
La política migratoria de España y de la Unión Europea a través de sus instrumentos legislativos

“Hoy en la Unión Europea se asiste a un retroceso evidente del deseo de vivir juntos y una aceptación de la “lepenización de los spíritus” de forma que se da crédito a la teoría de que la delincuencia, el paro y hasta la dificultad para financiar las pensiones se deben a que se ha admitido a demasiados extranjeros”

Joaquín Prieto

Diario “El País” de 1 26 de octubre de 2003

Los sucesos del 11 de Septiembre de 2001 y más recientemente los de 11 de marzo de 2004 tuvieron una importantísima repercusión en el escenario mundial, que se concretaron muy especialmente en la política exterior de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Es en este marco donde cobra pleno contenido el mensaje de que *“es necesario que Europa se blinde de posibles elementos terroristas”*. Para ello una mayor vigilancia de las fronteras y un mejor control de la inmigración -muy especialmente si ésta procede de países islámicos- resulta, sencillamente, *“imprescindible”*.

Plan Migración, Comunicación y Desarrollo:

Cáritas Española. Red con Voz. Fundacio Un Sol Món - Caixa Catalunya.

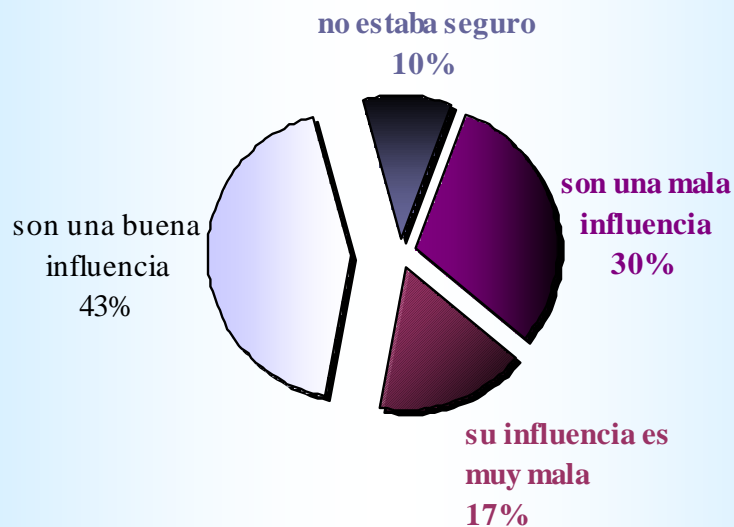
Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica – ALER. Comisión Episcopal de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana – CEPAS. Coordinadora de Radios Populares y Educativas del Ecuador – CORAPE. Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio – FEPP. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales - ILDIS/FES. Servicio Jesuita a Migrantes – SJM.

Es por ello que no resulta extraño que ambos acontecimientos hayan legitimado el giro hacia posiciones “de mano dura” de buena parte de la opinión pública europea, en materia de política migratoria así como que se haya dado “carta blanca” a la adopción de iniciativas de carácter restrictivo en derechos y libertades para los extranjeros. Medidas que, en algunos

casos, se encontraban ya en ciernes. A todo este contexto no han sido, ajenos ni mucho menos, ciertos medios de comunicación social, que, bien por ignorancia, bien por falta de visión, bien por motivaciones de otro cariz han jugado un papel nada desdeñable en la generación y actualización de temores y estereotipos sobre la inmigración entre la población de las llamadas “sociedades receptoras”.

Recuadro 1 **Desconfianza hacia los inmigrantes**

Después de los ataques terroristas de Madrid, atribuidos a extremistas islamistas casi todos de procedencia extranjera, en la realización de una encuesta se obtuvo que casi la mitad de los españoles considera que los inmigrantes ejercen una mala influencia en su país. Como se puede ver en gráfico, el 10% de los españoles no está seguro acerca de la influencia negativa de los inmigrantes; sin embargo un 30% estaría convencido de que los inmigrantes son una mala influencia en su país, y el 17% afirmaría que su influencia es muy mala. Apenas el 43% piensa que son una buena influencia.



En otras naciones de la Europa occidental, la desconfianza hacia los inmigrantes es mayor; por ejemplo en Gran Bretaña el 60% considera que los inmigrantes son una influencia mala o muy mala en su país.

Fuente: Agencia Associated Press: Encuesta aplicada a 1.001 personas (con un margen de error de 3 puntos) por IPSOS entre el 7 y el 15 mayo del 2004, después de los atentados terroristas de Madrid.

La política migratoria europea cinco años después de Tampere.

El 1 de mayo de 1999 entró en vigor el Tratado de Ámsterdam, mediante el cual, la política en materia migratoria pasó a formar parte de los textos constitutivos de la Unión Europea trasladándose por tanto del “Tercer Pilar” de la legislación europea al “Primer Pilar” (donde se encuentra el conocido como “acervo comunitario”). De este modo se incorporaba al ámbito competencial directo de las Instituciones Europeas.

El Consejo Europeo de Tampere reunido en octubre de ese mismo año definió en sus conclusiones las 4 grandes líneas de la nueva política migratoria común que se definiría en el marco de un espacio de “Libertad, Seguridad y Justicia” común y dentro del respeto a los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales. Estas líneas serían:

1. La colaboración con los países de origen
2. El establecimiento de un sistema europeo común de asilo,
3. El trato justo a los nacionales de terceros países y
4. La gestión de los flujos migratorios (ver recuadro número 2)

Recuadro 2

Principales temas tratados en el Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) Hacia una unión de libertad, seguridad y justicia:

Los hitos de Tampere:

A. Una política de asilo y migración común de la Unión Europea

Las cuestiones, distintas pero estrechamente relacionadas, del asilo y la migración hacen necesario desarrollar una política común de la Unión Europea que conste de los siguientes elementos:

- I. Colaboración con países de origen
- II. Un sistema europeo común de asilo
- III. Trato justo de los nacionales de terceros países
- IV. Gestión de los flujos migratorios

B. Un auténtico espacio europeo de justicia

No debe suceder que la incompatibilidad o la complejidad de los sistemas jurídicos y administrativos de los Estados miembros impida a personas y empresas ejercer sus derechos o las disuada de ejercerlos.

- V. Mejor acceso a la justicia en Europa
- VI. Reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales
- VII. Mayor convergencia en Derecho civil

C. Lucha contra la delincuencia a escala de la Unión

Reforzar la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional grave. Debe lograrse un desarrollo equilibrado de medidas a escala de la Unión contra la delincuencia, protegiendo al mismo tiempo la libertad y los derechos jurídicos de las personas y de los agentes económicos.

- VIII. Prevención de la delincuencia a escala de la Unión
- IX. Incremento de la cooperación contra la delincuencia
- X. Acción especial contra el blanqueo de capitales

D. Una acción exterior más firme

El Consejo Europeo destaca que todas las competencias e instrumentos de que dispone la Unión, en particular en el ámbito de las relaciones exteriores, deben utilizarse de manera integrada y coherente para construir el espacio de libertad, seguridad y justicia. Los temas de justicia y asuntos de interior deben integrarse en la definición y aplicación de otras políticas y actividades de la Unión.

El desarrollo legislativo ulterior de estas grandes líneas denotará la presencia de desequilibrios tanto en la consecución de los objetivos inicialmente planteados como en la prioridad conferida a unos frente a otros. Así puede decirse que al cabo de cinco años, la política migratoria europea se caracteriza por los siguientes hechos:

⇒ El importante peso que cobran todas aquellas iniciativas tendentes a fortalecer los instrumentos de control de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración irregular, bien en los países de origen de la migración, bien en los propios países de la Unión Europea. Y así son bienvenidas todas aquellas propuestas relativas a políticas comunes de visados, repatriaciones de inmigrantes más o menos “voluntarias”, condicionamiento de las ayudas para el desarrollo de los países emisores de migración al cumplimiento de ciertas obligaciones de control de fronteras, establecimiento de campos para concentrar a refugiados que se dirigen a Europa fuera del territorio europeo...etc.

⇒ En contraste a lo anterior, se concede, en términos relativos, muy poca importancia a iniciativas en pro de la integración social y la convivencia intercultural en los pueblos y ciudades europeas así como a la lucha contra las raíces generadoras de mecanismos de exclusión y dualización social, cuyas consecuencias están en el creciente racismo y xenofobia que azota Europa. Clara prueba de esto son los sucesivos programas de las presidencias del Consejo de la Unión Europea a partir de enero de 2000, en los que puede

apreciarse la práctica ausencia del objetivo de una integración intercultural mientras que son omnipresentes las propuestas destinadas a controlar y combatir la inmigración irregular (asimilándola prácticamente con delincuencia) y a evitar los efectos indeseados de la falta de convivencia y de los episodios racistas una vez se han producido (cabe destacar que cuando se habla de integración en este artículo, se lo hace desde un enfoque político-jurídico: en cuanto a establecimiento de un marco normativo que permita la igualdad en Derechos, Deberes y Oportunidades entre inmigrantes y población local)

⇒ El hecho de que aún en aquellos aspectos en los que la normativa europea podría, a priori, resultar más tendente a la integración social de los inmigrantes, existe una falta de perspectiva de conjunto y una escasa visión a largo plazo (por ejemplo en cuestiones como la reagrupación familiar, el estatuto de los extranjeros que llevan residiendo largo tiempo en los países de la Unión o la cuestión de la ciudadanía), de tal manera que da la impresión que el objetivo es más el de poner trabas al amplio ejercicio de estos derechos que el de fomentar el disfrute de los mismos.

⇒ En consonancia con este marco común europeo, los Estados miembros van adaptando sus propias legislaciones nacionales en materia migratoria. Así ha sucedido en Italia con la famosa Ley “Bossi- Fini”, en España con las sucesivas reformas de la ley de Extranjería (tres Leyes Orgánicas y dos reglamentos de ejecución en tan solo cuatro años) o en la recientemente aprobada ley de inmigración alemana. Además de lo anterior, entre diversos estados miembros afectados por

problemáticas o intereses comunes se constituyen verdaderos “núcleos duros” para trabajar conjuntamente en iniciativas casi siempre focalizadas al control de los flujos (ver recuadro número 3). Así por ejemplo Italia, Grecia y España que son los países del “flanco sur” europeo más próximos al continente africano trabajan conjuntamente para prevenir la entrada de embarcaciones con migrantes procedentes del norte de África.

Recuadro 3

Un ejemplo de un endurecimiento de política migratoria

Un claro ejemplo del endurecimiento de la política migratoria y de la preeminencia de las iniciativas de control es la última **modificación de la lista de terceros países** cuyos nacionales precisan de visado de estancia para entrar en la UE -concretada en el Reglamento del Consejo de la Unión 453/2003 de marzo- y que surgió en buena medida gracias a la iniciativa promovida por el Gobierno español en el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado en junio del 2002. Concretamente en la Conclusión 30 se dice que El Consejo Europeo hace un llamamiento al Consejo y a la Comisión para que en el marco de sus respectivas competencias den la máxima prioridad a las medidas recogidas en el Plan, en concreto: haber revisado la lista de terceros estados cuyos nacionales están sometidos a la exigencia de visados o estén exentos de ésta.

⇒ De la lectura de los anteriores apartados se deduce una concepción sumamente rígida y defensiva hacia la migración por parte de las legislaciones de los distintos países de la Unión y no sólo ya en materia de inmigración sino también en materia de asilo y refugio. Todo ello tiene una consecuencia directa en la opinión pública europea, que ve en el aumento del control y de las medidas de seguridad una protección contra los extranjeros que “vienen a amenazarla”, según muestran de modo periódico las encuestas del eurobarómetro.

La actual legislación en la Unión Europea: un alejamiento de Tampere

Una vez vistas a grandes rasgos las características de la política migratoria europea, se examinará cómo afecta su implementación a cuatro aspectos que resultan esenciales en la construcción de toda convivencia intercultural sana y saneada. Estos son:

1. La situación de los inmigrantes sin papeles;
2. Las condiciones existentes para que se produzca la reagrupación familiar;
3. Las posibilidades de acceso al mercado de trabajo formal y
4. La participación social y política de los inmigrantes.

Se abordará estos aspectos tanto en el marco europeo como en el español prestando especial atención a la comunidad ecuatoriana, habida cuenta de su importancia numérica en el país ibérico y en otros países de la Unión Europea

(particularmente Italia). Entendida la comunidad ecuatoriana en sentido amplio (comprendiendo también a aquellos familiares de migrantes que se encuentran en Ecuador)

Se adelanta que el tratamiento legislativo dado a estas cuestiones no parece adecuado, lo cual supone que de no reaccionar a tiempo el precio a pagar para las sociedades europeas en términos de exclusión y segregación social (aparición del gueto) puede ser muy alto y dificultar grandemente procesos de articulación social y convivencia intercultural. Ejemplos numerosos ya existen en algunas ciudades europeas: los barrios de población inmigrante de Birmingham (Reino Unido), Marsella (Francia) o Bruselas (Bélgica) son ejemplos claros de lo que una inadecuada gestión de la multiculturalidad puede producir. Por no hablar de la estigmatización mutua que se puede llegar a producir entre “autóctonos” (personas nativas del país en que viven) y “alóctonos” (personas que no son originarias del lugar en que se encuentran) o de “alóctonos” entre sí y que tiene su germen en el inadecuado tratamiento de prejuicios y estereotipos. Lo cual llevará a consecuencias como culpar a los inmigrantes del incremento de las tasas de delincuencia, o del mal funcionamiento o colapso de los servicios públicos, o a considerar en bloque a la sociedad de recepción como racista, por parte de los inmigrantes.

Todo lo cual producirá una indeseada reafirmación de identidades basada bien en la oposición a la cultura dominante, bien a las restantes identidades convivientes.

Cuatro ejes sobre los que se está legislando en UE:

1. La situación de los “sin papeles”

Si algo queda claro en el Tratado de Ámsterdam, en las conclusiones de Tampere y en todo el desarrollo legislativo posterior es que sujeto de integración social es únicamente el inmigrante que se halla en situación administrativa regular. Por el contrario, el “sin papeles” está por principio al margen de cualquier proceso de integración

Eso significa que queda excluido, en la mayor parte de los países de la Unión Europea, del acceso a los recursos públicos (tanto los de protección social como los que no lo son), quedando abiertos solo aquellos que cubran situaciones de emergencia social o beneficencia. El retorno voluntario de los emigrantes (en el mejor de los casos) o la expulsión de los mismos (en el peor), son las únicas vías que se les ofrecen (existe un acuerdo tácito de no apostar por regularizaciones en Europa para así evitar “efectos llamada”, aunque España llevará a cabo una medida de este tipo en el primer trimestre de 2005). Algunos países, sin embargo, permiten en sus legislaciones que el hijo de irregulares nacido en su territorio (los llamados “niños Ancla”) acceda automáticamente a la nacionalidad aliviando así la situación de los progenitores que por esta vía indirecta obtienen “papeles”. En consecuencia, al no existir cauces para el acceso a la regularidad de los inmigrantes sin papeles, se condena a éstos a la invisibilización, a la clandestinidad lo que supone el primer paso para la exclusión social.

Por lo que concierne a los inmigrantes en situación regular, la integración que se predica para ellos no implica igualdad en estatus con la situación de los ciudadanos europeos (que, de acuerdo con el texto de la Constitución Europea son sólo los que poseen la nacionalidad de cualquiera de los estados miembros), sino más bien la

entrada en un proceso gradual que permitirá su acceso a mayores derechos y disminuirá los riesgos de ser expulsado del país conforme se vaya acumulando mayor tiempo de residencia legal, sin que ello suponga necesariamente en todos los países, el derecho a la participación política como más adelante se comprobará.

Recuadro 4

La ONU expresa su preocupación por el aumento de “sin papeles” en España

La relatora especial de la ONU para los Derechos de los Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, ha elaborado un informe demoledor sobre la situación de éstos en España. En su informe expresa su preocupación “por la creciente bolsa de irregulares”, que atribuye a “la dificultad para frenar su llegada y para ejecutar su expulsión”. Considera que los cambios en las leyes de extranjería y el aumento constante de los expedientes desbordan a la Administración, retrasan los trámites burocráticos y colocan a muchos inmigrantes en situación de irregularidad. Gabriela Rodríguez Pizarro calcula en 600.000 el número de sin papeles en España. Es una estimación moderada, ya que el cruce de los datos del Ministerio del Interior con los del padrón municipal eleva la cifra a 853.000. Además, “muestra su preocupación por las dificultades que encuentran los migrantes en situación irregular para regularizarse”. Y resume en dos las razones de la bolsa de indocumentados: la entrada clandestina, agravada porque las órdenes de expulsión no son ejecutadas, y la “irregularidad sobrevenida”, por retrasos en los trámites. Respecto a la primera razón, señala que es debida “a la imposibilidad de documentar a los inmigrantes, por no existir consulado de su país o porque alegan venir de un país distinto para no ser devueltos. Al no ser ejecutada la orden de expulsión, generalmente son internados a la espera de la ejecución; transcurrido el plazo para la misma, quedan en libertad con la orden de salir del país, algo que normalmente no hacen”. En cuanto a la segunda causa, afirma que “un expediente [de regularización] puede tardar un promedio de ocho o nueve meses, incluso en algunos casos hasta dos años”, denuncia que “algunos abogados se aprovechan de las dificultades de los migrantes, cobrando por facilitar trámites que son gratuitos” y revela que el Ministerio de Trabajo la informó de que “la tramitación de los permisos de Trabajo requiere mucho tiempo, sobre todo la primera renovación, ya que sobre ella se aplican numerosos controles”. Aunque reconoce que mientras se tramita el permiso el migrante puede trabajar, el informe recoge las quejas de afectados porque los empresarios no les renuevan el contrato si no tienen el permiso de trabajo en vigor, debido a que tienen miedo a las sanciones previstas para quien contrata a sin papeles. “A su vez, la existencia de un contrato de trabajo es requisito fundamental para renovar el permiso de trabajo, sin el cual no se puede obtener el permiso de residencia”, añade. También se muestra “muy preocupada” la relatora especial “por la contradicción existente entre el discurso político oficial en contra de la inmigración irregular y el tácito reconocimiento de una bolsa de irregulares a los que no se permite la regularización sino a través del sistema de arraigo, después de hasta cinco años, durante los cuales están totalmente desprotegidos frente a abusos y explotación”. Finalmente, critica la tendencia a asociar migración y delincuencia, pues muchas veces se publica datos distorsionados sobre el porcentaje de migrantes detenidos sin explicar que la mayoría son detenidos por su situación administrativa irregular y no por hechos delictivos”.

Fuente: Tomás Bárbulo. EL PAIS. 25 de febrero del 2004

2. La reagrupación familiar

Una adecuada regulación, tanto en contenido como en alcance, de este derecho, es condición esencial en toda política migratoria que quiera calificarse de integradora. El decisivo papel de la reagrupación como instrumento para favorecer la estabilidad sociocultural de sociedades cada vez más diversas como las europeas se recoge en la exposición de motivos de la Directiva del Consejo sobre reagrupación familiar (2003/86EC), en cuyo número 4 se afirma literalmente que:

“La reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia. contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad”

Lo cierto es, sin embargo, que la mayor o menor generosidad en la regulación de elementos como el tiempo previo de residencia necesario para el acceso a este derecho, el número de familiares susceptibles de reagruparse o el nivel de exigencia de condiciones económicas, laborales o de vivienda del reagrupante, pueden facilitar en mayor o menor medida el ejercicio efectivo de la reagrupación familiar.

Por otra parte existen diferencias entre las diversas legislaciones de los

países acerca del tratamiento legislativo de estos elementos, y así en cuanto al tiempo previo de residencia que da derecho a la reagrupación, éste oscila entre el año (con renovación asegurada para al menos otro más) en el caso de España, o los cinco años que exige Grecia. La directiva del Consejo, por su parte, establece que al menos el reagrupante deberá ser residente legal con permiso por al menos uno o más años y perspectivas razonables de obtener la residencia permanente (sin que llegue a decirse qué es lo que se entiende por perspectivas razonables).

Mayor complicación presenta la acreditación de cobertura de necesidades económicas, laborales, sanitarias y habitacionales por parte del reagrupante. En este sentido las normativas de gran parte de los estados miembros y de la misma Unión Europea hacen referencia a conceptos vagos e indeterminados tales como “condiciones de vivienda adecuadas” o “recursos económicos suficientes” quedando a la discrecionalidad de la autoridad la consideración del grado de “adecuación” o “suficiencia”.

Así el artículo 7 de la directiva europea literalmente afirma:

“Al presentarse la solicitud de reagrupación familiar, el Estado miembro de que se trate podrá requerir al solicitante que aporte la prueba de que el reagrupante dispone de:

- a) **Una vivienda considerada normal** para una familia de tamaño comparable en la misma región y que cumpla las normas generales de seguridad y salubridad vigentes.

- b) Recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros evaluarán dichos recursos en función de su naturaleza y de su regularidad y podrán tener en cuenta la cuantía de los salarios y las pensiones mínimos, así como el número de miembros de la familia.”

Otro elemento polémico es el concerniente a los familiares susceptibles de reagrupación familiar. Aquí su mayor o menor extensión está vinculada con el concepto de familia imperante en las diversas sociedades. Siendo norma comúnmente aceptada que por familia se entiende “la familia nuclear” constituida por el cónyuge, los ascendientes mayores de 65 años de edad y los descendientes menores de edad tanto naturales como adoptivos. Fuera de estos casos, las reagrupaciones (por ejemplo entre hermanos o entre tíos y sobrinos) sólo se admiten en situaciones de carácter muy excepcional y no en todos los estados de la Unión Europea.

3. El acceso al mercado de trabajo

La búsqueda de un mejor futuro en otro país va indefectiblemente unida a las posibilidades de progreso y mejora económica y social que el país de destino ofrece. Ello a su vez tiene mucho que ver con el acceso al mercado de trabajo formal en sus dos grandes modalidades (cuenta ajena y cuenta

propia). Este acceso, en el caso de los inmigrantes, cuenta con varios obstáculos:

⇒ **En primer lugar**, la estructura del mercado laboral y la existencia de desempleo en los países de destino, desempleo que, sin embargo, en muchos de los casos afecta a sectores de la producción distintos a aquellos en los que vienen a ocuparse los inmigrantes. La existencia del concepto conocido como “situación nacional de empleo” predominante en muchos países europeos tiene mucho que ver con esto y significa que los extranjeros que deseen trabajar en un país deberán hacerlo exclusivamente en aquellos sectores en los cuales no haya población autóctona desempleada, al menos en el estadio inicial

⇒ **En segundo lugar** la dificultad existente para la permeabilidad laboral entre los distintos sectores de la producción. Esto significa que al acceder los inmigrantes casi exclusivamente a determinados espacios laborales (nichos laborales) y tener formadas allí las redes de contactos, resulta difícil pasar a otro sector distinto en el cual ni la información ni los contactos se poseen, así se produce una cierta endogamia que lleva aparejado un encasillamiento de los inmigrantes en determinados sectores y una identificación de colectivos de inmigrantes con determinados puestos de trabajo, así por ejemplo, a las ecuatorianas por lo general se les relaciona con el servicio doméstico, a los caboverdianos con el trabajo en la minería, a los marroquíes con el trabajo en construcción, a los colombianos con el trabajo en la agricultura, a los chinos con el trabajo en restaurantes o el comercio de comestibles, etc. En estos sectores, además, se produce una competencia feroz con otros grupos de inmigrantes y con

grupos de población autóctona de las clases más bajas.

⇒ **En tercer lugar:** Las dificultades que la misma normativa de extranjería pone al acceso al mercado de trabajo formal, a la permeabilidad laboral y a la estabilidad.

Dificultades que pasan por la práctica inexistencia de cauces para que una persona en situación irregular pueda acceder al mercado de trabajo formal (salvo en el caso de las regularizaciones que por otra parte son cada vez más escasas), pero también por las complejas y costosas vicisitudes que hay que atravesar para conseguir la convalidación de títulos académicos que permitan acceder a mejores empleos. Tampoco es una dificultad menor la vinculación de la posibilidad de residencia al hecho de tener o no trabajo y la gran cantidad de requisitos necesarios para renovar las autorizaciones de trabajo, todo ello unido al colapso de los diversos organismos administrativos incapaces de gestionar ágilmente todas las solicitudes que les son presentadas.

El modo más común para la gestión de los flujos laborales en Europa es el llamado de los “**cupos**” o “**cuotas**” conocido en España como **el sistema de los contingentes**. Dicho sistema consiste en la fijación de un número de trabajadores extranjeros para llenar “huecos” en el mercado laboral que no son cubiertos con la oferta de mano de obra existente en el interior de los países. Los sectores para los que se demandan estas cuotas de inmigrantes pueden ser sectores altamente tecnificados (titulados en

electrónica o informática, médicos, o enfermeros) tal sucede, por ejemplo, en el caso de Alemania. Pero también puede tratarse de sectores poco especializados (agrícola, construcción o servicio doméstico) como sucede en el caso español o italiano.

Dos elementos más es necesario tener en cuenta a la hora de abordar el sistema de los cupos como elemento de gestión de flujos migratorios:

1. El riesgo de que se puedan producir fugas de cerebros (“Brain draining”) para los países emisores de migrantes, sobre todo cuando son importantes las cantidades de población altamente tecnificada que abandonan el país en búsqueda de unas mejores oportunidades profesionales en el extranjero. Muchos de estos profesionales ya no regresan a sus países de origen (informáticos de India o Pakistán que van a trabajar a Alemania, médicos chilenos que van a Inglaterra)
2. La vinculación del sistema de los contingentes a la firma de convenios con determinados países que deberán cumplir una serie de condiciones como contrapartida, tales como la vigilancia de sus fronteras exteriores o la admisión de expulsados.

En el año 2001 este sistema se implanta en España como una de las principales novedades que trae consigo la reforma de la Ley de Extranjería (8/2000), y ciertamente supone una agilización de los trámites burocráticos, sin embargo su funcionamiento no deja de tener disfuncionalidades como:

- ⇒ El hecho de que el número de personas convocadas sea inferior a las ofertas de trabajo existentes.
- ⇒ El hecho de que el sistema privilegie a las grandes empresas frente a las pequeñas que son, sin embargo, la base de la economía española.
- ⇒ El hecho de que las organizaciones que cotidianamente trabajan con inmigrantes no estén representadas en las mesas donde se determinan los contingentes y se encuentren relegadas en todo el proceso.
- ⇒ El hecho de que no se apueste por la integración de los trabajadores inmigrantes en ámbitos como el del temporero agrícola, el cual no genera el derecho a un permiso de residencia de mayor duración en España.

La normativa comunitaria que se está generando en el ámbito laboral no está todavía en vigor pero tiene sus referencias principales en la Comunicación sobre una Política Común de Inmigración- COM (2000) 757 -final-, en la Comunicación sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con el propósito de trabajar por cuenta ajena y cuenta propia COM (2001) 0386 o en la Comunicación sobre Inmigración, Integración y Empleo –COM (2003) 336 -final- En ellas se hace referencia al acceso al mercado de trabajo como elemento esencial en todo proceso de integración al tiempo que se plantea la importancia de una adecuada gestión de los flujos migratorios .

Por otra parte la importancia de los convenios internacionales con terceros países para la gestión de los flujos migratorios aparece destacada en las cumbres europeas de Sevilla (núm.27) y Salónica (puntos 9 y 11).

4. La participación social y política

4.1 La participación política “formal”.

Ciudadanía y Ciudadanía cívica.

El derecho de la persona a participar en los asuntos que le conciernen, bien de modo directo, bien por medio de representantes libremente elegidos a través de elecciones periódicas, es algo inherente al concepto de ciudadanía. Tan es así que no puede hablarse de integración sin hablar de participación social y política. Sin embargo cuando de los inmigrantes se trata, el asunto de la participación se convierte en polémico y controvertido. El miedo a la pérdida de la identidad cultural de las sociedades de recepción convierte este tema en espinoso y en una verdadera asignatura pendiente de las políticas de integración intercultural.

Para empezar, y respecto a lo que se entiende por ciudadanía, el artículo 8. del nuevo texto de Constitución Europea, todavía pendiente de ratificación por parte de los 25 países miembros plantea el concepto de **“Ciudadanía de la Unión”** y establece que:

“Todo nacional de un estado miembro es a su vez ciudadano de la unión. La ciudadanía de la unión es adicional a la ciudadanía del país y no sustitutiva” (8.1)

“Los ciudadanos de la Unión gozarán de los derechos y estarán sujetos a las obligaciones previstas en la constitución, así tendrán... El derecho al voto así como a presentarse a las elecciones municipales y al Parlamento europeo en el país de su residencia bajo las mismas condiciones que los nacionales de ese país” (8.2.)

Respecto de los nacionales de terceros países residentes legales lo único que aparece en el texto de la Constitución es que se les debe garantizar en la política migratoria común europea un trato justo sin que haya referencia alguna a sus derechos como ciudadanos. Por tanto, en base a la literalidad del proyecto de constitución europea podría concluirse lo siguiente:

- 1) Si ciudadanía europea supone nacionalidad de cualquier estado miembro, los nacionales de los terceros países residentes en la Unión no son ciudadanos.
- 2) Como consecuencia de lo anterior, los extranjeros no nacionalizados no gozarán de los derechos previstos para los ciudadanos en la Constitución ni obviamente del derecho de voto o el derecho a presentarse a las elecciones al Parlamento Europeo.

Recuadro 5 Medidas de distintos países para frenar la inmigración (1º parte)

La inmigración se ha convertido en un tema prioritario para los Gobiernos europeos. Varios países ya han adoptado medidas para frenar la llegada masiva de inmigrantes y luchar contra las mafias de tráfico de personas. El control de las fronteras, el programa de repatriaciones, hacen parte de los temas abordados. Mientras se perfila una política común en materia de inmigración, algunos países de la vieja Europa ya han tomado la iniciativa:

ESPAÑA: El Gobierno del PP (1996-2004) reformó hasta en tres ocasiones la Ley de Extranjería. En septiembre de 2003, **PP y PSOE alcanzaron un acuerdo** sobre la reforma de la Ley de extranjería que culminó en un nuevo texto legal aprobado en noviembre de 2003. La llegada al poder del partido socialista ha abierto el camino para un nuevo reglamento de extranjería y un proceso de regularización

AUSTRIA: El Gobierno austriaco ha preparado una Ley para obligar a todos los extranjeros no comunitarios -con excepción de ejecutivos y altos cargos- a aprender alemán. El Estado y el propio inmigrante pagarán, a partes iguales, el coste de esta inmersión lingüística. Y los afectados que se nieguen a seguir las clases de alemán podrían perder todas las ayudas sociales y de desempleo, incluso el permiso de residencia.

ITALIA: Una nueva Ley de Inmigración permite la expulsión de los inmigrantes legales no comunitarios que pierdan su puesto de trabajo y quienes quieran regularizar su situación deberán proporcionar sus huellas dactilares. Aunque anualmente se fijará el cupo de inmigrantes que el país puede admitir, el decreto autoriza al Gobierno para decidir el cierre total de las fronteras.

Fuente: “Los migrantes en su laberinto”. Revista electrónica El Mundo.

Recuadro 6 Medidas de distintos países para frenar la inmigración (2º parte)

DINAMARCA: Ha ampliado de tres a siete años el plazo necesario para conceder la residencia a los extranjeros, que, además, deberán pasar un examen de danés y otro de ciudadanía en caso de que quieran conseguir la nacionalidad. La nueva legislación también endurece los requisitos para acogerse a la reagrupación familiar y facilita la expulsión de inmigrantes y refugiados.

ALEMANIA: Tras numerosas vicisitudes el gobierno alemán logró en el verano de 2004 aprobar una nueva ley de inmigración de talante bastante riguroso. Asimismo ha introducido modificaciones en su ley de nacionalidad y ha abierto su mercado laboral a trabajadores extranjeros altamente cualificados lo que supone poner fin a su política de migración cero.

HOLANDA: Quiere poner cuotas a la inmigración. La coalición gubernamental nacida tras las últimas elecciones legislativas ha acordado la expulsión inmediata de todos los solicitantes de asilo que entren en el país sin documentos de identidad y quiere limitar el reagrupamiento familiar para restringir la entrada de extranjeros.

PORTUGAL: El Gobierno también pretende frenar la llegada masiva de inmigrantes ilegales. Cada municipio podrá establecer el número de inmigrantes que necesita para satisfacer su demanda de mano de obra, según un anteproyecto de ley aprobado en junio. Los inmigrantes sólo podrán obtener visados en sus países de origen, desde donde el Ejecutivo quiere controlar los antecedentes penales de los candidatos. Quienes no posean un contrato de trabajo anterior a la última regularización serán expulsados del país.

Fuente: "Los migrantes en su laberinto". Revista electrónica El Mundo.

Obviamente estas conclusiones resultan demasiado gruesas por lo que pueden y deben ser matizadas en base a los siguientes argumentos:

- 1) Entre los estados de la UE se ha impuesto el concepto de "Ciudadanía Cívica" desarrollado por la Comisión Europea en noviembre del año 2000 y que supone el reconocimiento de un rango de derechos y obligaciones para los inmigrantes residentes legales, el cual se irá ampliando gradualmente a lo largo de un número de años hasta llegar a un nivel equivalente en su disfrute, al de los autóctonos sin que ello implique necesariamente tener que naturalizarse en el país (acceder a la nacionalidad) y sin que entre los derechos adquiridos se encuentre el acceso al sufragio activo y pasivo, cuyo reconocimiento dependerá de las leyes de cada país. En este sentido se manifiesta la Comunicación de la Comisión Europea acerca de la integración, Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo)
- 2) En base a sus competencias en esta materia algunos países de la Unión como Suecia (desde 1976) o Bélgica (desde 2004) han reconocido el derecho al voto de los inmigrantes que hayan residido previamente de forma legal en su país durante un número de años. Mientras que otros como Francia, Alemania o Grecia sólo contemplan el acceso al sufragio ligado al acceso a la nacionalidad. Este es el criterio que seguirá como veremos más adelante.

En relación con lo anterior es necesario afirmar, que hasta la fecha solamente seis países han ratificado la Convención Europea sobre la Participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local (Dinamarca, Finlandia, Italia, Holanda, Noruega y Suecia), y otros tres (Irlanda, Portugal y España) tienen supeditado este derecho a previsiones nacionales, entre las cuales está el principio de reciprocidad, con lo que, de hecho, se hace imposible el ejercicio del derecho de voto.

En el caso español, la Constitución del país establece que el criterio de reciprocidad deberá ser el que delimite el derecho de sufragio activo y pasivo para los nacionales extranjeros en las elecciones municipales.

Sin embargo, en la práctica ni el sufragio ni los espacios locales de participación han existido para los extranjeros en España, con lo que la única opción de tomar parte en la vida política se ha producido a través de su acceso a la nacionalidad española, lo cual implica que el inmigrante sólo puede participar en la vida política cuando se convierte en “nacional”, o lo que es lo mismo, ser ciudadano “de primera” en España significa ser español, lo cual supone la adopción de un criterio “asimilacionista” en este ámbito.

Sin embargo, el cambio de gobierno recientemente acontecido en el país ibérico ha supuesto un cambio de rumbo en la política migratoria, el cual presumiblemente abrirá caminos para los inmigrantes en la cuestión de la participación política.

4.2 La participación política en otros espacios

La participación pública en los países de la Unión Europea reviste, en ocasiones, la forma de voz y presencia en Consejos Municipales en los que los inmigrantes pueden ser oídos en aquellas que les conciernen (tales son los casos de Aarhus en Dinamarca, Manheim en Alemania, Leicester, en Inglaterra...etc).

La integración está todavía muy lejos

A raíz del tratamiento normativo que tienen los cuatro ejemplos tratados puede concluirse que la integración está todavía muy lejos de conseguirse y ello por cuatro razones principales:

La primera, porque los responsables de los gobiernos de los Estados miembros todavía no han caído en la cuenta suficientemente de la importancia de la integración intercultural como objetivo de las políticas migratorias y como fundamento de la cohesión y la paz social.

La segunda, porque no existe acuerdo en qué es lo que se entiende por integración intercultural entre los distintos estados de la Unión.

En tercer lugar, porque los distintos modelos de integración social ensayados en Europa han demostrado su fracaso.

Por último: porque los textos normativos relativos a la integración de los inmigrantes en la política común europea de migración son escasos.

Vamos a detenemos en cada uno de los puntos anteriores:

❖ *Los gobiernos no han caído en la cuenta de la importancia de la integración como parte de la política de migración:*

Son muy pocos los países de la UE cuyos gobiernos tienen como prioridad en sus agendas políticas promover la sana y saneada convivencia intercultural. Menos aún los que cuentan con organismos públicos cuyo fin sea promover la integración intercultural. Por otra parte, ni ésta ni la cohesión social se encuentran entre las prioridades de unas políticas europeas de migración más centradas en el control de fronteras, la gestión de los flujos migratorios laborales y la represión de la inmigración irregular tal y como se ha visto.

La conferencia europea de ministros sobre "integración de los inmigrantes" celebrada a principio de noviembre de 2004 en la ciudad holandesa de Groeningen puede suponer un primer paso para que las cosas comiencen a cambiar de rumbo.

❖ *No existe acuerdo sobre qué es lo que se entiende por integración:*

No existe entre los estados miembros de la Unión una definición uniforme de qué es lo que se entiende por integración tal y como lo reconoce en su punto 2.6 la Comunicación de la comisión europea sobre inmigración, integración y empleo. COM (2003)336. Sin embargo, sí existe un cierto acuerdo en que ésta es un proceso **bidireccional** que involucra tanto a los inmigrantes como a la sociedad receptora y que además está compuesta de una serie de elementos fundamentales

como son el respeto por los valores fundamentales en una sociedad democrática, el derecho de los inmigrantes a mantener su propia identidad cultural, el disfrute de una serie de derechos comparables a los que disfrutaban los ciudadanos de la Unión, y la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida cotidiana en una situación de igualdad de condiciones en el campo cultural, social, económico e incluso político. En la Comunicación referida (que todavía no tiene fuerza obligativa) se habla de algunas iniciativas que se tendrían que poner en marcha para que fueran reales los esfuerzos en integración:

1. Implementación de programas de "introducción a la sociedad receptora" para los inmigrantes recién llegados;
2. Formación en la lengua de la sociedad receptora;
3. Fomento de la participación en la vida cívica de la sociedad receptora.

Sin embargo más allá de las anteriores buenas intenciones, a lo único que se ha llegado entre los países de la Unión es a crear unos puntos de contacto (uno por cada país miembro) y a compartir experiencias exitosas en integración.

❖ *Los principales modelos de integración existentes en los países europeos han fracasado*

Los modelos de integración ensayados por los países europeos tradicionalmente receptores de inmigración se han mostrado, hasta la fecha, poco eficaces en la promoción de la cohesión social y en la evitación de situaciones de exclusión, racismo y xenofobia. Ni el modelo francés republicano esencialmente asimilacionista, ni el modelo multiculturalista británico, ni los modelos escandinavos de integración ni el sistema

alemán de trabajador invitado “gastarbeiter” han impedido que surjan barrios gueto en los suburbios de las ciudades europeas, ni que surjan conatos de racismo entre poblaciones de diversos orígenes. Hoy más que nunca se hace necesario gestionar sabiamente la realidad de una Europa cada vez más mestiza, multicultural y plurirreligiosa. Sin embargo los pasos que se van dando son lentos y poco coordinados.

❖ ***No existe en la nueva normativa común europea de migración una opción por la integración***

Finalmente, como se ha comprobado a lo largo de la cartilla, a juzgar por el tratamiento normativo dado a la cuestión de los inmigrantes en situación irregular,

(que cada vez se encuentran más invisibilizados), o a la reagrupación familiar (cicatero y restrictivo) o a la participación social y política de los inmigrantes (escasa) o al acceso de los inmigrantes al mercado laboral, no se puede deducir que éste defina un adecuado marco legal que posibilite una mejor y mayor integración social, más bien al contrario. No permite a los inmigrantes más vulnerables entrar en el “barco” de la integración e incluso pone a gran número de inmigrantes “con papeles” ante el riesgo de la exclusión. En este contexto el coste de oportunidad de no legislar adecuadamente y no promover espacios reales de integración, va a resultar altísimo en términos de incremento de actitudes racistas y xenófobas y creación de guetos. Si los distintos actores no nos posicionamos a tiempo la batalla puede estar ya perdida.

Esta publicación ha sido elaborada por

EMILIO JOSÉ GÓMEZ CIRIANO: Abogado, experto en inmigración y en políticas migratorias, miembro del Equipo Interculturalia (www.interculturalia.org)

Plan Migración, Comunicación y Desarrollo

Coordinador en Ecuador:

Mario Cadena. FEPP

Coordinador en España:

Paco Aperador. Cáritas española

Comité de Coordinación:

Vicente Martínez. Cáritas española

Gisela Dávila. CORAPE

Janete Ferreira. CEPAS

Luis Dávila. ALER

Luis Túpac –Yupanqui. SJM

Alberto Acosta. ILDIS - FES

Redacción:

Verónica Parra Merino

Edición, producción estadística y diagramación:

Susana López Olivares

David Villamar

Coordinación de las Cartillas:

Alberto Acosta

Director del ILDIS-FES:

Michael Langer



Plan Migración, Comunicación y Desarrollo

Impreso en:



imprefepp

Esta publicación contó con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional - AECI
Todas las publicaciones de la serie “Cartillas sobre Migración” están disponibles en:

www.ildis.org.ec

www.migrantesenlinea.org
