentes de alumnos por origen y según provincia de escolarización, se hace evidente que las comunidades autónomas tienen que tener en cuenta los modelos migratorios en el planteamiento de las políticas. Como hemos dicho, la población originaria de África es mayoritaria, pero al hablar del origen de los escolarizados, se hace evidente que la mayoría procede de América. Esto significa que existen modelos migratorios distintos, ya que en el caso de los nacionales de países americanos, suelen ser las mujeres las que inician el proceso migratorio y las que luego traen a sus hijos y, finalmente en algunos casos, al resto de la familia. En cambio, la población africana, mayoritariamente marroquí, está conformada principalmente por jóvenes solteros que inician el proceso migratorio con objetivos distintos. Por lo tanto, hay que adaptar las políticas a los entornos y a las realidades en los que se van a implementar.

Lo mismo sucede en el área sociosanitaria, donde observando los documentos de derivación, se puede detectar un incremento de la atención especializada y una disminución de la atención primaria. Esto tiene relación, según los análisis que estamos efectuando, con el proceso de asentamiento en el territorio. Se empieza a acceder a una atención normalizada igual que la propia población de acogida, cuantos más años se lleve en el territorio, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar políticas sociosanitarias.

En relación con el primer Plan, una de las apuestas fundamentales era que el mismo se aprobara por decreto, tras los informes pertinentes del Foro Andaluz de Inmigración y la aprobación en el Parlamento. Esto significaba plantear la cuestión presupuestaria: en el año 2004, el presupuesto inicial era de 103 millones y sin embargo el esfuerzo financiero fue de 248 millones de euros, la mayor parte de los cuales fue a parar al área socioeducativa, seguida del área sociosanitaria y de la cooperación al desarrollo. Eso ha supuesto un incremento que, a lo largo de todos los años, ha ido de los 104 millones en el año 2001 a los 248 en el año 2004. Una aportación, en cinco años, de 756 millones de euros y en la que la parte socioeducativa ha sido fundamental.

Al hablar de las características de nuestro Plan es bueno ponerlo en relación con el *Handbook on Integration* que ha publicado recientemente la Comisión Europea. En este manual se incluyen una serie de características que nosotros ya pusimos en nuestro plan en el 2001. Cuando se hablaba de participación cívica, debemos intentar no perdernos únicamente en el debate sobre ciudadanía y participación, sino también en la garantía de los derechos. No hace falta recordar que existen grupos de población que tienen todos los derechos pero que no están en situación de disfrutarlos completamente. Es decir que, desde el principio, desde la Junta de Andalucía se tenía claro que independientemente de los debates constructivos sobre ciudadanía y participación, teníamos que crear las condiciones para que se fueran ejerciendo esos derechos y esas libertades. Por otro lado, también encontramos –y todavía se encuentra– un problema en la definición de lo que es refugio y asilo y de lo que es inmigrante. Esta es una deficiencia que debería ser recogida a escala europea.

En relación con el segundo Plan, entendemos que la acogida no debe de estar circunscrita a un área, sino que debe ser entendida como una estrategia de intervención transversal. Si abogamos por un modelo en el que la normalización sea fundamental, desde la Junta de Andalucía no creemos que podamos circunscribirla a una sola área, sino a lo que tenemos que interactuar mediante una estrategia conjunta. Se debe intervenir en el área socioeducativa, en el área sociolaboral, en el área de la vivienda, etc. Asimismo, consideramos de gran importancia el tema de la evaluación. Ya en el año 2001, se discutieron en el Parlamento de Andalucía los informes aprobados por el Foro Andaluz de la Inmigración en relación con estos temas, y en cualquier caso consideramos que una evaluación continua sobre todas estas materias es clave.

Por otro lado, y ante la evidencia de la importancia de la participación y coordinación entre los niveles locales, provinciales, regionales y europeos, también participamos en un proyecto INTI –pendiente de aprobación– y en un proyecto ENEAS que se realiza en la provincia de Huelva sobre la responsabilidad social corporativa en el plano laboral, en relación con la contratación de trabajadores extranjeros.

En este segundo Plan que estamos elaborando, hemos incrementado el número de principios rectores. Aunque no siempre mayor cantidad significa mayor calidad, en este caso hemos considerado necesario hacerlo. Hemos incorporado nuevos ejes transversales –no sólo el de género sino también, entre otros, el de juventud– y hemos definido cuatro enfoques estratégicos para la articulación de las políticas, en el ámbito de difusión, de formación, de promoción de la igualdad de trato y de acogida, que no se circunscriben a áreas concretas sino que se relacionan con las medidas adoptadas.

Finalmente, quiero también resaltar la importancia fundamental del ámbito municipal referente a la acogida e integración de la población inmigrante. Con la ayuda del Fondo para la Acogida y la Integración del Ministerio, hemos implementado una estrategia de intervención de la que se han beneficiado un centenar de municipios. Cien municipios a los que se les han transmitido fondos y que han presentado planes de acción. Queremos hacer hincapié en que la respuesta por parte de los

municipios ha sido muy favorable y que esta aportación permite ir estableciendo un marco de políticas de integración en el ámbito municipal que, mediante el intercambio de experiencias, podamos terminar de llevarlo a cabo.

En relación con las políticas de inmigración, creo que podemos decir que nos encontramos en un camino con muchas curvas. Cada vez que tomamos una curva, y en la Unión Europea estamos ahora en este punto, entran en juego la fuerza centrífuga y la fuerza centrípeta. Hoy, en el modelo europeo, en materia de inmigración, tenemos estas dos fuerzas en acción. Se está produciendo un efecto centrífugo pues las regiones están actuando de forma independiente en las políticas de integración. Dado que no existe ahora mismo un marco definido sobre cuál es el modelo de integración, las regiones están desarrollando modelos distintos que convergen en una situación de mínimos. Sin embargo, en materia de control de fronteras se está produciendo lo contrario, un efecto centrípeta que está blindando nuestras fronteras en un marco común en el cual estamos definiendo cuáles son las cuestiones que queremos considerar y llevar a cabo.

Por último me gustaría señalar que, ante la inmigración, nos encontramos con un ejemplo de "glocalización", un término que utiliza Ulrich Beck para definir aquellos fenómenos globales que requieren de soluciones locales. En este sentido se deben entender las acciones que llevan a cabo los ayuntamientos y las comunidades autónomas, y en algunos ámbitos de manera conjunta, en el marco de las políticas de inmigración y de integración.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Los retos de las políticas públicas de inmigración en la Unión Europea

El parlamento europeo ante los retos de las políticas de inmigración
en la UE

Cristina Castagnoli

EL PARLAMENTO EUROPEO ANTE LOS RETOS DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN LA UE

Cristina Castagnoli

Administradora, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Parlamento europeo

Querría agradecer la posibilidad de participar en este seminario, entre otras razones, por la oportunidad que me brinda de compartir escenario con personas que han trabajado y trabajan directamente en temas de inmigración en el ámbito europeo. Hace ya cuatro años, durante su etapa de europarlamentaria, Anna Terrón, como portavoz socialista en la Comisión de Derechos Civiles del Parlamento europeo, realizó un informe sobre la integración de los inmigrantes que aún es válido.

Por otro lado, es un placer poder compartir este debate con un representante del Consejo. Normalmente, comparto estas sesiones sobre los temas de inmigración en el ámbito comunitario con representantes de la Comisión, pero no suelo tener interlocutores del Consejo que puedan rebatir las críticas que dirijo a esta institución. En esta ocasión, por lo tanto, agradezco poder contar con las reacciones de Paolo Martino, representante del Consejo Europeo.

Respondiendo a la pregunta que plantea el título de esta sesión, creo que hay que empezar apuntando que hay cierta unanimidad en señalar que Europa está saliendo de una enorme crisis. Tal como señaló Martin Schulz, presidente del grupo socialista en el Parlamento europeo, no es que Europa esté en crisis, sino que es el Consejo Europeo el que está en crisis. La Comisión y el Parlamento europeos están trabajando, y bien, en este ámbito. Hace sólo unos días, una comisión del Parlamento presentó un informe en el que se solicitaba garantizar la ciudadanía europea a todos los residentes en territorio de la UE. Es decir, que no se hablaba de ciudadanía europea sólo para los ciudadanos de la UE, sino para todos los residentes. Y se hacía referencia tanto a la participación civil, a los derechos políticos, como a los derechos sociales. Lo cierto es que el Parlamento está proponiendo nuevas estrategias, pero también es cierto que, en estos ámbitos, no tiene mucho poder.

En el título de nuestra sesión se plantean los retos de las políticas de inmigración de la Unión Europea. Se habla de políticas en plural, porque es cierto que no existe una política de inmigración europea. En el Consejo Europeo de Tampere de 1999, y de manera sorprendente, se adoptó un coherente y fantástico plan que contemplaba múltiples aspectos de la gestión del fenómeno migratorio. Se hablaba de inmigración legal e ilegal, de integración, de ayuda para el desarrollo de los países del tercer mundo,

etc. Pero más tarde, cuando salieron los ministros de Asuntos Exteriores y entraron los ministros de Interior, se hizo evidente que tenían ideas completamente distintas sobre lo que se debía hacer. Aun así, decidieron que la agenda de Tampere estaba bien porque respondía a una de sus principales preocupaciones: la lucha contra la inmigración ilegal. La paradoja es que en vez de definir una política y después determinar las acciones para desarrollarla, lo que se hizo fue definir la inmigración legal europea y tomar medidas para evitar que los que lo hacían de forma ilegal pudieran entrar en el territorio de la Unión.

Se plantearon dudas sobre cómo actuar, ya que es imposible determinar quién es ilegal si no hay normas que regulen la entrada legal en la Unión Europea. Ante esta situación, la respuesta fue establecer un fondo especial para empezar a organizar vuelos que tenían como objetivo devolver a los inmigrantes en situación irregular a sus países de origen o tránsito. Se definieron, por lo tanto, los mecanismos de control sin definir las vías legales de acceder a territorio europeo.

No ha sido hasta principios de 2005 cuando el Parlamento ha obtenido el poder de decisión en algunos ámbitos. Esta mayor participación se dará en aquellos temas que hagan referencia a las políticas de inmigración ilegal, mientras en relación con las políticas de inmigración legal, el Parlamento sólo será consultado. Esta es, sin duda, la principal frustración con la que convivimos cada día, ya que desde el Parlamento sabemos que estamos muy lejos de una situación en la que nos tengan en cuenta, no sólo en el campo de la inmigración irregular, sino también en el campo de la inmigración legal y del asilo.

Pero lo cierto es que, a partir de ahora, el Parlamento incrementa sus cuotas de poder. Y eso, por ejemplo, se percibe en cosas bien simples. Durante la presidencia austriaca, fui invitada a un almuerzo de trabajo sobre temas migratorios, lo que significa un cambio importante. Hasta este momento, al Parlamento no se le invitaba ni siquiera a las reuniones informales, por lo que hemos avanzado un poco.

Parte del poder del Parlamento reside en la capacidad de financiación de la que disponga, y las opciones que, por ejemplo, defiende el Gobierno británico de recortar los presupuestos destinados a inmigración e integración pueden significar un punto de inflexión. Si la propuesta británica fuera la opción resultante, significaría que Europa no dispondría de los medios necesarios para sostener políticas de inmigración, por lo que aunque se aprobara una legislación específica, no se dispondría de los medios para llevarla a cabo. Un ejemplo de esta situación es la oferta de la Comisión de establecer un fondo de 2 millones de euros para la integración¹. Pero el Consejo se ha asesorado legalmente y ya ha declarado que la Unión no dispone de base legal para trabajar en temas de integración, y el dinero presupuestado no puede ser utilizado en este sentido.

1. El fondo para la integración se ha destinado a las personas que acaban de llegar, por lo que no cubre las personas que hace años que viven en territorio europeo. Las segundas y terceras generaciones, que en ocasiones requieren de mayores apoyos a la integración que los recién llegados, no están incluidos en estos fondos.

Pero no desearía sólo aportar una visión crítica de la situación, porque no sería justo. A finales de noviembre, un grupo de 18 europarlamentarios de la Comisión de Derechos Civiles visitó Ceuta y Melilla para analizar el estado de la situación provocada después de los acontecimientos en las verjas de ambas ciudades. Los representantes europeos, de distintos partidos e ideologías, coincidieron en señalar que los centros estaban bien organizados y gestionados, y que contaban con las infraestructuras necesarias. Los europarlamentarios italianos estaban especialmente impresionados por el funcionamiento de estos centros, ya que contempla la posibilidad de entrar y salir de los mismos mediante un carné o una tarjeta. En Lampedusa, en cambio, grupos de 80 personas conviven todo el día en habitaciones grandes, pues los centros están cerrados, rodeados de alambradas y custodiados por la policía.

Está previsto que, en los próximos meses, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento visite distintos centros de detención de inmigrantes en diferentes países de Europa. Están previstas visitas a Francia, Malta, Polonia y Reino Unido, y el objetivo es examinar cómo trabajan estos centros y bajo qué normas se organizan. Posteriormente elaboraremos un informe que contemple sugerencias y recomendaciones que tanto la Comisión como el Consejo puedan tener en consideración. En realidad, nos encontramos ante otra situación paradójica, puesto que Europa no tiene el derecho de decir nada sobre estos centros. Nuestras visitas a estos centros podrían haber sido limitadas por las autoridades de los Estados Miembros, puesto que, efectivamente, no existe legislación europea sobre estos centros.

En cualquier caso, en estos momentos se está discutiendo una directiva sobre el retorno, en la que existe una disposición concerniente a cómo se deben manejar dichos centros, el tiempo máximo que una persona en situación irregular puede estar retenida en los mismos, etc. En este tema el Parlamento europeo, gracias al procedimiento de la codecisión, podrá intervenir y el Consejo deberá tener en cuenta sus posiciones. Esta propuesta de directiva, por ejemplo, está parada en el Consejo, que la considera excesivamente blanda, mientras que la misma ha suscitado enormes críticas en el Parlamento, que considera que presta demasiada atención a los temas de seguridad y atenta contra los derechos humanos. Existen, por lo tanto, discursos totalmente diferentes que dificultan nuestra capacidad de hablar y caminar junto al Consejo en estos temas. En cualquier caso, deberemos encontrar una solución que satisfaga, en la medida de lo posible, a ambas partes.

La decisión sobre los fondos, y es otro ejemplo, todavía no se ha tomado porque aunque el Consejo Europeo es quien decide, es un tema de codecisión que puede volver al Parlamento. En estos momentos, estamos a la espera de que el Consejo responda a la solicitud del Parlamento, que ha pedido al Consejo que haga constar, por escrito, su postura frente a la liberación (o no) de dichos fondos.

Se preguntarán por qué la Comisión y el Parlamento tienen posturas distintas a las del Consejo. Lo cierto es que, por ahora, en el Parlamento hay una mayoría de centro-izquierda, por lo que en la

Comisión LIBE esta opción política gana por un voto (23 a 22). Fue por este voto que Rocco Buttiglione fue desestimado como comisario europeo, y es evidente que si la mayoría política del Parlamento cambia, la opción del centro-derecha estará en la línea de los consejos.

Otra razón que explica por qué el Parlamento se enfrenta a menudo con el Consejo es la cuestión de la distribución del poder. En muchas ocasiones, europarlamentarios de los distintos países critican las posturas del Consejo y reclaman el procedimiento de codecisión para incrementar las cuotas de poder del Parlamento europeo.

En cualquier caso, es evidente que se requiere de mayor coordinación entre las instituciones comunitarias para actuar de una manera más coherente. Un ejemplo de lo contrario puede encontrarse en lo sucedido en Ceuta y Melilla recientemente. Después de la crisis, la Comisión donó 40 millones de euros a Marruecos para ayudarlo a gestionar la situación. Pero en la visita que he comentado anteriormente a Ceuta y Melilla, las ONG que trabajan en Marruecos nos comentaron que el dinero estaba siendo utilizado para reforzar la seguridad de las fronteras y no para atender a las personas que eran devueltas por las autoridades españolas (y que en muchos casos, acabaron en el desierto). En este sentido, la Unión Europea debería controlar cómo usan el dinero los países receptores, porque si se utiliza sólo para cambiar de sitio las fronteras, y encargar a los países de tránsito que protejan las fronteras europeas, nos encontramos ante un gran problema.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Los retos de las políticas públicas de inmigración en la Unión Europea

El parlamento europeo ante los retos de las políticas de inmigración
en la UE

Cristina Castagnoli

Paolo Martino Cossu

*Administrador principal
Dirección General H - Justicia y Asuntos de Interior
Consejo de la Unión Europea*

A pesar de lo que pueda parecer, los representantes del Parlamento y del Consejo europeos no estamos siempre en desacuerdo. Es más, comparto muchas de las cosas que se han señalado en la ponencia anterior, pues no dejan de ser ciertas y porque, además, trabajar para una institución no significa compartir completamente las ideas y visiones de la misma.

Estoy absolutamente de acuerdo con la afirmación de que no hay una estrategia clara sobre inmigración a escala europea. Pero esto no es culpa ni de la Comisión –que es cómplice de muchas cosas y que también se puede involucrar en nuestra discusión– ni del Parlamento: el problema radica que también se carece de estrategia a escala nacional.

En la exposición de motivos de este seminario, se cita la Comunicación 757 de noviembre de 2000, que señala que uno de los principales problemas demográficos que padece Europa es el envejecimiento de su población. Para solucionar este problema y mantener el nivel actual económico de nuestros países, la Comunicación apunta distintas medidas, entre las que destaca la necesidad de admitir un número importante de personas. Pues bien, dada esta descripción de la situación, yo me pregunto qué se hace a nivel nacional, qué están haciendo los países europeos. Italia es, por ejemplo, uno de los países más afectados por el envejecimiento de la población y las bajas tasas de natalidad, y en cambio no tiene desarrollada una estrategia en este sentido. Si no existe una estrategia en el ámbito nacional, es difícil plantearse que la misma pueda existir en el ámbito europeo.

A esta reflexión se le puede añadir otro argumento, pues con el problema migratorio se pueden ganar o perder elecciones. La inmigración es un tema que afecta a la opinión pública y sobre el cual, en ocasiones, se vierten posiciones conservadoras fruto del miedo al extranjero, a las dificultades de convivencia, etc. Estos temas de especial sensibilidad son en los que los estados quieren reservarse el máximo de prerrogativas, por lo que la posibilidad de una estrategia a nivel europeo aún parece menos probable.

En el año 2000, la propia Comisión intentó crear un marco de acción futura, que se concretó en la Comunicación 757. Pero ese fue el único

documento programático que la Comisión pudo realizar. Después, se han producido documentos e intervenciones de carácter más pragmático en materias específicas, pero que en ningún caso han adquirido el carácter general y transversal que tuvo la Comunicación del 2000.

En la misma línea, el programa de Tampere fue muy ambicioso y, a pesar de las dificultades en su desarrollo, no puede negarse su importancia. A pesar de la misma, también es cierto que las propuestas de la Comisión no pudieron llevarse a cabo de forma integral. Además, y creo que hay que señalarlo aunque pueda sorprender que lo diga, en mi opinión es un defecto del sistema que el Parlamento no esté más involucrado en este ámbito de acción. Hay que felicitar, pues, por el paso que significa que el Parlamento haya adquirido competencias en el sector de la inmigración ilegal.

En mi opinión, creo que los problemas y fallos que Europa puede tener ahora mismo van mucho más allá de las cuestiones de inmigración, y son una cuestión de carácter más general.

Tampere fue un momento muy particular, pero no hay que olvidar que en 1999, la situación general en Europa era muy distinta a la de hoy en día. En primer lugar, la situación económica, anterior a la crisis de la bolsa, era más favorable que la actual, y en segundo lugar, no hay que olvidar las consecuencias que tuvo el 11 de septiembre en todos los aspectos de seguridad. A la luz de los acontecimientos, hasta la Comisión se vio obligada, en cierto modo, a aplicar las cláusulas de orden público y de seguridad nacional en su totalidad. Evidentemente, todos estos hechos influyeron notablemente en las políticas migratorias.

En este sentido, y tal y como se ha planteado en sesiones anteriores, no se puede obviar que, en el Consejo, los temas de inmigración son tratados casi exclusivamente por los ministerios del Interior. Desde el Consejo no podemos hacer nada al respecto, pues cada Estado determina quién es su representante en una reunión determinada. Es cierto que, según hemos observado, no siempre existe suficiente coordinación interna entre los distintos ministerios nacionales, y en muchas ocasiones, desde el Comité Estratégico hemos constatado que los delegados del Ministerio del Interior no se coordinan con sus colegas del Ministerio de Trabajo, de Asuntos Sociales o de los varios ministerios implicados. En cualquier caso, a nivel europeo, se reproduce la misma situación, y no existen suficientes sinergias entre el Consejo JAI (de Justicia y Asuntos de Interior) y el Consejo de Asuntos Sociales.

En otro orden de cosas, es evidente que hay que hacer mucho más, pero también hay que señalar que ya se han hecho algunos avances. Al hacer balance de la situación, nos encontramos con cinco directivas referidas a la inmigración legal y una serie de instrumentos relativos a la política de retorno. Es probable que sea un problema de la política migratoria en general encontrar un enfoque equilibrado entre estos dos aspectos. La política de retorno es la cara menos amable, en parte más represiva, del fenómeno migratorio, pero también es una parte necesaria –a la que hay que recurrir sólo cuando no queda otro remedio– para asegurar la credibilidad del sistema y que tiene su contraparte en la política de admisión.

En relación con las aportaciones concretas, existe una directiva de reagrupación familiar cuyo (único) mérito radica en el hecho de declarar que la reagrupación familiar es un derecho, aunque sujeto a algunas condiciones. Por su parte, la directiva sobre residentes de larga duración establece un estatuto a escala europea para estos residentes, que aunque con mayores restricciones y condiciones, se basa en la misma lógica que el que permite a los ciudadanos de la Unión circular por el territorio de la misma.

Es cierto que hay otros temas que aún deben tratarse con mayor profundidad, como sucede con la integración. Desde un punto de vista conceptual, no veo ningún problema en el hecho que la integración sea una competencia de los Estados Miembros, porque la integración es, según mi opinión, una cuestión íntimamente relacionada con la cultura, la tradición y la historia de cada uno de los países miembros. De todos modos, es cierto que, complementariamente, la Unión puede y debe hacer una política de promoción de la integración y facilitar, por ejemplo, los principios comunes que se adoptaron en el 2004.

Formalmente, creo que no deberíamos entrar en la lógica que abrió la Comisión cuando presentó su propio dictamen y reclamó que la Comunidad tuviera competencias en estos ámbitos. Me parece poco acertado perderse en este tipo de luchas interinas, porque lo que debería primar es que, sea competencia de los Estados Miembros o de la Unión, en Europa se trabaje en materia de integración y se evite convertir este concepto en un paraguas que cubra demasiados aspectos. Este es el mensaje político que se debería enviar.

Con la nueva dinámica que se abre en el Parlamento europeo, especialmente en la directiva de retorno que establece unas condiciones mínimas para éste, los Estados Miembros se verán obligados a actuar y tomar medidas, y además, deberán justificar sus posiciones y tener en cuenta la postura del Parlamento. De hecho, trabajar con el sistema de la unanimidad significa hacer concesiones a cualquier Estado, mientras que con el sistema de la codecisión, las cosas son mucho más transparentes.

Una mayor participación del Parlamento tiene, además, otra ventaja que me gustaría señalar. En mi opinión, en determinadas ocasiones y por el hecho de estar "fuera de juego", esta institución ha tomado posiciones algo extremas. Si el Parlamento estuviera dentro del juego político, se responsabilizaría más, tendría mayores competencias técnicas y jugaría –de hecho, creo que lo va a hacer sin duda– un papel esencial. Esta nueva dinámica, este nuevo papel, es muy interesante y, seguramente, facilitará que haya mayores progresos que hasta ahora.

Si bien es cierto que es una anomalía del sistema que, y según recoge el Tratado Constitucional, el Parlamento participe en temas de inmigración ilegal y no pueda hacer lo mismo en los ámbitos de inmigración legal, no se debe olvidar la importancia de los avances. En temas de inmigración nos encontramos, a riesgo de reiterarme, en un ámbito de alta sensibilidad política, en el que los estados tienen grandes dificultades para renunciar a sus prerrogativas y en el que, sobre todo al principio, fue difícil hasta para la Comisión imponerse como protagonista y actor.

En los inicios del proceso, la mentalidad de los estados era claramente intergubernamental, y no pensaban que la inmigración fuera una competencia comunitaria. Ahora, sin embargo, nos encontramos inmersos en una dinámica diferente –la Comisión ha seguido todas las directivas desde Tampere– que espero que se refuerce gracias tanto al Tratado Constitucional como al papel del Parlamento europeo.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Clausura
Imma Moraleda

Imma Moraleda

*Presidenta Delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía.
Diputación de Barcelona*

Una edición más, nos encontramos para cerrar unas jornadas que nos han permitido visualizar el hecho migratorio desde la perspectiva de los derechos de ciudadanía, y que nos han evidenciado la importancia de estos derechos para alcanzar un nivel óptimo de integración de los nuevos ciudadanos y ciudadanas.

Es evidente que el incremento de la inmigración acentúa la heterogeneidad y también la pluralidad interna de nuestra sociedad. En este nuevo contexto, el conjunto de la sociedad de acogida afronta el reto de evitar que este hecho implique un aumento de las desigualdades o la consolidación de nuevas fracturas sociales. Bajo el punto de vista del mundo local, la premisa inicial define como objetivo conseguir que las personas extranjeras puedan llegar a ser ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho. Para hacerlo, tomamos en consideración el concepto de ciudadanía cívica que se usa desde las instituciones europeas.

A pesar de que no es factible, a corto plazo, la naturalización de todos los residentes nacionales de terceros países, el acceso a la ciudadanía cívica supone un primer paso para poder acceder al conjunto de derechos y deberes básicos. Es preciso seguir trabajando para asegurar la igualdad de derechos para todo el mundo, entendiendo que esta dimensión cívica de la ciudadanía se construye desde el pleno acceso a los derechos sociales y a servicios y recursos como la educación, la salud, el mercado de trabajo o la vivienda. Recursos en los cuales, en determinados casos, el acceso es difícil no sólo para las personas que llegan de fuera, sino para los mismos ciudadanos del país.

En este sentido, la perspectiva de la normalización es clave. Lejos de promover políticas diferenciadas, lo que es necesario es, desde nuestro punto de vista, avanzar en la equiparación de los derechos de ciudadanía como vía para favorecer la integración social de la inmigración.

Como hemos podido oír a lo largo del Seminario, nos estamos refiriendo a la equiparación de derechos y de deberes fundamentales en el ámbito laboral, en el ámbito social y en la esfera de los derechos cívicos y políticos. Y en este marco, el conjunto de las administraciones públicas tenemos como objetivo desarrollar y consolidar las capacidades para gestionar la cohesión social en una diversidad creciente. Pero no hay

que olvidar que la Administración local tiene, y lo sabemos especialmente las personas que tenemos alguna responsabilidad política en este ámbito, un papel decisivo. Como Administración de proximidad, a la Administración local le corresponde desarrollar actuaciones en materia de integración, de gestión de la convivencia y de sensibilización social. En el mundo local se expresa en última instancia la nueva diversidad, fruto de la integración y desde donde es preciso trabajar en favor de la convivencia y también de la cohesión social.

El modelo de actuación municipal debe fundamentarse, por lo tanto, en establecer mecanismos que eviten la exclusión social, que garanticen la igualdad de oportunidades del conjunto de la ciudadanía y que pongan énfasis en la convivencia. En este sentido, es preciso adoptar una perspectiva de ciudadanía y de igualdad de derechos y de deberes de todo el mundo, y evitar la segmentación de la población en función de su origen.

En el caso de la Diputación de Barcelona, nuestro compromiso con relación a las políticas de diversidad y ciudadanía se centra en apoyar a los municipios a la hora de responder a los retos que supone la llegada de la población inmigrada y el aumento de la diversidad. Por este motivo, apoyamos y asesoramos al mundo local, con la idea de situar al conjunto de la ciudadanía en el centro de la acción pública. En este sentido, desde el Área de Igualdad y Ciudadanía estamos trabajando en tres líneas de trabajo prioritarias. En primer lugar, promovemos un modelo de recepción y acogida municipal que facilite una adecuada incorporación de la población inmigrada, especialmente en cuanto a la información sobre los recursos disponibles y el conocimiento del nuevo entorno. En segundo lugar, y en relación con la cohesión social, estamos definiendo planos integrales en los barrios de nuestras ciudades y de nuestros pueblos con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, ya que estos planes incluyen la determinación de intervenciones orientadas en crear entornos físicos, económicos y sociales que sean armónicos y seguros. Finalmente, también estamos trabajando para mejorar la gestión de la convivencia para asegurar los derechos y los deberes de toda la ciudadanía, evitar discriminaciones y fomentar la educación en la diversidad y en el respeto a la diferencia.

En definitiva, tenemos que considerar la necesidad de hacer efectivos los derechos y también las obligaciones que nos definen a todos y a todas como ciudadanos y ciudadanas, con la condición de que tanto las personas inmigradas como el resto de la ciudadanía tienen que ser actores implicados en el desarrollo de los procesos sociales, políticos y culturales que acontecen en su territorio de residencia. Su implicación en el diseño del futuro y el presente del país, de la ciudad o del barrio donde viven, conjuntamente con el resto de la ciudadanía, debe ser la señal más clara de la consecución de una sociedad diversa y, a la vez, cohesionada.

Permitidme que añada que, un año después de la anterior edición de este seminario, las cosas han mejorado un poco. Un año después siempre va bien hacer un pequeño balance, y aprovechando la presencia de la secretaria de Estado y de la secretaria para la Inmigración de la Generalitat de Catalunya, me gustaría señalar que los municipios pensamos que hoy estamos un poco mejor que el año pasado. El proceso de normalización nos ha permitido, por una parte, actuar y conocer mejor

quiénes son nuestros ciudadanos y ciudadanas. Por la otra, ha conseguido que muchos de estos ciudadanos, que ya trabajaban pero que lo hacían en condiciones precarias, en estos momentos estén trabajando en condiciones normalizadas. Y ésta es la mejor herramienta para que nosotros podamos hacer integración y podamos garantizar la convivencia. A pesar de haber sido, y ser aún, un tema difícil y complicado, creo que todos juntos podemos estar contentos de cómo ha ido el proceso de normalización durante este año. Los municipios han hecho muchos esfuerzos y han llevado a cabo un trabajo importantísimo junto con otras administraciones. Y ahora, desde los municipios, también estamos dispuestos a liderar el camino que nos queda: conseguir que todos los ciudadanos y ciudadanas que viven en nuestros pueblos y ciudades tengan derechos y también deberes, que todo el mundo los conozca y los podamos hacer cumplir.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Clausura
Adela Ros

Adela Ros

*Secretaria para la Inmigración,
Generalitat de Catalunya*

Un año después, cuando nos hemos vuelto a encontrar las mismas responsables políticas para participar en la clausura de esta edición del Seminario Inmigración y Europa, me parece un buen momento para hacer una reflexión conjunta sobre lo que ha pasado durante este año que pronto acabará. Una reflexión que este año toma especial interés, porque ha sido un año de inflexión fundamental.

En primer lugar, y como ha apuntado Imma Moraleda, se ha realizado un proceso de normalización que nos ha tranquilizado mucho y nos ha dejado con la sensación de conocer mejor nuestro campo de acción. Un proceso en que hemos contribuido y colaborado las administraciones y los agentes sociales para facilitar el camino a muchas personas que viven, residen y trabajan –y dejan sus impuestos– en nuestro país.

En segundo lugar, también ha sido un año importante para Cataluña, ya que el 28 de junio se aprobó el nuevo Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008. Se trata de un plan estratégico que quiere articular las políticas que actúan sobre el impacto de la llegada de la población extranjera, básicamente extracomunitaria, a Cataluña. Debemos recordar que en nuestro país ha habido un notable incremento de la población –cerca de medio millón de personas, la mayor parte de las cuales proceden de otros continentes– desde el año 2000. La inmigración ha pasado, pues, de ser un fenómeno anecdótico a un hecho estructural.

Este Plan de Ciudadanía e Inmigración responde, por lo tanto, a un gran reto, a una transformación que afecta ya a todas las esferas de la vida social, política, económica y cultural de nuestro país. Además, se trata de una presencia muy estable en todo el territorio de Cataluña, a causa básicamente de un reparto bastante equilibrado de los sectores productivos donde la población extranjera ha encontrado las oportunidades laborales y sociales que, sin duda, buscaba; la construcción y la hostelería, en primer lugar, pero también el sector agrario, el sector industrial o el sector de servicios de ayuda a las familias. Todo eso ha hecho que las más de 750.000 personas de origen extranjero que en 2005 había en Cataluña representen ya un 12,5% del total de la población y que este porcentaje esté presente en todas las demarcaciones de fuera del área de Barcelona, o sea, que el reparto de la población extranjera en Cataluña sea, a estas alturas, muy extensivo.

El Plan de Ciudadanía e Inmigración quiere marcar una nueva etapa porque la situación actual así lo requiere. Son necesarias nuevas respuestas, nuevas propuestas, nuevas ideas y nuevas medidas, porque ni las cifras ni las circunstancias son las mismas que hace unos años. Es cierto que en los últimos años se han agravado algunos problemas como los de la vivienda o la escasez de recursos a la escuela, la sanidad o los servicios sociales. También es cierto que se comienzan a reproducir sistemáticamente algunas situaciones, como por ejemplo la presencia de trabajadoras y trabajadores extranjeros en las ocupaciones de más baja calificación, bien porque no hay suficiente población activa autóctona o bien porque ésta no quiere ocupar estos espacios. Además, la presencia de población de origen extranjero también comienza a ser muy fuerte en algunos barrios y municipios de Cataluña, y la percepción de la población catalana respecto a la nueva inmigración también se ha ido modificando a lo largo de los últimos años. Ni la irregularidad, ni algunos mensajes políticos, ni tampoco la falta de reflejos de algunos gobiernos en sus diferentes ámbitos han contribuido suficientemente a tranquilizar a una población que ve, día tras día, cómo se modifica su mundo, su entorno más inmediato. Hoy por hoy, la sociedad catalana se encuentra bastante dualizada respecto al fenómeno de la inmigración: mientras la mitad de la población la ve como su problema principal, la otra mitad la visualiza como una gran oportunidad.

La suma de todas estas razones explica por qué se consideró que había que hacer un nuevo Plan de Ciudadanía e Inmigración, un programa de trabajo que se aprobó, por lo tanto, en un momento totalmente diferente al anterior. Por una parte, porque la cara de la inmigración se ha modificado claramente con la incorporación de nuevos países de origen y nuevos perfiles de inmigrantes, y además sabemos que lo continuará haciendo durante los próximos años. Pero, por otra, también era un momento diferente porque ya no podemos visualizar el horizonte de la sociedad catalana sin contemplar la realidad de la inmigración. El Plan de Ciudadanía e Inmigración responde, por lo tanto, a una necesidad de entender y de trabajar ante una realidad diferente y totalmente estructural. Además, a pesar de que el acceso con igualdad de oportunidades es aún un reto que el mismo Plan define como uno de sus objetivos fundamentales, ahora también es un momento importante para gestionar la diversidad cultural que se desprende de tener una población cada vez más plural en lo que concierne al ámbito lingüístico, cultural y también religioso. En este sentido, también el momento internacional ha cambiado y nos encontramos ante una situación diferente a la que teníamos hace poco más de cinco años: es obvio que hay un antes y un después de determinados hechos internacionales que también han afectado al fenómeno de la inmigración. Finalmente, también es importante recalcar que ahora sabemos y reconocemos la importancia de crear una ciudadanía compartida, es decir, un proyecto común de sociedad.

Un tercer elemento hace de este año, que ahora acaba, un punto de inflexión. Al lado de este ambicioso Plan de Ciudadanía e Inmigración, en el año 2005 se han destinado nuevos recursos económicos al fenómeno de la inmigración. Me refiero al fondo interterritorial que gestiona la Generalitat de Catalunya conjuntamente con la Secretaría de Estado y los municipios catalanes. En este sentido, 2005 se convierte en un punto de referencia para las relaciones interadministrativas a nivel de relación y

de proyectos en común. Pero también ha significado una inflexión, lógicamente, con relación a una mejora de la coordinación y de la comunicación entre los tres niveles básicos de las administraciones públicas: los ayuntamientos, la Generalitat de Catalunya y el Estado. Considero que este triángulo es fundamental para implementar y desarrollar las políticas de inmigración, integración y acogida, y creo que hemos puesto unas bases fuertes y estables para hacerlo. El año que viene, estoy convencida de ello, será un año en el cual podremos construir sobre estas bases un edificio de proyectos firme y seguro, y sobre todo con beneficios para toda la ciudadanía.

El 2006 será, por lo tanto, el año de consolidación de proyectos. Se aprobará el Plan de Intervención del Estado y tendremos que coordinar diversas líneas en el ámbito de la integración. Y también espero que Europa nos ayude una poco más durante el próximo año. Creo que cuando los tres niveles de administración que estamos en esta mesa hablemos de consolidar proyectos de integración, no nos lo planteemos sólo desde una perspectiva triangular, sino también en el seno de un marco más amplio, en el ámbito europeo. El marco europeo nos tiene que ayudar a marcar líneas y a crear criterios. Nos tiene que ayudar a establecer un marco único de integración.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Clausura
Consuelo Rumí

Consuelo Rumí

*Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración,
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

En primer lugar, me gustaría felicitar a los responsables de la Fundación CIDOB por mantener esta iniciativa, que permite afrontar un debate tan importante como el de la inmigración, que ha irrumpido con fuerza en nuestra sociedad y que tiene tanta pujanza.

Con toda probabilidad, ya me habrán escuchado decir que, en mi opinión, en España no se ha producido un debate social lo suficientemente profundo para analizar la dimensión global de la inmigración, las transformaciones sociales que se están produciendo y la gestión de una situación tan novedosa como es la diversidad. En muchas ocasiones, el debate a fondo viene sustituido por los tópicos y por los alardes mediáticos. Recurrir al populismo, a las recetas fáciles o a la demagogia quizás pueda aportar algunos réditos partidistas, pero desde luego no va a contribuir en absoluto a ofrecer soluciones a los problemas que se nos presentan. Por ello, no puedo dejar de valorar muy positivamente los espacios que, como este en el que nos encontramos, se abren y, cada vez en mayor medida, perduran en el tiempo para producir debates intensos y honestos. Tiene lugar, así, un fructífero intercambio de ideas y de propuestas sobre las distintas caras de un hecho de tanto impacto como la inmigración, que ha cambiado en muy poco tiempo la morfología de las ciudades y de los pueblos de España.

En esta ocasión, el seminario se ha dedicado a hablar de inmigración y de derechos de ciudadanía, lo que también implica debatir sobre la integración, uno de los retos colectivos de mayor calado que nos aguardan para los próximos años y, por ello, una de las grandes prioridades de la política de inmigración. Es en este ámbito donde voy a centrar algunas reflexiones que me propongo trasladarles de manera breve, por ser la clausura del seminario, pero que desde luego espero que sirvan para generar reflexiones y debates para un futuro inmediato.

En primer lugar quiero, de manera modesta pero rotunda, reivindicar los logros de la política de inmigración en los últimos 20 meses y así poner de relieve cuál es la diferencia, que ya se ha podido experimentar, entre la gestión de la derecha y la que corresponde a un Gobierno socialista. Unos logros que han sido fruto de una concertación política y social muy amplia. Esta es quizás la primera seña de identidad del nuevo enfoque de la política migratoria del Gobierno. Estos logros, que el Gobierno no

quiere “patrimonializar”, son extensibles al conjunto de las instituciones autonómicas y municipales, a los agentes y organizaciones sociales y políticas que han participado durante todo este tiempo en las iniciativas, ya fuesen normativas o de gestión, que hemos llevado a cabo para lograr que en los próximos años las migraciones puedan ser canalizadas desde el patrón de la legalidad. Ese es un objetivo que nos debería de comprometer a todos.

Sin legalidad no puede existir un proyecto de integración solvente. La inmensa bolsa de irregularidad que nos encontramos cuando asumimos la responsabilidad del Gobierno constituía objetivamente un elemento que jugaba en contra de la eficacia de las políticas de integración. Cientos de miles de personas en situación de irregularidad, una gran mayoría de las cuales trabajan al margen de la legalidad laboral y, por tanto, sin poder disfrutar, con plenitud, de los derechos ni ejercer sus deberes ciudadanos constituyen en definitiva un foco cierto de exclusión social.

Hoy, cuando ha concluido el proceso de normalización, podemos afirmar que afrontamos un problema serio, que teníamos muy claro que no podíamos ignorar y que ha dado lugar a más de medio millón de empleos legales y, por tanto, a más de medio millón de trabajadores con derechos que a la vez son contribuyentes activos al sostenimiento de nuestro Estado de bienestar. Esta es una realidad que ha desmentido los peores pronósticos que, en relación con este proceso, se aireaban desde algunos ámbitos del espectro político.

Hace un año estábamos desarrollando todo un paquete normativo que, evidentemente, no se refería solamente al proceso de normalización. Este ha sido un proceso singular, acotado en el tiempo y necesario para dar una respuesta inmediata a una situación heredada. Así pues, cuando hablo del año pasado y del tiempo que estuvimos trabajando en la nueva normativa, me estoy refiriendo al reglamento, que sí que tiene vocación de permanencia y que está desarrollándose en todos y cada uno de sus articulados. El Gobierno entendió el trabajo que tenía que hacer, pero también ha entendido que promover la integración constituye uno de los retos de mayor relevancia para la sociedad española. De acuerdo con este diagnóstico, ya se han llevado a cabo distintas actuaciones para conseguir este objetivo. Por un lado, se ha creado una estructura específica que pueda soportar el conjunto de actuaciones que queremos llevar a cabo. Así, además del traspaso de competencias que se realizó cuando accedimos al Gobierno (como saben, las competencias en materia de inmigración pasaron del Ministerio del Interior al de Trabajo y Asuntos Sociales) y la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, se crea una Dirección General específica para la integración. A pesar de todas las dificultades y limitaciones, tengo que decir que la experiencia de trabajo en este tiempo ha sido muy positiva.

Por otro lado, quienes asumimos la responsabilidad de la política de inmigración siempre mantuvimos que, sin recursos, no había un proyecto de integración posible, pues permaneceríamos instalados en el terreno de la mera retórica. Debemos reconocer que el concepto mismo de integración estaba ya siendo demasiado manido, y estaba perdiendo credibilidad porque no estaba acompañado de una inversión pública acorde con las circunstancias. En este sentido, no podemos perder de vista, y aunque ya

se ha dicho quiero recordarlo ahora, la creación del Fondo para la Integración, que se ha multiplicado considerablemente en tan sólo dos ejercicios presupuestarios. Un crecimiento de la inversión que deberá seguir produciéndose durante los próximos años pero que, por su magnitud, no tiene antecedentes en este ámbito. Además, es importante subrayar que el fondo para la acogida, la integración y el refuerzo del sistema educativo tendrá, en 2006, una dotación de 180 millones de euros frente a los 120 del año 2005. Estos fondos se destinan a los gobiernos autonómicos y a los ayuntamientos, lo que pone de manifiesto la voluntad del gobierno para abordar, desde la concertación entre las distintas administraciones, los desafíos que plantea la llegada de inmigrantes en materia de integración. A estos recursos debemos añadir una partida presupuestaria destinada, por primera vez y de manera exclusiva, a los ayuntamientos. El objetivo de esta partida es financiar programas innovadores y pioneros en el terreno de la integración.

En suma, no deberíamos perder de vista que, en un período de tiempo realmente breve, se ha destinado un importante volumen de recursos para estimular los esfuerzos y energías de las distintas administraciones y también de las organizaciones sociales. Así, entre todos promovemos una política activa de integración ciudadana. Con este punto de partida, el próximo paso que queremos materializar es el diseño, también desde el consenso, de una suerte de hoja de ruta de la integración. Una hoja de ruta que nos trace, precisamente, el trayecto a recorrer durante los próximos años. Un camino en el que es crucial acertar, porque del modo en que se recorra dependerá la convivencia de las futuras generaciones. La reciente experiencia francesa nos indica claramente que no podemos permanecer pasivos ante la cristalización de bolsas de marginalidad y de exclusión caracterizadas por la ausencia de expectativas de movilidad social. Debemos estar muy atentos y trabajar para evitar estas situaciones si no queremos pagar un precio muy elevado en cuanto a la convivencia social. Como ya ha anunciado el presidente del Gobierno, estamos trabajando en la elaboración del Plan Estratégico de Integración. Dentro de sus objetivos fundamentales, encontramos la potenciación de la cohesión social; la construcción de políticas públicas basadas en la igualdad de derechos, de deberes y de oportunidades; el fomento del sentimiento de pertenencia de los inmigrantes a la sociedad a la que han accedido y el impedimento de cualquier forma de discriminación.

En relación con el concepto mismo de integración, querría añadir que, con frecuencia, las acciones relacionadas se suelen presentar como modelos cerrados, casi herméticos, antagónicos los unos con los otros. En este sentido, les confieso un cierto escepticismo ante concepciones tan exclusivistas y tiendo a percibir la integración sobre todo como un proceso en marcha cuyo objetivo básico es la búsqueda de la cohesión social y que tiene que ir incorporando elementos en razón de las respectivas realidades o de las circunstancias específicas que se nos presenten. Por eso, a mi modo de ver, no existe un modelo que se deba replicar en materia de integración, sino que cada uno de nosotros tenemos que establecer nuestro propio modelo en función de nuestras propias necesidades, partiendo evidentemente de un tronco común. En mi opinión, este tronco común fundamental es, desde luego, la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la ausencia de discriminación. Como hago siempre, y no puedo dejar de hacerlo aquí, quiero señalar que no existen

modelos, sino que existen realidades que tienen su propia articulación para la integración. A nuestro alrededor, hemos visto el modelo asimilador francés, el modelo llamado arreglo multicultural del Reino Unido o el modelo del llamado arreglo intercultural alemán, y ninguno de ellos está sirviendo, ya que tienen unas consecuencias diferentes y, por ello, lo que mejor podemos hacer es aprender de nuestro entorno. Tenemos que buscar, y aún disponemos de tiempo para hacerlo, las mejores respuestas para nuestro país, para nuestro territorio, basándonos siempre en la necesidad de dar respuesta a lo que tenemos, pero con un criterio común que todos compartimos. No es difícil advertir que en este proyecto en el que estamos trabajando, la igualdad básica, el ejercicio de la ciudadanía constituye un elemento imprescindible para garantizar la convivencia desde el respeto a la diversidad. Y ahora es el momento oportuno para hacerlo, porque España está todavía en su primera generación de inmigrantes. Es el momento adecuado y la responsabilidad nos lleva a ello.

Y, ¿cuáles son los límites de la integración? Pues, sencillamente, los límites se sitúan en las reglas y los valores de nuestro Estado de derecho. Y estos límites son exactamente los mismos que para cualquier otro ciudadano. Desde esta perspectiva, por lo tanto, no concibo la política de integración como un conjunto de recursos públicos destinados a privilegiar al inmigrante, sino a garantizar la igualdad de toda la ciudadanía en el acceso a las políticas y a los bienes colectivos.

Una vez hemos logrado hacer prevalecer el orden y la legalidad allí donde se habían instalado el desorden y la ilegalidad, estamos dispuestos a acometer el desafío de promover de manera activa la integración. Este ha sido un terreno en el que ya se ha perdido demasiado tiempo, e incluso me atrevo a decir que se ha abusado en exceso de los discursos políticamente correctos pero vacíos de recursos y de contenidos ciertos. Ha llegado, por lo tanto, el momento de incorporar la integración como un eje transversal de todas las políticas públicas. Y permítanme que ponga el acento en subrayar que no percibimos el Plan de Integración como un proyecto exclusivo del Gobierno. Por el contrario, precisamente creemos que una de sus virtudes es su condición de marco de cooperación en el que se insertarán los múltiples esfuerzos que, desde las administraciones y también desde la sociedad civil, se están haciendo. Por ello, el Plan de Integración ya ha sido, y volverá a ser, objeto de un proceso de consulta que, por supuesto, incluye de manera muy significativa a las comunidades autónomas. Partimos, por lo tanto, de la convicción de que la responsabilidad del proceso de integración es compartida e involucra al conjunto de administraciones públicas, a los agentes sociales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sindicales y empresariales, la universidad, las organizaciones de inmigrantes y la sociedad en su conjunto. Estamos a tiempo de evitar la eclosión de tendencias y fenómenos indeseables –como son la extensión de brotes racistas y xenófobos o la consolidación de guetos– que constituyen, siempre, un espacio para la marginalidad y el conflicto. Nos hallamos en condiciones de anticiparnos al surgimiento de los problemas o, dicho de otra manera, de responder con eficacia y con equidad a su aparición. Pero debemos hacerlo ya, sin más demora, porque el crecimiento migratorio ha sido muy acelerado y la sociedad seguirá produciendo cambios de manera muy intensa durante los próximos años.

Todo ello no es, en modo alguno, compatible con hacer de la inmigración un terreno abonado para la confrontación. Desde luego, sería actuar con una estrechez de miras imperdonable en un momento en el que se requiere inteligencia y generosidad, porque nos encontramos ante uno de los retos colectivos de mayor envergadura para España y para el resto de la UE. Por esta razón, cada actor político, institucional y social debe asumir y estar a la altura de sus responsabilidades. Tengo la certeza de que la ciudadanía acabará por reprobar gravemente la responsabilidad de los que sigan señalando en la inmigración un espacio propicio para la búsqueda de disensos y de enfrentamientos.

Para finalizar, no puedo dejar de decirles que todos debemos ser conscientes de que la inmigración clandestina representa una de las grandes lacras de nuestro tiempo y que no cabe contribuir, ni siquiera indirectamente, a que se instale entre nosotros como una especie de mal consentido, o en cierto modo comprendido. No debemos conceder a un fenómeno que no nos gusta pero con el que convivimos, muchas veces por razones egoístas y otras muchas por sentimientos humanitarios, una carta de normalidad. Desde mi punto de vista, el respaldo que ofrezca la ciudadanía a la lucha contra la irregularidad, la suma de esfuerzos ciudadanos con el objetivo de no tolerar y de pronunciarse en contra de las distintas manifestaciones de este fenómeno tan indeseable deviene un elemento crucial. Junto a éste, evidentemente, la eficacia de los controles de la lucha operativa, que nos permitirá afrontar, cada vez con mayor éxito, la tarea que venimos desplegando contra la inmigración clandestina y contra las redes que trafican con seres humanos. Es un compromiso que nos hace a todos responsables de evitarlo y de hacer que vaya desapareciendo de nuestra sociedad.

Creo que tenemos por delante grandes retos que debemos realizar conjuntamente. Estos últimos veinte meses han sido meses de un trabajo complicado, pero creo que con buenos resultados para con todos. Quiero reseñar especialmente el trabajo realizado con la Generalitat de Catalunya, con la Consejería de Bienestar Social y con la responsable de Inmigración, Adela Ros. Han sido meses de trabajo duro, pero siempre hemos contado con la franqueza, con la sinceridad y también con la lealtad para sacarlo adelante. Ahora, una vez que hemos pasado estos primeros momentos, tenemos ante nosotros, como decíamos, el reto del Plan de Integración. Creo que es un desafío pero también creo que puede ser un proceso enriquecedor donde incluso nos podemos sentir muy realizados. Estoy convencida de que vamos a contar con la misma colaboración que hasta ahora, y espero que los resultados sean buenos. Y espero que sean buenos no para los que ahora tenemos responsabilidades en las distintas administraciones, sino para y por el conjunto de la sociedad española.

Muchas gracias por su atención y enhorabuena por este seminario que doy por clausurado.

Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Anexos

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE MIGRACIÓN

Comisión de las Comunidades Europeas

Bruselas, 22.11.2000
COM(2000) 757 final

Resumen

El Tratado de Amsterdam establece por primera vez la competencia comunitaria sobre inmigración y asilo. El Consejo Europeo, en su reunión de Tampere de octubre de 1999, acordó que *“Las cuestiones, distintas pero estrechamente relacionadas, del asilo y la migración hacen necesario desarrollar una política común de la Unión Europea”* y sentó los elementos que debería incluir, especialmente la colaboración con los países de origen, un sistema europeo común de asilo, el trato justo a los nacionales de terceros países, y la gestión de los flujos migratorios. En este marco, el Consejo Europeo también subrayó la necesidad de adoptar con rapidez decisiones para *“aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen”* (apartado 20 de las conclusiones de la Presidencia). No obstante, no detalló cómo debería desarrollarse y aplicarse esta política.

La Comisión ya ha presentado propuestas sobre derechos y estatutos de los nacionales de terceros países, y sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia, y se están preparando otras medidas legislativas con arreglo al programa acordado en Tampere (véase la descripción general que figura en el Anexo 2). Sin embargo, dada la compleja naturaleza de la política de inmigración y su impacto en una amplia gama de ámbitos sociales, económicos, jurídicos y culturales, la Comisión opina que no podemos contentarnos con un enfoque parcial del programa legislativo previsto en el artículo 63 del Tratado CE. Esta opinión cuenta con el apoyo del Parlamento Europeo, que ha pedido a la Comisión que ordene estas medidas en un marco global.

Asimismo, del análisis del contexto económico y demográfico de la Unión y los países de origen se desprende el reconocimiento generalizado de que la práctica inexistencia de políticas de inmigración de los últimos 30 años ya no es admisible. Por una parte, en los últimos años han penetrado en la Unión un gran número de nacionales de terceros países, y estas presiones migratorias continúan con el consiguiente aumento del contrabando, el tráfico y la inmigración ilegal. Por otra

parte, como resultado de la creciente escasez de mano de obra, tanto cualificada como no cualificada, varios Estados miembros ya han comenzado a contratar activamente a nacionales de terceros países. En esta situación, debe optarse entre mantener la visión de que la Unión puede continuar resistiendo las presiones migratorias, o aceptar que la inmigración va a continuar y debe regularse adecuadamente, y trabajar juntos para intentar maximizar sus efectos positivos en la Unión, tanto para los propios migrantes como para los países de origen.

En esta nueva situación, la Comisión opina que deben ponerse a disposición de los trabajadores emigrantes vías para la inmigración legal a la Unión. Sin embargo, habida cuenta de las opiniones muy divergentes en los Estados miembros sobre la admisión e integración de nacionales de terceros países, la Comisión opina que es esencial discutir abiertamente estas cuestiones y tratar de alcanzar un consenso respecto de los objetivos de la política que debe seguirse. El propósito de esta Comunicación es estimular este debate, teniendo en cuenta las reformas estructurales básicas que está experimentando la economía de la UE en el marco de la estrategia europea de empleo, y que ahora están dando los beneficios esperados. La admisión de trabajadores emigrantes puede contribuir a esta estrategia, pero debido a la importancia de los problemas humanos en juego, deberá existir respecto a la misma una clara comprensión entre los Estados miembros por lo que se refiere a su papel y su contribución.

Tanto el artículo 63 del Tratado CE como las conclusiones de Tampere piden una política de inmigración común de la UE. Para alcanzar este objetivo, es esencial coordinar y garantizar la transparencia, en un marco comunitario, de las acciones que actualmente realizan los Estados miembros, puesto que repercuten en otros ámbitos de la política de la UE; por ejemplo la supresión de controles en las fronteras interiores, los compromisos comunitarios a escala internacional en virtud del acuerdo AGCS y la estrategia europea de empleo.

Esto proporcionará una base para la formulación de objetivos comúnmente acordados sobre vías de inmigración legal, que podrían apoyar las propuestas legislativas detalladas sobre los emigrantes solicitadas por el Consejo de Tampere. Estas propuestas se refieren no sólo a las condiciones para la admisión y la residencia de nacionales de terceros países a efectos de empleo y otras razones, sino también a normas y procedimientos para la expedición de visados a largo plazo y de permisos de residencia, la definición de un conjunto de derechos uniformes para los nacionales de terceros países, los criterios y condiciones bajo los cuales se puede permitir que los nacionales de países terceros se establezcan y trabajen en cualquier Estado miembro (véase el anexo 2), y la carta de derechos fundamentales. Al mismo tiempo, el procedimiento establecido para la supervisión de los flujos migratorios proporcionará un marco para la consulta entre los Estados miembros sobre cuestiones de la emigración, para la coordinación de políticas, para la fijación de objetivos comunes y para el desarrollo de medidas de acompañamiento por lo que se refiere a la integración de los migrantes. Este mecanismo está diseñado para permitir que la Comunidad proporcione una reacción coordinada tanto respecto de las fluctuaciones de las presiones migratorias como de los cambios en la situación económica y demográfica de la Unión.

¿Porqué un nuevo enfoque sobre la inmigración?

Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se estableció firmemente la competencia comunitaria en las áreas de la inmigración y del asilo. De ser una cuestión objeto de coordinación intergubernamental bajo el Tercer Pilar, la responsabilidad de desarrollar la política se trasladó al Primer Pilar, debiendo adoptar el Consejo un programa de acción destinado a establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia (artículos 61-63). Asimismo, en octubre de 1999, en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere¹ se aprobaron los elementos para una política común de la UE en materia de asilo e inmigración que, junto con el plan de acción aprobado por el Consejo en Viena en 1998², forman ahora la base de un programa de trabajo para la Comisión y los Estados miembros que se está haciendo operativo en un "marcador"³. La presente Comunicación forma parte de este programa, pero en un contexto que, en muchos aspectos, es muy diferente de la situación de la Unión en 1993-94. Por una parte, actualmente se reconoce de forma más aguda que hace algunos años la importancia de las cuestiones de la inmigración y el asilo en la UE, así como la necesidad de un enfoque común de las mismas. Esto se ve subrayado por el hecho de que estas áreas son ahora objeto de políticas comunitarias específicas, y no simplemente complementarias a las relacionadas con la libre circulación de personas en la Unión. Por otra parte, y esto es una consecuencia directa, al adoptar las conclusiones de Tampere, los Jefes de Estado y Gobierno definieron claramente el marco político en el que desean que se desarrolle una política común de la UE de asilo e inmigración.

Esta nueva Comunicación de la Comisión encaja firmemente en este marco. Constituye ante todo una primera respuesta a la petición específica del Consejo Europeo de una definición clara de las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países. Se acordó que esto debería basarse en una evaluación común del desarrollo económico y demográfico de la Unión y de la situación en los países de origen, y tener en cuenta la capacidad de acogida de cada Estado miembro, así como sus relaciones históricas y culturales con los países de origen⁴. Además, no es posible desarrollar un enfoque integrado respecto a la inmigración sin considerar el impacto de las políticas de migración en la sociedad de acogida y en los propios migrantes. Las condiciones sociales a que se enfrentan los migrantes, la actitud de la población de acogida y la presentación por parte de los responsables políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas, son vitales para el éxito de las políticas de inmigración. Así pues, y los

1. SN 200/99 (Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999).
2. DO C 19 de 23.1.1999.
3. COM (2000) 167 (marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea).
4. En las conclusiones de Tampere se reconoce "la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen" (apartado 20).

dos aspectos están intrínsecamente ligados, esta Comunicación también tratará la política de integración en el contexto establecido en Tampere, a saber, el trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión, y el fomento de la diversidad. En este contexto, también se revisará el impacto de la Carta de Derechos Fundamentales.

Sin embargo, con objeto de mantener el enfoque coherente acordado en Tampere, la Comisión también se propone aclarar la manera en que deben tenerse en cuenta los demás componentes de una política global sobre migración. Entre éstos figuran la lucha contra la inmigración ilegal, las relaciones con los países de origen y de tránsito y, especialmente, la dimensión humanitaria en la política de asilo, cuya importancia se ha puesto de relieve en varias ocasiones estos últimos años y que será objeto de una Comunicación separada que se presentará junto con ésta⁵. También se incluye el refuerzo de las políticas de integración con el fin de proporcionar los medios necesarios para una rápida integración de la población migrante en la sociedad europea y para la lucha contra el racismo y la xenofobia.

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

En varios Estados miembros se están desarrollando programas destinados a regularizar la situación de los migrantes ilegales, programas que a menudo suscitan difíciles debates políticos internos. Incidentes trágicos, como el de Dover de julio de 2000 en que 58 ciudadanos chinos que intentaban entrar ilegalmente en el Reino Unido perdieron la vida, y que se están produciendo en casi todos los Estados miembros, apuntan no sólo a la importancia de la lucha contra el tráfico de seres humanos, sino también a la existencia de una demanda de mano de obra clandestina y a la explotación de estos migrantes indocumentados. La Comisión también ha tenido en cuenta los debates iniciados bajo la Presidencia francesa, especialmente las discusiones mantenidas en la reunión ministerial informal de Marsella de julio de 2000 y en tres conferencias -sobre el codesarrollo y los emigrantes (6-7 de julio); sobre redes ilegales de migración (20-21 de julio); y sobre la integración de los inmigrantes (5-6 de octubre de 2000).

A la luz de estas circunstancias cambiantes, y teniendo en cuenta la aparición de diferentes puntos de vista políticos y las reacciones divergentes y la creciente preocupación de la opinión pública, que se ha expresado

5. COM (2000) ... "Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo".

en todos los Estados miembros en los últimos meses, la Comisión opina que debería considerarse de nuevo la política de migración en el marco del mandato de Tampere. En particular, la Comisión propone examinar la manera en que las cuestiones complejas relacionadas con la admisión de migrantes económicos, que apenas se abordaron por encima en el Consejo de Tampere, se desarrollen en el marco de una política comunitaria de migración. Esto proporcionará un marco para la formulación de objetivos acordados en común sobre vías de inmigración legal, que consolidarán las propuestas detalladas sobre admisión y residencia de nacionales de terceros países que el Consejo solicitó en Tampere. Asimismo, será importante desarrollar políticas adecuadas dirigidas a fomentar la integración de los migrantes, incluidos los que ya residen en la UE, y a luchar contra el racismo y la xenofobia.

El marco de Tampere para una política europea común de asilo e inmigración

El Consejo Europeo de Tampere acordó varios objetivos para crear un espacio de libertad, seguridad y justicia. Uno de éstos era el desarrollo de una política común de la UE sobre asilo y migración. A continuación se refleja el progreso en su aplicación.

Colaboración con países de origen

En el Consejo de Tampere, los Estados miembros reconocieron el principio de que una política de asilo y migración de la UE debe incluir necesariamente la colaboración con los países de origen y tránsito de los emigrantes. El Consejo reconoció que el desarrollo de un enfoque global de la migración también supone abordar cuestiones políticas y de derechos humanos en asociación con estos países. Con programas como TACIS Y PHARE, la Comisión ha desarrollado estrategias para abordar no solo la necesidad de reducir los factores de empuje en los países de origen, fundamentalmente a través del desarrollo económico de los países de origen y de tránsito, sino también el apoyo de actividades tales como la reforma legislativa, las capacidades de las autoridades competentes y los sistemas modernos de gestión de las fronteras. También se ha iniciado un nuevo enfoque integrado a través del trabajo del Grupo de alto nivel sobre asilo y migración. Se han elaborado seis planes de acción, basados en un programa coherente de cooperación y codesarrollo que incluye el diálogo con los países afectados, para países o regiones específicos, y se espera que se faciliten recursos financieros en un futuro próximo para que la acción comunitaria contribuya a la realización de los planes.

Al mismo tiempo que establece medidas tendentes a comprender y tratar de influir en las razones que causan la migración, la UE, en el futuro, deberá también examinar y adoptar una actitud responsable hacia los efectos de la emigración en los países de origen, teniendo en cuenta las muy diversas situaciones económicas, demográficas, sociales, políticas y de derechos humanos de cada país que ocasionan los flujos migratorios. Esto, además de reflejar los valores europeos, interesa tanto a la UE como a los propios países.

En la mayoría de los casos la situación es compleja, y la migración tiene tanto repercusiones positivas como negativas. Durante el período inicial de establecimiento en el país de acogida, los ingresos que envían a casa los emigrantes pueden convertirse en una parte importante del presupuesto nacional. Las transferencias a gran escala pueden desincentivar al país de origen a cooperar en el control de la emigración. Para las familias receptoras, los ingresos recibidos pueden mejorar significativamente su nivel de vida y contribuir al desarrollo de la economía local, aunque hay pruebas que sugieren que son las ciudades más grandes las que más se benefician, quizás en detrimento de otras áreas. En el lado negativo puede haber menos impactos favorables en la economía local cuando quienes emigran son los más cualificados y más emprendedores de la población. La fuga de cerebros preocupa especialmente a los países en vías de desarrollo, que son los que menos pueden permitirse perder las inversiones que han hecho en educación y formación, particularmente de los beneficiarios de enseñanza superior. La magnitud de este problema está aumentando en varios países, especialmente en África e India, y es probable que siga creciendo a medida que la escasez en sectores de gran cualificación en Europa y otras partes del mundo desarrollado, así como las grandes diferencias salariales, continúen atrayendo a personas cualificadas de los países en desarrollo.

Con los actuales flujos cada vez más heterogéneos de emigrantes por razones económicas y otras, y con las poblaciones a caballo entre dos culturas como parte de estrategias de supervivencia, es posible desarrollar políticas que utilicen la migración en beneficio mutuo del país de origen y del de acogida. De esta manera, pueden atenuarse los efectos de la fuga de cerebros, y maximizarse los beneficios del dinero enviado al país de origen. Puesto que los problemas de la inmigración y del asilo han pasado a ser de competencia comunitaria, deberían incorporarse más específicamente a los programas comunitarios con los terceros países, tanto en el ámbito del comercio como del desarrollo. Esto es particularmente cierto para los programas TACIS, PHARE y MEDA, y los problemas de la migración deben formar cada vez más parte del diálogo que tiene lugar dentro del marco de los acuerdos de asociación y cooperación, las estrategias comunes de la UE sobre Rusia, Ucrania y la región mediterránea, y los debates con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

El enfoque de colaboración debería proporcionar un marco para tratar con flexibilidad las nuevas tendencias de la migración que se están desarrollando ahora en el mundo, con el concepto de migración como *patrón de movilidad* que estimula a los emigrantes a mantener y desarrollar sus vínculos con sus países de origen. Esto incluye garantizar que el marco jurídico no desvincule a los emigrantes de sus países de origen; por ejemplo, que tengan posibilidades de visita sin perder su estatuto en el país de acogida, y de seguir hacia adelante o volver en función de cómo evolucione la situación en el país de origen y en el resto del mundo.

Tal concepto animaría a los emigrantes a participar en el desarrollo económico de su país de origen, no sólo enviando dinero a sus familias, sino también apoyando proyectos de desarrollo, proyectos empresariales, etc.

Estas acciones pueden llevar en algunos casos al retorno voluntario dentro de un marco de ayuda a la reintegración. El hecho de que actualmente en muchos Estados miembros, las políticas de visado y otra legislación restrinjan la posibilidad de que los emigrantes circulen libremente entre el país de residencia y el de origen, incluso cuando están jubilados, crea una barrera para estos progresos. La cooperación entre los países de origen y de residencia de los emigrantes debe basarse en el diálogo con los gobiernos y con los propios emigrantes y sus asociaciones, para garantizar que los movimientos migratorios se tienen en cuenta en las estrategias de desarrollo, económicas y sociales de los países en cuestión (por ejemplo, promoviendo unas instituciones públicas y financieras más eficientes, programas de formación y cualificación de la mano de obra, así como la afluencia de capital extranjero a proyectos, incluidos los realizados por los emigrantes en sus países de origen). De esta manera, la cooperación puede contribuir a atenuar los efectos de la fuga de cerebros y la pérdida de los miembros más emprendedores de la sociedad, y contribuir al desarrollo sostenible del país de origen, lo que a largo plazo podría reducir los incentivos para emigrar.

No obstante, hay que reconocer que el enfoque de colaboración para la gestión de los flujos migratorios debería considerarse como parte de una estrategia a medio o largo plazo, y que su impacto variará dependiendo de la situación de los países de origen.

Un sistema europeo común de asilo

El Consejo de Tampere reiteró que debe seguir garantizándose que **el derecho a solicitar asilo** es la piedra angular de la política de la UE. El objetivo de un sistema europeo común de asilo debe ser garantizar la plena aplicación del Convenio de Ginebra sobre los refugiados, y que nadie sea devuelto a la persecución. El Tratado de Amsterdam requiere la promulgación de medidas comunes.

La Comisión presentó en mayo de 2000 una propuesta sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados, y en septiembre de 2000 presentó una propuesta sobre los procedimientos en los Estados miembros para conceder y retirar el estatuto de refugiado. A principios de 2001, se presentarán propuestas sobre las condiciones de recepción de los solicitantes de asilo, y sobre un sistema para la determinación clara y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo. Se está preparando la creación del sistema EURODAC. Se presentarán nuevas propuestas sobre la aproximación de normas sobre el reconocimiento y el contenido del estatuto de refugiado, y también sobre formas subsidiarias de protección que ofrezcan un estatuto adecuado a cualquier persona que necesite tal protección. Además, el Consejo adoptó en septiembre de 2000 la propuesta de la Comisión para el establecimiento de un Fondo Europeo de los Refugiados que promueva un equilibrio de esfuerzos entre los Estados miembros para la acogida de refugiados y desplazados.

A petición del Consejo de Tampere, se están elaborando otras propuestas para el desarrollo de normas comunitarias que establezcan un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda

la Unión, para las personas a las que se concede asilo, en una Comunicación separada que se presenta juntamente con ésta y que aspira a proporcionar un panorama claro del método y contenido de las medidas que deberán tomarse a partir de 2004 en el ámbito humanitario⁶.

Trato justo de los nacionales de terceros países

Un elemento clave para el desarrollo de la Unión Europea como zona de libertad, seguridad y justicia acordada en Tampere es asegurar el trato justo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros, a través de una política de integración dirigida a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE.

En cuanto a la creación un marco legislativo para la integración de quienes ya residen en el territorio de los Estados miembros, la Comisión ha propuesto la ampliación de la coordinación comunitaria de los sistemas de seguridad social, según lo establecido en el Reglamento (CEE) No. 1408/71, a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que estén asegurados en un Estado miembro y que sean nacionales de un país tercero⁷. La Comisión también ha presentado una propuesta para modificar el Reglamento 1612/68, con el fin de mejorar el estatuto jurídico de las familias de los nacionales de terceros países que trabajan en la UE⁸ o obstante, estas propuestas siguen pendientes en el Consejo.

Conforme al mandato de Tampere, se presentarán otras propuestas relativas a la situación de los nacionales de terceros países que son residentes a largo plazo. Éstas incluirán los derechos que deben concederse, las condiciones para la pérdida del estatuto, la protección contra la expulsión y el derecho a residir en otro Estado miembro. El derecho de los residentes a largo plazo a permanecer en otro Estado miembro puede ser un factor importante para la movilidad en el mercado de trabajo de la Unión. A este respecto la Comisión ya ha presentado dos propuestas relativas a los derechos de los trabajadores de terceros países y de los operadores independientes legalmente establecidos en un Estado miembro para prestar servicios en otros Estados miembros.

En noviembre de 1999, la Comisión presentó un paquete de propuestas sobre la lucha contra la discriminación. El 29 de junio de 2000 el Consejo adoptó el primero de los tres elementos del paquete, la propuesta de Directiva para la lucha contra la discriminación por razones de origen racial o étnico, que se aplicará en los ámbitos del empleo, la formación, la protección social (incluida la salud y la seguridad social), la educación y el suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda⁹.

6. COM (2000)755 "Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo"

7. COM (97) 561 final, 12.11.1997

8. COM (98) 394 de 22.7.1998

9. Directiva 2000/43, DO L180 19/7/2000

El 17 de octubre de 2000 se alcanzó en el Consejo un acuerdo político sobre el segundo elemento, la propuesta de la Comisión para un programa de acción contra la discriminación. El programa se ejecutará durante seis años a partir del 1 de enero de 2001, y contará con un presupuesto de casi 100 millones de Å para actividades de lucha contra la discriminación por razones de raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. Las actividades se centrarán en (i) el análisis de la discriminación en los Estados miembros y la evaluación de los métodos para combatirla, (ii) reforzar la capacidad de las organizaciones que luchan contra la discriminación, mediante intercambios transnacionales y financiación básica de ONG, y (iii) promover la toma de conciencia respecto de la discriminación y de las medidas para combatirla en la UE. El Consejo también alcanzó un acuerdo sobre la tercera parte del paquete para la lucha contra la discriminación, la propuesta de la Comisión de una Directiva marco sobre discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual¹⁰.

El Tratado de Amsterdam, en sus disposiciones sobre cooperación policial y judicial en materia penal, declara expresamente que la Unión tomará medidas tendentes a prevenir y combatir el racismo y la xenofobia, como uno de los primeros objetivos de sus esfuerzos para crear una zona de libertad, seguridad y justicia. En 1996 el Consejo adoptó una acción común para facilitar la cooperación judicial efectiva entre los Estados miembros, con el fin de impedir que los autores de actos de racismo y xenofobia se aprovechen de las diferencias de legislación en la Unión para eludir la justicia. A la luz de una evaluación de la acción común que se presentará a finales de 2000, la Comisión presentará una decisión marco de conformidad con el artículo 29 del Tratado, tendente a reforzar la cooperación judicial en la lucha contra el racismo. Esta iniciativa cubrirá, entre otras cosas, la extensión de este tipo de delitos a Internet.

En el ámbito de las condiciones de admisión y residencia, la primera iniciativa de la Comisión desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam ha sido un proyecto de Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar¹¹. Esto se justifica por varias razones: en primer lugar, la reagrupación familiar no está regulada simplemente por leyes nacionales, puesto que muchos instrumentos internacionales y regionales establecen normas o principios a este respecto; en segundo lugar, la reagrupación familiar ha sido uno de los principales vectores de la inmigración durante los últimos veinte años; en tercer lugar, es un elemento esencial para la integración de las personas ya admitidas; y finalmente, este tema ha sido una prioridad para el Consejo desde 1991. Ello refleja la opinión de la Comisión de que la buena integración de los nacionales de terceros países para mantener la cohesión económica y social es uno de los principales retos a que se enfrenta la UE por lo que respecta a la política de inmigración. El establecimiento de comunidades familiares estables garantiza que los emigrantes puedan contribuir plenamente a sus nuevas sociedades.

¹⁰. COM (1999) 565 final.

¹¹. DO C 116 E de 24/4/2000 y versión modificada COM(2000)624.

La propuesta establece un derecho condicional a la reagrupación familiar para los nacionales de países terceros. Se permitirá la reagrupación de los nacionales de países terceros que cumplan determinados requisitos, con los miembros de su familia nuclear, o incluso, en casos estrictamente definidos, con otros miembros de su familia más amplia. La propuesta también define varios derechos que deberán concederse a los miembros de la familia. Tras recibir el dictamen del Parlamento Europeo, la Comisión ha adoptado una propuesta modificada que actualmente es objeto de estudio en el Consejo.

Por último, la propuesta Carta de los Derechos Fundamentales, que deberá adoptarse en diciembre de 2000, establece varios principios que, debido a la universalidad de determinados derechos, se aplican a los nacionales de países terceros. Esto tendrá particular importancia con respecto a diversos derechos sociales tales como la protección frente al despido improcedente y la aplicación de las normas comunitarias y nacionales sobre condiciones de trabajo. La Carta también incluye la posibilidad, en las condiciones establecidas en el Tratado de Amsterdam, de libre circulación y residencia para nacionales de países terceros que residan legalmente en un Estado miembro.

Gestión de los flujos migratorios

El Consejo Europeo de Tampere subrayó la necesidad de adoptar un enfoque amplio de la gestión o regulación de los flujos migratorios, incluyendo cuestiones políticas, de derechos humanos y de desarrollo, e implicando a los países de origen y de tránsito.

El Consejo subrayó que la regulación de los flujos migratorios incluye el diálogo intensivo entre los países de acogida, los países de tránsito, los países de origen y los propios emigrantes. Las campañas de información deberían desempeñar una función esencial, informando a los potenciales emigrantes sobre las posibilidades legales para la migración y lo que pueden esperar en el país de destino, y sobre los peligros del tráfico y de la migración ilegales. El Consejo pidió que se intensifiquen las medidas para desarrollar una política común de visados para la UE, combinada con medidas contra la falsificación y el uso fraudulento de documentos de viaje.

Una gestión eficiente de los flujos migratorios requiere una supervisión, y debe ir acompañada de medidas para regular los movimientos. Esto requiere medidas en todas las fases de circulación de las personas, tanto para proteger los canales legales de admisión de emigrantes y de quienes buscan protección por razones humanitarias, como para luchar contra la inmigración ilegal. Un enfoque coherente y coordinado de la inmigración ilegal será una parte esencial de una política de inmigración más abierta a escala europea. El fenómeno de la inmigración ilegal consta de varias fases conectadas entre sí, y hay que abordar cada una de ellas sistemáticamente con medidas específicas. Entre estas figuran las medidas en los países de origen y de tránsito; la cooperación policial para poner en común los datos sobre las operaciones de tráfico que, por su naturaleza, son internacionales; las acciones en los puntos de entrada, incluidos los controles fronterizos.

zos y las políticas de visado; la legislación contra los traficantes, la ayuda a las víctimas y su repatriación.

Un elemento del proceso regulador al que debe darse mayor prioridad es la repatriación voluntaria de las personas a las que se deniega la admisión en un Estado miembro, o que ya no tienen derecho a permanecer en la UE. Cuando la apelación a la repatriación voluntaria no surte efecto, hay que garantizar la integridad de la política de inmigración europea mediante la repatriación forzosa. El instrumento más valioso para facilitar la repatriación son los acuerdos de readmisión. Además, la Comisión presentará propuestas para el desarrollo de normas comunes respecto a las decisiones de expulsión, la detención y la deportación, que deberán ser eficientes y humanas.

Hacia una Política Comunitaria de Inmigración

Impacto de las políticas de inmigración existentes

La inmigración hacia la UE consta de tres grandes categorías: la inmigración por razones humanitarias; la reagrupación familiar; y la inmigración que puede describirse en líneas generales como inducida por las fuerzas económicas y del mercado.

En el **ámbito humanitario**, todos los Estados miembros son signatarios de la Convención de Ginebra de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados, y se adhieren a sus principios. La Convención establece el acceso al trabajo como un derecho individual directo derivado del estatuto de refugiado, y que no se puede hacer depender de un examen de las necesidades económicas. En el Consejo de Tampere se acordó un programa para la coordinación del enfoque de la UE respecto de la inmigración humanitaria, que se llevará a cabo según lo previsto en el Marcador (véase la sección 2.2.2 *supra*).

Por lo que respecta a la **reagrupación familiar**, todos los Estados miembros permiten, si bien utilizando distintos criterios, que los miembros de la familia se reúnan con los emigrantes que ya residen legalmente en su territorio. Actualmente se está discutiendo en el Consejo una Directiva para coordinar la legislación nacional en este ámbito (véase la sección 2.2.3 *supra*).

La presente Comunicación se refiere fundamentalmente a la tercera categoría: la **migración económica**, que se ha dicho que se acerca al cero desde los años 70 y que, dadas las oportunidades económicas actuales de la UE, ya no parece adecuada. Muchos emigrantes económicos se han visto forzados a buscar la entrada mediante procedimientos de asilo, o bien a entrar ilegalmente. Esto no supone una respuesta adecuada a las necesidades del mercado de trabajo, y beneficia a los traficantes bien organizados y a los empresarios sin escrúpulos. Además, existe una considerable inmigración ilegal en la UE, que Europol estima en 500.000 personas al año, muchas de ellas trabajadores clandestinos. Habida cuenta de las cifras en cuestión, y de las dificultades prácticas de repatriar a las personas a los países de origen, varios Estados miembros han recurrido a medidas de

regularización o de amnistía, y el número total de personas a las que se permite permanecer legalmente a raíz de ello se estima en unos 1.8 millones desde la década de los 70¹².

Si bien ya existen procedimientos a escala de la UE para coordinar políticas en diversas áreas, con el fin de facilitar el funcionamiento del mercado único, y especialmente la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y trabajadores de la UE y otros ciudadanos, aún no se ha prestado suficiente atención al papel de los nacionales de terceros países en el mercado de trabajo de la UE, ni a la necesidad de medidas de acompañamiento para la integración de los emigrantes existentes y previstos.

Desarrollo de un nuevo enfoque respecto a la inmigración

El análisis de la situación actual de los flujos migratorios de la UE sugiere la necesidad de adoptar un enfoque diferente de la inmigración legal, más flexible y común a todos los Estados miembros. Tal política de inmigración proactiva debería basarse en el reconocimiento de que las presiones migratorias continuarán y de que una inmigración ordenada puede beneficiar a la UE, a los propios emigrantes y a sus países de origen. En varios Estados miembros se ha iniciado ya la apertura de vías para la inmigración con fines económicos, para cubrir necesidades urgentes tanto de trabajadores cualificados como no cualificados. Dada la actual situación económica y del mercado laboral, la Comisión opina que procede revisar las necesidades a más largo plazo de la UE en su conjunto, para estimar cómo pueden resolverse con los recursos existentes y para definir una política a medio plazo de admisión de nacionales de países terceros, que cubran las necesidades detectadas, de forma gradual y controlada.

Muchos elementos de esta política ya se presentaron en la Comunicación de 1994 sobre las políticas de inmigración y asilo, pero el enfoque actual debe también tener en cuenta la naturaleza cambiante de la propia migración, que se ha convertido en un proceso mucho más flexible de movimiento entre países, en vez de en un flujo unidireccional. Globalmente, los movimientos migratorios cambian de dirección, y suben y bajan dependiendo de la evolución de las situaciones económicas y demográficas de los países de origen y de acogida. Por tanto, para regular con éxito los flujos migratorios y reducir la inmigración ilegal, la UE debe adoptar un enfoque coordinado que tenga en cuenta los distintos aspectos interconectados del sistema migratorio, y trabajar en estrecha colaboración con los países de origen y de tránsito.

Los beneficios de una política más abierta y transparente sobre movimientos migratorios, junto con la coordinación de las políticas diseñadas para reducir los factores de empuje en los países de origen y los esfuerzos redoblados para aplicar la legislación laboral en los Estados miembros, podrían también contribuir a reducir la inmigración ilegal, en

12. "Regularizaciones de inmigrantes ilegales en la Unión Europea", Red académica de estudios jurídicos sobre la normativa de inmigración y asilo en Europa, bajo la supervisión de Philippe de Bruycker; Colección de la Facultad de Derecho, Universidad Libre de Bruselas, 2000.

especial las peores formas de contrabando y tráfico. Los Estados miembros estarán en mejores condiciones para abordar el problema de la migración irregular si cuentan con una amplia gama de políticas de gestión de la migración, que vayan más allá de las medidas destinadas a contener el uso erróneo, supuesto o real, de sus sistemas de asilo. No obstante, la apertura de políticas de admisión legal para los trabajadores migrantes no evitará completamente este problema, y dichas políticas deberán ir acompañadas tanto de medidas adecuadas de lucha contra el contrabando como de sistemas eficaces de concesión de asilo, capaces de identificar a los refugiados de forma expeditiva y exacta, equilibrando así la protección de los refugiados con el control de la inmigración.

Debería subrayarse que tales estrategias no constituyen una política de migración de reemplazo, tal como se propuso en el informe de la ONU sobre la migración de reemplazo como posible medida para contrarrestar el declive demográfico¹³.

Más bien, constituyen un enfoque controlado basado en una evaluación común del desarrollo económico y demográfico de la Unión, y de la situación de los países de origen, y tiene en cuenta su capacidad de acogida.

Al incluir el problema de los trabajadores migrantes en el debate sobre el desarrollo de la política económica y social de la UE, también se proporcionará una oportunidad para reforzar las políticas destinadas a luchar contra el trabajo ilegal y la explotación económica de los emigrantes, situaciones ambas que fomentan la competencia desleal en la Unión. Un corolario de una política de inmigración económica debe ser un mayor esfuerzo por garantizar que los empresarios cumplan la legislación laboral existente respecto de los nacionales de países terceros. La igualdad de salarios y condiciones de trabajo interesa no sólo a los emigrantes, sino a la propia sociedad, que se beneficia a su vez plenamente de la contribución que realizan los emigrantes a la vida económica y social.

Habida cuenta de las diferencias entre los Estados miembros por lo que respecta a los vínculos con los países de origen, la capacidad de acogida, el desarrollo de políticas de integración y las necesidades del mercado de trabajo, la Comisión propone que la mejor manera de lograr una política de inmigración regulada es establecer un marco global a escala de la UE, con normas y procedimientos comunes y un mecanismo para determinar objetivos y orientaciones; marco en el que los Estados miembros desarrollarán y aplicarán sus políticas nacionales.

Marco para una política de inmigración de la UE

Una política de inmigración de la UE ha de tener en cuenta todos los tipos de migración: humanitaria, de reagrupación familiar y económica; y considerar el impacto en los países de origen y de acogida en su con-

13. "Migración de reemplazo: ¿solución para el envejecimiento y la disminución de la población?"
División de población, Departamento de asuntos económicos y sociales, Secretaría de las Naciones Unidas, 21 de marzo de 2000 (ESA/P/WP.160).

junto. Deberá responder a los difíciles debates políticos que se producirán en algunos países, y requerirá un fuerte liderazgo político para contribuir a formar la opinión pública. Al contemplar todos los tipos de migración, tal política deberá presentar un enfoque integrado, que tenga en cuenta el beneficio que supone la diversidad para la sociedad, la necesidad de un marco equilibrado de derechos y obligaciones para los nacionales de terceros países que residan en la Unión, la importancia del apoyo a la integración y las repercusiones en el mercado laboral. La política deberá desarrollarse en un nuevo marco para la cooperación a escala comunitaria, basado en la cooperación, el intercambio de información, y la comunicación, y estará coordinada por la Comisión.

La admisión en la UE por razones humanitarias continuará, con el pleno reconocimiento por los Estados miembros de las obligaciones internacionales de proporcionar protección para los refugiados, los solicitantes de asilo y quienes necesitan protección temporal. Se llevará a cabo un programa para desarrollar un sistema europeo común de asilo, según lo establecido en la sección 2.2. supra. Mientras que muchas personas admitidas en la UE por razones humanitarias regresan a sus países de origen al cambiar la situación de éstos, el debate sobre el número de emigrantes económicos que se necesitan en diversos sectores deberá tener en cuenta el número de personas acogidas a la protección internacional, puesto que pueden utilizarse mejor sus cualificaciones, y de los miembros de las familias admitidos en la UE, que también se incorporarán al mercado laboral.

La admisión de los emigrantes económicos deberá responder claramente a las necesidades del mercado de trabajo, particularmente respecto de los trabajadores muy cualificados, así como de los menos cualificados o los que no tienen cualificación, o los trabajadores temporeros. Las políticas de admisión para los emigrantes económicos deberán permitir que la UE responda rápida y eficientemente a los requisitos del mercado laboral a escala nacional, regional y local, reconociendo la naturaleza compleja y muy cambiante de estos requisitos y por tanto, la necesidad de una mayor movilidad entre los Estados miembros para los migrantes entrantes. Tales políticas deberán respetar asimismo las disposiciones pertinentes del derecho comunitario existente y los acuerdos bilaterales y multilaterales vigentes entre la Comunidad, o la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los terceros países por otra parte¹⁴.

El principio subyacente de una política de inmigración de la UE debe ser que las personas admitidas deberán disfrutar básicamente de los mismos derechos y responsabilidades que los ciudadanos de la UE, pero que éstos podrán ampliarse y relacionarse con la duración de la estancia pre-

14. En especial, en virtud del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS), la CE y sus Estados miembros se han comprometido a permitir a los nacionales de terceros países que realicen actividades económicas en la UE con arreglo a los calendarios que permiten la presencia de personas físicas sin requerir una "prueba de las necesidades económicas" para la prestación de servicios en casos específicos. Los compromisos futuros se acordarán en las negociaciones del AGCS 2000.

vista en las condiciones de entrada¹⁵. La Comisión ha presentado y propuestas sobre los derechos de prestación de servicios en la UE para los nacionales de terceros países legalmente establecidos en un Estado miembro¹⁶. Las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 13 del Tratado de Amsterdam para contrarrestar el racismo y la xenofobia deben aplicarse con rigor, y las medidas para la integración de los emigrantes en nuestras sociedades deben por tanto considerarse como el corolario esencial de la política de admisión. Al mismo tiempo, deberá intensificarse la lucha contra la inmigración ilegal, dando prioridad a la lucha contra el tráfico y el contrabando.

Finalmente, la política deberá desarrollarse y aplicarse en colaboración con los países de origen y de tránsito.

Admisión de emigrantes

• Evaluación de los niveles adecuados de inmigración

Habida cuenta de la dificultad de evaluar las necesidades económicas, no se trata de fijar objetivos europeos detallados. La responsabilidad para decidir sobre las necesidades de las diversas categorías de trabajadores migrantes debe seguir correspondiendo a los Estados miembros. Sin embargo, se establecerá un nuevo proceso basado en la cooperación, el intercambio de información, y la comunicación.

En tal situación, se puede pedir a los Estados miembros que elaboren informes periódicos en dos partes. La primera, revisará el desarrollo y el impacto global de la política de inmigración en el período anterior, incluyendo el número de nacionales de terceros países admitidos en las distintas categorías y su situación en el mercado de trabajo. La segunda, establecerá las intenciones de los Estados miembros respecto de la inmigración, incluyendo una proyección de los emigrantes que desearían admitir e indicando el nivel de cualificación requerido. La necesidad de un enfoque flexible respecto a las cambiantes necesidades económicas sugiere la inviabilidad de las cuotas, y por tanto, será preferible un sistema adecuado de objetivos orientativos. Se tendrán muy en cuenta las necesidades del mercado de trabajo, pero también se tendrán en cuenta los acuerdos existentes con los países de origen y otros factores diversos (por ejemplo, la aceptación pública de más trabajadores migrantes en el país en cuestión, los recursos disponibles para la acogida y la integración, las posibilidades de adaptación social y cultural, etc.).

Para la elaboración de estos informes, los Estados miembros tendrán que consultar ampliamente y trabajar en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, así como con las autoridades regionales y locales y los demás actores interesados en la integración de los emigrantes. Los

15. Así sucede ya por lo que respecta a la legislación laboral para los nacionales de determinados terceros países, como Turquía, Marruecos y los países de Europa Central y Oriental (PECO) en el marco de Acuerdos específicos de asociación o cooperación de la UE con los países en cuestión.

16. COM (1999) 3 final de 27.01.99.

informes seguirán una estructura comúnmente acordada a fin de permitir que la Comisión elabore una síntesis que se presentará al Consejo. Tras un debate, el Consejo fijará los principios del enfoque común que deberá aplicarse en el período siguiente. En este proceso, la Comisión y el Consejo deberán tener en cuenta los progresos realizados en la aplicación de la estrategia europea del empleo y su impacto en las condiciones del mercado de trabajo de la Unión. La Comisión se encargará de la supervisión y evaluación regulares de la política, incluyendo su impacto en los países de origen.

- *Definición de un marco jurídico común para la admisión*

Según lo anunciado en el Marcador, la Comisión adoptará a principios del próximo año propuestas de directivas sobre las condiciones de entrada y residencia en la UE de los nacionales de terceros países con el fin de trabajar por cuenta ajena, por cuenta propia o realizar actividades no remuneradas, o estudiar o seguir una formación profesional. La Comisión ya ha financiado estudios comparativos sobre las condiciones de admisión y residencia de nacionales de terceros países, que proporcionan una visión global de la legislación y prácticas de los Estados miembros.

Para presentar sus propuestas, la Comisión se propone establecer un marco jurídico coherente que tenga en cuenta conceptos que ya se han aplicado con éxito en los Estados miembros. El marco determinará las condiciones y los procedimientos básicos que deben aplicarse, dejando a cada Estado miembro la responsabilidad de adoptar *medidas nacionales* sobre admisión de nacionales de terceros países, basadas en los criterios establecidos en las directivas. La consulta preliminar con los Estados miembros, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales precederá a la adopción de las propuestas por la Comisión. Este enfoque se basará en los siguientes principios:

Transparencia y racionalidad: establecer claramente las condiciones bajo las cuales los nacionales de terceros países pueden entrar y permanecer en la UE como trabajadores por cuenta ajena o propia; establecer sus derechos y obligaciones; y garantizar que tengan acceso a esta información y que existan mecanismos para comprobar que se aplica correctamente. Esto puede implicar, entre otros, el establecimiento de disposiciones para facilitar la rápida adopción de decisiones sobre las solicitudes individuales de admisión, tanto en interés del candidato como de la empresa que desea contratar, sobre la base de criterios objetivos y comprobables. Una disposición general sobre el *acceso a la información* aumentaría considerablemente la transparencia.

Distinción de derechos en función de la duración de la estancia. El principio de que la duración de la residencia influye en los derechos de la persona en cuestión tiene una larga tradición en los Estados miembros, y en las conclusiones de Tampere se hace referencia a esto. Además, el responder a las necesidades del mercado de trabajo significa que debe facilitarse la admisión a una amplia gama de trabajadores, tanto cualificados como no cualificados, y garantizar una respuesta rápida y flexible. El caso de los estudiantes se puede considerar por separado, estableciendo disposiciones especiales para los nacionales de

terceros países que hayan estudiado durante varios años en la UE, previendo para ellos un acceso más fácil al mercado de trabajo de la UE. Sin embargo, está claro que deben proporcionarse unos derechos mínimos a los emigrantes a su llegada, con el fin de promover su integración en la sociedad. La Comunidad deberá estudiar cómo puede ampliarse este núcleo de derechos en función de la duración de la estancia, con objeto de lograr disposiciones comparables en la Unión.

La legislación de la UE debería por tanto prever un sistema global **flexible** basado en un número limitado de situaciones diseñadas para **facilitar** el acceso de los emigrantes económicos, en vez de crear obstáculos a su admisión. El objetivo debe ser proporcionar un estatus jurídico seguro a los trabajadores temporales que deciden volver a sus países de origen, proporcionando al mismo tiempo una vía hacia un estatuto permanente para los que desean permanecer y que cumplen ciertos requisitos. Una opción sería comenzar con un permiso de trabajo temporal, con disposiciones especiales para determinados tipos de trabajadores temporales, trabajadores transfronterizos y trabajadores de empresas destinados en otro país. Este permiso podría ser renovable, e iría seguido de un permiso de trabajo permanente, una vez transcurrido un número de años que habría que determinar, con la posibilidad de alcanzar un estatuto de residencia a largo plazo pasado un período determinado. Se necesitaría un acuerdo sobre los derechos y las obligaciones correspondientes a cada etapa, basado en el principio de igualdad de trato con los nacionales. Estos derechos y obligaciones deberán ser acumulativos, culminando con los de los residentes a largo plazo. Teniendo en cuenta las mejores prácticas, los detalles del sistema se elaborarán en estrecha consulta con los Estados miembros, que serán responsables de aplicar las políticas nacionales de admisión dentro del marco general.

Procedimientos de aplicación y evaluación. Los procedimientos de aplicación deberán ser claros y sencillos. Su iniciación en el país de origen, en cooperación con los gobiernos, los organismos internacionales, las ONG y las autoridades regionales y locales, podrán mejorar la eficacia de los procedimientos de supervisión, la transparencia de los procedimientos y la información disponible para los potenciales emigrantes, respetando simultáneamente el derecho de los empresarios a elegir. No obstante, se admite que muchos potenciales emigrantes laborales se presentarán para los empleos, habiendo sido ya admitidos en un Estado miembro por otra razón; la expedición de un visado para personas en búsqueda de trabajo puede ayudar a regular y controlar estas prácticas.

Facilitar la disponibilidad de información. El uso más extenso de la nueva tecnología de las comunicaciones podrá servir para proporcionar información sobre oportunidades de trabajo, condiciones de trabajo, etc. Podría crearse y mantenerse un punto europeo de información (por ejemplo, un sitio Internet), que contenga información completa relativa a la admisión de nacionales de terceros países en cada Estado miembro, y que proporcione información de contacto de las autoridades nacionales competentes para recibir solicitudes de permisos de conformidad con las directivas. También podría considerarse la expedición de un visado especial para buscadores de trabajo de terceros países.

Para que la industria europea, particularmente las pequeñas y medianas empresas, pueda contratar, en caso de auténtica necesidad, con éxito y rápidamente a trabajadores de terceros países, los empresarios necesitan un instrumento práctico para demostrar que existe una carencia concreta en el mercado laboral de la UE. Una manera de abordar este problema sería prever la realización de una «prueba de las necesidades económicas», en caso de que se publique una vacante específica por medio de los servicios de empleo de varios Estados miembros durante un período determinado (por ejemplo, por medio de la red europea de servicios de empleo (EURES)), y no se encuentre ningún candidato adecuado entre los candidatos de la UE o las personas privilegiadas en virtud de acuerdos internacionales¹⁷.

Integración de los nacionales de terceros países

El Consejo Europeo en Tampere destacó la importancia del trato justo de los nacionales de terceros países; así pues, una política de inmigración de la UE deberá incorporar medidas para garantizar que los emigrantes se beneficien de condiciones de vida y de trabajo comparables a los de los nacionales del país de acogida. Si no se aportan los recursos necesarios para asegurar la integración de los emigrantes y sus familias, se exacerbarán a largo plazo los problemas sociales que pueden llevar a la exclusión y problemas relacionados, como la delincuencia. Mientras que muchos emigrantes residentes legalmente se han integrado con éxito y contribuyen en gran medida al desarrollo económico y social de los países de acogida, la exclusión social afecta a los emigrantes de forma desproporcionada, y éstos son a menudo víctimas del racismo y la xenofobia. El marco jurídico y otras acciones propuestas por la Comisión para luchar contra la discriminación y la xenofobia deberán complementarse con programas específicos de integración a escala nacional, regional y local. En sus propuestas para 2001, la Comisión invita a los Estados miembros, mediante la nueva directriz de empleo 7, a cubrir las necesidades de los grupos desfavorecidos, incluidos los trabajadores emigrantes ya residentes en la Unión, por lo que se refiere a su integración en el mercado laboral, y a establecer objetivos nacionales a estos efectos en función de la situación nacional¹⁸.

No obstante, es también esencial crear una sociedad de buena acogida y reconocer que la integración es un proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida. La Unión Europea es por su propia naturaleza una sociedad pluralista enriquecida por una variedad de tradiciones culturales y sociales, que en el futuro llegarán a ser aún más diversas. Por tanto es necesario que exista un respeto por las diferencias culturales y sociales, pero también por nuestros principios y valores fundamentales comunes: el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana, la apreciación del valor del pluralismo y el reconocimiento de que la pertenencia a la sociedad se basa en

17. Casos específicos según el acuerdo AGCS: trabajadores de empresas transferidos a otro país, visitantes de empresas y prestación de servicios procedentes del exterior de la UE.

18. Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001.

una serie de derechos, pero incluye responsabilidades para todos sus miembros, ya sean nacionales o inmigrantes. La igualdad respecto a las condiciones de trabajo y el acceso a servicios, junto con la concesión de derechos cívicos y políticos a los migrantes residentes a largo plazo, conlleva dichas responsabilidades y promueve la integración. Al coordinar sus esfuerzos para garantizar que los patronos respeten la normativa laboral relativa a los nacionales de terceros países, los Estados miembros contribuirán considerablemente al proceso de integración, que revestirá especial importancia para atraer a los emigrantes a puestos muy cualificados para los que existe una competencia a escala internacional. A este respecto, la Comisión ya ha presentado propuestas relativas a los derechos de los trabajadores nacionales de terceros países y de los operadores independientes legalmente establecidos en un Estado miembro, respecto a la libre prestación de servicios en la UE.

La Carta de derechos fundamentales 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 emigrantes adquirir esta ciudadanía una vez transcurrido un período mínimo de años, podría ser una garantía suficiente para que muchos emigrantes se establezcan con éxito en la sociedad, o podría ser un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión.

Las políticas tendentes a una buena integración han de comenzar cuanto antes después de la admisión, y basarse en gran medida en la colaboración entre los emigrantes y la sociedad de acogida. Los líderes políticos deben crear las condiciones necesarias para la aceptación de la diversidad en la que deben basarse las políticas de integración. Para promover la integración, podrían desarrollarse paquetes de integración para todos los emigrantes nuevos, adaptados a sus necesidades individuales (podrían incluirse la formación lingüística, la información sobre estructuras políticas y sociales, el acceso a servicios, etc. con especial atención a las necesidades de las mujeres y los niños migrantes). No obstante, hay que reconocer que la integración es un proceso a largo plazo y que es necesario prestar especial atención a los emigrantes de segunda generación, incluidos los nacidos en la UE, con el fin de garantizar que los problemas no conduzcan a la exclusión social y a la delincuencia. En este contexto, las mujeres y la familia deberían ser un importante objetivo de las políticas de integración.

Si bien la integración es fundamentalmente función de los Estados miembros, los Gobiernos deberán compartir esta responsabilidad con la sociedad civil, especialmente en el nivel local, que es donde deben aplicarse las medidas de integración. La clave del éxito se encuentra en el establecimiento de medidas en niveles muy bajos, basadas en asociaciones entre los muchos actores que deben participar: las autoridades regionales y locales y sus líderes políticos, especialmente los de las ciudades más grandes donde se establecen muchos emigrantes, las personas que imparten formación, atención sanitaria y asistencia social, la policía, los medios de comunicación, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y los propios emigrantes y sus asociaciones. Cada uno tiene un papel que desempeñar en el diseño y la aplicación de los programas de integración, que deberán contar con los recursos adecuados.

Un enfoque tan horizontal requiere una coordinación a escala nacional y local, y la UE podría contribuir desarrollando una estrategia pedagógica, promoviendo el intercambio de información y buenas prácticas, especialmente en el nivel local, y desarrollando directrices o normas comunes sobre medidas de integración. Podría desarrollarse un programa de acción comunitaria para fomentar la integración de los nacionales de terceros países, dirigido a mejorar la comprensión de los problemas en cuestión, mediante la evaluación de prácticas, el desarrollo de objetivos y otros indicadores, el fomento del diálogo entre los actores, y el apoyo a redes europeas y el fomento de actividades dirigidas a suscitar la conciencia pública.

Información, investigación y supervisión

Se necesita más información sobre los flujos migratorios y los patrones de migración dentro y fuera de la UE, incluida la inmigración ilegal; sobre la función de los emigrantes en el mercado laboral; y sobre el impacto global de la migración (incluidos sus aspectos sociales, culturales y políticos) en la UE y en los países de origen y de tránsito. La propia política de inmigración de la UE deberá ser estrechamente supervisada y evaluada. Deberán continuarse los esfuerzos para mejorar la comparabilidad de las estadísticas sobre migración y para apoyar la investigación comparativa sobre la migración. Tal como ha sugerido ya el Parlamento Europeo, deberá estudiarse la posibilidad de reforzar el trabajo de las redes de investigación y datos existentes, y establecer un objetivo europeo. Tal red europea podría coordinar las actividades en curso en los distintos Estados miembros y promover nuevas investigaciones, tanto en la UE como en los países de origen.

La Comisión es consciente de la necesidad de mejorar la recogida y el análisis de las estadísticas sobre migración y asilo, y participará activamente en el debate en curso sobre las maneras de mejorarlo. En este contexto, se estudiará el establecimiento de una base jurídica para la recogida y el análisis de datos estadísticos en estos campos.

Conclusiones y seguimiento

Ejecutar el mandato de Tampere supone hacer una evaluación de los flujos migratorios presentes y futuros hacia la UE, en el contexto del desarrollo de una política común sobre asilo e inmigración que tenga en cuenta los cambios demográficos, la situación del mercado laboral y las presiones migratorias de los países y las regiones de origen de los emigrantes.

Habida cuenta del declive demográfico, que llegará a ser cada vez más importante en la UE durante los próximos 25 años, y de las sólidas perspectivas económicas actuales y la creciente escasez de la formación en el mercado laboral, es necesario desarrollar una política común para la admisión controlada de los emigrantes económicos a la UE, como parte de una política global de inmigración y asilo para la Unión. Sin perjuicio de la realización de reformas estructurales mediante la estrategia europea del empleo, y en el contexto de una estrategia política tendente a un mayor crecimiento, mayor empleo y una sociedad más cohesiva, la Comisión opina que, si bien la inmigración nunca será una solución por sí misma a los problemas del mercado laboral, los emigrantes pueden contribuir posi-

vamente al mercado de trabajo, al crecimiento económico y a la continuidad de los sistemas de protección social. No obstante, hay que tener en cuenta que la inmigración es un fenómeno pluridimensional con repercusiones legales, sociales, culturales y económicas. Así pues, el desarrollo de una política común implica definir una combinación de políticas apropiada. La Comunicación establece un marco para la regulación y la gestión de tal política común.

En este marco, la Comisión propone un procedimiento para la coordinación a escala comunitaria, basado en una evaluación realizada por los Estados miembros, en consulta con los interlocutores sociales y quienes participan en la integración de los emigrantes, con la presentación de informes periódicos de los que se desprendería una política global para la UE sobre la admisión de nuevos emigrantes, que sería aprobada por el Consejo. Este enfoque abierto se justifica por el hecho de que una gestión eficaz de la migración debe basarse en la colaboración, debido a la importancia de un enfoque horizontal de los distintos elementos.

Esta política debe ir acompañada de programas de integración amplios y a largo plazo, desarrollados a través de asociaciones en las que participen autoridades nacionales, regionales y locales y la sociedad civil, con el fin de maximizar los efectos positivos en términos de empleo, resultados económicos y cohesión social en un marco claro de derechos y obligaciones. En este contexto, deberá hacerse un uso concertado de los instrumentos de política comunitaria disponibles (por ejemplo, las medidas de lucha contra la discriminación y las medidas de inclusión social introducidas de conformidad con los artículos 13 y 137 del Tratado de Amsterdam, la estrategia de empleo, el Fondo Social Europeo y otras iniciativas comunitarias tales como EQUAL y URBAN). Con el fin de apoyar esta política, la Comisión deberá desempeñar un papel en el fomento de las acciones a escala local y nacional y el intercambio de buenas prácticas.

El cambio a una política de inmigración dinámica requerirá un liderazgo político fuerte y un compromiso claro hacia el fomento de sociedades pluralistas y la condena del racismo y la xenofobia. Será necesario poner de relieve los beneficios de la inmigración y de la diversidad cultural y, al comentar cuestiones relacionadas con la inmigración y el asilo, evitar un lenguaje que pueda incitar al racismo o agravar tensiones entre comunidades. Los responsables políticos deberán demostrar su apoyo a las medidas de fomento de la integración de los emigrantes recién llegados y sus familias, y promoverán el reconocimiento y la aceptación de las diferencias culturales en un marco claro de derechos y obligaciones. Los medios de comunicación también tienen una gran responsabilidad a este respecto, en su función de educadores de la opinión pública.

La Comisión propone desarrollar un marco jurídico común para la admisión de nacionales de terceros países, en consulta con los Estados miembros, basado en los principios de transparencia, racionalidad y flexibilidad. El estatuto jurídico concedido a los nacionales de terceros países se basaría en el principio de proporcionar conjuntos de derechos y responsabilidades sobre una base de igualdad con los nacionales, pero diferenciados en función de la duración de la estancia, previendo al mismo tiempo la progresión hacia un estatuto permanente. A más largo plazo, esto podría ampliarse hasta el ofreci-

miento de una forma de ciudadanía cívica, basada en el Tratado CE e inspirada por la Carta de derechos fundamentales, consistente en un conjunto de derechos y obligaciones ofrecidos a los nacionales de terceros países.

La colaboración con los países de origen y tránsito se considera esencial para la regulación de los flujos migratorios. Será necesario desarrollar políticas de cooperación diferenciadas con los distintos tipos de países de origen (por ejemplo, países solicitantes, países que forman parte de programas regionales financiados por la Comunidad, y otros países). A más largo plazo, esta colaboración deberá también contribuir a atenuar los efectos de la emigración, por medio de esfuerzos coordinados para promover el desarrollo en los países afectados, particularmente movilizando a los propios emigrantes en este proceso. Asimismo, proporcionará apoyo para los nuevos modelos de movilidad que están desarrollando y facilitará los contactos de los emigrantes con sus países de origen, así como su participación en el desarrollo de estos países.

Esta política de inmigración más abierta y transparente deberá ir acompañada de un refuerzo de los esfuerzos para luchar contra la inmigración ilegal, y especialmente el contrabando y el tráfico, no sólo a través de una mayor cooperación y consolidación de los controles fronterizos, sino también garantizando la aplicación de la legislación laboral respecto a los nacionales de terceros países.

Dada la naturaleza compleja de los problemas en cuestión, y la necesidad de garantizar la participación de un amplio conjunto de actores en la aplicación de tal política, la Comisión propone enviar esta Comunicación al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social para que emitan un dictamen, y distribuirla ampliamente, para que sea debatida, entre las autoridades nacionales y regionales, los interlocutores sociales, el sector económico e industrial, y las organizaciones internacionales y no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la migración y las asociaciones de migrantes.

Se ha propuesto que los resultados de este debate se discutan en una conferencia que deberá celebrarse bajo la Presidencia belga en la segunda mitad de 2001, y que las conclusiones de esta conferencia se presenten para su debate en el Consejo, que se reunirá en Bruselas a finales de 2001, y que también considerará una revisión a medio plazo sobre la aplicación del programa de Tampere.

Anexo 1

El contexto demográfico y económico

- *El contexto demográfico*

En la década de los 90, la población mundial aumentó más rápidamente que nunca, alcanzando 6.000 millones en 1999, y la ONU estima que en la actualidad, cerca de 150 millones de personas (el 2,5% de la población mundial) viven fuera de su país de origen. Se espera que la población mun-

dial continúe aumentando al menos a corto plazo, y también se estima que las mejoras en la comunicación, junto con la persistencia de las disparidades económicas, los conflictos y los factores ecológicos, asegurarán que los movimientos migratorios continúen oscilando durante el siglo XXI.

La situación demográfica de la UE también ha cambiado considerablemente, pero en contraste con la situación mundial global, destacan particularmente dos tendencias: la ralentización del crecimiento de la población y un acusado aumento de la edad media de la población. Las cifras preparadas por EUROSTAT muestran que entre 1975 y 1995, la población de la UE creció de 349 a 372 millones de personas, y que la proporción de personas de la tercera edad (mayores de 65 años) aumentó del 13% al 15,4%. EUROSTAT calcula que entre 1995 y 2025 la población de la UE15 crecerá más lentamente, de 372 a 386 millones, comenzando posteriormente a disminuir. Sin embargo, la población activa (personas de edad comprendida entre los 20 y los 64 años) comenzará a disminuir en los próximos 10 años (de 225m en 1995 a unos 223m previstos para 2025), mientras que la población mayor de 65 continuará aumentando y se espera que alcance el 22,4% en 2025.

La tendencia general entre todos los países de Europa Central y Oriental es de un crecimiento de la población incluso más lento que el de la UE15 durante el primer trimestre de este siglo¹⁹. En conjunto, los países que se adhieran experimentarán un envejecimiento de la población similar al de la UE15. El esperado descenso de la población activa planteará, en la mayoría de estos Estados, retos similares a los que se enfrenta la UE15. Sin embargo, las repercusiones de las tendencias demográficas también dependerán de la velocidad de la recuperación económica y de las condiciones del mercado de trabajo de estos países. Las disparidades regionales entre las zonas urbanas y rurales se agudizarán de forma especial en algunos de ellos. Tales disparidades son también una característica de la UE15, donde algunos países (D, I y S) han incorporado ya el crecimiento natural negativo (nacimientos menos muertes), mientras que otros (FIN, F, IRL y NL) continuarán experimentando un crecimiento natural relativamente elevado durante algunos años²⁰. Sin embargo, en el conjunto de la UE, la migración neta se ha convertido en el principal componente del crecimiento de la población²¹.

Las cifras de Eurostat muestran que la migración neta hacia la UE ha disminuido rápidamente en la pasada década, tras alcanzar a principios de la década de los 90 su punto máximo con más de 1 millón al año, antes de empezar a subir de nuevo y llegar a más de 700 000 en 1999²². Entre 1990 y 1998, la media del índice de migración neto de la UE fue del 2,2 por cada 1000 habitantes, frente al 3 de Estados Unidos, el 6 de

19. Informe Demográfico 1997, DG Empleo y Asuntos Sociales, p.29.

20. Documento de trabajo Eurostat sobre Tendencias de la población nacional y regional en la Unión Europea, 3/1999/E/nº, p.39.

21. Ídem, página 16.

22. Cifras de Eurostat. En estas cifras sobre la migración neta (diferencia entre inmigración y emigración en un año concreto) también se tiene en cuenta el efecto de los nacimientos y muertes en el año en cuestión.

Canadá, y cerca del 0 de Japón. Estos flujos están integrados ahora por una mezcla de personas: buscadores de asilo, desplazados y personas que buscan protección temporal, miembros de la familia que vienen a reunirse con los emigrantes ya establecidos en la UE, emigrantes en busca de trabajo y un número creciente de emigrantes que trabajan en empresas. La reagrupación familiar y la existencia de comunidades étnicas de los países de origen en un país de acogida concreto, se han convertido en factores importantes del tamaño y dirección de estos flujos. Los flujos se han hecho más flexibles; en particular han aumentado los movimientos a corto plazo y transfronterizos, con un patrón complejo de personas que entran y salen de la Unión.

Un informe reciente de la ONU, basado puramente en consideraciones demográficas²³, sugiere que la migración sustitutiva podría ser un factor importante para solucionar los problemas causados por el envejecimiento y la disminución de la población en Europa. La Comisión opina que, si bien la creciente migración legal no puede considerarse por sí misma a largo plazo como una manera eficaz para compensar los cambios demográficos, puesto que los emigrantes una vez establecidos tienden a adoptar el modelo de fertilidad del país de acogida, podría, a corto plazo, constituir un elemento importante en el crecimiento de la población, que podría acompañar a otras respuestas al cambio demográfico, tales como políticas familiares más favorables. Asimismo, el aumento de la inmigración no constituirá por sí mismo un modo eficaz a largo plazo para hacer frente a los desequilibrios del mercado de trabajo, incluida la escasez de mano de obra cualificada, que deberá resolverse con una estrategia global de políticas estructurales en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y del empleo. Sin embargo, la inmigración controlada puede contribuir a aliviar la escasez del mercado laboral, siempre que tenga lugar en el contexto de una estrategia estructural global.

- *El contexto económico y la situación del mercado de trabajo de la UE*

Las perspectivas macroeconómicas de la UE son actualmente las mejores desde hace unos años, con bajos tipos de inflación e interés, déficits públicos reducidos y una balanza de pagos saludable. Los beneficios para la economía de la introducción del euro y de la realización del mercado interior están llevando a un mayor crecimiento y creación de empleo, con el consiguiente descenso del desempleo.

El proceso iniciado por el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 ha establecido un marco ambicioso para la coordinación de las políticas de la UE en el ámbito del empleo. De acuerdo con el artículo 126 del Tratado de Amsterdam, los Estados miembros aplicarán sus políticas de empleo de forma coherente con las orientaciones generales de la política económica elaborada cada año por el Consejo. A la luz de estas orientaciones, los Estados miembros elaborarán planes de acción nacionales cuya aplicación será supervisada regularmente por la Comisión y el Consejo.

²³. "Migración sustitutiva: ¿solución para el envejecimiento y el declive

En el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, se resaltaron varias deficiencias de la economía de la UE, especialmente el gran número de desempleados, puesto que si bien la tasa de desempleo ha descendido hasta una media del 9,2% en 1999, sigue siendo superior a 15 millones²⁴. El mercado laboral se caracteriza por la insuficiente participación de las mujeres y personas de la tercera edad en la población activa, y por el desempleo estructural a largo plazo, con marcadas diferencias regionales. El Consejo Europeo puso de relieve los problemas causados por el subdesarrollo del sector de los servicios, especialmente en las áreas de las telecomunicaciones y de Internet, así como la creciente insuficiencia de las cualificaciones, especialmente en cuanto a tecnología de la información, donde cada vez hay más puestos de trabajo sin cubrir. El Consejo Europeo también señaló la necesidad de modernizar los sistemas de protección social, y en especial garantizar su sostenibilidad de cara a una población que envejece²⁵. La adaptación de los sistemas de pensiones, destinados a fomentar formas más graduales de jubilación que incluyan formas flexibles de trabajo y ocio para los más mayores, también animará a las personas, que en la actualidad gozan por lo general de mejor salud y de condiciones de trabajo más fáciles que sus abuelos, a trabajar más tiempo. Al establecer sistemas de pensiones menos sensibles a los cambios demográficos, compartiendo la responsabilidad más ampliamente entre el Gobierno, los interlocutores sociales y los individuos, se reducirá también la dependencia de la población activa. La Estrategia europea de empleo está empezando a abordar estas cuestiones.

En Lisboa, el Consejo estableció un nuevo objetivo estratégico para la UE durante la próxima década, a saber: que se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica, capaz de sostener el crecimiento económico y de crear más y mejores puestos de trabajo, con mayor cohesión social. A estos efectos, se adoptó una estrategia global con el objetivo de aumentar en este período el nivel de empleo global desde una media del 61% en 2000 a cerca del 70% en 2010, y para las mujeres del 51% a más del 60%. De esta manera, se reforzaría también la continuidad de los sistemas de protección social existentes. La Comisión opina que las estrategias actuales reducirán los efectos del envejecimiento de la población en la UE y el nivel de dependencia entre los que trabajan y los jubilados.

El Informe conjunto sobre el empleo de 2000²⁶ ilustra los progresos que se han hecho, aumentando el nivel de empleo hasta el 62,2% en 1999. También resalta las áreas donde se necesitan más esfuerzos e informa acerca del preocupante aumento de la escasez de mano de obra cualificada y de la falta de adecuación entre oferta y demanda de trabajo. Si bien este problema se está agudizando en algunos sectores que emplean trabajadores muy cualificados, esenciales para el desarrollo de una economía basada en el conocimiento, la escasez en las áreas tradiciona-

24. El índice ha continuado disminuyendo en 2000 y actualmente es del 8,4%, lo que supone algo más de 14 millones de desempleados.

25. "Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables" (COM (2000) 622).

26. COM(2000)551 final.

les que exigen poca cualificación, tales como la agricultura y el turismo, continúa incluso donde existen altos niveles de desempleo, a pesar de los esfuerzos por luchar contra este fenómeno. Esta escasez podría amenazar la competitividad de la UE en la economía global.

De hecho, la capacidad de los diferentes países y regiones de la UE para compensar los efectos demográficos y movilizar recursos laborales no utilizados varía considerablemente, y la migración, especialmente a corto y medio plazo, contribuirá a compensar estos problemas, como elemento de la estrategia global para promover el crecimiento y reducir el desempleo. Mientras que ya existen procedimientos en la UE para coordinar políticas en diversas áreas, con el fin de facilitar el funcionamiento del mercado único, especialmente la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y trabajadores de la UE y otros ciudadanos, aún no se ha prestado suficiente atención al papel de los nacionales de terceros países en el mercado de trabajo de la UE, que dada su creciente importancia, es un problema que debe abordarse ahora.

- *La situación de los migrantes en el mercado de trabajo de la UE*

Al revisar la situación de los emigrantes en el mercado laboral de la UE, se observa, desde mediados de los años 80, una polarización cada vez mayor entre las situaciones de los inmigrantes cualificados y los no cualificados. El número de trabajadores inmigrantes sin cualificación alguna o con escasa cualificación ha aumentado desde 1992 en los casos en que cubren una demanda, por ejemplo en los sectores agrícola, de la construcción, de los servicios personales y domésticos y el trabajo estacional del turismo (industria hotelera y de restauración), así como en algunos sectores de la fabricación. En cuanto a los trabajadores cualificados, hay ahora una nueva voluntad de contratar inmigrantes con cualificaciones especiales en el mercado de trabajo, para cubrir las demandas que no pueden ser cubiertas por la mano de obra existente, ni siquiera en sectores con un elevado índice de desempleo. Al mismo tiempo, la competencia global para este personal cualificado es cada vez más fuerte (por ejemplo, en el sector de las TI).

Si bien no se dispone de muchos datos sobre los emigrantes recién llegados, en parte por el gran número de trabajadores irregulares y clandestinos que se supone trabajan en diversos Estados miembros, los datos oficiales (Informe sobre la mano de obra en Europa) sugieren que los índices de empleo suelen ser más desfavorables para los emigrantes de primera generación, y especialmente las mujeres, que para el conjunto de la población. Recientes estudios de la OIT sobre discriminación étnica en el mercado de trabajo muestran niveles de discriminación estadísticamente importantes en diversos Estados miembros. Más aún, las poblaciones migrantes suelen contar con un índice de abandono escolar mayor que la población indígena. Esto puede reflejar a menudo dificultades con el lenguaje, especialmente para los recién llegados, pero también problemas asociados con la integración en el sistema educativo.

En los últimos años, varios estudios han intentado evaluar el impacto económico de la inmigración legal en distintos Estados miembros, especialmente Alemania, Dinamarca y Austria. Estos estudios indican que, mientras que existen efectos tanto positivos como negativos, especialmente a nivel local, éstos tienden a compensarse, y que globalmente, los inmigrantes inciden de manera positiva en el crecimiento económico, y no suelen suponer una carga para el Estado del bienestar. La opinión de que la inmigración contribuye al desempleo no se confirma en estos estudios, que muestran, por el contrario, que los emigrantes suelen realizar trabajos que han permanecido sin cubrir incluso existiendo un alto nivel de desempleo en la población local. Esto refleja la situación de estudios anteriores en EE.UU., Canadá y Australia, donde ha constituido una justificación para continuas políticas de inmigración que intentan atraer cuotas anuales de emigrantes a sectores específicos. Evidentemente, es difícil evaluar el impacto de los emigrantes irregulares que trabajan en la UE, puesto que su número y paradero no puede estimarse con ninguna precisión. Si bien éstos emigrantes contribuyen a la economía a corto plazo, al igual que los emigrantes legales poco cualificados en muchas áreas, su presencia puede también estorbar la puesta en práctica de los cambios estructurales necesarios para el crecimiento a largo plazo.

Los beneficios económicos serán más positivos respecto de los inmigrantes muy cualificados que cubren una necesidad, que respecto de aquellos con un bajo nivel de cualificación, que en algunos casos, podrán competir con los trabajadores nacionales para conseguir un puesto. En los sectores donde se requieren niveles más bajos de cualificación (por ejemplo, la agricultura y sectores relacionados, catering y limpieza) es donde tiende a encontrar empleo la mayoría de los inmigrantes indocumentados, a menudo con salarios inferiores a los de la mano de obra local, y a veces en condiciones que pueden llevar a la explotación y al malestar social. Por otra parte, la concentración regional y sectorial de inmigrantes puede significar que representan una fuerza importante en la economía local.

Mientras que las dificultades en algunos de los sectores que tradicionalmente han atraído a emigrantes (especialmente la construcción, la explotación minera y la fabricación) han contribuido a niveles más altos de desempleo entre los emigrantes que entre los nacionales en algunos países, existen también pruebas de que los emigrantes han demostrado estos últimos años ser más flexibles al abordar estos problemas, en especial trasladándose al sector de los servicios y creando sus propias pequeñas empresas. También se da el caso de aumentos globales de la productividad en sectores que emplean a inmigrantes y en sectores relacionados. En el sector agrícola, en algunos sectores fabriles y en algunos servicios se calcula que la escasez de inmigrantes tendría consecuencias negativas²⁷.

27. "Evaluación de la posible presión migratoria y su repercusión en el mercado de trabajo tras la ampliación de la UE a Europa central y oriental, parte 1, John Salt y otros, Research Report RR13, Departamento de educación y empleo, Reino Unido, diciembre de 1999.

En cuanto a los sistemas de seguridad social, la presencia de emigrantes de trabajo legales y de sus familias puede, a corto plazo, ser un factor positivo frente a una población en vías de envejecimiento y declive, aunque pueda haber costes iniciales de establecimiento. La disponibilidad de medidas efectivas de integración para nacionales de terceros países, que les garanticen unas buenas condiciones de vida y de trabajo, reforzará su contribución socioeconómica a la sociedad de acogida. La ausencia de tales políticas, que lleva a la discriminación y a la exclusión social, puede dar lugar finalmente a mayores costes a largo plazo para la sociedad.

Anexo 2

Descripción de propuestas de la comisión, recientes o previstas, relativas a la política de inmigración

Propuesta de reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) No. 1408/71, en lo relativo a su ampliación a nacionales de terceros países (COM (97) 561 final (presentada en 1997)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) No. 1612/68 del Consejo, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (COM (98) 394 final (presentada en 1998)

Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (Directiva 2000/43, DO L 180 19/7/2000, adoptada en junio de 2000)

Directiva sobre la discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual (COM (99) 565 final) (presentada en octubre de 1999)

Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación 2001-2006 (COM (2000) 649) (adoptada en octubre de 2000)

Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (presentada en diciembre de 1999) versión modificada en octubre de 2000

Directiva relativa a la situación de los nacionales de terceros países que son residentes a largo plazo en un Estado miembro (febrero de 2001)

Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia con fines de estudio o formación profesional (primera mitad de 2001)

Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia con el fin de realizar actividades no remuneradas (primera mitad de 2001)

Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia con el fin de realizar actividades económicas por cuenta ajena y por cuenta propia (primera mitad de 2001)

Movilización para la recopilación de estadísticas relativas a la migración sobre la base de la recopilación iniciada en 1998 (primera mitad de 2001)

Comunicación sobre la política de repatriación (primera mitad de 2001)

Propuestas para un procedimiento de coordinación y supervisión de la aplicación de la política comunitaria de inmigración

Propuestas para un programa de acción comunitaria que promueva la integración de nacionales de terceros países, por lo que respecta a medidas horizontales dirigidas a apoyar el intercambio de experiencias y el desarrollo de buenas prácticas.

En la Comunicación 757 de noviembre de 2000 sobre una Política Comunitaria de Migración, la Comisión afirmó que un elemento clave para el desarrollo de un área de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea era garantizar el trato justo de los nacionales de terceros países que residían legalmente en la misma, mediante una política de integración dirigida a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión. Añadía que la Carta de Derechos Fundamentales tenía que servir de referencia para el desarrollo del concepto de "ciudadanía cívica", que otorgaría un conjunto común de derechos y obligaciones básicos a los nacionales de terceros países residentes en territorio de la Unión.

La tercera edición del seminario pretende promover una reflexión conjunta y analizar los debates existentes sobre la concesión a los nacionales de terceros países de una relación de derechos cívicos, económicos, políticos y sociales que los equiparen en buena medida a los nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea. Asimismo, se quiere reflexionar sobre los retos aún pendientes en las políticas de inmigración en la Unión Europea.

Jueves, 15 de diciembre

09.30 INAUGURACIÓN

Narcís Serra, Presidente, Fundación CIDOB

10.00 INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Moderadora: **Anna Terrón**, Secretaria General, Patronat Català Pro Europa. Delegada del Gobierno en Bruselas

Ponentes: **Eliseo Aja**, Director, Instituto de Derecho Público, Universitat de Barcelona

Maria Luisa Casado, Coordinadora Técnica de Asuntos Internacionales, Dirección General de Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Jordi García Martínez, Dirección B-Inmigración, Asilo y Fronteras, DG Libertad, Seguridad y Justicia, Comisión Europea

Debate

10.45 Pausa café

11.15 MERCADO DE TRABAJO, DERECHOS LABORALES E INMIGRACIÓN

Moderadora: **Teresa Llorens**, Jefa del Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía, Área de Igualdad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

Ponentes: **Lorenzo Cachón**, Profesor titular de Sociología, Universidad Complutense de Madrid

Miguel Pajares, Director, CERES-CONC

Eduardo Rojo, Director, Cátedra Inmigración, Derechos y Ciudadanía, Universitat de Girona

Debate

13.30 Pausa comida

16.00 DERECHOS SOCIALES, POLÍTICAS DE INCLUSIÓN E INMIGRACIÓN

Moderador: **Josep Ribera**, Director, Fundación CIDOB

Ponentes: **Rosa Aparicio**, Investigadora, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas

Ricard Gomà, Concejal Ponente de Bienestar Social, Ayuntamiento de Barcelona

Joaquín Arango, Director, Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones, Fundación Ortega y Gasset

Debate

Viernes, 16 de diciembre

09.30 DERECHOS CÍVICOS Y POLÍTICOS: INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA

Moderador: **Ricard Zapata**, Profesor titular de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra

Ponentes: **Ramón Sanahuja**, Director, Gabinete Técnico de Inmigración, Ayuntamiento de Barcelona

Carlos Giménez, Director del Programa "Migración y Multiculturalidad", Universidad Autónoma de Madrid

Valsamis Mitsilegas, Profesor de Derecho, Queen Mary University of London

Debate

11.15 Pausa café

11.30 LOS RETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Moderador: **Carles Campuzano**, Diputado Grupo Parlamentario Catalán, Congreso de los Diputados

Ponentes: **Víctor Manuel Bellido**, Coordinador del Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, Junta de Andalucía

Cristina Castagnoli, Administradora, Comisión de Libertades Cíviles, Justicia y Asuntos de Interior, Parlamento Europeo

Paolo Martino Cossu, Administrador Principal, Dirección General H - Justicia y Asuntos de Interior, Consejo de la Unión Europea

Debate

13.15 Clausura

Preside: **Narcís Serra**, Presidente, Fundación CIDOB

Imma Moraleda, Presidenta delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

Adela Ros, Secretaria para la Inmigración, Generalitat de Catalunya

Consuelo Rumí, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

FECHA

15 y 16 de diciembre de 2005

LUGAR

Salón de Actos. Fundación CIDOB

IDIOMAS DE TRABAJO

catalán, castellano e inglés (con traducción simultánea)

COORDINACIÓN

Gemma Pinyol

Coordinadora Programa Migraciones

Fundación CIDOB

+34 93 302 64 95

gpinyol@cidob.org

ORGANIZAN

Diputación de Barcelona. Área de Igualdad y Ciudadanía
Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía

Tel. +34 93 402 27 13

Fax +34 93 402 27 14

www.diba.es/diversitat

Fundación CIDOB

Tel. +34 93 302 64 95

Fax +34 93 302 21 18

www.cidob.org