

# INMIGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN ACERCA DE LOS PRESUPUESTOS DE UNA POLÍTICA DE INMIGRACION.

JAVIER DE LUCAS

*Catedrático de Filosofía del Derecho*

*Universitat de València*

*Email: lucasfra@uv.es*

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. SOBRE LOS PRESUPUESTOS DE LOS MODELOS DE POLÍTICAS DE IMMIGRACIÓ. 3. LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA. 4. ETAPAS EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN EUROPA. 5. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE IMIGRACIÓN EN ESPAÑA. 6. OTRAS PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN. 7. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

## RESUMEN

En la UE la política de inmigración supone la negación misma del inmigrante, pues no se acepta que venga aquí en otra calidad que la de trabajador. Debido a esta visión instrumental del inmigrante, el modelo de gestión de la inmigración parece sólo orientado a la lucha contra la inmigración ilegal. Se trata, por tanto, de un modelo policial de gestión de la inmigración. En España se plantean especiales problemas de política migratoria debido a la rapidez del proceso de nuestra transformación de país de emigración a país de destino, junto a la ausencia de dispositivos adecuados para gestionar esta transformación. Los principales problemas son la vinculación entre delincuencia e inmigración, y el de la estigmatización de la diferencia cultural que, frente a la integración pretende la asimilación. Son necesarios nuevos principios que presidan la política de inmigración, entendida como política global e integrada en el marco de una democracia plural e inclusiva.

1. INTRODUCCIÓN: Los flujos migratorios en el contexto de la globalización. La inmigración como factor de multiculturalidad.

Los nuevos flujos migratorios, mejor aún, las transformaciones cualitativas y cuantitativas que experimentan hoy y que devienen en un auténtico “desplazamiento del mundo” como característica visible del proceso de globalización, son ya un rasgo estructural de este desplazamiento del mundo que caracteriza el modelo de mundialización que parece imponérsenos. Incluso, al decir de muchos, serían el ejemplo más evidente del valor central, la movilidad, que como apunta Castles, es el santo y seña de la cultura, mejor, de la ideología globalista.

En ese sentido podría decirse que constituyen un factor estructural, sistémico, del proceso de globalización, el mascarón de proa de la globalización, pues lo anuncian: en la medida en que se incrementa el proceso de globalización aumentarían también las migraciones. Pero no es menos cierto que se trata también de una máscara en el sentido de engaño. Dicho de otro modo, a más globalización más migraciones, sí, pero no libres, sino *forzadas*. La movilidad, valor central de la globalización, es medida en realidad con un doble rasero<sup>1</sup>. Las fronteras se abaten para un tipo de flujos y se alzan aún más fuertes para otros. Y por cierto que no es un descubrimiento reciente.

Se ha señalado, creo que con acierto, que ésta, como otras características del proceso de globalización, fueron adelantadas en un poema fechado el 20 de junio de 1880 y titulado “Laissez faire, laissez passer (L’Economie Politique)”, que Eugene Pottier, el autor de la letra de la Internacional, envió desde América a sus correligionarios. Pottier evidentemente no utiliza ese concepto, pero sí se refiere a la constante del proceso de extensión del capitalismo y del mercado: En lugar de libertad de circulación, condición de la libertad de flujos (necesaria, pero no suficiente), libertad para manejarlos, para situarlos en órbita, porque para la mayor parte de la población mundial, parafraseando al novelista, el mundo se ha hecho más ancho pero sigue siendo ajeno. Pottier en el fondo reafirma lo que sabemos desde Grotius, frente a Vitoria y Suárez, que es la libertad de comercio la que está en el origen del Derecho internacional, y no el *ius humanitatis*.

Dicho de otra forma. Hablamos de una máscara porque en realidad, con la mundialización, las fronteras son porosas para el capital especulativo, la tecnología y la información y para la mano de obra que se requiere coyunturalmente en el norte, pero infranqueables para quien quiere emigrar al centro y no es útil según los criterios de mercado. El mercado global, que dicta las leyes (nada físicas pues no son naturales) de estos movimientos, atrae hacia el centro a unos pocos (al tiempo que genera efecto

---

<sup>1</sup> Castles ha sintetizado los flujos “buenos” (capital –en particular capital financiero, especulativo-, propiedad intelectual, trabajadores cualificados y/o necesarios para los nichos laborales que han de localizarse en el norte, valores culturales occidentales) y los “no deseados” (trabajadores de baja cualificación, inmigrantes forzosos, refugiados, modos de vida alternativos, valores culturales no occidentales o definidos sin más como particularistas) y el doble juego en el proceso de globalización: los primeros circulan libremente mientras que los segundos se enfrentan al cierre de fronteras y a la criminalización de las redes transnacionales a través de las que se organizan. El problema es que, como muestra el propio Castles, los factores complejos (económicos, políticos, demográficos, culturales, sociales) que estimulan todos los flujos migratorios son factores propios del proceso de globalización y son más fuertes que cualquier medida de policía de fronteras. Cfr. Castles, 2002

llamada y se beneficia de esa sobreabundancia de oferta en órbita precaria, dispuesta a lo que sea por aterrizar y que utiliza para desestabilizar el mercado de trabajo interno y para los efectos de relegitimación). A la vez, los agentes del mercado global desplazan efectivos a la periferia para abaratar costes (el ejemplo de las maquilas, del trabajo infantil: la sobreexplotación del tercer mundo).

Así, la dualización se extiende más allá del tópico norte-sur, porque una parte de éste (las élites) se integran en el mercado global, mientras que una parte del norte y la mayor parte del sur, quedan alejadas de él salvo como objetos, como mercancías cuya ubicación y, en su caso, el tráfico de las mismas, se regula en función del beneficio. Es la tesis de Saskia Sassen<sup>2</sup>: una nueva geografía de la centralidad y de la marginalidad.

Para hablar de los presupuestos desde los que organizar una política de inmigración adecuada a las condiciones de un mundo globalizado y, sobre todo, acorde con los criterios de legitimidad propios de una democracia plural e inclusiva, la que exigen el contexto de globalización y de multiculturalidad que nos caracteriza (y uno de cuyos factores fundamentales, en la sociedades europeas, junto a las minorías –nacionales, lingüísticas, culturales-, son los nuevos flujos migratorios), habría que examinar al menos todos los argumentos enunciados en el esquema inicial. No hay tiempo para hacerlo en una ponencia como ésta. Por eso me limitaré a algunos de ellos que considero más relevantes o, al menos, no tan conocidos.

El punto de partida es recordar algo que, por obvio, se pierde de vista con demasiada frecuencia. El fenómeno migratorio convertido en constante estructural, factor sistémico del mundo globalizado, es global, complejo, integral. Global por su dimensión planetaria, que hace imposible examinarlo desde la perspectiva de un Estado nacional. Complejo, por heterogéneo, plural: no existe *la* inmigración, como tampoco un tipo homogéneo de “inmigrantes”. Los propios desplazamientos migratorios son fenómenos de flujos, y no unidireccionales. Integral porque, como enseñara Mauss, la inmigración es un fenómeno social total, que involucra los diferentes aspectos (laboral, económico, cultural, jurídico, político) de las relaciones sociales: encerrarlo en una sola dimensión, como es frecuente –la laboral, la de orden público, la cultural- es un error. Todo ello exige que nuestra mirada sobre la inmigración atienda a la complejidad: exige paciencia para conocer la realidad migratoria, sin sustituirla por el estereotipo que mejor conviene a nuestros intereses en la relación que supone ese proceso y que tiene al menos tres tipos de actores: los de la sociedad de origen, de destino y los propios inmigrantes.

Pues bien, aceptado ese planteamiento, el propósito fundamental de cuanto sigue no es proporcionar una descripción de los nuevos flujos migratorios, sino, sobre todo, propiciar otra mirada, otra reflexión sobre ellos, en el contexto más preciso de los países de la UE, hoy para abordarlos en términos de legitimidad y eficacia pero en particular para aprovechar la oportunidad (y el riesgo) que entrañan a fin de sugerir la necesidad de transformaciones importantes en nuestro discurso político, en el orden interno y en el internacional. Es, por tanto, un propósito normativo.

---

<sup>2</sup> Sassen, 2001.

A esos efectos, primero trataré de aportar algunas razones que desenmascaran la visión optimista acerca de la relación entre globalización y flujos migratorios y ponen de manifiesto el déficit constitutivo de la democracia liberal para afrontar los desafíos **políticos** de los flujos migratorios en el marco del modelo de globalización imperante. Un déficit de justificación (de legitimidad), pero también de adecuación (de eficacia), que se resume en el error de entender la política de inmigración como política sectorial. A continuación, ofreceré un breve balance de la evolución de las políticas de inmigración en la UE y en España, con especial referencia a lo acaecido tras el 11-S. Y finalizaré con algunas propuestas poco ambiciosas u originales pero que considero de cierta utilidad o trascendencia práctica en el ámbito de la inmigración, si se quiere superar el prejuicio –los prejuicios– que domina nuestra mirada sobre ese fenómeno y si se quiere gestionar los flujos migratorios en términos de beneficio de todas las partes implicadas.

Es decir, lo que pretendo plantear es una *alternativa: otra* mirada sobre los flujos migratorios. Otra mirada que abandone la tentación humanitaria (caritativa, paternalista) pero también el cinismo instrumental que entiende la inmigración en términos de cálculo, de beneficio, que la reduce a operaciones contables, a estadística, que la admite como necesidad pero en razón de las exigencias del propio mercado (de la demografía también. Otra mirada que abandone la visión sectorial. Que abandone la distancia en la representación de los inmigrantes como algo ajeno, como una cuestión periférica que sería deseable mantener como tal, sin que nos afecte, sin que rompa nuestra estabilidad, nuestro modelo de sociedad, nuestro reparto del pastel. Otra mirada que contribuya a pensar *otra* noción de política, gracias a *otro* método. Eso permite proponer *otros* principios y también *otras* propuestas concretas.

## 2. SOBRE LOS PRESUPUESTOS DE LOS MODELOS DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN.

Creo que no es difícil advertir que, por lo que se refiere a la UE (a sus Estados miembros), se ha generalizado un modelo de gestión de la inmigración que puede definirse en términos de política instrumental y defensiva, de policía de fronteras y adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo (incluida la economía sumergida). Una política de inmigración que, al igual que sucede con algunas políticas de gestión de la multiculturalidad, se basa paradójicamente en la negación de su objeto<sup>3</sup>, pues consiste en negar al inmigrante como tal inmigrante, es decir, alguien cuyo proyecto –plural– puede ser perfectamente tratar de quedarse en el país de recepción, al menos durante un período estable que tampoco significa necesariamente (menos aún en los tiempos de la globalización) quedarse para toda la vida, al menos en el proyecto de la primera generación. Se niega la posibilidad de ser inmigrante de verdad, esto es, libre en su proyecto migratorio –el que sea–, basado simplemente en la libertad de circulación. En lugar de aceptar esa posibilidad o, al menos, abrirla, se *extranjeriza* al inmigrante, se le

---

<sup>3</sup> Y por eso, en realidad –es decir, no sólo por sus deficiencias en términos de eficacia–, es por lo que la política de inmigración española puede calificarse, como lo ha hecho Subirats (2002), como una *no política* de inmigración.

estigmatiza, congelándolo en su diferencia, como distinto(extranjero) y sólo como trabajador útil en nuestro mercado formal de trabajo aquí y ahora. Por eso, se le imponen condiciones forzadas de inmigración, supeditadas al interés exclusivo e instrumental de la sociedad de destino, que sólo le necesita como mano de obra y sujeta a plazo.

Ese es un modelo de gestión de la inmigración construido a base de la creación de distinciones pretendidamente científicas pero de enorme trascendencia normativa y, sobre todo, maniqueas, como han mostrado, por ejemplo, Castles o Bauböck. Lo más grave es que esas categorías clasificatorias, pese a su pretendida objetividad, no responden a la realidad, no se adecúan a ella y por tanto difícilmente pueden servir como instrumentos eficaces para gestionarla. Lo que es aún peor, ignoran la realidad pues se empeñan en negarla, en desconocerla. Así, distinguen entre **buenos** y **malos** inmigrantes, es decir, entre los que se ajustan a lo que nosotros entendemos como inmigrantes **necesarios** (adecuados a la coyuntura oficial del mercado formal de trabajo<sup>4</sup>, asimilables culturalmente, dóciles) y los demás, que son **rechazables**, bien por delincuentes (cometen actos delictivos, comenzando por entrar clandestinamente en nuestro país lo que evoca connivencia con las mafias), bien por imposibles de aceptar (porque desbordan nuestros nichos laborales o son inasimilables): por una u otra razón, constituyen el ejército de reserva de la delincuencia y, rizando el rizo de la argumentación, generan racismo y xenofobia contra los inmigrantes buenos. Aún más. Como ha criticado Castles, buena parte de las políticas contemporáneas de inmigración ha elaborado una tipificación más eficaz, más “científica”, la que permite distinguir entre **verdadera** y **falsa** inmigración.

La **falsa**, la inmigración “forzada” –como si la otra fuera puramente libre-, está constituida por las manifestaciones clásicas de refugio y asilo, junto a los fenómenos más recientes que calificamos como desplazamientos masivos de población, característicos de quienes huyen de catástrofes de todo tipo, desde las naturales –terremotos, hambrunas, inundaciones, sequías- a las sociales –guerras civiles, conflictos étnicos, religiosos, etc-. Esta segunda clase, la **falsa** inmigración, además, tiene hoy una cómoda y –para nosotros- rentable etiqueta: “lo humanitario”, de forma que podemos olvidarnos de ella como un asunto a gestionar en el ámbito de políticas de inmigración, salvo para vigilar que ningún inmigrante *tout court* (el económico) intente “colarse”, utilizando fraudulentamente esta segunda vía.

Por el contrario, para asegurarnos cuándo nos encontramos ante la primera, la **verdadera** inmigración que es, claro, la económico-laboral, la de los trabajadores, se les impone un corsé diseñado según el viejo modelo del *Gastarbeiter*, el *guest worker*, el trabajador invitado, que es sobre todo, *extranjero*. Esa figura significa en primer lugar eso, que no es un inmigrante, porque no se quiere aceptar la posibilidad de que venga aquí en otra calidad que la de trabajador; aún menos, de trabajador dentro de un cupo predeterminado. Frente al *Gastarbeiter* no hay, no puede haber voluntad de integración, porque no se acepta la posibilidad de que pueda aspirar a quedarse establemente (aunque no sea de forma definitiva, insisto). No hay integración, que supone aceptar que el

---

<sup>4</sup> Cfr. Martiniello (2001)

inmigrante es parte activa en un proceso bidireccional que involucra en el cambio también a la sociedad de acogida y por eso el *Bild* podía titular el pasado verano al recoger la noticia de un programa de reclutamiento de la RFA de técnicos informáticos titulados en universidades de la India: *Inder, nicht Kinder!* (queremos indios, trabajadores superiores informáticos indios, sí, pero nada de niños, nada de quedarse a formar familia y vivir entre nosotros más allá de su contrato). Por eso, una condición tan necesaria del proceso de integración como el ejercicio del derecho de reagrupamiento familiar, no es reconocida como tal, sino como un problema, como una vía no deseada de entrada de seudoinmigrantes (pues sólo son familiares del trabajador, del verdadero inmigrante, que es el trabajador). Por eso no se plantea la prioridad de las condiciones de residencia estable o de verdadera libertad de circulación en los dos sentidos. Por eso la insistencia en que los derechos que corresponde reconocer son sólo los derechos humanos universales y aún estos fuertemente restringidos. Por eso, lo inconcebible de pensar al inmigrante como posible ciudadano<sup>5</sup>.

Recordemos una obviedad en la que han insistido reiteradamente todos los expertos, como Sami Naïr<sup>6</sup>: no hay política de inmigración sin tres piezas, (a) una gestión legal de los flujos (gestión, que no dominio o control unilateral), respetuosa con los principios del Estado de Derecho, que parece exigir el reconocimiento de la equiparación de derechos, más allá incluso de los derechos humanos básicos<sup>7</sup>, (b) un ambicioso programa de codesarrollo que asocie a los países de recepción con los países de origen y transforme a la inmigración en un factor beneficioso para esa dos partes y para los propios inmigrantes, que son los principales agentes de este proceso aunque lo olvidemos y, finalmente, (c) mecanismos –políticas públicas- de integración de los inmigrantes o de acomodación, como prefieren decir Ricard Zapata y Jeff Halper<sup>8</sup>. La discusión terminológica es interesante pero a veces estéril. Lo importante a mi juicio es conseguir lo que luego llamaré integración política, por utilizar una conocida terminología propuesta por Phillips y que otros prefieren denominar participación de los inmigrantes en la vida pública y en la sociedad civil en condiciones de igualdad.

Como veremos después, la agenda europea no parece encaminada a avanzar en esos tres ámbitos como prioridad. En lugar de ello, el pilar internacional (la política de convenios con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios que tienen por destino la UE) parece orientado al objetivo de asociar a esos países exclusivamente en la función de policía de fronteras, conforme a la prioridad de esta política, que es la lucha contra la inmigración ilegal, contra las mafias. En cuanto a la integración de los

<sup>5</sup> Es lo que lo señalan por ejemplo Bauböck (2001), o Castles y Davidson (2000).

<sup>6</sup> Cfr. Naïr-de Lucas (1997).

<sup>7</sup> Es difícilmente justificable, simplemente desde una concepción de la justicia coherente con los postulados liberales, sostener que la discriminación de derechos hacia los extranjeros pueda presentarse como justificada, más allá de argumentos meramente prudenciales. Esa tesis es incompatible con tomar en serio la universalidad de los derechos, la condición de todos los seres humanos como agentes morales y titulares de los mismos. Es lo que advierten, desde posiciones muy diversas, Balibar (1992), Carens (2000) o Ferrajoli (1998). Pero si superamos el corsé liberal, como nos proponen Benhabib (1996) o Young (1998), siguiendo a Honneth y Taylor e incluso Kymlicka, y así parece exigirlo el modelo de gestión democrática de las sociedades multiculturales, esto es, una democracia plural e inclusiva, entonces esa asimetría en derechos y ciudadanía es insostenible: cfr. Requejo (1999), De Lucas (2002).

<sup>8</sup> Cfr. Zapata (2002). Halper 2002).

inmigrantes, difícilmente se camina hacia ese objetivo si predomina la visión instrumental del inmigrante como *Gastarbeiter*, del trabajador invitado, como lo muestra el regateo del derecho al reagrupamiento familiar<sup>9</sup> o la segmentación de derechos sociales -no digamos de los políticos-, o la resistencia al reconocimiento de un status de residente permanente europeo equiparable a la ciudadanía para los inmigrantes asentados establemente. Todo ello se vincula a la primacía de un modelo policial de gestión de la inmigración que instituye una especie de carrera de obstáculos en la que además cabe la marcha atrás, la caída en la ilegalidad debido al círculo vicioso de permiso de residencia y trabajo y a la apuesta por esa ficción de que todos los flujos migratorios se produzcan por el cauce de la contratación desde los países de origen.

### 3. LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA.

La situación de nuestro país es particularmente interesante, pues constituye un ejemplo notable de la veloz transformación de un país de emigración a un país de tránsito y finalmente de inmigración.

En marzo de 2002 vivían en España 1.243.919 extranjeros con permiso de residencia, según el Ministerio del Interior, lo que supone el 3 % de la población total. Una población que, precisamente por el aporte de la inmigración, ha conocido su mayor aumento en los últimos treinta años. Hoy, la población oficial de España es de 41,1 millones<sup>10</sup>. A la población extranjera legal, habría que sumarle los indocumentados (las personas inmigrantes que han visto denegada su solicitud de regularización o aquellos que entraron en territorio nacional con posterioridad al 23 de enero de 2001). Podemos estar hablando de unas 250.000 personas o más<sup>11</sup>. En total pues, residen en España alrededor de un millón y medio de personas extranjeras, el 3,64 % de la población total.

---

<sup>9</sup> La persecución y el regateo de los que es objeto el reconocimiento de este derecho se complementa con la extraordinaria paradoja que entraña el mecanismo de sospecha respecto a los denominados “matrimonios de conveniencia”. Con agudeza y brillantez, Sánchez Lorenzo (2001) ha criticado la “contaminación romano-canónica” que supone ese argumento respecto al modelo de matrimonio civil más fiel a la Constitución.

<sup>10</sup> Más exactamente, la cifra oficial del Padrón Municipal con fecha 1 de enero de 2001 es de 41.116.842 habitantes según la revisión del INE.

<sup>11</sup> En el último proceso de regulación se presentaron 350.158 solicitudes. De estas unas 133.806 han sido denegadas o todavía esperaban, en marzo de 2002, una respuesta de la Administración. A estas 133.000 personas que, obviamente no han vuelto a sus países de origen, hay que añadir los inmigrantes que han entrado en el Estado Español con posterioridad al 23 de enero de 2001, y que por tanto, no pudieron acogerse al último proceso de regularización. Son inmigrantes que entraron, en su inmensa mayoría, como “legales” con un visado turista y un permiso de estancia de tres meses y que, como sus antecesores en el proceso migratorio, buscaron hacerse con un contrato de trabajo o una oferta firme para regularizar su situación. Sin embargo, durante todo el año 2001, la Administración ha tenido una actitud muy restrictiva para conceder permisos de régimen general. Desde el 14 de enero de 2002, el Ministerio del Interior deniega sistemáticamente las peticiones de permiso de trabajo y residencia para residentes que ya se encuentran en España y presentan una oferta de trabajo firme (es decir, por régimen general, la vía normal al margen de los contingentes anuales). En otras palabras, en el momento de redactar estas páginas, llevamos más de un año con una posición extraordinariamente restrictiva del Ministerio del Interior para conceder permisos de residencia y trabajo a los inmigrantes que ya viven entre nosotros. Por lo tanto, buena parte de los que han entrado en el último año se encuentran en una situación de indocumentado. Todo ello nos hace avanzar la cifra de 250.000 personas indocumentadas. Una cifra que consideramos indemostrable pero más que verosímil, incluso conservadora dado lo explicado.

Todavía estamos lejos de las cifras de extranjeros, en términos absolutos y relativos, que residen en otros Estados europeos (Francia 6,3%, Alemania 8,9%, Austria 9,1% o Bélgica 6,3%). No es menos cierto, que en los últimos años el número de residentes extranjeros legales ha crecido de forma importante, un 35,5 % desde principios de 2000 a marzo de 2002. En diciembre de 1999 residían legalmente en España 801.416 personas extranjeras. En marzo de 2002, eran 1.243.919 personas, siempre según las fuentes del Ministerio del Interior. Las razones de este aumento son básicamente dos. En primer lugar, una mayor intensidad del flujo migratorio particularmente de aquellos países que sufren recesión y crisis social y que, por otro lado, disponen de redes migratorias hacia y en España, un destino atractivo dado el período de intenso crecimiento de la actividad económica, en la actualidad más desacelerado. Es el caso de Ecuador, pero también de Colombia y, en los últimos meses, Argentina. La segunda causa del aumento de extranjeros es meramente estadística. Los cuatro procesos de documentación<sup>12</sup> realizados desde marzo de 2000 han permitido regularizar su estancia a buena parte de inmigrantes que ya estaban aquí y aparecen, por tanto, en las estadísticas oficiales. Entre marzo de 2000 y julio de 2001 se han presentado 621.131 solicitudes de extranjeros indocumentados. Aun descontando las duplicidades, la cifra es mayor que el número de residentes legales extracomunitarios en diciembre de 2000. Un número tan alto de irregulares nos indica, una vez más, dos evidencias. Por un lado, la dificultad de control de los flujos migratorios y el hecho que las fronteras más “tupidas” no imposibilitan al entrada, solo la hacen más cara y penosa. Además, la inmensa mayoría de esta bolsa de indocumentados entró en territorio nacional de forma legal, lo que nos debería alertar sobre los obstáculos para mantener el status de legalidad una vez que se encuentran en el país.

Lo que se trata de recordar con esas cifras es alguna obviedad, pero como sucede con frecuencia, obviedades que se pasan por alto. La primera, que no hay razones objetivas para sostener ningún mensaje de desbordamiento o acoso por los flujos migratorios. Pero es cierto que sí hay un dato para el fundamento objetivo de esa preocupación, como apunta Izquierdo<sup>13</sup>, y es la rapidez del proceso de nuestra transformación en país de destino de los flujos, junto a la casi inevitable ausencia de dispositivos adecuados para gestionar esa transformación. Máxime cuando los flujos se diversifican y eso hace más compleja aún su gestión: se ha dado un cambio no sólo en el número, sino en la composición de la inmigración, en su perfil, en la creciente diversidad de situaciones y su mayor visibilidad social. Veamos algunos datos.

---

<sup>12</sup> Los procesos de documentación a que hacemos referencia son diversos. Según el Ministerio del Interior se han realizado cuatro. En rigor, dos son procesos de regulación, el de 2000 y el de 2001, otro es una revisión de denegaciones del proceso de 2000 y el cuarto, una regularización parcial por procedencia nacional. El primero cronológicamente fue el proceso establecido por la Ley 4/2000 que se realizó entre el 21 de marzo y el 31 de julio de 2000 al que se presentaron 246.089 solicitudes. Posteriormente, fueron 24.884 los ecuatorianos regularizados “por razones humanitarias” dentro del Acuerdo de Inmigración España-Ecuador, como salida de la situación creada por el fracaso de la Operación Retorno a Ecuador. Más tarde, se realizó un reexamen de solicitudes denegadas en el proceso de 2000. Por último, en 2001 el movimiento de solidaridad con los encierros de inmigrantes y de rechazo a la Ley 8/2000 forzó un nuevo proceso de regularización por “arraigo” que, fue, con diferencia el que suscitó más expectativas y solicitudes (350.158).

<sup>13</sup> Izquierdo (2002)

Se ha dado un cambio no sólo en el número, sino en la composición de la inmigración, en su perfil, en la creciente diversidad de situaciones y su mayor visibilidad social. La inmigración marroquí, con 247.940 personas legales, continua siendo el colectivo mayoritario por origen de procedencia. Dos de cada diez extranjeros documentados en España es marroquí. Pero junto a la ya tradicional presencia marroquí, las personas ecuatorianas se han afirmado como segundo colectivo en importancia. En general, ha aumentado el mayor peso relativo de los latinoamericanos.

Por otro lado, frente al perfil típico del inmigrante de mediados de los años 90 que solía ser un hombre o una mujer sola, ha aumentado el número de familias. Tanto por efecto de la reagrupación familiar como por el hecho que, de forma creciente, la migración procedente de determinados países latinoamericanos es, en buena medida y desde el primer momento, una migración del grupo familiar que se realiza de forma escalonada. Es el caso, de forma muy destacada, de los nacionales de Ecuador en los últimos dos años. Otro indicador de la importante presencia de familias, un factor básico en la caracterización sociológica de las migraciones, es el número creciente de menores inmigrantes escolarizados. En el curso 2000-2001 se escolarizaron en España 133.000 menores extranjeros, el 60% en infantil y primaria. La escolarización de los menores extranjeros se realiza en colegios públicos en proporción mucho más elevada que en entre los menores autóctonos (un 77% para los primeros, por un 67% para los segundos).

La inmigración extracomunitaria se concentra territorialmente en las zonas de mayor riqueza, actividad económica y población. En España, la población extranjera continua residiendo –de forma muy mayoritaria— a lo largo del eje Mediterráneo (Catalunya, País Valencia, Murcia y Andalucía), el enclave central que constituye Madrid y las Islas Baleares y Canarias. Sin embargo, y éste es otro indicador de interés, la inmigración se ha extendido al conjunto del territorio. Hoy residen inmigrantes en muchos pueblos del interior y en comarcas deprimidas. Cosa que por otro lado, no debería sorprendernos, ya que la instalación de inmigrantes en pueblos en recesión, operación fomentada por bastantes Ayuntamientos, no hace sino plasmar la máxima según la cual los inmigrantes cubren los nichos laborales y residenciales que los nacionales abandonan.

Y además una inmigración que ha aumentado su “visibilidad social”. Tanto por su número, como por su concentración relativa en comarcas y barrios. Hoy, todas nuestras grandes ciudades tienen su barrio o barrios “multiculturales” (Lavapiés en Madrid, El Raval en Barcelona, Russafa en Valencia, etc.). Son más visibles, también, en la medida que aumenta una inserción residencial de convivencia cotidiana con autóctonos, y una mayor utilización de los espacios y servicios públicos. Hay una mayor relación cotidiana con personas inmigrantes en la puerta de las escuelas, la sala de espera del centro de salud o del centro de servicios sociales, a pesar de que dicha relación no pase de la indiferencia cortés que caracteriza a la coincidencia en la multitud anónima moderna. Obviamente, este efecto de visualización social del otro no se da si estamos en un contexto de segregación socio-residencial, como sería el modelo de El Ejido. Pero sobre todo, el principal factor que explica el aumento de la “visibilidad social” de la inmigración

es que constituye un tema de debate político y social, en muchos casos caracterizado como “problema”, y que centra la atención de los medios de comunicación.

Por último, y sin ánimo de ser exhaustivos, hay que resaltar la diversidad de situaciones que se dan dentro de ese genérico, “la inmigración”, que tanto utilizamos. Una fuente de heterogeneidad la constituyen los diversos colectivos con sus diferencias de procedencia, cultura y lengua, composición interna y estrategias de adaptación e inserción aquí. Otra fuente de diversidad son las diferentes situaciones de arraigo, de cohabitación e interrelación entre poblaciones y de funcionamiento social.

Dassetto establece tres momentos del “ciclo migratorio”, el proceso por el cual las personas y grupos inmigrantes entran, se establecen y se implantan en otros Estados. Un primer momento corresponde a la figura del *gastarbeiter*, trabajador invitado, y la marginalidad social. Un segundo momento a un proceso de asentamiento y arraigo (establecimiento de residencias estables y relaciones vecinales, constitución de familias y menores). El tercer momento, corresponde a una inmigración ya arraigada que se presenta como elemento permanente del espacio social y que plantea el reconocimiento como tal y la “co-inclusión, donde cada una de las partes en presencia está inducida a incluir a la otra, en las prácticas sociales y en el imaginario organizado del que dispone cada actor”<sup>14</sup>.

En España, tenemos personas y grupos inmigrantes en los tres momentos a que hace referencia Dassetto para la experiencia europea. Una parte de la inmigración está ya asentada y acomodada, con inserción laboral sólida, familia, residencia permanente o con acceso a ella y, en términos generales, con ámbitos residenciales no segregados. Otra parte de hombres y mujeres inmigrantes, están en fase de asentamiento. Y, una tercera parte, de muy difícil cuantificación, constituida por los que acaban de llegar, unos los menos con un permiso inicial, otros, los más sin ese documento y que, por tanto, inician el largo y penoso proceso de encontrar un trabajo, legalizar su estancia y no fallar en las renovaciones de los sucesivos permisos.

Heterogeneidad de situaciones, también, en función de los diversos contextos locales que, junto con las redes, modulan unos determinados tipos de inserción u otros. Obviamente, los factores estructurales e institucionales (mercado de trabajo, normativa, trato institucional) son relativamente homogéneos en todo el territorio estatal. Pero su concreción, plasmación y resultado están muy condicionados, como posibilidad y como límite, por las características de los contextos locales y el tipo de relaciones sociales que se establecen. Dicho de otra forma, tenemos en la piel de toro, una amplia variedad de modalidades de inserción. Desde la “integración a la catalana” que insiste en la convivencia residencial, al modelo de El Ejido centrado en la segregación socio-espacial.

Tenemos, sí, una inmigración heterogénea, pero que a pesar de sus diferencias la podemos caracterizar como una inmigración permanente, dado el número de familias, de menores, el grado de inserción laboriosamente conseguido por muchos y muchas y la

---

<sup>14</sup> Dassetto, (1990).

voluntad generalizada, incluso de los recién llegados, de labrarse aquí un porvenir mejor. Dicho de otra forma, como señala Cachon <sup>15</sup>, con el siglo XXI aparece la “España inmigrante” y se presenta, ante la otra España, como un hecho social central y/o un problema social insoslayable. Una u otra caracterización depende de quien las realiza, no de los aspectos “objetivos” del fenómeno.

Dada la heterogeneidad de situaciones se plantean, de forma simultanea, los retos y problemáticas correspondientes a los tres momentos del “ciclo migratorio”. La cuestión de una adecuada gestión de la bolsa de indocumentados, facilitando su regularización y reduciendo los factores institucionales que generan indocumentación “sobrevvenida”. Otro núcleo de problemáticas hace referencia al proceso de asentamiento y arraigo: la necesidad de viviendas, la inserción residencial que se realiza y las relaciones vecinales que se establecen, la escolarización de los menores. Además, tenemos planteados ya algunos de los debates que corresponden a una inmigración ya arraigada: la co-inclusión de los nuevos vecinos, la cuestión de la ciudadanía y la gestión del multiculturalismo.

#### 4. ETAPAS EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN EUROPA

Comencemos recordando la dificultad para hablar propiamente de una política europea de inmigración. Una primera y muy importante es de orden normativo: la propia UE no considera hoy por hoy que esta sea una política comunitaria strictu sensu. De acuerdo con el título V del Tratado de Amsterdam de 1999, hasta el 1 de mayo de 2004 no debería entrar en vigor los elementos de una política europea en ese sentido por lo que se refiere a inmigración. Lo cierto es que sólo en el ámbito de asilo, libre circulación de personas y lucha contra la inmigración ilegal se podrá hablar de políticas europeas a partir de esa fecha. Los elementos más importantes de una política de inmigración escapan a ese compromiso que además no afectará ni al Reino Unido, ni a Irlanda ni Dinamarca. Pero además de esa razón normativa hay otras de hecho que no podemos ignorar: la primera y fundamental es que la historia de los países miembros en su relación con los flujos migratorios es muy diversa: no es lo mismo los que cuentan con un pasado colonial inmediato y fuerte e incluso hoy mantienen lazos estrechos con sus antiguas colonias (Francia, Reino Unido, incluso Holanda), que los que carecen de esos vínculos. Pero hay países con lazos estrechos por otras razones, como España con América latina. Las necesidades de mercado de trabajo interno son muy diferentes en Italia, Portugal, Finlandia o Noruega. La tradición de asilo de Suecia, Holanda, Francia o Alemania los hace diferente de los demás, y a su vez es muy diversa entre sí. ¿Y qué decir de las diferencias entre los flujos migratorios que reciben Grecia o Bélgica? ¿Cómo comparar la situación de los países de tránsito o de frontera exterior con los de destino final?

Pero, además, una verdadera política europea de inmigración debiera acometer la actuación en los tres órdenes que hemos recordado en el apartado 1.3. Y lo cierto es que no parece que la agenda europea, sobre todo después de los acontecimientos del 11-S,

---

<sup>15</sup> Cachon, (2001)

esté encaminada a avanzar en esos tres ámbitos, en particular en políticas de integración y tampoco considera una prioridad el codesarrollo. Recordaré que el pilar internacional de la política de inmigración exige institucionalizar programas que, más allá de la mera cooperación bilateral o multilateral en la gestión de los flujos, posibiliten el modelo de codesarrollo a través (con ocasión de) la inmigración, esto es, que asocien a los países de recepción con los países de origen y transformen a la inmigración en un factor beneficioso para esa dos partes y para los propios inmigrantes, que son los principales agentes de este proceso aunque lo olvidemos. En lugar de ello, el pilar internacional (la política de convenios con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios que tienen por destino la UE) parece orientado al objetivo de asociar a esos países exclusivamente en la función de policía de fronteras, conforme a la prioridad de esta política, que es la lucha contra la inmigración ilegal, contra las mafias. Se ha recuperado la primacía de un modelo policial de gestión de la inmigración centrado casi exclusivamente en la lucha contra la inmigración ilegal y que contamina con su lógica de orden público todos los objetivos de la política de inmigración. Y esta percepción no es fruto de una crítica aislada: así ha sido denunciado, por ejemplo, en la Declaración de Quito, adoptada con ocasión del “Primer Encuentro Sudamericano de la Sociedad Civil sobre Migraciones”, que reunió a representantes de ONGs y diferentes agentes de la sociedad civil de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Paraguay, Chile y Argentina, durante los días 14 y 15 de Agosto del 2002 y de modo más reciente, como señalaré, en el foro social europeo de Florencia hace tan sólo un par de semanas. En ambas instancias se ha insistido en la necesidad de recuperar la Política de inmigración como prioridad en la agenda política de la UE, más allá del compromiso de la cumbre de Laeken de diciembre de 2001 y frente a la grave inflexión experimentada por la UE y buena parte de sus Estados miembros, simbolizada en el primer caso por el Libro verde de la Comisión europea de abril de 2002 sobre política común de repatriaciones y, sobre todo, los acuerdos del Consejo Europeo de Sevilla de junio del mismo año. Y por lo que se refiere a los países miembros de la UE, por modificaciones legislativas que desarrollan esta obsesión securitaria en la que han quedado enmarcadas las políticas de inmigración y que en ocasiones amenazan con propiciar la falacia de identidad entre flujos migratorios (sobre todo si se trata de países árabes o islámicos) y riesgo terrorista, lo que justifica la adopción de medidas restrictivas en el reconocimiento y garantía de los derechos de los inmigrantes y la supeditación de toda colaboración con los países de origen de la inmigración a cláusulas de contención eficaz del peligro terrorista que se convierten en asociación de dichos países en las funciones de policía de fronteras, presididas por la misma lógica.

En efecto, desde el 12 de septiembre, y ante la prioridad absoluta de esa "guerra" contra el terrorismo, las políticas de inmigración han desaparecido -al menos como prioridad- de la agenda política europea, salvo en su vinculación a las cuestiones de *home policy*, o, para decirlo con más claridad y precisión, en su conexión con la dimensión de seguridad y orden público, una clave de interpretación del fenómeno migratorio que la UE parecía haber empezado a superar tras la cumbre de Tampere de 1999 y tras la importante propuesta del Comisario Vitorino en su Comunicación 757 final (22 noviembre 2000), en buena medida asumida en el Dictamen 365/2002 del Consejo

Económico y Social Europeo, de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, “Dictamen sobre La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada”), al desarrollar el concepto de integración cívica como eje a su vez del Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes. Ahora la inmigración aparece sobre todo en clave de la inmigración ilegal y sus riesgos hasta el punto de que la dimensión de integración y la cooperación internacional (salvo en las funciones de policía) han pasado al baúl de los recuerdos ante la prioridad de prioridades, la seguridad.

Semejante inflexión en la “política” de inmigración, lejos de contribuir a la victoria en la batalla frente al terrorismo, la dificulta. La estigmatización de la inmigración que trata de llegar a la UE, al menos de una parte importante de ella, la que procede del sur y del oriente del Mediterráneo y de países africanos con fuerte tradición islámica, es un elemento que ahonda esa “globalización de la rabia” que es un factor cuyas causas se deben eliminar si de verdad nos tomamos en serio el combate contra las nuevas formas de terrorismo internacional. En particular, el síndrome securitario que está alcanzando la dimensión de un reflejo condicionado cada vez que se menciona la cuestión de los flujos migratorios que proceden de diferentes países del continente africano y en particular del Magreb, crece, hasta alcanzar casi el grado de obsesión, reforzado por el viejo diagnóstico del "conflicto de civilizaciones", y todo ello se concreta en el *fobotipo* del inmigrante de la ribera sur, identificado en términos acrílicos y generalizantes -pero sumamente eficaces ante la opinión pública- como fundamentalista islámico y terrorista. Frente a él, (Sartori *dixit*), no vale el discurso de la ciudadanía, la democracia y los derechos, por su carácter *inasimilable e incompatible* (una argumentación que pasa desde el diferencialismo cultural -que es el mensaje del nuevo racismo- a la justificación de discriminaciones inaceptables en su status jurídico y político).

En la UE, como decía, los datos más significativos son la paralización de las iniciativas de la Comisión, y en particular de las propuestas formuladas en la Comunicación a la Comisión Europea (COM 757) del Comisario de Justicia e Interior A. Vitorino de noviembre de 2000, presididas por el objetivo de integración basado en la equiparación de derechos y el acceso a un status homologable al de ciudadanía, junto al giro de ésta en su libro verde “Una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales” de abril de 2002, los acuerdos del Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 junio de 2002 que se centraron en lucha contra la inmigración ilegal, gestión coordinada de fronteras exteriores, integración de la política de inmigración en la política exterior y estrategia única de asilo. De hecho, la prioridad es la política común de repatriaciones, y la asociación en la policía de fronteras a los países terceros, aunque al final se sustituyó la increíble propuesta de sanciones a países terceros por un sistema de incentivos económicos y la cláusula de cooperación policial en cualquier futuro convenio. Ya no preocupa como prioridad integrar a los inmigrantes que recibimos y que necesitamos: Basta con leer el Dictamen 365/2002 del Consejo Económico y Social Europeo, que desarrolla el concepto de integración cívica, para darse cuenta de lo lejos que estamos de la política de integración.

En los países de la UE, además del caso de España, podemos recordar los ejemplos de Reino Unido, Italia, Dinamarca, Austria, Portugal.

Reino Unido: En primer lugar, la aprobación en el Reino Unido, el 14 de diciembre de 2001, de la nueva y dura ley antiterrorista impulsada por D.Blunkett, Ministro de Interior del gobierno Blair, demuestra los riesgos de la estrategia nacida el 12 de septiembre de 2001. Esa ley permite la detención indefinida de extranjeros sospechosos de terrorismo, sin que la policía deba ponerlos a disposición del juez antes de 72 horas, es decir, rompe con el principio de *habeas corpus* que rige en ese país desde 1679. Además, su aprobación ha exigido la suspensión del artículo 5 del Convenio Europeo de derechos humanos, apenas 13 meses después de su incorporación a la legislación nacional. Para ello, el Gobierno ha tenido que alegar que el Reino Unido se encuentra en una de las situaciones previstas en el artículo 15 del mismo Convenio, “emergencia pública o estado de guerra”. ¿Y a quién se va a aplicar esta legislación de excepción? Siguiendo los pasos del Fiscal General Ashcroft, que ha desarrollado con inusitada dureza las posibilidades abiertas por la *U.S. Patriot Act* en los EEUU, los destinatarios son los emigrantes que tengan vinculación con el mundo árabe o la confesión islámica (en el caso de los EEUU el principio de sospecha se extiende a todos los extranjeros residentes con esas características, incluso, aunque tengan condición de ciudadanos), que se sitúan así en el punto de mira de la estrategia desplegada en la *guerra antiterrorista*, que hace del hecho de inmigrar una condición de sospecha. Además de la quiebra del Estado de Derecho que supone la Emergency Act de 2001, podemos señalar algunas recientes iniciativas de la administración Blair: el anuncio de la utilización de la Royal Navy y la RAF para controlar y deportar a los sin papeles, la política de sanciones para los países que no acepten repatriaciones, la pretensión de deportar automáticamente a los inmigrantes ilegales a los que no se conceda derecho de asilo, la propuesta de que los hijos de los asilantes vayan a colegios separados y la concentración a los solicitantes en centros en lugar de libertad de residencia

Italia: nueva ley (Fini/Bossi) aprobada en junio de 2002 que crea el delito de inmigración clandestina; la pérdida de trabajo conlleva expulsión; circularidad de los permisos de residencia y trabajo. Incluye la práctica de fichar a los inmigrantes y tomar sus huellas dactilares (al igual que EEUU)

Dinamarca: a finales de mayo 2002, el gobierno Rasmussen (con el apoyo del ultraderechista Partido del Pueblo) amplía de 3 a 7 años el plazo para obtener residencia, exige pasar un examen de danés y otro de ciudadanía para otorgar la nacionalidad, endurece la reagrupación familiar y agiliza las expulsiones de inmigrantes y refugiados. Los clandestinos no tienen derecho a tramitación de solicitudes. Hasta los 7 años de residencia no se tiene derecho a las ayudas de la Administración. La denegación de entrada supone expulsión automática, sin plazo de recurso de 15 días. (se han producido fuertes protestas de ACNUR y de Suecia, Francia y Bélgica)

Austria: en junio 2002 se aprueba la ley que impone la obligatoriedad de aprender alemán a partir de 1 enero 2003 y a los residentes desde 1 enero 98 (salvo ejecutivos y altos cargos). Si en 4 años no aprenden el idioma, pierden residencia. Si no se siguen las

clases se pierde toda ayuda social y de desempleo y también se puede perder la residencia.- El estado sufragará la mitad del coste de aprendizaje.

Portugal: junio de 2002 ley que limita concesiones de visados sólo desde los países de origen, incluye examen antecedentes penales y expulsión de quienes no tengan contrato de trabajo anterior a la última regularización.

Podríamos sumar algunos datos más. En aras de la brevedad expositiva, dejo apuntados esos rasgos para detenerme en un ejemplo que nos atañe directamente, el caso español.

## 5. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Como he tratado de recordar, el primer test de adecuación de una política de inmigración remite a la legitimidad. Es decir, que el acento no debiera ponerse exclusiva ni prioritariamente en términos de eficiencia, sino en términos de legitimidad, porque esa es la condición sine qua non. La condición para hablar no ya de pacto de Estado, sino simplemente de política de inmigración es aceptar requisitos mínimos de legitimidad de esas políticas, que remiten a su conformidad con los principios y reglas del Estado de Derecho y de la democracia, y por ello en primer lugar al reconocimiento y garantía de los derechos humanos. Después, hay que añadir, por supuesto, criterios de conveniencia y eficacia, de beneficio de todas las partes adecuadas, de políticas sostenibles, pero estas consideraciones no pueden primar sobre aquellas.

Pues bien, parece claro que, pese a la evolución de los instrumentos de política de inmigración en nuestro país, en los últimos 15 años, esa cuestión no se ha tomado en cuenta de modo riguroso. Como tendremos ocasión de examinar más adelante, podemos distinguir tres etapas: (1) la inicial (L.O. 7/1985), momento en que se opta por un régimen de amplia discrecionalidad de la administración, con la mira puesta en la capacidad de control de flujos, o, para ser más claros, en su contención, pues todavía la inmigración es vista sobre todo como un fenómeno que afecta a nuestro vecinos europeos y debemos contribuir a su regulación, y por eso el sistema de sanciones era el núcleo fundamental de la ley. (2) A partir de 1988 comienza una segunda etapa, pues se toma conciencia de la presencia estable de la inmigración en nuestro país y se abordan las primeras medidas de gestión de esa presencia, como la proposición de 1991 de medidas y objetivos de política migratoria, el Plan nacional de integración y participación de los inmigrantes de 1994, la reforma del reglamento de la ley en 1996 y sucesivos procesos de regularización. (3) Así se llega a la L.O. 4/2000 que plantea como objetivo básico la integración social de los inmigrantes sobre la base de un principio de progresiva igualdad, aunque mantiene el modelo de inmigrante económico/trabajador de temporada, sujeto siempre a la preferencia nacional. Pero esa ley es reformada en pocos meses por la L.O. 8/2000 que es la base del régimen actual, que a juicio de muchos peca precisamente de lo que denunciábamos al principio: tiene un importante déficit de legitimidad, de coherencia con los principios del Estado de Derecho y con la propia Constitución, así como con

algunos de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos que son parte de nuestro propio ordenamiento jurídico en virtud de lo que dispone el artículo 10.2 de la Constitución española de 1978. De nuevo, en lugar de aspirar a construir políticas de inmigración, se cae en la tentación de “hacer política” con la inmigración, “hacer política” en el sentido de convertir la inmigración en instrumento de la lucha política en su dimensión electoralista, partidista. Se vuelve a un modelo de gestión que traduce una visión instrumental, sectorial, parcial, miope y egoísta. Una visión que, como se ha repetido hasta la saciedad, reduce la inmigración a una cuestión estadística, el porcentaje de mano de obra que necesita coyunturalmente el mercado de trabajo, cuando no una cuestión de orden público, de riesgo para la seguridad o, aún peor, para la identidad -empezando por la democracia y los derechos humanos-. En uno y otro caso, hace de la inmigración un problema-obstáculo y la convierte en baza electoral, con resultados indiscutiblemente negativos. Hay varios elementos que debieran examinarse: habida cuenta de la heterogeneidad de situaciones se plantean, de forma simultánea, los retos y problemáticas correspondientes a los tres momentos del “ciclo migratorio”. También, la cuestión de una adecuada gestión de la bolsa de indocumentados, facilitando su regularización y reduciendo los factores institucionales que generan indocumentación “sobrevivida”. Otro núcleo de problemáticas hace referencia al proceso de asentamiento y arraigo: la necesidad de viviendas, la inserción residencial que se realiza y las relaciones vecinales que se establecen, la escolarización de los menores. Además, tenemos planteados ya algunos de los debates que corresponden a una inmigración ya arraigada: la co-inclusión de los nuevos vecinos, la cuestión de la ciudadanía y la gestión del multiculturalismo. Pero los factores más visibles del debate actual son dos: la criminalización de la inmigración, presentada como ejército de reserva de la delincuencia, y la culturalización del debate en términos de estigmatización de la diferencia cultural. Veamos ambos argumentos

Una escuela de sociología de la inmigración francesa (Taguieff, Wieviorka, entre otros) ha mostrado como en un espacio urbano y social degradado, la *banlieue* castigada por la recesión y el paro de los años 80 y primeros de los 90, el conflicto con la inmigración tiende a incrementarse y a adoptar tres manifestaciones. La inmigración es vista como una competencia desleal por recursos escasos como un buen trabajo fijo, una vivienda o adecuados equipamientos. En segundo lugar, la inmigración se vincula con la degradación de la convivencia y la inseguridad ciudadana, alimentada por la pequeña delincuencia. Por último, pero no menos importante, la inmigración es vista como una amenaza para la propia identidad cultural, nuestra forma de “vivir” y “entendernos” como franceses (españoles, europeos o occidentales).

Hace cinco o cuatro años, estos “problemas” relacionados o atribuidos a la inmigración y que ocupan un lugar preferente en el discurso de fuerzas como le Front National de Le Pen, tenían un lugar muy secundario en el debate social en España. No quiere decir que no existieran. O, incluso, que en contextos concretos no se produjeran conflictos de este tipo. Solo basta recordar los hechos de Ca N’Anglada en julio de 1999,

que precedieron a los sucesos de El Ejido ya en 2000<sup>16</sup>. Sin embargo, y es lo que pretendemos subrayar, no tenían la dimensión de problema social importante, de ámbito estatal. Sin embargo, hoy sí lo tienen dos de ellos: la inseguridad ciudadana que aumenta de la mano de la inmigración y el problema cultural que comporta la inserción de inmigrantes con muy distinta cultura, como la musulmana.

La inseguridad ciudadana constituye un problema que genera inquietud creciente entre la opinión pública y una atención preferente, aunque mucha veces sesgada, de nuestros gestores públicos y de la opinión "publicada". Los estadísticas policiales sobre delitos subrayan dos hechos. Los delitos y faltas han aumentado un 10,52 % en 2001, respecto al año anterior. El Ministerio del Interior considera que en la base de este aumento está el incremento de la población extranjera, particularmente la indocumentada. Para abonar esas tesis se han difundido estadísticas espectaculares: siempre según el Ministerio del Interior, el 50% de los delitos cometidos en 2001 lo fueron por extranjeros que, además, constituyeron el 46,3% de los reclusos en prisión preventiva ese mismo año. La vinculación entre delincuencia e inmigración en las estadísticas sobre delincuencia no es unívoca y pueden proporcionar porcentajes distintos según los criterios utilizados (número de detenciones, número de delitos, tipo de delitos, por ejemplo). En cualquier caso, parece un hecho que el número de extranjeros relacionados con actividades delictivas ha crecido. A las frías cifras hay que añadir el impacto de noticias de crímenes y atracos atribuidos a bandas y mafias extranjeras (colombianos, albanos-kosovares, rusos,..). Sin embargo, lo que realmente nutre las estadísticas oficiales son los pequeños robos y actos delictivos propios de la pequeña delincuencia, vinculados a intentar sobrevivir en una situación de marginación, y que son los que generan un malestar popular ampliamente extendido.

Por otro lado, cuando se habla de "delincuentes" extranjeros como un todo se soslaya, al menos, dos tipos sociales muy distintos. Los extranjeros delincuentes profesionales que son pocos, ya lo eran en su país y se mueven con dinero y medios. Los otros, la inmensa mayoría, se han "hecho delincuentes" aquí en situaciones vinculadas a la indocumentación, el paro o el trabajo irregular, a necesidades materiales y psico-sociales no cubiertas y la vivencia de una situación sin salidas. Es decir, entre los extranjeros extracomunitarios, de forma similar a los gitanos en España o los negros en Estados Unidos, la delincuencia correlaciona con la marginación y la exclusión<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> En Ca N'Anglada, barrio donde se concentra la inmigración en Terrasa, se dio en julio de 1999 un estallido de violencia racista contra los marroquíes que duró tres días. Los sucesos de Ca N'Anglada responden al modelo que comentamos de difícil convivencia entre autóctonos e inmigrantes, en barrios degradados, con altas cifras de paro, graves carencias de equipamiento, alquileres baratos, concentración de inmigrantes, movilidad social descendente, crispación y conflicto. Cfr. Alvarez Dorransoro/Fumanal, (2000). Por el contrario, el conflicto en El Ejido responde a otra realidad, de riqueza y de segregación socio-espacial. Sobre ello, Martínez Veiga 2001; Martín, 2002. Obviamente hay elementos comunes, tanto en la dinámica que adquiere el conflicto como en las razones que intentan legitimarlo.

<sup>17</sup> Según el estudio de la oficina del *Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana* las actividades delictivas de extranjeros correlacionan, de forma muy mayoritaria, con situaciones de indocumentación, sin familia, con escasos recursos de relaciones y con necesidades básicas muy precariamente cubiertas.

Ante un fenómeno complejo y negativo como es la inseguridad ciudadana, la tentación populista de ofrecer soluciones fáciles a problemas complejos parece difícil de vencer. Aunque las soluciones fáciles, siempre pasan factura como constata el fenómeno del Front National francés. Una solución fácil es disponer, o construir, una “cabeza de turco”: algo o alguien sobre quien atribuir las responsabilidades de nuestros problemas y males. Nos permite simplificar la realidad, haciéndola más comprensible y cómoda. Facilita eludir nuestros problemas al situar la responsabilidad de éstos fuera del grupo. Se reduce la complejidad de fenómenos, como la delincuencia, a una secuencia causa-efecto que identifica un responsable al que se considera enemigo, centra los objetivos de la acción en él, y facilita unificar al grupo frente al supuesto generador de la inseguridad ciudadana. Toda “cabeza de turco”, así definida, es una construcción social. La inmigración como nuestra particular “cabeza de turco” sobre la que descargar fracasos, iras y frustraciones relacionadas con la inseguridad ciudadana, se está construyendo con los siguientes elementos centrales.

En primer lugar, buena parte de la información sobre inseguridad y el conjunto de medidas más publicitadas por el Gobierno se centran en la inmigración. Los juicios rápidos a inmigrantes que el gobierno propuso, la expulsión de indocumentados acusados de delitos, la operación LUDECO... se dirigen a las personas extranjeras, obviando que, incluso dando por buenas las estadísticas oficiales, la mitad de los delitos y faltas cometidos en 2001 lo habían sido por nacionales. Se establece así un nexo entre inseguridad e inmigración. En segundo lugar, se simplifica una realidad compleja como es la inseguridad. No se abordan aspectos, señalados por los mismos sindicatos policiales, como la reducción relativa de efectivos en los últimos años o la inadecuación de medios. No hay una reflexión crítica sobre el fracaso de los dos sucesivos planes del Ministerio del Interior, o sobre los mecanismos contra la delincuencia contemplados. Parece que no hiciera falta. La responsabilidad se deriva “fuera”: se atribuye al aumento de inmigrantes y a la sensación de impunidad por el lento y excesivamente garantista funcionamiento de la Justicia<sup>18</sup>. En tercer lugar, en las soluciones ofertadas y en las explicaciones que las legitiman priman las medidas policiales y la lectura autoritaria. Un mayor control y eficacia represiva puede incidir favorablemente frente a mafias delictivas. Pero se supone, al menos de acuerdo con la política social europea, que un tratamiento integral de la delincuencia debe considerar las causas sociales que la generan y plantearse su modificación, particularmente en los fenómenos de pequeña delincuencia vinculada a situaciones de marginación. Y ello requiere fundamentalmente de medidas socio-preventivas.

La vinculación entre inmigración y un mal o perjuicio social (en este caso, la inseguridad); la simplificación populista de problemas complejos; la preeminencia de las medidas policiales sobre las sociales... todo ello conforma un cuadro favorable a la emergencia de lógicas xenófobas, como la que legitimaba la Operación LUDECO. Esta

---

<sup>18</sup> La sensación de impunidad en los pequeños delitos se atribuye a que, por la levedad de la pena que le corresponde, los jueces no suelen decretar el ingreso en prisión. Como medidas específicas frente a este problema el Ministerio del Interior defiende el criterio de “tolerancia cero” con los multirreincidentes (lo que supone ingreso en prisión preventiva y endurecimiento de penas) y realización de juicios rápidos.

operación supone un conjunto de medidas de vigilancia, control y agilización de sanciones dirigidas específicamente hacia los nacionales ecuatorianos y colombianos en nuestro país<sup>19</sup>. La operación vulnera derechos fundamentales de las personas ecuatorianas y colombianas, así como principios rectores de nuestra convivencia (su libertad de circulación, de no ser detenido de forma arbitraria, el principio de igualdad y no discriminación). Por otro lado, la Operación LUDECO da un tratamiento colectivo a colombianos y ecuatorianos. Su pertenencia a un grupo sospechoso hace que todos sus miembros sean tratados como tales. Se trata y se juzga a las personas no por sus acciones sino por el grupo al que pertenecen.

En esta lógica xenófoba podemos distinguir varios elementos. Uno, la construcción de un grupo “sospechoso”, por su real o imaginaria vinculación con alguno de nuestros males. Dos, la aplicación a este grupo de medidas especiales que pueden tener diversas justificaciones (por “principio de precaución” por ejemplo). En tercer lugar, se trata a los miembros del grupo no por sus actos individuales sino por los rasgos que nosotros atribuimos a su grupo. La definición del grupo, así como los rasgos asociales o indeseables que se le asignen, pueden variar. En el caso de la Operación LUDECO, el grupo está definido en términos de nacionalidad de origen (ecuatoriana y colombiana). Pero las definiciones del grupo sospechoso pueden modificarse desde el origen nacional a la religión o la tradición cultural por ejemplo. Se trata de la misma lógica que recientemente llevo a un eurodiputado de la Liga Norte italiana, en aplicación del “principio de precaución”, a solicitar “el cierre temporal de fronteras a los musulmanes” por el posible peligro de “células dormidas” islámicas. La misma lógica que legitima hoy fichar a colombianos y ecuatorianos nos puede servir mañana para musulmanes o inmigrantes de origen árabe.

El segundo resultado perverso ha sido la mixtificación de la dimensión cultural del fenómeno de la inmigración y la aparición en el debate de una estigmatización de la diferencia cultural en términos que, en la práctica, apoyan una visión fundamentalista que paradójicamente es la que se dice precisamente criticar. Y el ejemplo más claro es lo sucedido con la inmigración que puede vincularse al Islam, sin tener en cuenta en absoluto, como han explicado entre nosotros Lacomba, Alvarez, Bolado o Moreras, la pluralidad de esa inmigración y de la práctica del islam, más aún en el caso del islam que emigra a Europa. Lo que es más grave es que se propicia un discurso sobre la integración que es perverso, pues identifica en realidad integración con asimilación, sustancializando en términos casi metafísicos las identidades culturales incompatibles (si no asesinas) de los inmigrantes, al menos de los vinculados al Islam. El discurso de Sartori<sup>20</sup>, que aplica a la inmigración de esa procedencia cultural las pautas trazadas por Hungtinton, es el

---

<sup>19</sup> Legitimada por la atribución de “un mayor potencial de actividades delictivas” entre colombianos y ecuatorianos, una de las medidas más polémicas de la operación LUDECO es la retención y conducción a comisaría de los ecuatorianos y colombianos que se encuentren irregulares o cuya identidad y documentación presente “dudas”. Allí, en aplicación de la ley 1/92 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (conocida como *ley Corcuera*) a los inmigrantes retenidos se les abre ficha, se les toma las huellas digitales de los diez dedos y una fotografía, que se digitaliza y se pasa a un banco de datos específico centralizado a nivel estatal.

<sup>20</sup> Sartori, G (2001<sup>a</sup> y 2001 b).

modelo de esta argumentación a nuestro juicio perversa: comoquiera que los inmigrantes que se identifican por esa vía, la procedencia religioso-cultural (mediando, por cierto, falacias argumentativas como la de generalización, al trasladar características atribuidas al todo a los individuos que serían los supuestos elementos de ese todo) son incompatibles con los principios del pluralismo, los derechos humanos y el mercado, la receta es simple: han de renunciar a todo ello si quieren quedarse aquí, y en ningún caso pueden aspirar a la ciudadanía y a la igualdad de derechos.

Desde luego, el debate remite a una cuestión más amplia, la del propio debate sobre las sociedades multiculturales que está viciado si no se admite que su razón de ser no es cultural, sino de orden político o, como mucho, normativo. Por supuesto que la base es cultural, pero la dificultad no está en la existencia de diversidad cultural, sino en el patrón desde el que se gestiona esa diversidad. La dificultad se presenta cuando ese patrón pretende negar su objeto, haciéndolo desaparecer (ocultando, segregando o eliminando los factores de multiculturalidad). Esto es lo que sucede cuando se habla de culturas -y sobre todo de identidades culturales- en términos de esencias puras, inmutables, excluyentes, lo que no sólo sucede desde la trinchera reivindicativa, sino también desde la mayoritaria, cuando adopta la versión defensiva contra la invasión, sobre todo porque se piensa que la nuestra es la cultura, la verdadera, la única compatible con la democracia y los derechos humanos. El resultado es jerarquizar y excluir y de ese modo se dramatizan su alcance y consecuencias, en términos de incompatibilidad. Y de nuevo exclusión.

Es decir, paradójicamente, como apuntábamos, detrás de quienes critican la deriva fundamentalista del multiculturalismo, en no pocas ocasiones hay un análisis fundamentalista del fenómeno de la multiculturalidad, porque adopta los elementos del fundamentalismo cultural, esa versión contemporánea del racismo que ha sido denunciada entre otros por V. Stolcke y que estaría presente en las tesis de Huntington y, obviamente, en las de Sartori. Una posición que, al contrario de lo que pretende, al presentarse como defensora de lo más valioso, la democracia, el pluralismo frente al cáncer del multiculturalismo, es radicalmente incompatible con la democracia y el pluralismo en serio.

Lo que cabe ahora es preguntarse por las posibilidades de habilitar otro modelo de política de inmigración y, en particular, de un modelo centrado en el objetivo de integración de los inmigrantes. Intentaré ofrecer algunos argumentos al respecto a partir de las posibilidades que nos ofrece el marco comunitario, la UE.

## 6. OTRAS PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Explicar en qué condiciones y con qué contenido puede hablarse de un modelo de ciudadanía que permita la inclusión de los inmigrantes exigiría, entre otras cosas, un debate a fondo sobre las alternativas al modelo de ciudadanía, por ejemplo, la noción de ciudadanía diferenciada (quizá también de la ciudadanía multilateral) como propuestas más aptas para albergar esa nueva ciudadanía, inclusiva y parcial. He intentado ofrecer argumentos sobre ello en otros trabajos, tanto en el ámbito de la discusión teórica sobre

la noción de ciudadanía, como respecto a las alternativas políticamente viables. Ahora me limitaré a algunas propuestas en este segundo orden de cosas, pero recordaré dos ideas clave.

En primer lugar, la prioridad de recreación del estatuto de residente. Hacer radicar la condición de ciudadano en la de residente, en lugar de la de nacional, es un paso extraordinariamente importante. Pero hay que comenzar por hacer asequible esa condición. Y el problema es la circularidad entre permiso de residencia y trabajo, que concurre como factor negativo pues contribuye a levantar una barrera casi infranqueable desde el punto de vista del proceso de integración de los inmigrantes como ciudadanos. El primer problema del acceso a la ciudadanía desde la inmigración es simplemente llegar, entrar legalmente, y la circularidad en cuestión (junto con la existencia de economía sumergida) es la razón fundamental de que se opte por una vía clandestina o ilegal de acceso. Es preciso dar carta de legalidad a la inmigración que viene a buscar trabajo, mediante visados con este propósito y permisos de residencia que acojan a los inmigrantes que tratan de conseguir ese objetivo. Algo que sólo la legislación italiana recogía<sup>21</sup>. La Comunicación 757, en su epígrafe 2.4 in fine reconoce la conveniencia de este tipo de visado y, por tanto, de una nueva categoría de residencia no directamente vinculada al permiso de trabajo. Y, desde luego, esa situación de residente inicial, a la búsqueda de trabajo, debe llevar aparajado un status de seguridad, de garantía en los derechos que le corresponden.

En segundo término, la idea de "ciudadanía cívica" que se enuncia tímidamente en el apígrafe 2.5 de la mencionada Comunicación 757<sup>22</sup>, debe ser desarrollada. Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconocimiento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y con sus impuestos, con su presencia como vecino y no sólo como trabajador a la construcción de la comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, tiene no sólo derechos civiles e incluso sociales, sino políticos: derecho a participar al menos en ese nivel. El primer escalón de la ciudadanía cívica sería de nuevo el primer escalón de la idea europea, las ciudades, la comunidad política municipal.

La crítica que puede formularse es la excesiva prudencia con la que se aborda esta iniciativa: según el modelo extraordinariamente gradualista adoptado, este reconocimiento es sólo un objetivo a largo plazo, al alcance sólo de aquellos residentes que adquieran la condición de residente permanente (y ni siquiera como contenido del status de inmigrante residente permanente). De otro, se ve más bien como un paso para la nacionalización, insistiendo en la univocidad de ciudadanía y nacionalidad. El derecho de ciudadanía cívica en este primer ámbito no puede ser una aspiración que se otorga sólo al inmigrante que alcanza finalmente el status de residente permanente. Si no, seguimos

---

<sup>21</sup> Un análisis detallado del modelo italiano, en el libro de Angeles Solanes, 2001.

<sup>22</sup> "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 inmigrantes adquirir esta ciudadanía una vez transcurrido un período mínimo de dos años podría ser una garantía suficiente para que muchos inmigrantes se establezcan con éxito en la sociedad o podría ser un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del estado miembro en cuestión".

manteniendo status de esclavitud o, al menos, de infraciudadanía. Por supuesto que eso no es el objetivo a largo plazo. Al contrario, en mi opinión, se trata de hacer posible el status de residente permanente (y es cada vez más inaplazable la demanda de homogeneizar esa condición en el ámbito europeo), esto es, que quien alcance esa condición por el transcurso de un período razonable de tiempo y la voluntad manifiesta de integración en un Estado miembro, tenga derecho a disfrutar de la condición de tal en todo el espacio de la UE, y entre los elementos de ese status debiera entrar no sólo la equiparación en derechos como la libre circulación, sino también en el derecho al sufragio municipal y europeo. Derechos civiles, sí, pero derechos sociales y políticos, como prueba de la voluntad de integración en serio, de una verdadera ciudadanía inclusiva.

A la luz de todo lo anterior, creo que es posible formular algunas propuestas o quizá mejor, reformularlas, pues no se trata de iniciativas novedosas, aunque estoy convencido de que pueden resultar de interés, tanto desde el punto de vista de la gestión de la inmigración, como del objetivo de pensar otra política. Se basan en la convicción de que necesitamos otros principios absolutamente diferentes que han de presidir la política de inmigración, entendida como política global e integrada en una concepción de la política que supone otro modelo de sociedad civil, en el marco de una democracia plural e inclusiva<sup>23</sup>. Principios como los cuatro siguientes:

La garantía del derecho humano universal a emigrar, entendido en primer lugar como derecho a la libre circulación, y que, para ser real, debe formularse además como derecho a entrar y a asentarse.

La garantía de igualdad formal en los derechos entre ciudadanos y residentes estables en los países de destino de la inmigración. Esa igualdad formal es formulada como condición necesaria aunque insuficiente de la integración política que, a su vez, va más allá de la habitual reivindicación de integración social.

El principio de integración política formulado como integración cívica, tal y como ha sido propuesto, a propósito de los inmigrantes, por la Comisión europea<sup>24</sup> y por el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen 365/2002<sup>25</sup> (Dictamen sobre inmigración, integración y la sociedad civil organizada) de 21 de marzo de ese año.

El principio de ciudadanía múltiple o multilateral como concreción de la democracia inclusiva y plural, en línea con la tesis defendida por Bauböck a propósito de la ciudadanía transnacional<sup>26</sup> y con la idea de ciudadanía o integración cívica antes

---

<sup>23</sup> Tal y como lo ha propuesto el Documento Preparatorio de la Mesa de Emigración de los Foros Sociales Italianos Luciano Muhlbauer para el Foro Social Europeo de Florencia (6-8 de noviembre de 2002) en coincidencia a mi juicio con algunas de las conclusiones de la Declaración de Quito de agosto de 2002 (adoptada en el marco del “Primer Encuentro Sudamericano de la Sociedad Civil sobre Migraciones”).

<sup>24</sup> Por ejemplo, COM (2000) 757 final de 12 de noviembre de 2000 (“Comunicación a la Comisión sobre política europea de inmigración”, del Comisario de Justicia e Interior, A. Vitorino)

<sup>25</sup> Dictamen CES 365/2002 de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, “Dictamen sobre La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada”, en relación con el establecimiento del *Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes*).

<sup>26</sup> Cfr. por ej. Bauböck, R., “Recombinant Citizenship”, en VVAA, *Inclusions and exclusions in European Societies*, London, Routledge, 2001. O su “How Migrations transforms Citizenship: international, multinational and transnational perspectives”, *Paper* en el *International Symposium on Immigration Policies*

enunciada. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que residen establemente en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía, sino en la condición de residencia.

En esos principios se inspiran a su vez algunas propuestas más concretas e insisto, ya enunciadas en diferentes ocasiones, como las doce que, a título de ejemplo, recojo a continuación:

En primer lugar, la revisión del estatuto de residencia, para convertirlo en la clave de acceso (por equiparación) a la ciudadanía. A ese respecto, se propone la revisión del artículo 17 del Tratado constitutivo de la CE, hoy UE, conforme ha sido propuesto entre otros por la red ENAR en su *appel* de Madrid, de junio de 2002, para incluir la residencia legal como vía para adquisición de la ciudadanía europea junto a la condición de nacional de un estado miembro.

La dificultad estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano, y debemos discutir si debe tratarse de una condición que se adquiere tras un período consolidado de residencia (y en ese caso, la duración del mismo: 3, 5, o más años) y si hace falta además superar un test de adaptación o integración y de lealtad constitucional, tal y como, a la imagen de lo dispuesto en los EEUU se ha establecido en recientes reformas en algunos de los países de la UE (pruebas de lengua, de conocimiento de la Constitución). Por mi parte, de acuerdo con Carens<sup>27</sup> o Rubio Marín<sup>28</sup>, entiendo que debe tratarse de un efecto automático derivado de la estabilidad de residencia. Pese al carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, no puede ignorarse que plantean más bien un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política.

En ese sentido, y por lo que se refiere al período inicial de residencia, resulta decisivo revisar los factores –legales- de precarización o vulnerabilidad de la condición legal de los inmigrantes: disposiciones como las vigentes en la legislación española o italiana que permiten que quien es residente legal caiga en la ilegalidad, como consecuencia por ejemplo de la circularidad entre permisos de residencia y trabajo y de la rigidez de los segundos (vinculados a actividad y ámbito geográfico y, aún más, al

---

*in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002. Me parece más útil y viable en términos jurídicos y políticos su propuesta que la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formula Soysal (Soysal, Y., “Changing Citizenship in Europe: remarks on postnational Membership and the National State”, en Cesarini/Fullbrook, *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London, Routledge, 1996).

<sup>27</sup> “Inmigración y justicia”, *Isegoría*, 26/2002.

<sup>28</sup> Rubio, R., *Immigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

procedimiento de contratación en origen) y que contradicen el sacrosanto principio liberal de movilidad laboral.

A esos efectos, es necesario el compromiso de establecimiento de una directiva que asegure a los inmigrantes residentes permanentes en los países de la UE (a partir de 3 años y no de 5 como se contempla en este momento) un status de igualdad plena de derechos y de participación política con los nacionales de los Estados miembros, que haga posible una ciudadanía plural e inclusiva, más allá de la propuesta sobre estatuto de nacionales de países terceros residentes de larga duración (Comunicación 127 (final) de 13.03 2001). Como asegura el referido dictamen (punto 1.5) “El referente principal de la integración cívica (está)... en el **concepto de ciudadanía**”, o de **ciudadanía cívica**, empezando por el nivel local, como se propone en la también mencionada COM 757.

Además, la dificultad mayor en el acceso a la residencia como llave de la equiparación o integración cívica, es la que afecta no a quienes están dentro, sino a quienes pugnan por entrar. La filosofía actual de las política de inmigración, que establece como postulado de la defensa del imperio de la ley y de la eficacia de esas políticas los mecanismos de cupo y contingente y la contratación en origen, con la circularidad de permisos de residencia y trabajo es la que impide a los inmigrantes venir conforme a la legalidad en ejercicio de su derecho a la libre circulación. Al contrario, pone en colisión una y otra exigencia y les obliga a buena parte de los inmigrantes que buscan trabajo a cruzar la frontera con visado turista aunque su propósito sea otro y por tanto a incurrir en situaciones contrarias a la legalidad.

A esos efectos, ha de priorizarse en la agenda europea la directiva sobre acceso y libre circulación de trabajadores (Comunicación 386 (final) de 11 07 2001). Pero es preciso que en esa directiva se revisen al menos dos elementos: la identificación del contingente como medida básica, una herramienta que ha sido criticada por sus efectos perversos y su ineficacia –sobre todo en su identificación como instrumento prioritario de la política de inmigración- por el propio Comisario Europeo de Justicia e Interior en la Comunicación 757 de noviembre de 2000.

Y, en segundo lugar, insisto, la circularidad entre permiso de residencia y trabajo y el dogma de contratación en origen. A esos efectos, una alternativa sería la creación de permisos de residencia para búsqueda de trabajo, vinculados a visados de corta duración tal y como existía en la antigua legislación italiana y como propuso la Comisión en su Com 757 final ya mencionada. Y establecer al mismo tiempo los programas de cooperación y codesarrollo con los países de origen que garanticen la libre circulación.

Por todo lo anterior, parece decisiva la adopción de la ciudadanía local, basada en el principio de vecindad o residencia municipal (vía empadronamiento) como primer ámbito político, en plenitud de su significado, accesible por derecho a los inmigrantes. Por consiguiente, se trata de evitar su vinculación con la naturalización o adquisición de nacionalidad, a la par que la imposición de renuncia a la ciudadanía de origen. Una condición, la de residente municipal o vecino, que debe llevar aparejado el

reconocimiento de derechos políticos de participación y del sufragio municipal activo y pasivo.

Complementariamente, es necesario desarrollar, como ya se ha advertido, la adopción de medidas eficaces contra la discriminación por razones de nacionalidad, cultura religión o sexo, en relación con los inmigrantes, sean o no trabajadores. La diversidad cultural no puede utilizarse como factor de discriminación en el reconocimiento y garantía efectiva de derechos; tampoco, como es obvio en lo relativo al cumplimiento de deberes. Por lo mismo. Muy concretamente el acceso a un bien cultural básico como la lengua de la sociedad de acogida, más que una obligación impuesta o un requisito exigido previamente al inmigrante para poder reconocerle integración y reconocimiento jurídico, es un derecho a cuyo acceso se deben dedicar esfuerzos concretos. Y eso supone costes en dotación de personal, en líneas específicas en la escolarización y en medios económicos: las políticas de integración no son de coste cero. Y sin imponer la pérdida de la lengua de origen

En el contexto de la dimensión antidiscriminatoria de esta política, debe enfatizarse la relevancia de priorizar la lucha contra la discriminación/subordinación jurídico política de género que han creado los instrumentos de política de inmigración y que afectan a las mujeres inmigrantes.

El objetivo de integración y el respeto a los derechos humanos exigen adoptar, a mi juicio, dos medidas complementarias:

El reconocimiento pleno del reagrupamiento familiar como derecho de todos los miembros de la familia, sin condicionamiento de prejuicios etnoculturales. Insisto, como derecho, no como instrumento de la política de inmigración, como un trámite.

El establecimiento de un plan de acción urgente y específico para los menores inmigrantes y en particular a quienes se encuentran en territorio de la UE sin el núcleo familiar, acorde con el Convenio de derechos del niño de la ONU.

## 7. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Alvarez Dorronsoro/Fumanal, (2000). “Ca N’Anglada. Una reflexió sobre l’emergència de la xenofobia”. *Veus Alternatives* nº 13.

Añón, (2000), "El test de la inclusión. Los derechos sociales", en VV.AA. (A.Antón ed.), *Trabajo, derechos sociales y globalización*, Icaria, Barcelona, 2000

Balibar, (1994), "Qué significa la ciudadanía europea", *Revista Internacional de Filosofía Política*, 4/1994

Bauböck, R., (2001) “Recombinant Citizenship”, en VVAA, *Inclusions and exclusions in European Societies*, London, Routledge, 2001.

Bauböck, R., (2002), "How Migrations transforms Citizenship: international, multinational and transnational perspectives", *Paper en el International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona

- Benhabib (ed) (1996) *Democracy and Difference. Contesting the boundaries of the Political*, Princeton, P.U.P..

- Benhabib/Cornell. (eds.) (2001), *Teoría Feminista y Teoría Crítica* Cátedra valencia, 2001

Cachon, L., (2001) "La España inmigrante: un hecho sociológico".VII Congreso Español de Sociología. Salamanca.

Carens, J, (2002), "Inmigración y justicia", *Isegoría*, 26/2002,

Castles, S., (2002), "Globalization and Immigration", *Paper en el International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002

Dasseto, F., (1990) "Pour une théorie des cycles migratoires" en Bastenier/Dasseto, *Immigrations et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*. De Boeck-Wesmael. Bruselas

De Lucas,J./Peña,S./Solanes,A., (2001), *Trabajadores Inmigrantes*, Valencia, germanias.

De Lucas, (2001a), "Sobre las condiciones de la ciudadanía inclusiva (el test del contrato de extranjería)" *Hermes*, 1/2001

De Lucas, (2001b) "Ciudadanía y Unión Europea intercultural", *Anthropos*, 191/2001

- De Lucas (2001c), "Hacia una ciudadanía europea inclusiva. su extensión a los inmigrantes", CIDOB, 2001

De Lucas, (2002a), "La herida original de las políticas de inmigración", *Isegoría* 26/2002

De Lucas (2002b) "30 propuestas de política de inmigración", *Claves de Razón Práctica*, 121/2002

Estevez (1998), "Disolución de la soberanía y fragmentación de la ciudadanía en el proceso de construcción europea", *Revista Internacional de Filosofía Política*, 11/1998

Estevez (2001) "La Carta de derechos de la UE y la dimensión social de la ciudadanía europea", *El vuelo de Icaro*, 1/2001

Everson/Preuss, (1995), *Concepts, foundations and the limits of European Citizenship*, Bremen, Zentrum für Europäische Rechtspolitik

Ferrajoli (1998), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.

Ferrajoli (2001), *El fundamento de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta

Izquierdo, A., (2002), "Panorama de la inmigración al España al alba del siglo XXI" en Pimentel (ed) M. *Procesos migratorios, economía y personas*. Instituto Cajamar. Almería

Kymlicka, (1995), *Multicultural Citizenship*, Oxford: O.U.P. (hay trad. cast. *La ciudadanía multicultural*, Paidós, 1998 )

- Luciani, (2000), "Diritti sociali e Integrazione europea", *Politica del Diritto*, XXXI/2000

Meehan, (1993), *Citizenship and European Community*, London, Sage.

Mestre, (1999), "Los sistemas de opresión hacia las mujeres y el feminismo crítico. Puntos de partida para la crítica feminista al derecho de extranjería", *Veus Alternatives*, 1999.

Nair/de Lucas (1998), *Le Déplacement du monde. Migration et thématiques identitaires*, Paris, Kimé.

Pérez Luño (2001), "Diez tesis sobre la titularidad de los derechos colectivos", texto presentado en el seminario *Derechos colectivos*, Universidad Carlos III, Madrid, 2001.

Phillips, (1995), *The politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

Rubio, R., (2000), *Inmigration as a Democratic Challenge .Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, cambridge University Press,

- Sánchez Lorenzo, S., (2001), "El principio de libertad personal en el derecho internacional privado de la familia", *R.F.D.U.G.*, nº 4

Sassen, S., (2001), *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra

Sartori, G., (2001a) *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjería*. Taurus. Madrid.

Sartori, G., (2001b), "El islam y la inmigración". *Claves de Razón Práctica* 117

Soysal, Y., (1996), "Changing Citizenship in Europe: remarks on postnational Membership and the National State", en Cesarini/Fullbrok, *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London, Routledge

- Subirats, J., (2002), "La (no) política de inmigración", *El País*, 14 de febrero de 2002

- Taylor, (1999), *Acercar las soledades. Escritos sobre el federalismo y el nacionalismo en Canadá*. (versión de I.Alvarez Dorronsoro. Estudio introductorio de J. de Lucas) Gakoa Liburuak, Donosti.

- VV.AA., (Roche/Van Berkel, eds.), (1995), *European Citizenship and social exclusion*, Aldershot, Ashgate.

- VV.AA., (Preuss/Requejo eds) (1998), *European Citizenship, multiculturalism and the State*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft

VV.AA., (Zapata ed), (2001), "Ciudadanía e interculturalidad", *Anthropos*, 191/2001

VV.AA. (De Lucas, J., Torres, F., eds) (2002<sup>a</sup>), *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?*, Barcelona, Talassa,

VV.AA., (de Lucas, ed.), (2002b), *El vínculo social entre ciudadanía y cosmopolitismo*, Valencia, Tirant lo Blanch

VV.AA., (de Lucas, ed.), (2002c), *La sociedad multicultural*, San Sebastián, CENDOJ.

Walzer, (1997), *Las esferas de la justicia*, FCE, México

Whitol der Wenden, (1999), *La ciudadanía europea*, Barcelona, Bellaterra

Young (1990) *Justice and the Politics of difference* Princeton, P.U.P (Hay trad. castellana, *Justicia y Políticas de la diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000)

- Zapata, R., (2002), "¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 20