

PRESENTACIÓN

Este nuevo texto que presentamos pretende contribuir a la profundización en el conocimiento de una de las dimensiones que caracterizan el fin de este milenio: la población inmigrada en Europa. El debate que se está produciendo actualmente en nuestra sociedad hace imprescindible comprender este fenómeno desde una perspectiva dinámica y desde la que se conozca qué sucede y qué se hace en cuanto a leyes y políticas de inmigración y de asilo en otros países europeos. Uno de los logros de este estudio es la presentación de los movimientos migratorios desde un punto de vista en el que no sólo están implicadas las personas que han venido a Europa, sino también los propios europeos. Esta interrelación está contribuyendo a la conformación de una nueva sociedad y creemos que libros como este van a contribuir a que todos tengamos más elementos de juicio basados en un conocimiento más completo del mundo en el que vivimos.

Las coordenadas fundamentales que guían este trabajo, partiendo de la historia y las características de las migraciones en Europa, son las leyes y políticas de inmigración y de asilo en diferentes países europeos y las principales tendencias en los últimos años, así como un amplio planteamiento de los conceptos de inmigración y ciudadanía. El análisis que efectúa el autor se centra en aspectos tan importantes como el derecho, la antropología, la historia, los principales datos referidos a inmigrantes y refugiados y la economía, abriendo nuevos canales de debate y reflexión y poniendo el acento en la capacidad de nuestra sociedad para avanzar en el desarrollo de los derechos humanos.

Desde el IMSERSO venimos trabajando en relación con la integración social de los inmigrantes partiendo de los aspectos positivos que su presencia y su trabajo diarios conllevan para nuestra sociedad, y que suponen un indicador de nuestra potencialidad económica y social, de nuestra madurez democrática y de la sintonía de nuestro estado de derecho con la situación histórica y social de los países europeos de nuestro entorno. Creemos que este trabajo nos ayudará a reflexionar y a continuar debatiendo las múltiples dimensiones que conforman los nuevos movimientos migratorios, y que son una parte esencial de la sociedad actual.

DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO DE MIGRACIONES
Y SERVICIOS SOCIALES

INTRODUCCIÓN

Hay algunos temas en los que la sociedad se juega el futuro. Se lo juega concretamente en cuanto a los contenidos de su Estado de derecho y de su capacidad para avanzar en el desarrollo de los derechos humanos. Uno de esos temas es la inmigración. La inmigración nos aporta población nueva, y según como la tratemos estamos dando la medida de nuestra capacidad para aplicar un mismo sistema de derechos a todas las personas, es decir, para hacer realmente efectiva la máxima de la igualdad ante la ley. Cuando se parte de que los que estaban antes —en una sociedad— tienen más derechos que los recién llegados, se están mostrando serias deficiencias en las convicciones democráticas; y, por otra parte, siempre que se excluye a los venidos de fuera en el disfrute de derechos fundamentales se empobrece cualquier perspectiva de avance o profundización del Estado de derecho.

Lo cierto es que en torno al fenómeno de la inmigración se han impuesto unas ideas que nos alejan, cada día más, del planteamiento de universalización de los derechos que parecía ser la base de nuestro sistema democrático. Los prejuicios, miedos y malentendidos que las sociedades europeas han desarrollado sobre la inmigración, están llevando a tratarla siempre partiendo de los riesgos que comporta. Las preguntas que están en la calle son: cuántos inmigrantes podemos aceptar; cómo hemos de prevenir sus efectos sobre el mercado de trabajo; cómo podrá soportar nuestro sistema de seguridad social los flujos de inmigración. Sin embargo, el punto de partida debería estar en los fundamentos de nuestro sistema de derecho, y la pregunta a hacerse es por qué a la inmigración no se la está tratando con el mismo nivel de respeto a los derechos humanos con el que se tratan otros muchos temas en nuestra sociedad.

Europa vivió, tras la segunda guerra mundial, un amplio proceso de afirmación de los derechos humanos. Promovió acuerdos y convenios internacionales, estableció el derecho de asilo como pilar básico de las democracias europeas, se definió categóricamente contra el racismo, etc. Pero además, se puso en práctica, como jamás se había hecho antes, la universalización de los derechos, incorporando a las mujeres en niveles inéditos y desarrollando ampliamente el principio de igualdad ante la ley. Si algo aporta el pasado medio siglo de la historia europea a la historia de la humanidad es la institucionalización de un conjunto de derechos humanos que constituyen la base de nuestras estructuras políticas.

Todo tiene, sin embargo, su cara y su cruz. El buen nivel alcanzado por algunos derechos humanos en la Europa occidental tiene mucho que ver que con su desarrollo económico, y esto a su vez tiene que ver con la riqueza que Europa ha extraído de los países del llamado Tercer Mundo (1) y con el subdesarrollo económico de éstos. Sería exagerado decir que la carencia de derechos humanos que sufren muchas zonas del planeta es debida a la expoliación que las potencias occidentales ricas han hecho de esas zonas, pero esta es sin duda una de sus causas. La cara de los derechos humanos en Europa se acompaña por la cruz de la carencia de éstos en otros lugares del mundo. Pero además, esta carencia se extiende por el mismo interior de Europa, cuando nos llegan las personas de esos otros lugares y las tratamos con los mismos parámetros que hemos utilizado en la relación con sus países de origen.

La población inmigrada está siendo excluida, en Europa, del disfrute de derechos humanos fundamentales de los que las democracias europeas son abanderadas. La negación de determinados derechos a las personas inmigradas se asume como si eso no representase una contradicción de grueso calibre con la universalización de los derechos humanos que por otra parte se defiende. En este libro queremos llamar la atención sobre esto, y queremos también remarcar que el proceso de integración que está dando lugar a la Unión Europea supone una extensión o ampliación de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas europeas, del que también se excluye a los inmigrantes, lo que agrava aún más su situación de discriminación. Se han creado nuevos mecanismos de participación democrática de ámbito europeo, nuevos niveles parlamentarios y nuevos tribunales de justicia, y se está dando lugar a la posibilidad de que cualquier ciudadano o ciudadana europea pueda trabajar, establecerse profesionalmente, votar, etc., en cualquier país de la Unión; pero todo ello no incluye a los residentes extracomunitarios (nacionales de terceros países). Europa parece aspirar a nuevas cotas de democracia, pero también parece haberse olvidado de la población inmigrada en este proceso de extensión de los derechos de ciudadanía.

O mejor que haberse olvidado, deberíamos decir que parece querer asegurarse de que quede bien delimitada la población que puede acceder a los dere-

(1) Para referirnos a los países que en el mundo actual están ocupando la periferia del sistema capitalista, generalmente aquellos que fueron colonias en el siglo XIX o en la primera parte del XX, y que se han visto empobrecidos por la expoliación y el dominio de los países que han ocupado el centro capitalista, utilizaremos términos como «países del Sur» o «países del Tercer Mundo». Somos conscientes de que esta segunda expresión no es del todo rigurosa y no gusta a todo el mundo, pero nos parece que tiene la virtud de dejar muy claro a qué tipo de países nos estamos refiriendo. Otras expresiones que a veces se utilizan no suelen ser mejores; no nos gusta, por ejemplo, la expresión «países en vías de desarrollo», porque parece indicar que están en camino de convertirse en países desarrollados y más bien habría que decir que el sistema económico mundial los ha colocado «en vías de subdesarrollo»; pero tampoco nos gusta hablar de «países subdesarrollados» porque hay cosas (la humanidad no sólo es tecnología y economía) en las que esos países están tan desarrollados como cualquier otro.

chos de ciudadanía y la que no puede. Y la inmigrada, a pesar de ser población estable europea, está siendo considerada como población que no puede acceder a esos derechos. Al menos este es el contenido de buena parte de las políticas y normativas de inmigración dominantes dentro de Europa, así como de las propuestas que actualmente se están haciendo para las futuras normativas comunitarias en inmigración y asilo.

Las políticas de inmigración con las que comienza el siglo **xxi** se han ido definiendo en los últimos treinta años y, sobre todo, se han acabado de modelar en la última década del siglo **xx**. Tienen que ver con las distintas coyunturas por las que este tema ha pasado desde 1973. En ese año concluía el período, iniciado tras la segunda guerra mundial, en el que la Europa centro-occidental había requerido grandes contingentes de inmigrantes para hacer frente a las necesidades de mano de obra de su desarrollo de postguerra. A partir de ahí, se seguiría necesitando la entrada de inmigrantes para determinados sectores de la economía, pero ya no en las cantidades del período anterior. Hacia 1985 en casi todos los países —de lo que después sería la Unión Europea— se habían desarrollado ya legislaciones de extranjería cuyo principal objetivo era evitar la entrada de nuevos inmigrantes. Legislaciones que no sólo ponían serias dificultades a la inmigración legal, sino que también recortaban los derechos de las personas inmigradas que ya vivían en estos países. En los años noventa se perfilan aún más los planteamientos restrictivos, como veremos en el capítulo segundo, y es con esas legislaciones con las que hemos entrado en la década de los años dos mil.

Por otra parte, en los años ochenta los gobiernos de los países de la Europa occidental tenían ya muy claro que había que armonizar las políticas de inmigración y de asilo a escala europea. Algunos de ellos habían firmado el acuerdo de Schengen y, además, se aceleraba el proceso de construcción de la Europa comunitaria. Los intentos de armonización de las normativas de extranjería no avanzaron, sin embargo, al ritmo que muchos deseaban, ni en los ochenta ni en los noventa; de manera que se llegó al final de la década sin que hubiese, como veremos en el capítulo tercero, políticas europeas de inmigración y asilo bien definidas, y mucho menos normativa europea en esos asuntos. Pero, eso sí, estaba plenamente asumida la necesidad de llegar a ello lo antes posible.

Entrando ya en los años dos mil, lo que queda claro es que los derechos de la población inmigrada no comunitaria en los países de la Unión Europea acabarán dirimiéndose en el ámbito europeo. Tardará un tiempo en completarse la transferencia de los poderes sobre este tema a las instituciones comunitarias, y se mantendrán, sin duda, algunos niveles de decisión nacionales que podrán suponer diferencias de actuación en los distintos países, pero el marco normativo europeo será cada vez más determinante de las grandes líneas en políticas de inmigración y de asilo. En este libro presentamos propuestas para las políticas europeas que han de desarrollarse en estas materias; lo hacemos dando al fenómeno de la inmigración

un enfoque distinto del que ahora es dominante a nivel institucional, pero convencidos de que el cambio de enfoque es posible y deseable. Los capítulos cuarto y quinto contienen esas propuestas.

Un par de cosas queremos aclarar al lector o lectora antes de entrar en materia. En el libro hablamos de inmigración laboral y hablamos de refugiados. En líneas generales, inmigrantes y refugiados son dos sectores de población que pueden distinguirse y cuantificarse, incluyendo en un caso a quienes migran para buscar empleo y a sus familiares (una vez reagrupados), y en el otro a quienes huyen de persecuciones o conflictos y también a sus familiares. Pero no siempre es posible realizar tal distinción, pues tropezamos con la complejidad de motivos por los que realmente se producen las migraciones: a la falta de empleo en el país de origen suelen unirse otras carencias en el terreno de la vida familiar, social o política: estructuras familiares que resultan opresivas, falta de democracia en el país, etc.; y por tanto, con la migración, además de trabajo y prosperidad, puede buscarse un mayor espacio de libertades, con lo que los motivos laborales se mezclan con los políticos. Trataremos en un punto del primer capítulo la distinción entre los conceptos de refugio e inmigración económica; pero lo que queremos aclarar de entrada, es que en muchos momentos hablaremos de población inmigrada para referirnos a todas las personas extracomunitarias que, por una u otra razón, residen en países de la Unión Europea; mientras que en otros, distinguiremos claramente inmigrantes económicos de refugiados, para analizar sus situaciones específicas y las distintas políticas que se hacen al respecto.

También cabe hacer distinción entre los inmigrantes que se hallan en situación legal y los que no. Los medios de comunicación se refieren a ellos como «legales» o «ilegales», dando la impresión de que entre ambas categorías existe una distancia de naturaleza esencial; pero en realidad se trata de una distinción creada artificialmente por las propias normativas de inmigración. En ambos casos son inmigrantes venidos por el mismo motivo, y con la misma pretensión de encontrar una nueva tierra donde ser acogidos y hallar oportunidades laborales; las leyes que restringen el derecho a la inmigración los reparten entre «legales» e «ilegales» sin que haya motivos intrínsecos a ellos que les hagan merecedores de una u otra categoría.

De hecho, la frontera entre lo legal y lo ilegal es, en este terreno, muy voluble; el inmigrante que comienza sin permiso es considerado ilegal, pero cuando lo obtiene pasa a ser legal, y si no lo puede renovar vuelve a ser ilegal. Y todo ello puede ocurrir sin que haya cambiado ninguna otra cosa de su situación sociolaboral. Dependiendo de lo restrictivas que sean las leyes, en cuanto a concesión y renovación de permisos, habrá más «legales» o más «ilegales», pero ello puede incluso no tener mucho que ver con la dimensión del flujo migratorio ni con las necesidades reales de mano de obra inmigrada que el país tenga. En cualquier caso, aquí no vamos a utilizar esos términos, ya que «ilegal» es un concepto que

se asemeja a delictivo; mientras que el inmigrante que se haya en una situación irregular, causada por las restricciones administrativas en la concesión de los permisos, no merece ningún calificativo que pueda identificarlo con la delincuencia.

Quiero manifestar mi agradecimiento a las personas que me han ayudado para que este libro se concluyese y viese la luz. A Sandra Montón, mi compañera, por su apoyo constante. A quienes me han hecho comentarios sobre los contenidos y me han prestado su colaboración en distintos aspectos, Ignasi Riera, Carme Coll, Anna Terrón, Mama Diedhiou, Marisa Carvajal. A todos los compañeros y compañeras que me acompañan o me han acompañado en la acción cotidiana relacionada con los temas que en este libro se tratan, porque toda elaboración tiene algo de colectivo y sobre todo la de un texto como este. Al IMSERSO (Instituto de Migraciones y Servicios Sociales) y a su Área de Análisis y Evaluación, por asumir la publicación del libro.

I. LAS MIGRACIONES EN EUROPA

Historia reciente de la inmigración en Europa

Hasta fechas muy recientes, los movimientos migratorios de los que Europa era protagonista, fueron siempre de emigración y no de inmigración. La población europea ha ido dispersándose por todo el mundo desde finales del siglo xv, siendo el continente americano el principal receptor, aunque también fueron importantes los desplazamientos de población a algunas partes de África y de Oceanía. Los europeos no encontraron barreras a su expansión migratoria, y donde las hubo las destruyeron con facilidad. Y tal expansión sirvió, no sólo para corregir situaciones de exceso de población o de exceso de pobreza, sino también para el desarrollo económico y el enriquecimiento de Europa a costa del resto del mundo. Esos movimientos migratorios fueron principalmente de colonización, es decir, las personas que migraban querían montar su propio negocio o hacerse con sus propias tierras; aunque en muchos casos acabasen vendiendo su fuerza de trabajo en negocios que otros habían iniciado antes.

Los movimientos de la población que sólo pretende vender su fuerza de trabajo (es decir, lo que conocemos como migración laboral) se iniciaron a mediados del siglo xix. Fueron, en buena parte, movimientos intraeuropeos: «Entre 1850 y 1914, unos diez millones de personas procedentes de Italia, Irlanda, Polonia y Bélgica emigraron hacia Francia, Alemania, Suiza y Gran Bretaña» (Ramos, 1993: 9), aunque también se produjo en ese período un flujo importante de emigración a ultramar. Esos movimientos migratorios ya no se detendrían, y entre las dos guerras mundiales aumentó mucho el número de desplazados entre distintos países europeos (ya no sólo por causas económicas, sino también por las persecuciones políticas).

Tras la segunda guerra mundial se inicia una etapa completamente nueva, debido a que la Europa centro-occidental va a necesitar de la importación masiva de mano de obra para asegurar su reconstrucción y su desarrollo económico, y ya no bastará con la inmigración que procede de otros países europeos. Lo característico de esta etapa, que durará hasta principios de los años setenta (más exactamente hasta 1973-1974), será que las migraciones están principalmente provocadas por

los países receptores, que hacen cuanto resulta necesario para *reclutar* trabajadores de otros países, promoviendo convenios con ellos, ofreciendo la contratación desde el país de origen, etc. Si en los procesos migratorios siempre intervienen factores de atracción —del país de destino— y factores de expulsión —del país de origen—, en ese período los determinantes son los factores de atracción.

Los primeros países en aportar esa mano de obra son los de la Europa meridional: Portugal, España, Italia, Grecia y Turquía; aunque enseguida se sumarán otros países no europeos pero también cercanos, como Argelia o Marruecos, y otros más lejanos, como las ex colonias británicas. Alemania es el principal país receptor: inicia su política inmigratoria en 1954, y llega a establecer convenios de inmigración con Italia, España, Yugoslavia, Grecia, Portugal, Turquía, Marruecos y Túnez. El Reino Unido busca los inmigrantes en sus antiguas colonias (del Caribe, del subcontinente indio y de África), ofreciéndoles concesiones importantes para potenciar los flujos migratorios (como las facilidades para la obtención de la nacionalidad, establecidas por la nueva Ley de Nacionalidad de 1948, para los ciudadanos de países de la Commonwealth que entran en el Reino Unido para trabajar y residir de forma estable). Francia, que ya desde el siglo XIX era país de inmigración, amplía su política inmigratoria inmediatamente después de la segunda guerra mundial; en 1945 establece las Ordenanzas (normativa de inmigración) y crea la Oficina Nacional de Inmigración; sus inmigrados proceden de Portugal, Italia y España, pero también de las colonias, principalmente del Magreb. Entre 1946 y 1977 cerca de dos millones y medio de trabajadores extranjeros obtuvieron permiso legal en Francia (Ramos, 1993: 95). Otros países, como los del Benelux o Suiza, recibirán también flujos importantes de inmigración en ese período.

A partir de 1973 los gobiernos centroeuropeos asumen que no necesitan más inmigración; la crisis de los setenta los empuja a tal conclusión y se inicia la etapa caracterizada por las políticas de rechazo a la entrada de inmigrantes. Los flujos de inmigración ciertamente se reducen —principalmente en los años ochenta— aunque ello no es sólo resultado de las políticas restrictivas, sino también de que decrece el interés por dirigirse a unos países en los que ya no hay tantas facilidades para encontrar trabajo, y, sobre todo, de que los países receptores dejan de hacer las acciones de *reclutamiento* de trabajadores que hicieron en la etapa anterior. Por otra parte, se produce un cambio importante en las características de los flujos migratorios: los países de la Europa meridional dejan de ser los principales proveedores de emigrantes, debido a que el desarrollo económico que ya han alcanzado en ese momento los ha equilibrado con el resto de la Europa occidental; y serán otros países no europeos los que proporcionarán la inmigración que va a seguir recibiendo Europa.

Entre 1973 y 1989 los flujos de inmigración son muy moderados, pero se mantienen, porque a pesar de la crisis de los setenta y del creciente desempleo, existen sectores de la producción que buscan mano de obra barata y sigue habiendo oferta de trabajo para inmigrantes. A partir de 1985, con la reactivación de la economía

en toda Europa occidental, crece ese tipo de demanda de mano de obra y los flujos inmigratorios se reactivan un poco más, aunque sin modificarse de forma significativa hasta 1989. Alemania, por ejemplo, que en 1980 tenía 4.453.000 residentes extranjeros, pasa a tener 4.489.000 en 1988, es decir, apenas se produce variación; Bélgica, pasa de 886.000 en 1981 a 881.000 en 1989; Francia pasa de 3.442.000 residentes en 1975 a 3.607.000 en 1990; etc. Los incrementos son poco apreciables, salvo por lo que se refiere a los nuevos países de inmigración (Italia, España...) que en esos años empiezan a notar la presencia de inmigrantes.

Esta dinámica cambia en 1989, coincidiendo con el derrumbamiento de los sistemas de «socialismo real» en el Este de Europa y, sobre todo, con el inicio, un poco después, de los conflictos en la antigua Yugoslavia. Entre 1989 y 1993 se producirá un salto importante en el número de residentes extracomunitarios que hay en los países de la Comunidad Europea. Los datos del informe del SOPEMI (2) indican que el total de extranjeros que residían en 1986, en los países que hoy son Unión Europea, era de unos 13.400.000, mientras que en 1994 había pasado a ser de 17.800.000. Si ya nos fijamos en los doce últimos años de los que disponemos datos (3), entre 1987 y 1998, podemos situarnos en lo que ha sido el crecimiento reciente de inmigración, ya que la población extranjera que reside en los quince países de la Unión Europea ha pasado de 13.400.000 personas a 18.850.000, pero cabe retener el dato de que el crecimiento a partir de 1994 ha sido bastante más débil que en los cinco años anteriores. Por otra parte, este crecimiento no responde ya a migración laboral, como lo fue en los años cincuenta y sesenta, sino que ha incorporado otras categorías que se han convertido en las principales, como son la de los refugiados o la de los familiares reagrupados. Sobre ello, el informe del SOPEMI señala que las tres características principales de los movimientos migratorios hacia Europa de los últimos años son: «el incremento en el número de solicitantes de asilo, la predominancia de los flujos relacionados con la reagrupación familiar y el relativamente importante incremento de temporeros y trabajadores de alta cualificación» (SOPEMI, 1999: 17), lo que deja claro que la inmigración estrictamente laboral ha tenido menor importancia (España e Italia son las principales excepciones a esta tendencia general).

Algunos factores han sido especialmente importantes a la hora de explicar los flujos de inmigración de la última década. A la crisis de los países europeos centro-orientales —o del Este— se suma la forma cómo acabó de internacionalizarse la economía en las dos últimas décadas del siglo xx, imponiéndose los criterios del neoliberalismo en todos los rincones del planeta. Los países del Tercer Mundo vivieron, en los años ochenta, la mayor crisis de su historia, quedando marginados del mercado mundial y viéndose envueltos en unos procesos de endeudamiento y empobrecimiento sin precedentes. Todo ello no trajo consigo una emigración masiva que amenazase con invadir

(2) Sistema de Observación Permanente de las Migraciones, de la OCDE.

(3) SOPEMI, 1999. Eurostat 2000.

Europa o el mundo occidental, como había quienes se temían, pero sí incrementó los mencionados factores de expulsión que incentivan los movimientos migratorios. Aun así, el pico más alto de crecimiento inmigratorio en la Europa occidental se produce a principios de los noventa, y vino principalmente protagonizado por ex yugoslavos, lo que nos indica que no se debió tanto a las tendencias generales de los movimientos migratorios, como a la existencia de un conflicto muy concreto dentro de Europa.

Alemania ha protagonizado, en relación con el resto de Europa, el crecimiento más significativo en esos doce años (1987-1998), aumentando su población extranjera en más de la mitad de todo el aumento producido en los quince países de la Unión Europea. Ello ha tenido que ver con varios factores, uno han sido las propias necesidades de mano de obra del país, que en determinados sectores económicos no han cesado, a pesar de que oficialmente Alemania haya afirmado desde 1973 que no necesita más inmigración y sea el país abanderado de las políticas de «inmigración cero»; otro factor ha sido el proceso vivido por los países del Este de Europa, la antigua Yugoslavia y la antigua Unión Soviética. El crecimiento inmigratorio en Alemania se produce entre los años 1989 y 1993, siendo la antigua Yugoslavia, Rusia, Polonia y Rumania (con Turquía que sigue aportando inmigración) quienes aportan los principales flujos (SOPEMI, 1998: 231, 241). Pero además, el crecimiento de población extranjera se explica también por la reagrupación familiar, lo que después de 1973 constituyó el principal motivo de entrada legal de personas; tengamos en cuenta que Alemania no favoreció la reagrupación familiar en las primeras décadas de la inmigración, ya que consideraba a los inmigrantes como «trabajadores invitados», lo que supuso que después ese fenómeno adquiriese importantes dimensiones.

En Alemania se produce un volumen de entradas anuales muy elevado, que se compensa con otro también elevado de salidas. Esto ocurre también en los demás países de la Unión Europea, pero los datos de Alemania son un buen ejemplo de este fenómeno que demuestra que la inmigración no es un proceso unidireccional. En Europa tendemos a creer que el crecimiento de población extranjera responde a las personas que van entrando y se aprecia poco el fenómeno de las salidas. En 1996 la entrada de población extranjera en Alemania fue de 708.000 personas, mientras que salieron 559.100, produciéndose una inmigración neta importante que se refleja en el aumento de población que vemos en el cuadro 1 para el año 1996; pero en 1997 la entrada es de 615.300 personas y la salida de 637.100, lo que da un resultado neto negativo de 21.800 personas; es decir, en ese año salieron más migrantes de los que entraron, y por tanto, el crecimiento que se apreciaba en el cuadro 1 sólo puede ser debido a los nacimientos producidos en Alemania de familias extranjeras.

Italia es, después de Alemania, el país que ha tenido un crecimiento más importante de inmigración entre 1986 y 1997, pasando de 450.200 residentes extranjeros a 1.240.700. Con la característica de que, a diferencia de la mayor parte de países europeos, aquí ese ritmo de crecimiento sigue manteniéndose actualmente (en el

Cuadro 1

RESIDENTES EXTRANJEROS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA
(cantidades en miles)
A 31 de diciembre del año indicado

	1986	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Alemania	4.512,7	5.342,5	6.878,1	6.990,5	7.173,9	7.314,0	7.365,8	7.319,6
Austria	314,9	456,1	689,6	713,5	723,5	728,2	732,7	739,8
Bélgica	853,2	904,5	920,6	922,3	909,8	911,9	903,2	
Dinamarca	128,3	160,6	189,0	196,7	222,7	237,7	249,6	265,2
España	293,2	278,7	430,4	461,4	499,8	539,0	609,8	719,6
Finlandia	17,3	26,3	55,6	62,0	68,6	73,8	80,6	85,0
Francia	3.714,0	3.596,6				3.598,0		
Grecia						305,0	309,0	
Holanda	568,0	692,4	779,8	757,1	725,4	679,9	678,1	662,3
Irlanda	77,0	80,0	89,9	91,1	96,1	118,0	114,4	112,9
Italia	450,2	781,1	987,4	922,7	991,4	1.095,6	1.240,7	
Luxemburgo	97,3	113,1	127,6	132,5	138,1	142,8	147,7	152,9
Portugal		107,8	131,6	157,1	168,3	172,9	175,3	177,7
Reino Unido	1.820,0	1.723,0	2.001,0	2.032,0	1.948,0	1.934,0	2.066,0	
Suecia	390,8	483,7	507,5	537,4	531,8	526,6	522,0	499,9

Cuadro confeccionado a partir de los datos de los informes SOPEMI de 1998 y 1999, y de Eurostat.
 (Los datos de 1998 son de Eurostat).

cuadro 1 se aprecia que Italia es el país con mayor crecimiento de 1996 a 1997). Por otra parte, la proporción de extracomunitarios que tiene su población extranjera es alta: un 85%, y el principal país de origen de los inmigrantes es ahora Marruecos, seguido de Albania, Filipinas y otros. La inmigración procedente de Albania ha tenido puntas significativas en los últimos años (desde 1997), y también la procedente de otros países de la Europa centro-oriental ha crecido con un ritmo superior al del conjunto. Los países de procedencia de la inmigración que Italia ha estado recibiendo en los últimos años quedan reflejados en la regularización de 1998-1999; las más numerosas fueron las solicitudes de albaneses (40.000), seguidas de rumanos (23.450), marroquíes (22.469), chinos (19.121), nigerianos (11.649) y senegaleses (10.826) (4). Como vemos, Italia se ha convertido en uno de los países con flujos de inmigración más activos, procedentes tanto de África como del Este de Europa.

(4) *Migrations News Sheet*, marzo 1999.

Al igual que en Italia, también en otros países del Sur de Europa se está produciendo una inmigración que en los últimos años ha mantenido su ritmo de crecimiento, aunque sus cifras son inferiores a las italianas. Tal es el caso de España y Portugal, países en los que en diez años se ha duplicado el número de residentes extranjeros. España tenía cerca de 300.000 residentes extranjeros en 1986 y ha pasado a tener 801.332 en 2000, de los que 489.129 son extracomunitarios; éstos constituyen todavía un porcentaje bajo sobre la población total española (un 1,5%), pero ponen de manifiesto la existencia de un proceso activo de inmigración que dos décadas atrás no existía en este país.

Bélgica, Holanda y Luxemburgo han visto crecer su inmigración, pero tal crecimiento ha sido moderado. Sus cifras de población extranjera en 1998 son parecidas a las de 1990 y no mucho más altas que las de 1986, como puede verse en el cuadro 1. Ello no quiere decir que no haya habido inmigración neta a lo largo de estos años; la ha habido, pero no ha hecho subir las cifras de residentes extranjeros debido a que cierto número de éstos se nacionalizan cada año y dejan de figurar en las estadísticas de población extranjera. Tanto en Bélgica como en Holanda, el crecimiento estadístico se detiene en 1993, hasta el punto que los años posteriores dan cifras de residentes extranjeros inferiores. A principios de 1998 en Bélgica había una población extranjera de 903.200 personas (aproximadamente el 9% de su población total que asciende a 10.170.000), mientras que en 1993 había sido superior: 920.600. Sin embargo, el volumen de inmigración neta de 1997 fue de 25.800 personas, y en los años anteriores de unas 20.000 por año, cifras que se asemejan a las de residentes que se nacionalizan, lo que provoca que la estadística de residentes extranjeros no crezca. Los inmigrantes que recibe Bélgica proceden en gran parte de los países del Magreb (una inmigración parecida a la de Francia) y de sus antiguas colonias, especialmente de la República Democrática del Congo.

El caso de Holanda es parecido, pues, como vemos en el cuadro 1, no ha incrementado su cifra de residentes extranjeros y, sin embargo, es uno de los países europeos que en los últimos años ha tenido mayor inmigración neta anual (por detrás de Italia). Su inmigración neta de 1997 fue de 54.800 personas, cifra algo superior a la de años anteriores (SOPEMI, 1999: 262) y que marca una tendencia al crecimiento migratorio que ha continuado en el año siguiente. En su caso son también las nacionalizaciones las que determinan que no crezca el número de residentes extranjeros a pesar de la inmigración que recibe. Holanda, como Bélgica, recibe inmigrantes de sus antiguas colonias, sobre todo de Surinam; los tres orígenes más importantes de la inmigración holandesa son Turquía, Surinam y Marruecos, a los que sigue, con cifras menores, Antillas. Pero en los últimos años, lo que ha recibido son, sobre todo, solicitantes de asilo; siendo, junto con Suecia y Alemania, uno de los países europeos que más refugiados ha acogido en estos años.

El Reino Unido ha tenido un ligero crecimiento de residentes extranjeros entre 1986 y 1997, detenido después de 1993. También aquí hemos de decir que los

datos que vemos en el cuadro 1 no significan que no haya habido inmigración desde 1993; la ha habido, de hecho, del orden de 40 ó 50 mil personas al año (inmigración neta), pero se ha compensado con las nacionalizaciones, que se han dado en cantidades muy similares a las de inmigración. En 1997 se produce cierto incremento de población extranjera respecto a los años inmediatamente anteriores, que además se trata en parte de inmigración laboral (a diferencia de otros países europeos cuyos flujos de inmigración están compuestos por refugiados y familiares reagrupados); pero esto debe ser considerado como una particularidad del Reino Unido relacionada con la cantidad de jóvenes que van a hacer trabajos de temporada al tiempo que aprenden inglés. La población de nacionalidad extranjera que reside en el Reino Unido (2.066.000 personas en 1997) procede en su mayoría de otros países de la Unión Europea o de EEUU y Australia. Aparte de éstos, India, Pakistán y Bangladesh son los países que más residentes aportan.

Es significativo el caso de Francia, donde no se ha producido ningún aumento en las cifras de residentes extranjeros desde 1982. No disponemos de datos actualizados, pero en 1982 había 3.714.000 residentes, en 1990 había descendido a 3.596.600, mientras en 1996 se manejaba la cifra de 3.597.999 (SOPEMI, 1998: 31,251). Cabría pensar que lo que sucede es que la población extranjera aumenta pero no se refleja en las cifras, al quedar en situación irregular debido a la estricta normativa de inmigración; pero no es así, ya que el número de personas presentadas a la regularización de 1998 —de la que hablaremos en el capítulo siguiente— sumadas a los residentes de 1996, siguen dando una cifra similar a la de residentes de 1982. Lo que sí debe tenerse en cuenta, una vez más, es el número de residentes extranjeros que adquieren la nacionalidad francesa y salen de la estadística de residentes. En los últimos años éstos han sido unos 80.000 por año, si bien este dato incluye también a los hijos, nacidos en Francia, de padres extranjeros. Según el Departamento de Población y Migración del Ministerio de Trabajo, entre 75.000 y 100.000 inmigrantes han estado entrando por año entre 1994 y 1997, la mayoría para reagrupación familiar; pero estos no son datos de inmigración neta, puesto que no tienen en cuenta las salidas.

Los datos de inmigración a escala europea

La suma de residentes extranjeros de los quince países de la Unión Europea en 1998 (cuadro 1) nos da la cifra de unos 18,8 millones, pero de entrada conviene señalar que esta cifra incluye a los comunitarios (residentes extranjeros en un Estado de la Unión Europea pero nacionales de otro). Esto provoca cierta confusión, ya que actualmente se habla de inmigración haciendo referencia básicamente a la extracomunitaria; no sólo porque la libre circulación de ciudadanos de la Unión Europea ya no permite incluirlos en normativas o trámites de inmigración, sino también porque lo que está en la conciencia colectiva, cuando hablamos de inmigración, son las personas extracomunitarias. Por tanto, cuando se habla del elevado

porcentaje de extranjeros que viven en Luxemburgo (34,9% en 1997) debería señalarse que son —por este orden— los portugueses, italianos, franceses, belgas, alemanes y españoles quienes ocupan las primeras posiciones en las cifras de población extranjera; o cuando se mencionan los tres millones y medio de extranjeros que residen en Francia, se ha de señalar que un millón y medio son portugueses, italianos y españoles. Y en general, cuando hablamos de inmigración en la Unión Europea, conviene restar los residentes comunitarios y referirnos sólo a los extracomunitarios que residen en los quince Estados que ahora la componen.

De esos 18,8 millones de residentes extranjeros, el 30% son ciudadanos comunitarios, consecuentemente los extracomunitarios son algo más de 13 millones (5). La Unión Europea tiene una población de 376,4 millones de habitantes (6), por tanto la población residente extracomunitaria constituye el 3,5% de su población total. Nos referimos, claro está, a los extranjeros con residencia legal; los que se hallan en situación irregular no pueden cuantificarse de forma precisa, pero distintas estimaciones hablan de unos tres millones de personas. Ya se daba la cifra de dos millones de irregulares en 1990 por parte de la OIT (7) (Ramos, 1993: 56), pero diez años después no necesariamente ha tenido que crecer mucho, ya que, si bien los inmigrantes siguen entrando de forma irregular, porque el cierre de fronteras no deja otra posibilidad para la inmigración laboral, paulatinamente van obteniendo la residencia legal (por acceso a regularizaciones, por matrimonio, etc.). Nosotros, para analizar la población inmigrada que hay en la Unión Europea, vamos a referirnos a los residentes (inmigrados con residencia legal) puesto que sólo de ellos hay datos estadísticos.

Turquía, la antigua Yugoslavia y Marruecos son los países que más población inmigrada han aportado a la Unión Europea. La inmigración procedente de Turquía era, en 1997, de unas 2.650.000 personas, de las cuales 2.107.000 estaban en Alemania. Por detrás, como puede verse en el cuadro 2, se situaba Francia, Holanda y Bélgica, aunque con cifras mucho menores. Como vemos, la inmigración turca está muy concentrada, especialmente en Alemania donde constituye el 30% de su población extranjera total.

También la población procedente de la antigua Yugoslavia se concentra principalmente en Alemania, donde era de 1.209.000 personas en 1997, lo que supone el 70% del total de yugoslavos (o ex yugoslavos) que residen en la Unión Europea (1.750.000). Italia es el segundo país europeo receptor de yugoslavos, aunque su cifra de residentes de este origen, 85.000, es muy inferior a la alemana. Le siguen Francia, Dinamarca y Suecia como se ve en el cuadro 2 (en este y en los demás cua-

(5) Eurostat 2000.

(6) Este dato es de principios de 2000 —Eurostat—, mientras que el de población extranjera es de finales de 1997.

(7) Organización Internacional del Trabajo.

dros de este apartado, no se dan datos de todos los Estados de la Unión, sino que se destacan solamente aquellos que dan cifras más altas de residentes).

Por lo que respecta a la inmigración de países del Magreb, hemos de decir que, mientras los argelinos están muy concentrados en Francia, donde constituyen una población de 615.000 personas (en toda la UE son unos 650.000), los marroquíes están mucho más dispersos por todos los países de la Unión (con una población residente de 1.050.000 personas). Francia es también el país que más marroquíes acoge (con mucha diferencia sobre cualquier otro), seguido de Holanda, Bélgica, Italia, España y Alemania. La inmigración marroquí es, por otra parte, una de la que mantienen ritmos más destacados; en España, por ejemplo, pasó del número que vemos en el cuadro 2 en 1996, al de 161.870 a inicios de 2000, según datos del OPI (8).

Cuadro 2

**RESIDENTES EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 1997
PROCEDENTES DE TURQUÍA, EX YUGOSLAVIA Y MARRUECOS**

	Turquía	Antigua Yugoslavia	Marruecos
Bélgica	73.900	8.100	132.800
Dinamarca	37.500	33.900	3.600
Francia	197.700	52.500	572.700
Alemania	2.107.400	1.209.000	83.900
Italia		85.000	131.400
Holanda	114.700	28.400	135.700
España			111.100
Suecia	18.400	33.600	
Reino Unido	56.000		

Cuadro confeccionado a partir de los datos del informe de SOPEMI de 1999.

Después de los tres principales puntos de origen mencionados (Turquía, ex Yugoslavia y el Magreb), hay que destacar la inmigración procedente de países de la Europa centro-oriental (no incluimos aquí a la ex Yugoslavia a la que ya hemos hecho referencia). Esta inmigración comenzó de forma apreciable en 1989, tras los acontecimientos que acabaron suponiendo la desaparición de los llamados sistemas socia-

(8) Observatorio Permanente de la Inmigración, organismo dependiente del IMSERSO - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

listas, y fue creciendo hasta 1993, año en el que se inició un notable descenso de los flujos migratorios de esa procedencia. Hay que señalar que las predicciones que a finales de los ochenta se hicieron sobre el *peligro* de un flujo masivo de personas del Este de Europa hacia los países de la Comunidad Europea, no se han cumplido en absoluto, y ello a pesar de que las fronteras orientales de la Comunidad han sido mucho más permeables que las del Sur. No obstante se puede afirmar que el número de residentes procedentes de la Europa centro-oriental es relativamente importante en Alemania —donde, entre polacos, rumanos, húngaros y rusos, suman medio millón de personas— y menos importante pero también significativo en Austria y en Francia.

El informe de SOPEMI hace referencia a que el descenso de flujos inmigratorios procedentes de la Europa centro-oriental, producido desde 1993, ha venido acompañado del mantenimiento de una inmigración más temporal. «Los polacos son los más implicados en ella, trabajando principalmente en Alemania y Austria, aunque también en Francia, República Checa y Suiza. En 1996 la mayoría de los polacos que hacían trabajos temporales en Alemania habían llegado por acuerdos intergubernamentales entre ambos países» (SOPEMI, 1998: 49). Pero además se ha de señalar que buena parte de los emigrantes de los países europeos centro-orientales eligen preferentemente otros países de su área para establecerse. La República Checa y Hungría destacan como receptores de inmigración; el primero recibe inmigrantes que proceden de Ucrania, Rusia, Polonia, Eslovaquia y otros; mientras que Hungría los recibe principalmente de Rumania. También Polonia y Bulgaria están recibiendo inmigración (SOPEMI, 1998: 50). No obstante, parte de esa inmigración es de tránsito, ya que se trata de personas que están a la espera de poder pasar a otros países de la Europa occidental. Pero todo ello no da lugar a un panorama de migraciones masivas, ni hacia la Europa occidental, ni en el interior de la Europa centro-oriental. Las únicas migraciones que podrían considerarse masivas son las derivadas de los sucesivos conflictos de la ex Yugoslavia.

Cuadro 3

**RESIDENTES EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 1997
PROCEDENTES DE PAÍSES DEL ESTE DE EUROPA**

	Alemania	Austria	Francia	Italia
Polonia	283.300	18.300	46.300	31.300
Rumania	95.200	18.500		38.100
Hungría	52.000	10.600		
Rusia	50.400	2.100		

Cuadro confeccionado con datos del informe de SOPEMI de 1999.

Otra característica de los movimientos migratorios procedentes de los países del Este de Europa es la importancia que sobre ellos tienen los llamados conflic-

tos étnicos. Muchas de las personas establecidas en Alemania en los últimos diez años son «alemanes étnicos» procedentes de Polonia, Hungría, Rumania y los países de la antigua URSS. Pero también han migrado «húngaros» procedentes de Rumania y la República Eslovaca, «polacos» procedentes de Ucrania, Kazajstán y Rusia, «rusos» procedentes de los países bálticos, «finlandeses» procedentes de Rusia y Estonia, «griegos» procedentes de Albania y Rusia y «turcos» procedentes de Bulgaria (SOPEMI, 1999: 60). En la medida en la que se han ido revitalizando los nacionalismos excluyentes, las minorías han buscado seguridad en los países de origen de sus ancestros, y ello ha provocado unos movimientos muy superiores a los que se habrían dado si sólo hubiesen intervenido causas económicas.

Una encuesta hecha a finales de 1998 por la Organización Internacional para las Migraciones, realizada en once países de la Europa centro-oriental, demuestra que el interés de la población por emigrar de forma permanente hacia la Europa occidental es escaso y que es muy improbable que lleguen a producirse movimientos migratorios masivos. La población muestra, en cambio, cierto interés por la migración temporal; es decir, tienen más disposición a abandonar su tierra cuando se trata de períodos breves para realizar trabajos temporales. La misma encuesta muestra que el económico no es el motivo principal que induce a las poblaciones de esos países a plantearse la emigración, sino que lo son las tensiones étnicas o la falta de libertad y seguridad (9).

Por lo que se refiere a la inmigración procedente de Rusia, cabe decir que ha tenido, en buena medida, características de «migración étnica». Se trata de judíos, de personas de origen alemán o de personas de origen griego que se han dirigido a los países que en cada caso consideran su patria histórica (Codagnone, 1998: 42). El grupo más numeroso ha sido el de «alemanes étnicos» que han emigrado a Alemania, siendo bien recibidos en este país (por más que su «alemanidad» se remonte a lejanos antepasados y hubiesen perdido la mayor parte de las raíces culturales alemanas, incluyendo el idioma). Este tipo de inmigración procedente de Rusia creció a partir de 1989, aunque no fue más que la continuación de una migración que ya se venía produciendo en las décadas anteriores. En los años siguientes a 1989 se mantuvo en unas cifras de poco más de 100.000 emigrantes por año. Rusia, por su parte, también ha recibido inmigrantes desde esa fecha, y en cantidades bastante mayores: entre 1992 y 1995 recibió más de un millón de personas, según los datos que nos aporta Cadagnone, tratándose principalmente de personas de origen ruso que vivían en las repúblicas que entraban en conflicto —sobre todo las repúblicas asiáticas de la antigua Unión Soviética—.

A finales de 1998 se habían percibido ya las consecuencias del conflicto de Kosovo, produciéndose un flujo significativo de refugiados, sobre todo hacia Austria e

(9) *Migrations News Sheet*, febrero 1999.

Italia. Pero los flujos masivos llegarían en marzo, abril y mayo de 1999, cuando se produjeron los bombardeos de la OTAN y el ejército y los paramilitares serbios desataron una campaña criminal de grandes dimensiones contra la población albanokosovar. La llamada limpieza étnica, que mejor debería denominarse genocidio racista, volvió a alcanzar los niveles que había tenido en la guerra de Bosnia, pero esta vez la huida (y la expulsión) de la población se desarrolló con enorme rapidez, dando lugar a unos flujos de refugiados sin precedentes en Europa. Estos flujos tuvieron, no obstante, un carácter muy temporal, ya que la vuelta de los albanokosovares se inició inmediatamente después de la salida del ejército serbio de Kosovo. El éxodo posterior, tanto de la minoría servia como de la minoría gitana, tratadas por los paramilitares albanokosovares con la misma brutalidad racista con la que antes se había tratado a la población albanokosovar, produjo también refugiados (más de 150.000); pero como los serbios se dirigieron principalmente a Serbia, ese movimiento de población apenas tuvo repercusión sobre otros países europeos.

La inmigración procedente de Asia es también importante en la Unión Europea, y en los últimos años se ha diversificado en cuanto a países de origen y países de destino. Inicialmente sólo destacaba la inmigración india y paquistaní recibida por el Reino Unido, a la que se sumaba la china mucho más distribuida por distintos países europeos; pero a esos orígenes hoy hay que añadir Bangladesh, Corea, Filipinas, Indonesia, Sri Lanka, Vietnam y otros. Los flujos migratorios más importantes de Asia no son los que vienen a Europa, son los que se dirigen a otros países de la zona (los principales receptores son Malasia, Tailandia, Corea y Singapur) y, dentro de los países ricos, los que van a EEUU, Canadá, Japón y Australia. La inmigración asiática que se recibe en Europa es mucho menor de la que reciben estos cuatro países mencionados, salvo por lo que se refiere a la que recibió el Reino Unido en los años cincuenta y sesenta. Actualmente las mayores cifras de residentes asiáticos en Europa se dan en Reino Unido (unos 300.000 residentes, entre los que obviamente no aparecen todos los nacionalizados británicos), Alemania (con 250.000) e Italia (con 150.000). Alemania tiene poblaciones de personas procedentes de Vietnam, Sri Lanka, India, China y Corea que han entrado en condición de refugiados; mientras que el caso de Italia es muy diferente, tanto porque su inmigración asiática es mucho más reciente, como por el alto número de filipinos que la componen —el 40% de sus residentes asiáticos— (SOPEMI, 1998: 44) venidos como migración laboral. En el cuadro 4 se dan las cifras de residentes asiáticos que destacan en países de la Unión Europea.

La inmigración latinoamericana establecida en la Unión Europea se concentra en España, donde había a inicios de 2000 unos 142.000 residentes de origen latinoamericano, lo que constituye la tercera parte de su inmigración extracomunitaria. Perú, República Dominicana y Argentina son los orígenes más importantes de esa inmigración. Cabe destacar también la inmigración brasileña que hay en Portugal (más de 20.000 residentes en 1997); y por lo demás, se puede mencionar la existencia de un número apreciable de chilenos repartidos por distintos países de

Cuadro 4

**RESIDENTES EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 1997
PROCEDENTES DE PAÍSES DE ASIA**

	Francia	Alemania	Italia	España	Reino Unido
China	14.100	36.700	37.800	15.800	21.000
India		35.600	22.600	6.800	110.000
Paquistán	9.800				68.000
Filipinas			61.300	11.400	15.000
Sri Lanka	10.300	60.300	28.200		26.000
Vietnam	33.700	87.900			

Cuadro confeccionado con datos del informe de SOPEMI de 1999.

la Unión (Alemania, Suecia, etc.), así como la población procedente de Surinam, establecida en Holanda, que apenas figura en las cifras de residentes extranjeros porque adquieren fácilmente la nacionalidad holandesa, si bien en 1997 había 182.200 personas en Holanda que habían nacido en Surinam (SOPEMI, 1999: 247). En el cuadro 5 se dan las cifras más remarcables, como hemos hecho en cuadros anteriores, pero en este caso las cifras relativas a España son las de 1999, lo que debe tenerse en cuenta a efectos comparativos.

Cuadro 5

**RESIDENTES EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 1997
PROCEDENTES DE PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL Y DEL SUR**

	España (1999)	Portugal	Reino Unido	Suecia
Perú	24.899			
R. Dominicana	24.256			
Argentina	17.007			
Cuba	13.214			
Colombia	10.412			
Brasil	7.012	20.000		
Chile	5.827			11.900
Caribe-Guayanas			79.000	
Jamaica			43.000	

Cuadro confeccionado con datos del informe de SOPEMI de 1999 y del Boletín núm. 6 del OPI.

Nos resta mencionar la inmigración procedente del África subsahariana en la que destaca el colectivo senegalés, inicialmente muy concentrado en Francia, pero cada vez más repartido entre otros países y con una presencia reciente muy importante en Italia. También es remarcable la presencia en Portugal de residentes procedentes de sus antiguas colonias, mayor de lo que las cifras indican ya que buena parte de los inmigrados de esos orígenes se han nacionalizado portugueses. Los somalíes y congoleños —del antiguo Zaire— son, en condición de refugiados, colectivos con cierta presencia en Centroeuropa.

Cuadro 6

**RESIDENTES EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 1997
PROCEDENTES DE PAÍSES DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA**

	Francia	Portugal	Italia	España	Dinam.	Holanda	Bélgica	Finland.
Senegal	43.800		34.800	6.657				
Cabo Verde		39.800						
Angola		16.300						
Guinea-Bissau		12.800						
Somalia					11.900	20.600		5.200
RDC (ex Zaire)							12.100	

Cuadro confeccionado con datos del informe de SOPEMI de 1999 y del Boletín núm. 6 del OPI (el dato de España corresponde a 1999).

**Los refugiados como parte de la población extracomunitaria
que reside en la Unión Europea**

En los flujos de entrada a la Unión Europea hay una proporción de refugiados que cabe distinguir de la inmigración laboral. Entraremos en ello enseguida, aunque antes conviene que nos situemos en los límites o las dificultades de la distinción de estas dos categorías. La división que acostumbramos a hacer en Occidente entre inmigrantes y refugiados políticos no siempre se ajusta a la realidad como apuntábamos en la introducción del libro. Decimos que un refugiado es el que se ve obligado a huir de su propio país porque sufre persecución y ve vulnerados sus derechos humanos fundamentales, por motivo de su religión, creencias políticas, pertenencia a una etnia o nacionalidad, etc.; mientras que el inmigrante es *simplemente* aquel que voluntariamente sale de su país buscando una vida mejor (lo que vinculamos a la inserción laboral). La vida real, sin embargo, no hace una división tan clara entre la salida voluntaria y la salida obligatoria, o entre el motivo laboral y el motivo político; hay desplazados que sí son claramente migrantes laborales, y

otros que son claramente refugiados, pero hay otros muchos en los que los motivos de la migración se mezclan y tienen parte de ambas condiciones.

Las políticas de asilo e inmigración en Europa han contribuido también a dificultar la distinción entre inmigrantes y refugiados. En aquellos países europeos en los que las políticas de asilo son muy restrictivas, las personas que tratan de establecerse en ellos huyendo de las dificultades económicas, sociales o políticas de su país, lo hacen solicitando la residencia como inmigrante económico. Tal es el caso de España, Italia y otros países del Sur de Europa, en los que el porcentaje de solicitantes de asilo es muy pequeño en relación con el crecimiento de la población inmigrada. Una parte de las personas que migran a estos países podrían haber solicitado asilo, pero no han querido enfrentarse al hecho de que la denegación de la solicitud suponga su devolución al país de origen; en consecuencia podemos afirmar que una parte de los que llamamos inmigrantes económicos podrían haber estado en la categoría de refugiados. En otros países ocurre la situación opuesta; tal es el caso de Alemania, que tiene una política de «inmigración cero» y en cambio ha sido históricamente uno de los países más generosos en materia de asilo. En estos casos, una parte (seguramente pequeña) de los residentes extranjeros que tienen la condición de refugiados podrían entrar perfectamente en la categoría de inmigrados económicos.

El mensaje que de manera obsesiva se transmite desde muchos gobiernos o instituciones es que ha de evitarse que los inmigrantes «se cueleen» como solicitantes de asilo; dando por sentado que muchos de los que dicen estar buscando refugio político no lo necesitan y lo que en realidad buscan es la inmigración económica. Como si la condición de refugiado o asilado fuese una cosa atribuible a un número muy reducido de personas y todos los demás estuviesen mintiendo al decir que sufren persecución o falta de libertades en su país. Es cierto que hay inmigrantes que tratan de entrar como refugiados, pero también se da la realidad opuesta, es decir, que acabamos encontrando personas que merecerían el estatuto de refugiados y han optado por la vía de la inmigración económica, dadas las restricciones con las que se está otorgando el derecho de asilo.

Böcker señala que en Italia, hasta 1990, sólo quienes viniesen de países del Este de Europa podían solicitar asilo, lo que dio como resultado «un gran número de inmigrantes indocumentados de países del Tercer Mundo como Cabo Verde, Bangladesh, Somalia, Filipinas, Senegal y Sri Lanka viviendo en Italia, de los que buena parte buscaban sin duda protección por persecución política» (Böcker 1998: 3). Esto que se explica de Italia, fue, hasta los años noventa, una característica común de las políticas de asilo de muchos países europeos, y después, aunque se ha ampliado el abanico de países de cuya procedencia se aceptan solicitantes de asilo, la admisión y resolución favorable de las solicitudes se ha hecho más restrictiva.

Al señalar que en muchas personas se mezclan las características del inmigrante económico con las del refugiado, no estamos diciendo que ambas condicio-

nes no puedan ser diferenciadas. Pueden y deben ser diferenciadas, porque cada una de ellas debe tener una respuesta concreta en las leyes y las políticas sociales. La persona refugiada, a diferencia de la inmigrante, no puede volver a su país (a menos que cambie la situación política de éste); tiene dificultades para comunicar con su familia; etc. Su salida del país de origen no responde a un proyecto migratorio como el de la inmigrante para mejorar su situación económica y social, sino que pudo ser precipitada o causada por una situación política o de persecución ya insoportable. A un refugiado no se le puede pedir que presente un documento que deba solicitar en el consulado de su país porque no va a tener acceso a él. Los refugiados, por tanto, requieren políticas específicas de acogida y apoyo institucional.

Pero hemos de insistir en que muchas de las situaciones que caracterizan a los refugiados las están viviendo también los inmigrantes; ¿cuántos no tienen también dificultades para obtener de sus consulados documentos a los que tienen derecho?; ¿cuántos no se han visto forzados a salir de su país sin que esa fuese una decisión que responda a una aspiración individual?; ¿cuántos no tienen el camino de retorno a su país de origen prácticamente cerrado? Por tanto, lo que cuestionamos no es la distinción conceptual entre inmigrante económico y refugiado, sino la aplicación restrictiva que se hace de los términos; ¿por qué no aceptar que un refugiado es alguien que huye de una situación grave, incluyendo aquí no sólo las situaciones políticas, sino también las ecológicas, las sociales y las económicas? Y en tal caso, ¿cuántos inmigrantes no deberían tener al menos parte de los derechos y apoyos que se conceden a los refugiados?

Lamentablemente no son estos los interrogantes que guían la elaboración de las actuales políticas de inmigración y de asilo, como veremos más claramente en el capítulo segundo de este libro. Frente al inmigrante se responde que siendo sólo un inmigrante económico no puede aprovecharse de nuestra política de asilo —aunque se trate de alguien huido de una situación desesperada, de una catástrofe o de una hambruna— y frente al solicitante de asilo se intenta limitar la concesión del estatuto de refugiado a quienes sufren persecución política, y todo ello con criterios tan restrictivos que ponen en cuestión los principios humanitarios del asilo. Para decirlo con palabras de Javier de Lucas: «Si el fundamento del derecho de asilo como derecho político es la solidaridad democrática sólo con las víctimas de persecución política, quizá habría que reflexionar acerca del alcance de esa noción de solidaridad que entra en contradicción con la de humanidad, sobre el alcance de la justificación del mantenimiento a rajatabla de esa distinción respecto a quienes están en peligro de morir, víctimas de un orden económico internacional que bien podría considerarse también un orden políticamente injusto, atentatorio contra los derechos humanos, en la medida en que crea y sostiene esas situaciones» (De Lucas, 1998: 63).

Entrando ya en el análisis de la parte de población inmigrada que ha venido a la Unión Europea como refugiada, podemos partir de los datos que se daban en el cuadro 1, que nos hablan de 18.850.00 residentes extranjeros en países de la UE a fina-

les de 1998, de los que más de 13.119.000 son extracomunitarios (10), y de esta última cifra, cabe preguntarse cuántas personas migraron a Europa como refugiadas y cuántas por motivos laborales. Los datos de los que disponemos no son precisos y no se refieren exactamente al mismo año, pero nos darán una idea bastante aproximada de lo que queremos averiguar. A principios de 1998, según datos del OPI (11) obtenidos del ACNUR (12), había en la Unión Europea 2.176.700 refugiados (13) (utilizando el término en sentido amplio que incluye todos los desplazados por conflictos); a esta cifra habría que añadir todos los que en un momento u otro vieron rechazada su solicitud de asilo pero se quedaron en el país en condiciones de migrante laboral. Recalamos la imprecisión de los datos, ya que la frontera entre migrante laboral y refugiado es difusa como hemos explicado, pero, teniendo en cuenta ambas situaciones, no parece que los que han migrado en condición de refugiados sean menos de la cuarta parte del total de extracomunitarios que hay en la Unión Europea.

Sin embargo este dato, dado de esa manera, no es lo que más nos ha de interesar, ya que se refiere a toda la población extracomunitaria acumulada desde la segunda guerra mundial, y sabemos que no es comparable el período en el que la Europa centro-occidental reclamaba grandes flujos de inmigración laboral, con la etapa restrictiva que se abre a partir de mediados de los setenta. Nos interesa, por tanto, saber qué proporción de refugiados hay en los flujos inmigratorios de las últimas décadas, cuando la Europa comunitaria ya imponía políticas de freno tanto a la inmigración laboral como al asilo.

Si nos referimos a los diez años entre 1988 y 1997, vemos que el número de residentes extranjeros en países de la Unión Europea creció de unos 13.700.000 a 18.800.000 personas, es decir, algo más de cinco millones (SOPEMI, 1999: 264). Esta cifra incluye tanto residentes extracomunitarios como los comunitarios que residen en otro país de la Unión, pero, dado que en este período las migraciones internas entre países de la Comunidad habían descendido mucho, podemos partir de que la mayor parte de esos cinco millones de personas eran extracomunitarias. Por lo que respecta a los solicitantes de asilo, en el conjunto de países de la Unión Europea su número fue de 3.581.900 (14) en el período comprendido entre 1987 y 1996. No sabemos cuántos de esos solicitantes de asilo se quedaron en la Europa comunitaria, y no nos sirve el dato de las personas a las que les fue concedido el asilo, ya que se quedan muchas más de las que obtienen la condición de asilada; pero los datos señalados nos sitúan ante la posibilidad de que el número de residentes extracomunitarios se incrementase más por los solicitantes de asilo

(10) Eurostat 2000.

(11) OPI. Boletín número 4, enero de 1999.

(12) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados.

(13) El OPI da la cifra de 6.056.500 refugiados en Europa. Restando los que están en países que no son de la UE, sobre todo en Rusia y en los países de la antigua Yugoslavia, queda la cifra que hemos dado.

(14) Según datos del Informe del SOPEMI de 1998.

que por las migraciones laborales (incluyendo en cada caso a las personas que entran después para la reagrupación familiar).

Por lo que vemos, durante estas últimas décadas, en las que tanto se ha hablado de la presión migratoria que sufre la Unión Europea (provocada por los distintos niveles de riqueza entre Europa y otras zonas del mundo), la mayoría de los nuevos residentes han venido como refugiados, otros han venido como familiares en procesos de reagrupación, y sólo la parte más reducida es la compuesta por los nuevos migrantes económicos (que sobre todo ha llegado a los países mediterráneos de la Unión). Estamos seguros de que lo que acabamos de señalar puede ser refutado inmediatamente por quienes piensan que la mayor parte de los refugiados son, en realidad, migrantes económicos que utilizan la vía de la solicitud de asilo para burlar las restricciones a la inmigración laboral, pero tal prejuicio no se corresponde con la realidad, como hemos empezado a señalar y vamos a ver más claramente en cuanto hagamos mención a la procedencia de los refugiados.

A partir de 1992 desciende notablemente el número de solicitantes de asilo en todos los países de la Unión, siguiendo la misma dinámica que ya hemos señalado respecto a los flujos anuales totales de población inmigrada. La tendencia a la baja dura hasta 1997, año en el que revierte, produciéndose ligeros aumentos que continuaron en los años siguientes. En 1998 y 1999 encontramos incrementos significativos en el Reino Unido y en Bélgica, vinculados, en buena medida, a la huida de albanos-kosovares de Kosovo (SOPEMI, 1999: 24). En el cuadro 7 pueden verse los datos referidos a algunos años que hemos seleccionado para mostrar la tendencia que se ha producido. También se ve en este cuadro que Alemania recibe el mayor número de las solicitudes de asilo que se realizan en los quince países comunitarios. Le siguen Reino Unido, Holanda, Bélgica y Francia, aunque si se compara la cifra de solicitantes de asilo con las poblaciones totales de cada país, las proporciones mayores se dan, por este orden, en Alemania, Holanda y Dinamarca.

¿De dónde proceden estos solicitantes de asilo? Lo hacen de los países que realmente viven situaciones de crisis agudas. Entre los años 1985 y 1994, años que aportaron los mayores flujos de refugiados a la Europa occidental, la mayor parte de las solicitudes de asilo fueron hechas por personas procedentes de la Europa centro-oriental. Según los datos dados por Böcker (1998: 36), la antigua Yugoslavia aportó la cifra mayor de solicitudes (485.047); seguida de Rumania (330.407), Turquía (264.491) y Polonia (133.370). Pero, más allá de las solicitudes individuales de asilo contabilizadas, la realidad es que, según datos del ACNUR, la ex Yugoslavia «dio lugar a cuatro millones de refugiados y desplazados, el mayor movimiento de población en Europa desde el final de la segunda guerra mundial» (*La situación de los refugiados en el mundo*, 1997: 34); la mayor parte de ellos se refugió en países de la zona (en los nuevos Estados formados tras la descomposición de la antigua Yugoslavia), pero cabe pensar que los que entraron en países de la Unión Europea son más que los que hemos señalado como solici-

Cuadro 7

SOLICITANTES DE ASILO EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA
(cantidades en miles)

	1987	1990	1992	1995	1996	1997	1998	1999
Alemania	57,4	193,1	438,2	127,9	116,4	104,4	98,6	95,1
Austria	11,4	22,8	16,2	5,9	7,0	6,7	13,8	20,1
Bélgica	6,0	13,0	17,6	11,7	12,4	11,6	21,9	35,7
Dinamarca	2,7	5,3	13,9	5,1	5,9	5,1	5,7	6,4
España	3,7	8,6	11,7	5,7	4,7	3,7	6,6	8,4
Finlandia		2,7	3,6	0,8	0,7	1,0	1,3	3,1
Francia	27,6	54,8	28,9	20,4	17,4	21,4	22,4	30,8
Grecia	6,3	4,1	2,0	1,4	1,6	4,2	2,9	1,5
Holanda	13,5	21,2	20,3	29,3	22,9	34,3	45,2	39,2
Irlanda		0,1		0,4	1,2	3,9	4,6	7,7
Italia	11,0	4,7	2,6	1,7	0,7	1,4	6,9	20,0
Luxemburgo	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	1,6	2,9
Portugal	0,2	0,1	0,6	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3
Reino U.	5,9	38,2	32,3	55,0	37,0	41,5	58,0	91,2
Suecia	18,1	29,4	84,0	9,0	5,8	9,7	12,8	11,2
Unión Eur.	163,9	398,2	672,0	266,9	234,3	249,8	302,7	373,6

Cuadro confeccionado a partir de los datos del informe SOPEMI de 1999 y de *Migrations News Sheet* (julio 2000) (el dato de Italia, 1999, es una estimación provisional).

tantes de asilo. Estamos pues ante el hecho de que los flujos de refugiados proceden realmente de países con conflictos graves; el de la ex Yugoslavia es muy claro, pero también lo es el de Rumania, donde, a pesar de no haberse producido una guerra como la yugoslava, la minoría gitana (de más de dos millones de personas) ha sufrido dramáticas situaciones de persecución, y son precisamente los gitanos quienes constituyen uno de los colectivos más numerosos de los refugiados procedentes del Este de Europa.

En la clasificación de países de los que más solicitudes de asilo se reciben, a los mencionados de la Europa centro-oriental, los acompaña un país como Turquía que vive también una crisis profunda por la situación de los kurdos. Es cierto que de Turquía procede mucha inmigración laboral, pero la población que ha migrado en la última década es, sobre todo, gente que huye del acoso del Estado turco a la población kurda. Otros países que siguen a los señalados, en cuanto a

número de solicitantes de asilo, son, por este orden, Sri Lanka, Irán, Bulgaria y la R. D. de Congo (antiguo Zaire), países que, como los anteriores sufren, o han sufrido, conflictos graves. Los expertos del Consejo Europeo, cuando preparaban las propuestas sobre asilo en 1999 (que veremos en otro capítulo), señalaron países como Afganistán, Paquistán, Albania y alrededores, Marruecos, Somalia y Sri Lanka, como los que aportan más refugiados a la Unión Europea, lo que sigue confirmando que son los países en conflicto (podríamos exceptuar Marruecos) los que aportan los refugiados, desmintiendo el supuesto (que tanta aceptación tiene) de que los solicitantes de asilo son mayoritariamente inmigrantes laborales que tratan de «colarse» como refugiados.

Los datos del ACNUR (15) de 1999 también confirman lo que estamos diciendo. En ese año el ACNUR contabilizó 332.629 solicitantes de asilo en veintitrés países europeos (de la Unión Europea y otros) (16); de ellos, 115.539, es decir un 35%, procedían de países de la ex Yugoslavia. Los demás países de procedencia eran, por este orden, Irak (29.436 solicitantes), Afganistán (23.299), Turquía (18.924), Somalia (14.024), Sri Lanka (12.639), Irán (11.911), etc. (17), países, todos ellos, con conflictos o graves situaciones de vulneración de los derechos humanos.

Sobre la procedencia y la elección del destino en las migraciones

Distintos estudios se han hecho sobre la procedencia y el destino de las migraciones, preguntándose por qué los migrantes salen más de unos países que de otros, y por qué se dirigen a unos más que a otros; o cuáles son las razones que explican las tendencias que los flujos migratorios van adquiriendo. Al referirnos a estas cuestiones no hemos de perder de vista los dos períodos diferentes que hemos mencionado en la historia de la inmigración a la Europa occidental, el de antes y el de después de la crisis de mediados de los años setenta. Antes, lo que hubo fue un proceso de reclutamiento movido por el interés de los países receptores; unos aprovechándose de la relación con sus antiguas colonias (Gran Bretaña, Francia, Holanda y en menor medida Bélgica); otros haciendo convenios con distintos países para el reclutamiento de trabajadores (Alemania). Después, deja ya de hacerse esta política de reclutamiento y la inmigración continúa de forma más espontánea, respondiendo a la iniciativa de los propios migrantes. Tras la crisis de los setenta, buena parte de la inmigración se debe a procesos de reagrupación familiar, pero otra parte la forman personas que siguen lanzándose a la aventura de la

(15) Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados.

(16) Esta cifra es inferior a la que, según otras fuentes, damos en el cuadro 7 sólo para los países de la Unión Europea.

(17) *Migrations News Sheet*, marzo 2000.

migración laboral. Nos interesa, sobre todo, ver cómo se producen los flujos migratorios en este último período, porque ello nos da pistas sobre sus tendencias de continuidad.

Ahora estos flujos responden a un sistema global en el que existen unas causas generales, básicamente las de tipo económico y los conflictos bélicos, que favorecen las migraciones, y otras más concretas, de tipo social, que pueden explicar por qué los migrantes se dirigen a donde lo hacen. Como causa general de los actuales movimientos migratorios está sin duda la globalización económica, con la extensión de un mismo sistema capitalista a casi todos los rincones de la Tierra. El capitalismo ha ido *modernizando* las formas de producción en los países del Tercer Mundo, destruyendo sistemas tradicionales, creando excedentes de mano de obra, y provocando movimientos migratorios sin precedentes; movimientos que se han dado principalmente entre las zonas rurales y las grandes ciudades dentro de cada Estado, pero también han sobrepasado los límites de los Estados. Una parte de estos movimientos de población se han dirigido hacia los países ricos, movidos no sólo por las causas económicas que hemos señalado, sino también por causas culturales derivadas de la globalización económica: el modelo económico de los países pobres no es sino la traslación allí del modelo de los centros desarrollados, lo que lleva a que los trabajadores de aquellos países se sientan atraídos por los lugares en los que es posible alcanzar un nivel de consumo que ya en su país es una aspiración generalizada, aunque sólo unos pocos lo disfrutan (Portes y Böröcz, 1998: 46).

En los análisis sobre causas de las migraciones suele hablarse de los factores de expulsión del país de origen —pobreza, falta de oportunidades laborales, etc.— y los de atracción del país de destino —mayores oportunidades laborales, mejores ingresos salariales, mayor libertad, etc.—. Sin duda los factores de expulsión se acentuaron en los años setenta y sobre todo en los ochenta, dado el empobrecimiento que sufrieron los países del Tercer Mundo, provocado sobre todo por las condiciones en las que el sistema capitalista penetró en esos países (estructuras productivas decididas por los centros capitalistas, condiciones desiguales de intercambio comercial, endeudamiento externo, etc.). Pero tales factores, tanto los de atracción como los de expulsión, no pueden explicar por sí solos esos flujos, ya que si los de expulsión fuesen los que determinan la emigración, todos los países pobres estarían emitiendo migrantes por igual, o proporcionalmente a su pobreza, cosa que no es así; y si los de atracción determinasen la inmigración, también los países ricos estarían recibiendo inmigrantes en proporción a su riqueza, cosa que tampoco ocurre.

Nada más lejos de la realidad la idea de que el interés por migrar a los países ricos está generalizado en todos los países pobres. Los países emisores de flujos significativos de emigración son unos muy concretos; ni son todos los países pobres, ni siempre son los más pobres. Y dentro de cada uno de esos países emisores, las personas que migran tampoco suelen ser las más pobres; existen procesos

familiares y colectivos de selección de los migrantes que llevan a que la opción de migrar se plantee sólo para una parte de la población y no sea precisamente para quienes están en peores condiciones económicas o peor preparados laboral o profesionalmente. Por tanto las migraciones no pueden explicarse sólo por las diferencias económicas, sino que existen causas de tipo social que acaban siendo las que permiten el mantenimiento de los flujos.

Quizás lo más importante sea la forma de cómo se inició el flujo migratorio. En muchos casos fue la relación colonial la que abrió el cauce: la metrópoli o antigua metrópoli necesitaba mano de obra; la antigua colonia estaba sobrada de ella y existían las relaciones y cauces de transporte que permitían cierto movimiento de población; los migrantes, además, conocían el país al que se dirigían mejor que cualquier otro, dada la influencia cultural generada por el vínculo colonial, y conocían el idioma de la metrópoli, algo realmente importante para atreverse a la aventura migratoria. Los migrantes, por otra parte, se dirigen mejor a la antigua metrópoli porque es allí donde esperan encontrar una comunidad de su origen mayor que en cualquier otro país.

Las relaciones postcoloniales explican parte de los movimientos migratorios de importancia que ha habido o están habiendo, pero no los explican todos. Precisamente es Alemania, que no tuvo colonias, el país europeo con mayor número de residentes extranjeros, sean inmigrantes laborales o refugiados. En este caso, la falta de relaciones coloniales fue suplida, primero por una política de ir en busca de los trabajadores migrantes a países cercanos (sobre todo del sur de Europa y de Turquía), y después por una política de asilo más generosa que la de otros países europeos (entre 1985 y 1994 Alemania acogió a 1.800.000 refugiados, de los más de 3.000.000 que acogió el conjunto de países de la Unión Europea; el siguiente país en importancia numérica es Francia con 360.000). Alemania, por otra parte, ha seguido ejerciendo una atracción importante para los migrantes de países de cultura cercana, y geográficamente también cercanos, como los del Este de Europa; y, en general, ha ofrecido unas posibilidades de empleo mayores que las de otros países europeos.

Como resultado de los procesos migratorios iniciales, se crean unas dinámicas que tienden al mantenimiento de los flujos. Aquellas poblaciones que enviaron a los primeros emigrantes, ven cómo las familias de éstos reciben remesas de dinero; se generan ciertas formas de dependencia económica, y se desarrollan unos vínculos con el lugar donde se hallan los que migraron que les invitan a enviar a más personas. El conjunto de vínculos entre la población del lugar de origen y el colectivo emigrado en el lugar de destino, genera una estructura de red que favorece la continuidad de la emisión de migrantes. La red ayuda a decidir el lugar de destino y la forma de llegar a él, reduce los obstáculos de la migración y da cierto apoyo para salir adelante cuando se ha llegado al punto de destino. Junto a esa estructura reticular de relaciones familiares y comunitarias se desarrollan también las organiza-

ciones ilegales de tráfico de personas, que contribuyen a consolidar las redes y los canales migratorios (nos referiremos a esas organizaciones en otro punto). Como resultado de las estructuras de red, podemos decir que, si bien en la migración no hay un único punto de destino posible, los puntos se reducen a aquellos en los que hay un colectivo del mismo origen con el que se mantiene esa relación reticular. No todos los lugares del mundo son destinos posibles para las personas que va a emigrar, ni lo son todos los países ricos (si es que hacia éstos se han querido dirigir); para las personas de unos orígenes determinados hay siempre unos lugares de destino preferentes y a ellos se dirigen la mayoría de los que migran. Cuando no existen estas redes, los flujos migratorios son mucho más reducidos (salvo en situaciones de catástrofes) con una mayor dispersión de los migrantes.

Los datos que dimos más atrás sobre los flujos que recibe la Unión Europea corroboran lo que estamos diciendo: el agravamiento de la situación económica de un país no es suficiente para provocar una salida importante de migrantes, como quedó claro en el caso de Rusia. Este país, que ha sufrido condiciones económicas extremas en la última década del siglo xx, ha emitido migrantes de los grupos de población que ya tenían tradición de migración en las décadas anteriores —judíos, «alemanes étnicos» o «griegos étnicos»—, pero el resto de la población, que no tenía esta tradición ni, por tanto, estructuras de red de apoyo, no ha migrado de forma significativa.

La estructura de red favorece la continuidad de la migración, aun cuando en el país receptor hayan cambiado las condiciones que provocaron los primeros flujos de inmigración. Aunque las posibilidades de encontrar empleo sean mucho menores, y aunque los empleos que encuentran los inmigrantes están sobre todo en segmentos laborales mal pagados, el flujo migratorio continúa paulatinamente, porque está favorecido por los vínculos económicos, sociales y culturales que se han desarrollado entre el lugar de origen y el de destino. Se crea lo que se ha llamado una *cultura de migración* (Massey..., 1998: 243) que explica el hecho de que los migrantes de ciertos países procedan, en su mayoría, de unas pocas ciudades concretas, mientras el resto del país apenas produce emigración, y que sean unos países determinados los que mantienen los volúmenes más importantes de emisión de migrantes. Los efectos de las redes, respecto a los países de destino, llevan a que los migrantes no se repartan por igual entre los distintos Estados (si hablamos de los que se están dirigiendo a la Unión Europea), sino que, dependiendo de cuál sea su origen, se dirigen preferentemente a unos destinos determinados, siguiendo ciertas tendencias que sólo cambian gradualmente.

La existencia de esos *canales migratorios*, que conectan países de origen con países de destino, se combina con otro fenómeno que también caracteriza a los movimientos migratorios de las últimas décadas: el incremento, tanto en el número de países que se consideran emisores, como en el número de países que se consideran receptores. Los informes de SOPEMI de 1998 y 1999 insisten en la cre-

ciente diversificación de orígenes de los migrantes que llegan a los países receptores, pero lo cierto es que ha crecido tanto el número de países emisores como el de receptores. Un estudio de Peter Stalquer, mencionado en *Migrations News Sheet* (abril 2000), señala que entre 1970 y 1990 el número de países emisores pasó de 29 a 55, y un aumento parecido se produjo en el de receptores, que pasó de 39 a 67 en ese mismo período. Este crecimiento de los países que interviene en los flujos migratorios ha sido ampliamente mencionado para señalar la creciente diversidad de orígenes de la inmigración que recibimos en Europa; pero tal hecho, aun siendo cierto, no ha de hacer perder de vista que la mayor parte de los migrantes se mueven por lo que hemos llamado los *canales* preestablecidos.

Lo dicho hasta aquí se refiere, sobre todo, a las migraciones laborales, pero algo parecido puede decirse en relación a los movimientos de refugiados. En su caso, existe igualmente una clara relación entre las preferencias sobre el destino a elegir y los lugares de procedencia de los refugiados, aunque también es cierto que en los últimos años se ha incrementado la diversidad de orígenes y destinos, apareciendo nuevos países entre los emisores de refugiados, así como nuevos países receptores. El estudio realizado por Böcker y Havinga sobre las pautas que determinan el país de destino de los solicitantes de asilo —centrado en los países de la Unión Europea— muestra que éstas no son muy diferentes de las que condicionan el destino de los inmigrantes. En él se concluye que en la mayoría de los casos el refugiado no ha hecho una opción plenamente consciente sobre el país al que acudir para solicitar asilo, sino que se ha visto condicionado por factores ajenos a su voluntad. La elección depende de aspectos como: la urgencia de salir del país de origen y las posibilidades que ha tenido para preparar el viaje; la información que disponía de dónde ir y cómo; el dinero con que contaba para el viaje, o los apoyos que ha tenido para realizarlo. Dentro de las posibilidades de elección que cada refugiado tiene, parece que la existencia de una comunidad de su mismo origen en el país de destino y las redes de apoyo o las organizaciones existentes, son los factores que más condicionan su opción; aunque hay otros que también resultan importantes, como la política de visados de cada país europeo, los controles de frontera, la proximidad del país, los rumores que circulan, etc. (Böcker y Havinga, 1998). Las diferencias en las políticas de asilo de los distintos Estados se citan como un factor que influye pero menos de lo que a menudo se supone. El establecimiento de medidas restrictivas por parte de un país altera momentáneamente el flujo de refugiados, que se dirigirán a otros, pero después vuelven a imponerse las pautas anteriores.

Deberemos retener estas conclusiones sobre la importancia que tienen las redes de apoyo —y la existencia de familiares o comunidades del mismo origen en el país de destino— en los procesos migratorios, ya que, cuando hablemos de las políticas europeas de inmigración, veremos que éstas se hacen sin tener en cuenta estos aspectos. No se toma en consideración, para regular los flujos, las posibilidades que ofrecen los apoyos familiares que el inmigrante tendrá al llegar al lugar de

destino; y, salvo en el caso de cónyuges e hijos, que entran por reagrupación familiar, no se tienen en cuenta otras relaciones familiares o comunitarias. Sin embargo, deberían tenerse en cuenta, tanto por las posibilidades de acogida y ayuda para la búsqueda de empleo que ofrecen esos apoyos familiares, como por las nuevas posibilidades de empleo para inmigrantes que surgen del desarrollo de sectores productivos creados por la misma inmigración.

Europa, ¿principal destino de las actuales migraciones?

Una vez vistos los flujos de inmigración que se están produciendo en Europa, y sabiendo ya que los canales migratorios tienden a mantenerse por las relaciones que se establecen entre los puntos de origen y los de destino, conviene que ahora comparemos la inmigración europea con otros movimientos migratorios que se producen a escala mundial. Como veremos en el próximo capítulo, las actuales políticas de inmigración europeas se concentran en combatir la entrada de nuevos inmigrantes y ello se basa en la creencia de que somos, junto con Norteamérica, el principal destino de las migraciones. Son políticas que se justifican por el supuesto de que nuestros países sufren, más que los demás, el riesgo de una avalancha de inmigración que se produciría en cuanto se relajase el control de las fronteras.

Paradójicamente, esta conciencia de que somos el principal destino de las migraciones ha sido adquirida por la población europea en las últimas décadas, cuando los flujos de inmigración han descendido; no la tenía a principios de los años setenta, cuando ya se había establecido en Europa la mayor parte de la inmigración laboral que ha venido en el último medio siglo. Todo parece indicar que son las prevenciones y prejuicios desarrollados en los años ochenta y noventa los que han convertido la inmigración en «problema» y como tal la han sobredimensionado. Aquí los movimientos migratorios tienden a verse como «nuestro problema»; se dicen cosas como «no podemos acoger a todos los pobres del mundo», como si todos estuviesen mirando hacia Europa para ver la manera de entrar en ella.

Ciertamente las actuales tendencias migratorias hacia Europa y los demás países occidentales son importantes, pero sólo muestran —como vamos a ver enseguida— una parte del incremento de los movimientos migratorios producido a escala mundial. La globalización de la economía está empujando a moverse a mayores sectores de población en todas partes, de la misma manera que había ocurrido antes, con el desarrollo inicial de la economía capitalista; pero si entonces los movimientos más importantes se producían entre las zonas rurales y las urbanas —dentro de la misma región o país— ahora se dan a escala internacional, porque es en esta escala en la que se mueven cada vez más los procesos económicos.

Visto el fenómeno migratorio a escala mundial y a lo largo de toda la segunda mitad del siglo xx, podemos observar que la Europa occidental, los Estados Uni-

dos, Canadá y Australia, constituyen centros destacados de atracción de flujos migratorios. La Unión Europea tiene los ya señalados trece millones de residentes extracomunitarios, el 3,5% de su población total. Estados Unidos tenía en 1996 una población de 24,6 millones de personas que habían nacido fuera, lo que representaba el 9% de su población total —los residentes extranjeros son menos, ya que una parte de esa población nacida fuera tiene la nacionalidad estadounidense— (SOPEMI, 1998: 183). En Canadá, la población nacida fuera en 1996 era de casi cinco millones de personas, lo que suponía el 17,4% de su población total. Y en Australia, en el mismo año, era de 3,9 millones, o sea el 21,1% de su población (SOPEMI, 1998: 246). Tanto Estados Unidos, como Canadá y Australia liberalizaron sus políticas de inmigración en los años sesenta: en Estados Unidos «se eliminó, en 1965, el sistema de cuotas basado en el origen nacional que daba prioridad de entrada a los noreuropeos»; en Canadá «las restricciones basadas en criterios raciales fueron levantadas en 1966»; Australia empezó a aceptar inmigrantes no europeos a finales de los sesenta (Colectivo Ioe, 1999: 27 y 28). A partir de esa liberalización se produce un incremento de inmigración que conduce a los porcentajes de población inmigrada que hemos señalado. Pero conviene retener que buena parte de esas poblaciones extranjeras que residen en los países occidentales no proceden de países del Tercer Mundo, sino que proceden de otros países occidentales; por ejemplo la mitad de la población extranjera que reside en Canadá es europea.

Veamos qué pasa cuando miramos más allá de los mencionados países occidentales. De Asia sabemos que procede parte de la inmigración que llega a Norteamérica y a Europa, pero en ese mismo continente hay países que están recibiendo tanta inmigración como los europeos o norteamericanos. En cuanto a inmigración económica destacan, sobre todo, Malasia, Singapur y Tailandia. «Malasia es fuente de trabajadores para Singapur. Al mismo tiempo, Malasia recibe un número considerable de trabajadores extranjeros, 1,5 millones según las estimaciones oficiales», que vienen de Indonesia, Bangladesh, Filipinas y Tailandia (SOPEMI, 1998: 45). Otros países con niveles altos de población extranjera son Irán, Paquistán y la India, principalmente por la cantidad de refugiados que tienen. Irán, a principios de 1997, concedió asilo a más de dos millones de afganos y a más de 500.000 iraquíes, y Paquistán lo ha concedido a 1,2 millones de afganos. Antes de eso, en la década de los ochenta, entre Irán y Paquistán habían acogido a más de cinco millones de afganos (*La situación de los refugiados en el mundo*, 1997: 61 y 68). Arabia Saudí y los países del Golfo son, en Asia, otros centros importantes de inmigración económica.

África es otro continente que proporciona buen número de inmigrantes y refugiados a la Unión Europea, pero nada comparable al número de inmigrantes y refugiados que muchos países africanos están acogiendo. Según datos del Banco Mundial, los países africanos acogían en 1990 a unos treinta y cinco millones de migrantes, y este es además el continente que acoge a mayor número

de refugiados. Por lo que se refiere a inmigración económica, destacan Sudáfrica y Costa de Marfil; en este último los extranjeros constituyen el 27% de la población total; son también países de destino para los migrantes Nigeria, Gabón, Congo, Zambia, RD Congo, Zimbabwe, Kenia y Tanzania (Niessen y Mochel, 1999: 10). En cuanto a refugiados, puede decirse que en África se hallan los países más hospitalarios del mundo; «es el caso por ejemplo de Malawi, un país con pocos recursos naturales, con una seria escasez de tierras y una población por debajo de los ocho millones de habitantes, que acogió a más de un millón de refugiados mozambiqueños desde mediados de los ochenta hasta principios de los noventa. Durante este período, el ACNUR registró muy pocos incidentes en los que se hubiera denegado la admisión en Malawi a mozambiqueños desplazados o en los que se hubiera obligado a éstos a abandonar el país en contra de su voluntad» (*La situación de los refugiados en el mundo*, 1997: 66). Otros países africanos «con poblaciones importantes de refugiados son: RD Congo, que a mediados de 1997 tenía más de medio millón de refugiados de distintos países; Guinea, uno de los países más pobres del mundo, que tenía unos 250.000 procedentes de Sierra Leona y otros 420.000 procedentes principalmente de Liberia; Sudán, que tenía más de 400.000 procedentes principalmente de Eritrea; Etiopía, que tenía unos 340.000, la mayoría procedentes de Somalia; Argelia, que tiene unos 165.000 procedentes del Sahara occidental» (Pajares, 1998: 238).

En la Europa centro-oriental algunos países están ya destacando como países de inmigración, particularmente la República Checa y Hungría. En el primero hay unos 200.000 extranjeros con permiso de residencia duraderos (entre los de larga duración y los permanentes) y otros 150.000 con permisos temporales, que proceden de países como Ucrania, Eslovaquia, Vietnam, Polonia, etc. En Hungría los permisos de residencia de larga duración son unos 150.000 (SOPEMI, 1998: 49). También en Europa tenemos el ejemplo de Turquía que, al igual que los mencionados países centro-orientales, es país de inmigración al tiempo que lo es de emigración. Sabemos que es el país que ha aportado el mayor número de migrantes a la Unión Europea, pero a su vez está recibiendo inmigrantes que proceden de Bulgaria, las repúblicas de la antigua Yugoslavia, Irak, Irán, Rumania, etc. (Niessen y Mochel, 1999: 8).

Los datos que se ofrecen a escala mundial desmienten rotundamente que los desplazamientos de población tengan como principal destino los países ricos occidentales. De los 120 millones de migrantes que en 1990 había en el mundo, según datos de Naciones Unidas, unos 55 millones estaban en los países desarrollados y otros 65 estaban en países del Tercer Mundo (Niessen y Mochel, 1999: 7); mientras que de los 22 millones de refugiados que en 1998 estaban bajo protección del ACNUR, el 87% se hallaban en países del Tercer Mundo. La diferencia entre los países ricos y los pobres no es que los primeros tengan más «presión migratoria», es que están más cerrados a la entrada de nuevos migran-

tes y que son más reticentes a la acogida de refugiados en su propio territorio. Los desplazamientos de población se han incrementado por todo el planeta, pero hay países, como los de la Unión Europea, que se resisten a acoger la cuota de desplazados que les correspondería, y tienen además más capacidad que otros para controlar sus fronteras, lo que da como resultado una mayor sensación de presión migratoria.

Inmigración y tendencias demográficas

Volvamos a los datos reales de la inmigración que tenemos en la Unión Europea. En torno a 1993 se produce el cambio de tendencia de los flujos migratorios que hemos ido viendo en apartados anteriores. Hasta ese año, el flujo de inmigración había ido creciendo en la mayoría de los países de la Unión Europea, así como en otros de la OCDE (EEUU, Japón...), pero después el ritmo de entradas comienza a decrecer. En Alemania, por ejemplo, el flujo neto de inmigración de 1992 fue de casi 600.000 personas, mientras en 1996 fue de unas 150.000, habiéndose producido ese descenso de forma escalonada, y en 1997 su flujo neto fue negativo (SOPEMI, 1999: 281). Por otra parte, el flujo anual inmigratorio se compone cada vez menos de personas que vienen buscando empleo, y más de familiares que vienen por procesos de reagrupación familiar. Esto se aprecia de forma más acentuada en algunos países: en Francia la cantidad de nuevos trabajadores extranjeros que se refleja en las estadísticas de 1996 fue de una cuarta parte respecto a la cantidad de familiares que entraron, y hay países como Suecia en los que la casi totalidad de las nuevas entradas fueron de familiares (dejamos aparte los refugiados, pero también éstos entran en proporción inferior a los familiares de trabajadores).

Este descenso de los datos de inmigración no significa que no se siga produciendo un flujo relativamente importante de entradas, pero ocurre que en buena parte se compensan con las salidas. Conviene tener en cuenta la importancia que en este sentido tiene el retorno de los inmigrantes a sus países de origen. El retorno no es lo que en los años sesenta se creía en países como Alemania, donde se desarrollaron políticas migratorias que partían del supuesto de que los inmigrantes eran «trabajadores invitados» que se volverían a su país tras unos años de trabajo; la realidad fue testaruda demostrando que la inmigración que se estaba recibiendo tenía carácter permanente. En las últimas décadas del siglo xx ya se había asumido este carácter permanente y se estaban desarrollando, con mayor o menor empeño, políticas de reagrupación familiar y de integración social en todos los países europeos. Pero este reconocimiento del carácter fundamentalmente permanente de la inmigración no nos debe de impedir tener en cuenta el retorno, cuya importancia es mayor de lo que a veces se supone. Este es un fenómeno que se ha analizado poco y que se tiene poco en cuenta cuando surgen las alarmas en rela-

ción con los flujos de entrada, pero el hecho es que está dando como resultado unos flujos netos de inmigración bastante moderados.

Los datos nos demuestran que la inmigración es un fenómeno limitado que nada tiene que ver con los supuestos riesgos a una *invasión* de Europa por los inmigrantes. En la historia reciente se han producido determinadas alzas en los flujos migratorios que han durado períodos limitados de tiempo. La crisis de la antigua Yugoslavia —aún no concluida— ha aportado a la Europa occidental los flujos más importantes. También ha resultado importante la crisis económica del norte de África, así como su estructura demográfica de finales del siglo xx (con el volumen de población juvenil mayor de su historia). Y podrán darse nuevas circunstancias o suceder nuevos acontecimientos que nos aporten nuevas alzas en los flujos migratorios. Pero todo ello, visto en su conjunto, no supone mucha más inmigración que la que la economía europea es capaz de asimilar y, además, necesita.

Ahora está creando cierta preocupación la ampliación de la Unión Europea por los efectos que pueda tener en materia de inmigración. En el horizonte cercano hay trece países a la espera de la ampliación; unos habían sido situados para una primera fase: Polonia, Hungría, República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre; y otros para la segunda: Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Letonia y Lituania; estando además Turquía como permanente aspirante al que no se otorgaba la condición de candidato por no cumplir las adecuadas condiciones en materia de derechos humanos, y también Malta. Desde diciembre de 1999 todos esos países tienen, por igual, la condición de candidatos y el proceso de ampliación está más delimitado. Con la perspectiva de la ampliación se acrecienta el miedo a que los nuevos países miembros no dispongan de los controles adecuados para impedir una mayor entrada de inmigrantes, y se les exige que pongan ya en marcha políticas concretas en este terreno. Pero todo parece indicar que tales miedos son excesivos, pues, como vimos más atrás, las migraciones entre países de la Europa centro-oriental están siendo moderadas, y ello a pesar de que los controles fronterizos entre ellos son débiles. Sin duda, el tema de la inmigración estará sobre la mesa en las negociaciones de la ampliación, exigiéndose a los países candidatos que aseguren el control de sus fronteras y previniendo la posibilidad de que sus ciudadanos quieran beneficiarse de la libertad de circulación y migrar masivamente a los países ricos de la Unión; pero también lo estuvo en las negociaciones de adhesión de España, Portugal y Grecia, porque también entonces se pensaba que en cuanto estuviesen en la Comunidad Europea los ciudadanos de estos países iban a invadir el resto de países de la Comunidad. No fue así, y una vez más se demostró que en materia de inmigración las previsiones de los gobiernos están basadas en falacias más que en realidades.

Pero si el crecimiento neto de inmigración, visto con cierta amplitud de perspectiva, se nos muestra como un fenómeno moderado, lo que sí crece vertiginosamente es la percepción social que existe sobre la inmigración. No nos invaden los inmigrantes, lo que nos invade es una tendencia a la cerrazón que nos lleva a

que cuando doscientos albaneses se presentan en las costas italianas, o lo hacen unos cuantos centenares de kurdos huyendo de las masacres que sufren en Turquía, toda la prensa europea hable de invasión y todos los gobiernos prometan medidas más rigurosas en el control de las fronteras. Si comparamos la reacción de los gobiernos europeos, cuando en 1998 se produjo la llegada sucesiva, en pocas semanas, de varios cientos de albaneses a Italia, con la reacción de la población albanesa, cuando en 1999 hubo de acoger, también en pocas semanas, a más de 500.000 personas huyendo de Kosovo, vemos fácilmente la subjetividad con la que se aprecian las cifras y la falacia que supone la imagen de una Europa amenazada por los flujos de inmigración. Albania, el país más pobre de Europa, con tres millones de habitantes, que resultaba amenazador cuando liberaba emigración, resultó apto para acoger al mayor contingente de refugiados que se ha producido en Europa durante la segunda mitad del siglo XX. Es cierto que se trató de una acogida temporal, pero eso no estaba tan claro en aquel momento.

Las percepciones sociales que imperan en torno a la inmigración que está recibiendo Europa se centran en los supuestos riesgos o amenazas que la acompañan. La visión sobre los flujos reales de inmigración está distorsionada, tanto por el desconocimiento sobre su volumen real, como por el prejuicio de que nuestra sociedad no puede *soportar* más inmigración. A fuerza de hablar de la amenaza de la inmigración hemos llegado a un punto en el que cien inmigrantes llegando a nuestras fronteras son presentados por la prensa como *oleada* de inmigración, y poco a poco se ha consolidado una visión quimérica del fenómeno, lo que lleva a que, por ejemplo, la población francesa esté convencida de sufrir una fuerte presión migratoria que realmente es inexistente en Francia desde 1982.

Lo que hemos explicado hasta aquí nos ha permitido situarnos en las cifras reales que hoy tiene la inmigración en Europa, pero conviene que hagamos también alguna referencia a las perspectivas futuras. El informe de 1998 de SOPEMI relaciona la inmigración en Europa con sus tendencias demográficas y afirma que «el incremento de la inmigración en Europa, significativo entre 1989 y 1992, no consiguió revertir la caída demográfica» (SOPEMI 1998: 23). Europa tuvo una etapa —hasta los años sesenta— en la que el crecimiento natural de población (saldo entre nacimientos y defunciones) tenía mucha mayor importancia que la inmigración en el crecimiento demográfico; pero desde 1967 el crecimiento natural no ha parado de descender y ha aumentado la contribución relativa de la inmigración. Lo remarcable es que, con inmigración incluida, los índices de crecimiento poblacional en Europa no han cesado en su descenso.

Distintos informes han relacionado las actuales tendencias demográficas existentes en Europa con las necesidades futuras de inmigración, llegando a la conclusión de que éstas serán muy importantes. Muchos analistas han advertido sobre la relativa fiabilidad de estos informes, cuestionando, no sólo las conclusiones a las que llegan, sino la intencionalidad de los mismos, sobre todo cuando proceden de sec-

tores financieros. Vale la pena, sin embargo que nos detengamos sobre lo que nos dicen, aun estableciendo las distancias necesarias sobre sus conclusiones.

Dos años antes del informe que la ONU presentó en marzo de 2000 con amplia resonancia mediática, la OCDE había presentado otro llegando a parecidas conclusiones (18). Planteaba que sólo la inmigración podrá solventar el problema que se nos viene encima en las próximas tres décadas —especialmente a partir del 2010—, cuando las generaciones del *baby boom* comiencen a jubilarse y el envejecimiento de la población pueda hacer insostenible el mantenimiento de las pensiones y los sistemas de salud. El *baby boom* se produjo entre mediados de los años cincuenta y principios de los sesenta, constituyendo un punto de inflexión en las tendencias de descenso de la natalidad que en Europa se estaban produciendo desde principios del siglo xx; tras ese período de fuerte incremento de la natalidad, ésta reinició la tendencia decreciente y no tardó en situarse en cifras que ya no aseguran el reemplazo generacional. Actualmente se necesitaría una media de 2,1 hijos por mujer para asegurar este reemplazo, y en la mayor parte de los países de la Unión Europea está por debajo del 1,5 y en algunos se sitúa en torno al 1%.

El envejecimiento de la población europea no tiene precedentes; pero en la actual distribución por edades, el porcentaje de población activa sigue siendo muy alto, de forma que incluso se soportan elevadas cifras de desempleo. Esto cambiará rápidamente en las próximas décadas, produciéndose el descenso del volumen de la población activa, proporcionalmente al aumento de la población jubilada. En unos países se notará antes que en otros: Alemania, Italia, Reino Unido y Bélgica tienen los mayores grupos de edad avanzada, mientras que otros como España, Francia, Portugal y Holanda están más equilibrados (López de Heredia y Montoro, 1998: 75). En España, el descenso importante de población activa se producirá en torno al 2020, según el Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya.

Estos futuros cambios en la distribución de la población por edades no han de llevar necesariamente a la insostenibilidad del sistema público de pensiones y de salud. Cuando esto es lo que se anuncia, lo que puede haber detrás es una clara intencionalidad a favor del desarrollo de los fondos privados de pensiones y de los servicios privados de salud. Pero, aun cuestionando esas interesadas conclusiones, lo que difícilmente se puede poner ya en duda es que la inmigración será un factor revitalizador de gran importancia económica y social para las próximas décadas. La inmigración extracomunitaria puede reducir el desequilibrio que tiende a producirse por el descenso proporcional de la población activa, pero, en todo caso, requerirá determinadas condiciones para que su efecto sea más positivo. La sociedad debe recibirla con ganas de integrarla socialmente y prepararla para el propio sistema productivo. No es suficiente con que los inmigrantes lleguen en edad de trabajar, se requiere ade-

(18) *Maintaining Prosperity in an Ageing Society* (SOPEMI 1998, 27).

más que se invierta en su formación y en su integración social, algo que las sociedades europeas no parecen tener muy claro. Y se requiere, de entrada, perder el miedo a los flujos relativamente altos de inmigración que van a producirse.

La importancia que pueden tener los futuros flujos de inmigración está en función de distintos aspectos, entre ellos de la evolución que sufra la situación en la que ahora se encuentran los países de origen; pero también depende de la atracción que se ejerza desde Europa, es decir, de las necesidades de inmigración que tenga nuestro sistema económico. Veamos los datos que nos aporta SOPEMI (sobre cálculos hechos en 1996). En el año 2010 Francia tendrá un 25,6% de habitantes con edades superiores a los 65 años, en relación con los que tendrá con edades entre 15 y 64 años; en el 2020 ese porcentaje será del 33% si la inmigración no lo impide. Para que en el 2020 se mantenga el mismo porcentaje del 2010 se requiere que en esos diez años haya aumentado el volumen neto de inmigración en 10.950.000 personas. Pues bien, el volumen neto de inmigración en los diez años que van de 1985 a 1995 ha sido de 630.000 personas, lo que muestra que el flujo inmigratorio necesario será 17 veces mayor que el actual (que sigue siendo muy parecido al de 1995). Ese mismo cálculo señala que Italia necesitará en esa década un volumen neto de inmigración de 6.700.000 personas, mientras que en la década 85-95 fue de 850.000. Y España necesitará 4.280.000 personas mientras en la década 85-95 fue insignificante (SOPEMI 1998: 29). En el caso de Alemania, el Instituto Alemán de Economía de Colonia ha señalado la conveniencia de que la entrada de inmigrantes aumente ya hasta cifras de 300.000 personas por año, en lugar de las 100.000 que ahora entran aproximadamente (19). El mismo planteamiento hace en España un estudio de 1999 del Banco Bilbao Vizcaya, señalando que el flujo anual de inmigración debe pasar ya a las 100.000 personas por año (en 1999 el flujo anual consentido por el gobierno era de 30.000 personas).

El estudio de la ONU (División de Población), presentado en marzo de 2000 (20), llegaba a parecidas conclusiones, señalando que sólo con flujos altos de inmigración podrá resolverse el fuerte descenso que se avecina en los porcentajes de población activa para las próximas décadas. Según este informe, en España deberían estar entrando ya 240.000 inmigrantes por año para mantener una demografía equilibrada en los cincuenta primeros años del siglo XXI. Para el conjunto de la Unión Europea, las necesidades que aquí se señalan son de un flujo neto de inmigración de un millón de personas al año aproximadamente.

Hemos de insistir en que estos estudios no son incuestionables, y sus mismos autores nos indican normalmente el carácter relativo de sus previsiones. Por otra parte, cuando proceden de sectores financieros y empresariales, y además de dibujarnos un futuro catastrófico para el sistema de seguridad social nos dicen que el incre-

(19) *Migrations News Sheet*, marzo 1999.

(20) *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*

mento de la inmigración ha de ser inmediato, no sólo nos despiertan la sospecha de que se esté apostando por los sistemas privados de salud y de pensiones, como decíamos antes, sino también de que se está tratando de incrementar la mano de obra barata disponible para desregular el mercado laboral; sobre todo cuando lo que se reclama son flujos de trabajadores temporeros. Pero, tanto el carácter relativo de las previsiones de todos los estudios sobre población, como la discusión sobre la veracidad de esas supuestas necesidades inmediatas de mano de obra inmigrada, planteadas en algunos países por los empresarios, no deben alejarnos del reconocimiento de lo que ya es poco discutible: que en un futuro próximo los más interesados en el incremento de los flujos de inmigración van a ser los países europeos receptores. Otro estudio posterior, hecho por el Consejo de Europa y publicado en junio de 2000 (21), no llega a las mismas conclusiones alarmistas que los anteriores sobre los futuros efectos del envejecimiento de la población sobre el sistema de seguridad social, pero también reconoce la importancia que tendrá la inmigración.

No está claro que en las próximas décadas puedan lograrse los flujos de inmigración que se plantean como necesarios en algunos de los estudios mencionados, ni que, aunque se lograsen, sirvan para resolver del todo el problema que en tales estudios se señala; pero lo que sí empieza a estar claro es que los inmigrantes que están viniendo, y sus hijos e hijas, no sólo han hecho ya grandes contribuciones al desarrollo de la sociedad europea, sino que serán de gran valor para el futuro de esta Europa que se envejece. Ahora parece que sobren todos los nuevos inmigrantes que entran (algo que no es cierto, pero lo parece debido a las elevadas cifras de desempleo que tenemos y a los prejuicios que imperan sobre la inmigración), y parece que su reagrupación familiar (traerse a cónyuge e hijos) sea una carga para la sociedad, pero los hijos que reagrupan o los que tienen aquí serán de gran importancia que equilibrar la estructura de edades de nuestra sociedad en las próximas décadas. Todo lo que ahora se invierte en la inmigración y en su integración social será poco para las necesidades que se plantearán en un futuro no muy lejano.

Esto no es fácil de entender en unas sociedades que aún tienen altos porcentajes de desempleo y en las que aún está por completar la incorporación de la mujer al trabajo. Pero es más difícil si además las políticas de inmigración predicen los peligros de la misma y están marcadas por la obsesión de evitar la entrada de nuevos inmigrantes. Estas políticas se han ido haciendo cada vez más restrictivas en los países europeos (o en general en los países occidentales); casi todos han modificado sus normativas de inmigración en la última década del siglo xx, y generalmente ha sido para reducir las posibilidades de la misma, reduciendo con ello los derechos de los inmigrantes (con la excepción de algunos cambios legislativos producidos al final de la década que han tenido un carácter más integrador). Al análisis de estas políticas dedicamos el capítulo que viene a continuación.

(21) *Europe's Population and Labour Market beyond 2000*.

II. LEYES Y POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y DE ASILO EN LOS PAÍSES EUROPEOS

POLÍTICAS ACTUALES EN DISTINTOS PAÍSES

Cambios legislativos en los años noventa

Las restricciones a la inmigración se inician en 1973, y con ellas empiezan a aparecer las correspondientes normativas restrictivas. Los primeros países en desarrollarlas son, como sería de esperar, aquellos que habían tenido los mayores flujos de inmigración (Reino Unido, Alemania, Bélgica, etc.), que ya en los años setenta elaboran esas normativas; mientras que otros, como los de la Europa meridional, que apenas habían tenido inmigración hasta esas fechas, desarrollaron sus normativas en los ochenta, cuando también ellos se estaban convirtiendo ya en países de inmigración (España, Italia, etc.).

Las leyes establecidas en los setenta y los ochenta apenas sufren reformas posteriores en esos años, pero esto cambia a partir de 1989. En la última década del siglo XX todos los países de la Unión Europea y, en general, casi todos los países occidentales han ido haciendo cambios en sus normativas de extranjería. El objetivo principal ha sido reducir las posibilidades de entrada de nueva inmigración, aunque algunas de las modificaciones legislativas se han hecho también para favorecer la integración social de la población inmigrada ya establecida en estos países. Como ya hemos señalado, los países de la Unión Europea vivieron incrementos significativos de los flujos de inmigración a partir de 1989, y, aunque tales flujos entraron en declive a partir de 1993, quedó muy asentada la convicción de que el principal objetivo de las políticas migratorias no podía ser otro que detener la entrada de nuevos inmigrantes.

En los años noventa casi todos los países europeos reforman sus leyes de inmigración así como las de asilo. Alemania hace su nueva ley de extranjería en 1990; Holanda reforma la suya en 1992, introduce nuevas modificaciones sobre reagrupación familiar en 1993 y la modifica de nuevo en 1995 en relación con el acceso

al empleo de los residentes extranjeros; Austria aprueba una nueva ley de residencia para extranjeros en 1993 y la reforma en 1997; Bélgica aprueba en 1996 una ley de extranjería más restrictiva que su ley anterior; Suecia modifica su ley de extranjería en 1997; Portugal hace en 1993 una nueva ley de extranjería, y la vuelve a reformar en 1998; Francia la modifica en 1993, en 1997 y en 1998; Italia lo hace en 1998; España, modifica el reglamento de aplicación de la ley de extranjería en 1996 y la misma ley en 1999; Irlanda inicia a finales de 1999 la elaboración de una nueva ley de inmigración; etc. Las leyes de asilo también se modifican: Alemania aprueba en 1993 una nueva ley de asilo más restrictiva; España la reforma en 1994; Dinamarca introduce en 1995 cambios en su ley de asilo y lo vuelve a hacer en 1999; Gran Bretaña reforma su ley de inmigración y de asilo en 1993, en 1996 y en 1999; Austria modifica su ley de asilo en 1998; Grecia la modifica en 1999; etc.

En este capítulo analizamos, en la primera parte del mismo, la naturaleza de esos cambios legislativos, para señalar después, en la segunda y tercera parte, las características comunes más importante de las políticas de inmigración y de asilo vigentes en los países europeos. Como se verá, no siempre puede separarse lo que es política de inmigración de lo que es política de asilo. Hay cosas que afectan tanto a los inmigrantes como a los refugiados; por ejemplo, las expulsiones, los centros de internamiento para extranjeros, las normativas de reagrupación familiar, y muchas otras de las que hoy componen las políticas de extranjería. Nosotros iremos comentando esos temas sin hacer siempre distinción entre inmigrantes y refugiados, pero la haremos si nos referimos a aspectos que sean específicos de uno u otro grupo.

En el repaso de los cambios legislativos producidos en los países europeos no nos referiremos a los quince que componen la Unión Europea, sino sólo a los que nos han parecido más significativos. Analizaremos los casos de Alemania, Reino Unido, Bélgica y Holanda, como ejemplos de la línea evolutiva que se ha producido en toda Europa; y veremos también los casos de Francia, Italia, y España, porque sus reformas recientes se salen del modelo evolutivo general.

Alemania, entre las restricciones al asilo y la mejora de la normativa de nacionalidad

La política de inmigración en Alemania estuvo basada durante muchos años en el supuesto de que ésta debía ser temporal. Se sostenía que Alemania no es un país de inmigración, en el sentido de que los inmigrantes no pueden establecerse de forma permanente, y que todos son, por tanto, «trabajadores invitados». De tal presupuesto sólo podía desprenderse una política poco favorable a la integración social, o a la reagrupación familiar, o a la concesión de permisos de residencia permanentes, o a la concesión de derechos de ciudadanía para los residentes ex-

tranjeros. Aun así, se han ido haciendo cosas a favor de la integración y la población inmigrada ha ido estableciéndose en el país, hasta llegar a la cifra de residentes que ya hemos dado (7.319.600 a finales de 1998, incluyendo, claro está, los que llegaron como solicitantes de asilo), que constituye el 40% de todos los residentes extranjeros que hay en los países de la Unión Europea.

La política alemana de inmigración temporal se convierte en 1973 en política de «inmigración cero», referido esto a la inmigración laboral (los extranjeros seguirán estableciéndose en Alemania por reagrupación familiar o como solicitantes de asilo), para lo que servirá una legislación restrictiva en cuanto a entrada por motivos laborales. Pero a pesar de no reconocerse como país de inmigración, Alemania es el país europeo que otorga el número más alto de nuevos permisos de trabajo por año, si bien la mayoría se otorgan cuando el solicitante tiene vínculo familiar con un alemán. Según la legislación alemana, los nuevos permisos, llamados «permisos ordinarios» están sujetos a la norma de la «preferencia nacional» para el empleo, pero no así los permisos llamados «especiales» que se obtienen después de cinco años de trabajo. En ambos casos, son permisos que sólo se dan a extracomunitarios. Sin embargo, el mayor flujo de inmigración de esta última década no lo han constituido los extracomunitarios, lo han constituido los «alemanes étnicos» o *aussiedler*, que también son inmigrantes pero no contabilizan como tales, ya que a éstos se les concede de inmediato la nacionalidad alemana. Son más de dos millones los «alemanes étnicos» que han inmigrado a Alemania en los noventa, aunque este flujo descendió al final de la década, registrándose en 1999 una entrada de 104.916 personas de esta categoría (22).

En 1990 se hizo una ley de extranjería para regular la entrada, la obtención de la residencia, el permiso de trabajo, la reagrupación familiar, la expulsión y otros aspectos —entre los que se hallaba la posibilidad de naturalización (luego hablaremos del acceso a la nacionalidad)— referidos todos ellos a los inmigrantes extracomunitarios. En esta ley aparece la posibilidad de obtener el permiso de residencia permanente a los ocho años de residencia, pero lo condiciona a unos factores de integración (conocimiento de la lengua, inserción laboral y vecinal, etc.) que han hecho difícil su obtención. Para trabajar se ha de disponer también de permiso de trabajo, salvo en el caso de quienes tienen residencia permanente. Y por lo que respecta a la reagrupación familiar, quedó reconocida, pero el permiso de residencia de las personas reagrupadas sólo llegaba a ser independiente después de cinco años de residencia.

Esta política restrictiva se ha mantenido durante toda la década, incluso tras el acceso de los socialdemócratas y verdes al gobierno en 1998; como se ha mantenido también el principio de que Alemania no es país de inmigración. Sin em-

(22) *Migrations News Sheet*, diciembre 1999.

bargo, en los últimos años se han producido posiciones contradictorias al respecto: el ministro de Interior dijo en noviembre de 1998 que Alemania no podía soportar la entrada de más inmigrantes, pero sus palabras fueron criticadas por otros miembros de su partido (el socialdemócrata) y por sus socios de gobierno (los verdes). Antes, en septiembre de ese mismo año, el ministro de Interior de un estado (Schleswing-Holstein) había señalado lo contrario, es decir, que Alemania era tierra de inmigración y que necesitaba los inmigrantes; citaba estudios del Deutsche Bank que indican que los inmigrantes contribuyen proporcionalmente más que los nacionales al sostenimiento de la seguridad social y de las arcas del Estado, y pedía la liberalización de la ley de nacionalización y el derecho de voto para los residentes extranjeros (23). Este debate, sin embargo, no ha llevado, de momento, a una mejora de la legislación sobre inmigración, aunque sí se han realizado cambios en la legislación de nacionalidad como veremos al final de este punto.

La legislación de inmigración no ha cambiado, pero se ha producido un endurecimiento en las prácticas de los organismos que se ocupan de la inmigración. Se sigue aplicando de forma generalizada el principio de «preferencia nacional en el empleo» y se rechaza cualquier solicitud de permiso de trabajo que no sean las de directivos o técnicos que las empresas necesitan. Este endurecimiento afecta a otros aspectos como es el de los matrimonios entre un alemán y un extracomunitario, y por supuesto afecta también a la política de asilo, de la que vamos a hablar inmediatamente. Donde si hay mayor apertura es en la entrada de técnicos, de especialidades concretas como la informática, que el mercado laboral alemán no logra cubrir. En marzo de 2000 el gobierno federal alemán decidió conceder (en un período de tres años) 20.000 visados para especialistas informáticos, que vendrían, sobre todo, de países como India; y a esta iniciativa se le sumó una petición, de las grandes empresas, de hacer extensiva esa apertura a otras especialidades. Esta apertura a la inmigración de especialistas ha conducido a la necesidad de realizar ciertas modificaciones en la legislación que se están abordando desde mediados de 2000. No parece tratarse de un abandono de las líneas restrictivas, sino más bien de una adecuación parcial a las necesidades planteadas; adecuación que, por otra parte, está siendo criticada por las organizaciones de defensa de los refugiados por interpretar que se quiere abrir las puertas a cierta inmigración cerrándoselas un poco más a los solicitantes de asilo.

El asilo se ha planteado en Alemania de forma completamente diferente. Si la inmigración se ha negado en las dos o tres últimas décadas, el asilo en cambio ha formado parte de la política y hasta de la identidad nacional. Tras la segunda guerra mundial, Alemania se definió como tierra de asilo y realmente ha sido el país de Europa que más asilados ha acogido. Así era antes de las crisis que se sucedieron en el Este de Europa a partir de 1989, y lo siguió siendo entre 1989 y 1992,

(23) *Migrations News Sheet*, octubre 1998.

años en los que Alemania recibió tantos refugiados como el resto de países de la Unión Europea juntos. Este flujo fue descendiendo desde 1992 (en ese año Alemania recibió 483.200 solicitantes de asilo) hasta cifras como las de 1999 (95.100 solicitantes), pero sigue siendo el país occidental (no sólo de la Unión Europea) que más refugiados recibe. Por tanto, cuando en Alemania se habla de flujos de inmigración se está hablando de refugiados y solicitantes de asilo, y cuando se habla de política de extranjería es el asilo lo que aparece en primer lugar. El giro hacia políticas más restrictivas producido en todos los países durante los años noventa, en Alemania se ha concretado sobre la política de asilo.

La principal ley por la que se reconoce el asilo en Alemania es la Constitución; además hay una ley sobre Procedimientos de Asilo de 1982 y la ley de Extranjería de 1990. Esta última marca el inicio de las restricciones producidas en la última década y ha conllevado reformas tanto de la ley de Procedimientos de Asilo como de la propia Constitución. Esta se reformó en 1993 y supuso un hecho traumático para Alemania por romper con su tradición de país de acogida para refugiados. Parte de la sociedad vio en esta reforma la pérdida de una seña de identidad democrática que procedía del mismo momento en el que la libertad y la democracia triunfaron frente al nazismo; pero otra parte estaba ya reclamando restricciones al asilo de forma cada vez más enérgica, convencida de que Alemania era excesivamente generosa en esta materia (estas posturas se reflejaban en el crecimiento de una extrema derecha que construía su discurso en torno al rechazo a los extranjeros).

Con la reforma de la Constitución se introducen los conceptos de «tercer país seguro» y de «país de origen seguro», conceptos que han acabado formando parte de las políticas de asilo de todos los países de la Europa occidental. Se entiende por «país seguro» aquel en el que el Estado no produce graves violaciones de los derechos humanos sobre sus ciudadanos y, en consecuencia, éstos no necesitan salir de su país para buscar protección. Así, si el solicitante de asilo procede de un país considerado seguro, se le puede rechazar su solicitud y deportar inmediatamente a ese país, lo que se hace tanto si el país supuestamente seguro es el suyo de origen, como si es otro por el que ha transitado. A los solicitantes se les devolverá, en unos casos a su país de origen y en otros al país de tránsito, sin ni siquiera examinar su solicitud de asilo. Alemania considera «seguros» todos los países que la rodean, con lo que todo solicitante de asilo que llegue por tierra puede ser rechazado.

El procedimiento rápido para el examen de una solicitud de asilo es otra de las características actuales de la normativa alemana. Si la persona viene de un «país seguro» o si de ella se sospecha que es un inmigrante económico, se rechaza su solicitud con un examen superficial en el plazo de dos días; el solicitante dispondrá de tres días más para hacer un recurso, que deberá resolverse en el plazo de otros catorce días. Este procedimiento se aplica sólo a los solicitantes que se presentan en frontera (principalmente aeropuertos), que son una pequeña parte de los refugiados que acceden a territorio alemán.

Para los solicitantes de asilo admitidos, con los que se sigue el procedimiento ordinario, lo que la ley prevé es su inclusión, durante tres meses, en un centro de recepción (lo que es obligatorio aun cuando tengan familiares en Alemania). Distintas ONG han señalado que estos centros no cumplen, en general, condiciones adecuadas para la acogida. Tras esa estancia, que puede prolongarse más de tres meses, el solicitante es enviado a un nuevo centro, en alguna parte de Alemania, bajo la protección de las autoridades del *Land* que le haya correspondido (la elección del *Land* se suele hacer sin tener en consideración las preferencias que aduzca el interesado); ahí dispondrá de asistencia social, si bien ésta fue recortada por una ley que entró en vigor en noviembre de 1993 (Liebaut y Hughes, 1997).

El *status* del refugiado se ha ido degradando en Alemania por la introducción de nuevas figuras, como la de «refugiado por guerra civil», al que no se considera acreedor de todos los derechos que la Convención de Ginebra (1951) concede a los refugiados. Además se ha desarrollado la figura de «residente tolerado», al que se ha rechazado la solicitud de asilo y se le ha impuesto una orden de salida de Alemania, pero no se le deporta por considerar que podría sufrir riesgos reales en su país de origen.

Esto es lo que han traído consigo las reforma legislativas, pero hay más: no se puede valorar la política de extranjería alemana de la década de los noventa sin hablar de las expulsiones y lo que de ellas se deriva —centros de internamiento, acuerdos de readmisión con países terceros, etc.—. Las expulsiones han sido la nota dominante de esta década; se incrementaron en los años 1993 y 1994 —en 1993 se expulsó a casi 100.000 personas— y han venido acompañadas de actuaciones de la Administración (policía, etc.), frente a los inmigrantes en situación irregular, que están en las antípodas de los derechos humanos afirmados por la Constitución alemana. La investigación realizada por el periodista belga Chris de Stoop reveló que han sido expulsadas «familias completas, mujeres embarazadas, niños sin acompañante, ancianos, familias destrozadas, enfermos imposibles de atender en su país, esposas extranjeras que se divorcian de sus maridos europeos que las maltratan, personas que llevan en Alemania veinte años o que han nacido allí» (De Stoop, 1999: 30). Este autor explica la diversidad de sistemas usados para ampliar la maquinaria de las expulsiones y resalta la utilización de empresas privadas (por parte de distintos *Länder*) que se encargan de concluir el trabajo de la policía (fletando vuelos *charter*, etc.).

Los métodos policiales en las expulsiones que se ejecutan en Alemania han merecido el calificativo de brutales por parte del Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) del Consejo de Europa, según se hace constar en un informe presentado en mayo de 1999 tras su visita al aeropuerto de Francfort. Cuando se acababa de presentar ese informe se produjo la muerte de un sudanés a manos de la policía federal de fronteras, durante la ejecución de su expulsión, lo que originó la orden del ministro de Interior de suspender temporalmente las expulsiones e iniciar una

investigación. No era el primer muerto que se producía en Alemania en estas circunstancias; en 1994 había muerto un nigeriano como consecuencia de los tranquilizantes que le inyectaron durante la expulsión (24).

Para hacer posibles las expulsiones se requieren dos cosas, la primera retener al extranjero mientras se tramita su expulsión, y la segunda obtener la aceptación por parte del país al que va a ser expulsado. Para lo primero se inventaron los centros de internamiento para extranjeros, centros que no debían tener carácter penitenciario, pero que han resultado ser mucho peores que las cárceles por el trato que allí se da a los internos. Entre 1992 y 1995 se abrieron centros para «detención de ilegales» por toda Alemania, en los que el inmigrante puede quedar detenido hasta un año y medio si por algún motivo su expulsión se retrasa. En esos centros se han producido suicidios, y sobre las condiciones a las que se somete a los detenidos Amnistía Internacional ha hecho duros informes. Desde las reformas en la legislación de asilo de 1993 se han suicidado más de treinta solicitantes de asilo en Alemania (25), buena parte de ellos dentro de los centros de internamiento.

Para asegurar la aceptación del expulsado por parte del país al que se envía, Alemania ha desarrollado acuerdos de readmisión con los países de su entorno y con otros de los que procede la inmigración. Más que de acuerdos, se trata de obligaciones que Alemania impone a esos países bajo la amenaza de perder determinadas ayudas. Polonia, Hungría, la República Checa, Rumania y otros están aceptando las personas devueltas por Alemania sea cual sea la nacionalidad de esas personas; el principio que Alemania aplica es que al tratarse de «países seguros», y habiendo pasado la persona antes por ahí, les corresponde a esos países analizar la solicitud de su asilo; en la práctica muchas de esas solicitudes no llegan nunca a ser analizadas por nadie y el solicitante acaba siendo devuelto a su país de origen. De Stoop señala que el acuerdo de readmisión con Rumania parece estar redactado expresamente para los gitanos, y ahí van a parar éstos aunque sean de otro país, ya que de él se ha suprimido la prueba de origen nacional que rige en otros acuerdos (De Stoop, 1999: 48).

La legislación sobre nacionalidad es también de gran importancia cuando se tratan los temas de la inmigración en Alemania. Durante mucho tiempo ha sido una de las legislaciones más restrictivas de Europa, procedente de una ley de 1842 que se basaba por completo en la adquisición de la nacionalidad por herencia (*ius sanguinis*); llevando a que se rechace el establecimiento permanente de personas inmigradas que llevan mucho tiempo en Alemania, y, en cambio, se conceda de inmediato la nacionalidad a otros inmigrantes recién llegados (los *aus-siedler*) por el hecho de que sus antepasados fuesen alemanes, aunque, en la ma-

(24) *Migrations News Sheet*, junio 1999.

(25) *Migrations News Sheet*, octubre 1998.

yor parte de los casos, ni siquiera sepan hablar alemán. No obstante, en 1991 se introdujeron las primeras reformas para permitir la naturalización de extranjeros que llevasen viviendo en Alemania más de quince años, y de aquellos que llevando ocho años hubiesen estado al menos seis escolarizados. Pero tales reformas resultaron poco efectivas, ya que para adquirir la nacionalidad alemana se requería renunciar a la de origen.

En enero de 1999 se planteó una nueva reforma de la ley de nacionalidad. Esta vez introduciendo la posibilidad de la doble nacionalidad, lo que suponía un cambio radical, no sólo respecto a la ley anterior, sino también respecto al principio dominante sobre la transmisión de la nacionalidad, que era el «derecho de sangre». Además se reducían los plazos para su obtención: ocho años de residencia para los adultos y cinco para quienes cumplían los 18 años en Alemania. El aspecto más negativo de la propuesta de ley estaba en que se negaba la nacionalidad a los parados o a aquellas personas que recibiesen ayudas sociales. El proyecto de ley que el gobierno presentó finalmente en marzo del mismo año contenía algunos recortes importantes respecto a la propuesta de enero, sobre todo en el aspecto de la doble nacionalidad. Ésta se mantenía pero ya no de forma generalizada, pues al cumplir 23 años, la persona que disponía de doble nacionalidad debía optar por una de las dos. Se abría la puerta a las excepciones a ese principio general para ciertas categorías de personas mayores de 23 años, y se mantenía que los niños nacidos en Alemania, hijos de residentes extranjeros, adquirirían la nacionalidad alemana independientemente de que adquiriesen también la de sus padres, aunque con el requisito de que al menos uno de los padres llevase ocho años residiendo en Alemania. Este proyecto fue finalmente aprobado y entró en vigor el 1 de enero de 2000.

Reformas legislativas y recortes sociales en el Reino Unido

La legislación sobre inmigración en el Reino Unido se hizo muy restrictiva a partir de 1971, cuando este país dejó de necesitar los grandes flujos de inmigrantes que había necesitado y promovido después de la segunda guerra mundial; la de asilo, en cambio, se mantuvo en los parámetros definidos por la Convención de Ginebra de 1951, hasta que en 1993 se introdujeron cambios para hacerla también más restrictiva.

La legislación británica de inmigración se remonta a 1905 cuando se hizo la primera ley para controlar la entrada de los judíos que huían del Este de Europa. Después de la segunda guerra mundial se hacen nuevas leyes que pretenden regular la entrada de los inmigrantes que el país está necesitando; por ejemplo, la ley de 1947, por la que se facilita el establecimiento de polacos en el Reino Unido; o la ley de nacionalidad de 1948, que permite el acceso a la nacionalidad británica a los inmigrantes procedentes de países de la Commonwealth (antiguas colonias).

A partir de esa fecha, los flujos más importantes de inmigración serán los procedentes de India, Paquistán, Caribe y las colonias africanas. La ley de inmigración de 1962 supone un cambio parcial de esa política de apertura, al introducir algunas limitaciones, como la obligatoriedad del permiso de trabajo. Tales limitaciones se introducen, sin embargo, en un contexto en el que aún resulta evidente, para todos, la necesidad de mano de obra inmigrada para levantar la economía británica (Wise & Wise, 1997: 63). Más tarde, cuando se entiende que ya no hacen falta más inmigrantes, se hacen otras leyes con el claro objetivo de detener su entrada: la ley de 1971 permitirá la entrada para reagrupación familiar, pero ya no la de nueva inmigración laboral. Las leyes posteriores de inmigración de 1988 y 1990 van en la misma dirección, con la novedad de que sus restricciones afectan también a las personas que, aun teniendo pasaporte británico, no son ciudadanos británicos (esta particular situación se da desde que una nueva ley de nacionalidad, que entró en vigor en 1981, dividió a los ciudadanos del Reino Unido en tres categorías: los propiamente llamados «*british citizens*», únicos beneficiarios de la libertad de entrada y residencia en el Reino Unido; los ciudadanos de las antiguas colonias, llamados «*british overseas citizens*», carentes de nacionalidad alguna; y los «*british dependent territories citizens*», principalmente nacionales de Hong-Kong, Gibraltar y las Malvinas) (Ramos, 1993: 102).

Las mencionadas leyes de inmigración regulan la solicitud de la residencia y el permiso de trabajo, pero su concesión se reduce a supuestos muy específicos, resultando útil para directivos de empresas, futbolistas, etc., pero no para los trabajos que mayoritariamente se ofrecen a inmigrantes. Lo que sí está bien regulado es la reagrupación familiar, aunque también contiene restricciones, como son la obligación de demostrar la convivencia en los matrimonios, o asegurar que los reagrupados no van a necesitar ayudas sociales.

En la práctica se va produciendo una inmigración que, al no disponer de cauces legales, se convierte en inmigración irregular; así sucede con los solicitantes de asilo a los que se rechaza su solicitud pero después se quedan en el país, o con los estudiantes que no se marchan al concluir los estudios, o con todos aquellos que entran ilegalmente (o como turistas) con la intención de establecerse en el Reino Unido. Para todos estos casos no está contemplado el acceso posterior a la residencia y al permiso de trabajo, lo que supone la permanencia durante largos períodos en esa situación de irregularidad.

Un aspecto positivo de la legislación británica es la facilidad con la que se accede a un permiso de residencia permanente. Se requiere para ello haber residido legalmente durante cuatro años, o tener algún tipo de vínculo familiar con otros residentes o nacionales británicos (más de las tres cuartas partes de las residencias permanentes se conceden por matrimonios o situaciones de dependencia). Según datos de SOPEMI 1998, se están concediendo entre cincuenta y sesenta mil permisos permanentes cada año.

En asilo, como decíamos, las restricciones vinieron más tarde; durante muchos años se mantuvo una política favorable a su concesión, y se desarrollaron —principalmente en los años setenta— programas importantes de ayuda a refugiados (sobre todo latinoamericanos e indochinos). Pero en 1993 se estableció una nueva ley (*Asylum and Immigration Act*) que dio un giro importante a la situación anterior. Hasta esa fecha, el 80% de los solicitantes de asilo en el Reino Unido encontraban algún tipo de protección; en los años posteriores, con la nueva ley en vigor, sólo el 4% obtenían asilo y a otro 17% se le daba algún tipo de protección. Es decir, se invirtió por completo el comportamiento del Estado, rechazando al 80% de los solicitantes; sin que en esos años se produjese ningún incremento significativo de solicitudes que pudiese explicar tal comportamiento (Collinson 1995: 27).

En 1996 vuelve a reformarse la ley (*Asylum and Immigration Act 1996*) para introducir nuevas restricciones, esta vez sobre todo en lo que se refiere a las ayudas sociales que se otorgan a los solicitantes de asilo. Se reducen las condiciones de acogida en cuanto a proporcionar vivienda a los solicitantes, así como el acceso a los servicios de salud y otras prestaciones sociales.

También se introducen cambios en los procedimientos; por ejemplo, se reducen las posibilidades de recurrir, con efectos suspensivos, una decisión de deportación. Concretamente, cuando el solicitante de asilo procede de otro país de la Unión Europea, o de USA, Canadá, Noruega o Suiza, se le devolverá al país de procedencia aun cuando haya interpuesto un recurso judicial contra su expulsión. Además se amplía el número de Estados a los que se da la consideración de «tercer país seguro», hasta el punto de que así se considera ahora a países como Bulgaria, Ghana, Paquistán, Rumania, etc. Los solicitantes de asilo que proceden de estos países, o han pasado a través de ellos, se les devolverá sin un análisis detenido de su solicitud.

El procedimiento rápido para el análisis de las solicitudes también se utiliza en el Reino Unido desde 1995. Se aplica a las solicitudes que se consideran infundadas, lo que debe certificar el secretario de Estado, las cuales suelen corresponder a personas que proceden de algún «país seguro». A diferencia de otros países europeos, en el Reino Unido este procedimiento se aplica tanto a las solicitudes que se presentan en frontera como a las que se presentan dentro del territorio británico. Otra particularidad es que se puede mantener detenido al solicitante de asilo, mientras se resuelve su solicitud, y ello no se hace sólo en centros destinados al internamientos de extranjeros, sino también en las cárceles; es decir, en el Reino Unido se puede ir a la cárcel tan sólo por solicitar asilo político (Liebaut y Hughes, 1997).

La lucha contra la inmigración irregular, por parte del Estado británico, ha crecido en importancia y en esfuerzos. Por un lado se ha llegado a establecer que los inmigrantes en situación irregular no tienen ningún derecho a las ayudas sociales (únicamente algunas ONG, como el *Joint Council for the Welfare of Immigrants*,

les proporcionan ayudas), y por otro se ha desarrollado una política de expulsiones similar a la de otros países europeos. El número de expulsiones que se realizan (cinco o seis mil personas por año) no es mayor que en otros países, pero se han ido incrementando los controles para evitar nuevas entradas, y se ha endurecido la política de sanciones a las compañías de transporte utilizadas por los inmigrantes (cuando éstos no están correctamente documentados) y a los conductores de los vehículos en los que viajan escondidos.

Para las expulsiones se utilizan métodos tan expeditivos como parezca conveniente. Aquí se produjo en 1993 una de las primeras muertes de los años noventa ocurridas durante una expulsión, la de Joy Gardner: «un equipo de seis personas la había preparado para el viaje con grilletes, correas, un *body-belt* y la mortal cinta adhesiva. La operación estuvo en manos de una unidad especializada de Scotland Yard, *Aliens Deportation Squad*, la brigada de deportación de extranjeros» (De Stoop, 1999: 87).

Desde mayo de 1997, con la entrada de los laboristas en el gobierno, se han producido nuevos cambios legislativos. Algunos para mejorar las garantías jurídicas de los inmigrantes o solicitantes de asilo, como la reforma hecha en 1997 para conceder derecho de recurso a las personas sujetas a deportación o expulsión; otros, para hacer más efectivas las restricciones en el asilo, como la agilización del procedimiento de inadmisión a trámite de la solicitud de asilo: se redujo de 28 días a cinco el plazo para resolver un recurso contra la inadmisión. En julio de 1998 se publicó el Libro Blanco sobre inmigración y asilo con el que se pretendía perfilar más las respectivas políticas, aunque sus propuestas más concretas estaban nuevamente en el control de las fronteras y en las restricciones a las nuevas entradas. Poco antes había entrado en vigor una nueva medida en esa dirección, que consistió en hacer extensiva, al Eurostar que viaja de Bruselas a Londres, la responsabilidad que se atribuye a las compañías de transporte cuando llevan a alguien sin la documentación de inmigración adecuada.

En junio de 1999 se presentó en el Parlamento británico una nueva ley propuesta por el gobierno laborista, *Immigration and Asylum Bill*, a la que no todos los laboristas dieron su voto pero sí los conservadores. Tras no poco polémicos debates parlamentarios y cierta controversia social, la ley acabó entrando en vigor el 1 de abril de 2000. Los aspectos más controvertidos fueron los relacionados con los nuevos recortes en las ayudas sociales a los solicitantes de asilo y con la protección de los menores. En el anteproyecto de ley se quería excluir a los menores en situación irregular de la protección que las leyes generales (1989 *Children Act*) les otorgan, lo que finalmente no ocurrió por la oposición de un numeroso grupo de diputados laboristas. Por lo que respecta a las ayudas sociales a los solicitantes de asilo, también se corrigieron en el Parlamento parte de los recortes que la nueva ley introducía, pero no todos: las ayudas económicas se han reducido y además se ha impuesto el criterio de dispersión en cuanto al lugar de acogida de los solicitantes de

asilo. Queda establecido que todos los solicitantes de asilo recibirán la mayor parte de las ayudas sociales en forma de especies: se les da unos vales para que compren con ellos en determinados establecimientos. Este sistema —que ya existía pero no afectaba a todos los solicitantes de asilo— ha sido criticado por lo que supone de *marcar* al refugiado ante la población local, ya que es una persona que no compra con dinero como las demás. También la dispersión ha sido criticada por la Comisión por la Igualdad Racial (26), señalando que se separa al solicitante de asilo de su comunidad familiar, lo que sólo puede ir en detrimento de su integración social.

La ley fue calificada por la Comisión por la Igualdad Racial como ley de exclusión, control y expulsión, que parte de que los inmigrantes y solicitantes de asilo son malintencionados y deshonestos y que sus razones para ir al Reino Unido no están justificadas (27). Los aspectos remarcados son los siguientes: en primer lugar la transferencia de responsabilidad, en asuntos de inmigración, de los organismos públicos —Servicio de Inmigración— a los particulares, en la medida en que implica en el control de los migrantes a las compañías de transporte, a los servicios de salud, a las agencias inmobiliarias, a los servicios sociales, etc. La Comisión también critica el mantenimiento de una sección de la ley de 1996 que los laboristas habían prometido quitar por considerarla favorecedora de la discriminación racial; se trata de una norma que castiga a los empleadores que dan trabajo a personas cuyos documentos no están en regla; la Comisión afirma que muchos empleadores no saben distinguir esos documentos y optan por no dar trabajo a las personas inmigradas, lo que implica que su inserción laboral se haga en peores condiciones y en muchos casos en empresas que se aprovechan de sus desventajas.

Otro aspecto criticado es el mayor control que la ley introduce sobre los «matrimonios de conveniencia» (o sea, aquellos matrimonios entre personas no británicas con otras que sí lo son, cuya finalidad no es otra que la de obtener el permiso de residencia para las primeras). La Comisión lo critica por lo que supone de desarrollar la sospecha sobre todos los matrimonios en los que participen inmigrados, y porque se cargan sobre los funcionarios que intervienen en los matrimonios responsabilidades de control que no les corresponden; si los funcionarios que registran los matrimonios han de averiguar cuándo se están haciendo en fraude de ley, debería dárseles —señala la Comisión— formación sobre las diferencias culturales respecto al matrimonio —cosa que la nueva ley no menciona— pues de lo contrario, los estereotipos racistas darán lugar a actuaciones que perjudicarán a los afectados.

La ley concede nuevos poderes a la policía de inmigración para localizar a los inmigrantes en situación irregular, detenerlos, tomarles las huellas dactilares e in-

(26) Organismo independiente, pero establecido por la ley de 1976 sobre igualdad racial, se trata de una institución de gran desarrollo e importancia en el Reino Unido.

(27) Ver documento de la Comisión por la Igualdad Racial llamado *Immigration and asylum bill. House of Lords. Briefing second reading*, de junio de 1999.

ternarlos mientras se tramita su expulsión. Sobre ello, la Comisión ha advertido de los riesgos de actuaciones racistas y ha recordado los numerosos casos documentados de este tipo de actuaciones protagonizados por la policía de inmigración; señalando además que tras la investigación de las actuaciones policiales en el caso de Stephen Lawrence que probaba la existencia de comportamientos racistas, la nueva ley no puede hacerse prescindiendo de tal evidencia (28). Como conclusión, sólo podemos decir que en el Reino Unido, los procesos de reforma legislativa que se han dado en los años noventa han ido en una única dirección, la de hacer cada vez más restrictiva y policial la legislación, algo que se ha reafirmado en el último año de la década a través de esta nueva ley que hemos comentado. Los cambios de gobierno no se han traducido, en este caso, en cambios de línea de actuación frente a inmigrantes y solicitantes de asilo.

Bélgica. La ley de 1996 y la regularización de 1999

Ya vimos que la población extranjera residente en Bélgica no crece desde 1993, debido a que la inmigración que sigue entrando no llega a compensar el número de personas que se nacionalizan (saliendo de la estadística de extranjeros), que son unas 25.0000 por año (SOPEMI, 1999: 300). El número de nuevos permisos de trabajo que se dan por año ha ido decreciendo, desde la cantidad de 4.600 concedidos en 1991, hasta 2.200 concedidos en 1996. Sin embargo, en 1996, con un gobierno formado por democristianos, socialistas y liberales, fue aprobada una nueva ley de extranjería para adaptar mejor la normativa a los criterios restrictivos con la inmigración que están al uso en Europa.

Los precedentes legislativos son los siguientes: la ley de extranjería belga es de 1980, y todo lo que se ha hecho después han sido modificaciones sobre esa ley inicial, concretamente ha habido reformas en 1987, 1991, 1993, 1995 y 1996. Ya en 1980 el principal propósito de la ley fue el de impedir la entrada de más inmigración; después, muchas de las modificaciones que ha sufrido han sido para mejorar su eficacia dentro del mismo propósito. La Ley de Extranjería belga se refiere tanto a la inmigración como al asilo, siendo este uno de los países europeos en los que ambos temas están unidos en el plano legislativo.

Con la reforma de la ley en 1987 se desarrollaron medidas para la integración de la población inmigrada legalmente establecida en Bélgica. El derecho a la reagrupación familiar, o el derecho al establecimiento permanente (que se adquiere a los cinco años de residencia), son aspectos en los que la legislación belga muestra su posición favorable a la integración social. Además, en 1988 se creó un Comi-

(28) Ver documento de la Comisión llamado *Submission to House of Commons special standing committee immigration and asylum bill*, de marzo de 1999.

sariado de Políticas de Inmigración que se encarga de hacer propuestas a favor de la integración de la población inmigrada. En este mismo sentido, «cabe destacar las facilidades para naturalizarse de la segunda y tercera generación de inmigrantes que recoge la ley sobre nacionalidad aprobada en 1991» (Ramos, 1993:109).

La nueva ley de 1996, conocida como *Ley Vande Lanotte*, introdujo cambios para limitar la entrada de extracomunitarios, aumentando los controles policiales y administrativos y adaptándose a los criterios establecidos por el Convenio de Schengen. En ella se contempla la sanción a las compañías que transportan posibles inmigrantes sin la documentación adecuada (algo ya presente en el Convenio de Schengen); se establecen medidas restrictivas para las estancias de estudiantes y sus familias (por supuesto siempre extracomunitarios); y se adoptan otras medidas como la posibilidad de mantener detenida durante ocho meses a una persona por hallarse en situación irregular, mientras se tramita su expulsión. La *Ley Vande Lanotte* resaltaba tanto por sus contenidos represivos que, dos años después, en julio de 1998, recibió la crítica del Senado recomendando corregir varios aspectos: debían motivarse las denegaciones de visado; no se debía superar el plazo de un mes para responder a una solicitud de visado; debía eliminarse el castigo que se imponía a toda persona que ayudase —incluso con carácter humanitario— a un inmigrante en situación irregular; etc. (SOPEMI, 1999: 65).

Por lo que se refiere al *status* de refugiado, sólo se reconoce el establecido en la Convención de Ginebra, si bien, en 1992 se introdujo el *status* de «persona desplazada» para quienes procedían de la antigua Yugoslavia. A estas personas se les concedía una estancia temporal de seis meses que podía renovarse, aunque a casi todas ellas se les retiró ese *status* al cabo de cierto tiempo. Además existe el «permiso de residencia por circunstancias excepcionales», que es el que más se concede en Bélgica, sobre todo a quienes han estado mucho tiempo esperando la respuesta a su solicitud de asilo y pueden mostrar condiciones de arraigo en la sociedad belga.

Al igual que ocurre en el resto de países europeos, la mayor parte de las solicitudes de asilo no son concedidas, y muchos de los solicitantes son deportados; pero hay otras solicitudes que tampoco se conceden y sin embargo no concluyen con la deportación del solicitante por producirse dificultades que lo impiden, o porque la Comisión General para Refugiados y Apátridas paraliza la expulsión. Lo significativo es que en estos casos tampoco suele concederse ningún permiso de residencia, con lo que la persona queda en una situación de *ilegalidad consentida*, sin derechos y vulnerable a todo tipo de arbitrariedades de la Administración.

En cuanto a las expulsiones puede decirse que, si bien en todos los países se realizan con métodos expeditivos, la policía belga ha conseguido destacar por la brutalidad y la falta de consideración de los derechos humanos de las personas

que se expulsan. Ya en 1987 murió por asfixia un joven zaireño en un expulsión, y «a principios de los años noventa se produjeron continuas quejas sobre malos tratos en las expulsiones, de modo que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados protestó por tales prácticas. En 1994, un informe del Comité Europeo para la Prevención de Torturas acusó a la policía militar belga de lenguaje racista, golpes y patadas. Además existían pruebas de excesivas medidas represivas, como grilletes demasiados apretados, cinta adhesiva en la boca y tranquilizantes» (De Stoop, 1999: 85 y 86).

En 1992 murió por asfixia otro rumano al que se le tapó la boca con cinta adhesiva durante la expulsión, lo que llevó ya a la policía belga a buscar nuevos métodos para acallar las protestas de los expulsados. Se utilizó el suministro de calmante, pero en 1994 murió por ese motivo un nigeriano que padecía una dolencia cardíaca. Finalmente, tapar la boca del deportado con un cojín parece haber sido el método más usado en las expulsiones posteriores. Y el más legal: la «técnica del cojín» aparece perfectamente regulada en las normas de actuación de la policía de fronteras, y las autoridades lo han defendido como una fórmula legal y «más humanitaria» que otras.

La muerte de Semira Adamu, el 22 de septiembre de 1998, causada por los policías que procedían a su expulsión, provocó un importante debate sobre los métodos policiales y los procedimientos de control de la inmigración. Bélgica comenzó a ser consciente de ser uno de los países europeos que destacan por sus actitudes represivas contra inmigrantes y refugiados. A Semira Adamu la mataron de forma legal con la «técnica del cojín». Como legales son los seis centros de internamiento de extranjeros que se caracterizan por formas represivas de extrema dureza; o legal es el derecho de los municipios a rechazar la presencia de nuevos solicitantes de asilo en su término municipal; aspectos, todos ellos, que nos hablan de vulneración legal de derechos humanos fundamentales.

Tras ese suceso pareció que habría mejoras sustanciales en la política de extranjería. No fue así. El 15 de diciembre de 1998 se publicó un decreto sobre regularización de inmigrantes indocumentados, pero en él no estaba contenida la propuesta que más habían planteado los propios inmigrantes (defendida incluso con encierros en iglesias y otras acciones), las entidades sociales y el propio Partido Socialista (que forma parte de la coalición de gobierno), que consistía en considerar el tiempo que el inmigrante ha vivido en Bélgica como dato favorable para acceder a la regularización. Las categorías de personas que el decreto señalaba como posibles aspirantes a la regularización eran: los solicitantes de asilo que llevaban mucho tiempo esperando la respuesta; los inmigrantes irregulares que por razones de seguridad no podían volver a su país (argelinos, kosovares...); los apátridas procedentes de Bosnia; las personas muy enfermas; y, por último, los casos muy especiales que exijan mantener a la persona en Bélgica. Ninguna de esas categorías abría la puerta a otras personas que llevan largos años viviendo en Bél-

gica en situación irregular; sin embargo, el alcance de ese proceso de regularización podía ser importante, ya que un alto porcentaje de los irregulares estaba en la categoría de solicitantes de asilo esperando respuesta durante mucho tiempo.

En los primeros meses de 1999 se acumularon las solicitudes sin que el Departamento de Extranjeros pudiese dar respuesta a las mismas en el plazo que había prometido (90 días). El Movimiento Nacional para la Regularización de Inmigrantes Indocumentados (MNRSPR) criticó estos retrasos y los criterios restrictivos con los que se estaban estudiando las solicitudes (29). Tras las elecciones generales de junio de 1999 se hicieron pequeños cambios en el planteamiento de regularización, sin que supusiesen una mejora importante. Se creó un organismo independiente para el análisis de los casos y se modificaron algunas de las exigencias; por ejemplo, podría regularizarse a solicitantes de asilo que llevasen cuatro años esperando la respuesta —en lugar de cinco como en el decreto anterior— o tres años si tenían hijos escolarizados. Finalmente, la Cámara Baja aprobó, el 25 de noviembre, un decreto sobre regularización que, además de los solicitantes de asilo mencionados, incluía a inmigrantes en situación irregular; pero se mantenía en criterios muy restrictivos, ya que sólo se regularizaría a quienes llevasen más de seis años en Bélgica y pudiesen demostrar vínculos de integración social. El 10 de enero de 2000 se inició esa regularización, concluyendo el 30 del mismo mes con 32.662 solicitudes presentadas, siendo los congoleños, marroquíes, ex yugoslavos y chinos los grupos más numerosos de solicitantes (30).

Otros cambios que el nuevo gobierno introdujo en los últimos meses de 1999 se referían a la ejecución de las expulsiones, para dotarlas de mayor eficacia, y a la imposición de mayores dificultades para que los solicitantes de asilo pudiesen alcanzar territorio belga (por ejemplo propuso, en agosto de 1999, la colocación de policías de inmigración en los aeropuertos de los países de origen controlando el acceso a los vuelos con destino a Bélgica). En septiembre de ese mismo año el gobierno belga planteó nuevos cambios en la normativa de inmigración y asilo que, entre otras cosas, se dirigían a recortar las ayudas sociales a los solicitantes de asilo y sustituir algunas ayudas financieras por otras en especie (lo que comportó fuertes críticas incluso de los ayuntamientos). En definitiva, de la política de asilo e inmigración belga de la década de los noventa podemos decir que se han hecho esfuerzos dirigidos a la integración social de las personas inmigradas con residencia legal, pero al mismo tiempo ha aumentado su carácter restrictivo y represivo respecto al asilo y la acogida de nuevos inmigrantes. Es, por tanto, otro ejemplo más de evolución hacia líneas restrictivas en política y legislación de extranjería.

(29) *Migrations News Sheet*, mayo 1999.

(30) *Migrations News Sheet*, marzo 2000.

Legislación y regularización en Holanda

El flujo inmigratorio se estabilizó en Holanda a partir de 1993, y la cantidad de residentes extranjeros ha ido decreciendo desde ese año. Como ocurre en Bélgica, también aquí sigue habiendo inmigración, pero no se percibe en los datos de residentes extranjeros, debido tanto al flujo de retorno, como a que Holanda es uno de los países de Europa en los que se producen más nacionalizaciones por año (por detrás de Alemania y Francia). De todas las personas que ahora viven en Holanda, pero habían nacido en otro país, aproximadamente la mitad tienen ya nacionalidad holandesa y, por tanto, no entran en las estadísticas de extranjeros. En cualquier caso, las cifras de inmigración son moderadas, aunque a partir de 1997 se ha producido cierto aumento de solicitantes de asilo.

Los cambios legislativos más recientes que se habían producido en Holanda antes de 1999 son la ley de doble nacionalidad de 1991, la normativa de reagrupación familiar de 1993, la reforma de la ley de extranjería de 1994 y la ley reguladora del trabajo de los extranjeros de 1995 (SOPEMI, 1998: 143). La reforma de 1994 de la ley de extranjería (ley que estaba en vigor desde 1965) introdujo el permiso de residencia provisional, el cual conlleva un nivel inferior de derechos respecto al ya existente permiso de residencia ordinario. El permiso provisional se puede otorgar a las personas que no han visto aprobada su solicitud de asilo, pero no pueden ser deportadas debido a la situación conflictiva de su país de origen. Durante los tres primeros años, si tal situación no cambia, podría retirarse el permiso y deportar a su titular; después de tres años se le concede el permiso ordinario y ya no puede ser deportado.

El permiso ordinario puede ser temporal o permanente. Este último se obtiene a los cinco años de residencia legal ininterrumpida si se cumplen ciertas condiciones (como tener contrato de trabajo), o a los diez años en cualquier caso. Está establecido el derecho a la reagrupación familiar, con algunas restricciones en cuanto a disposición de vivienda y nivel de renta familiar. Además, cabe destacar que en Holanda se iniciaron las políticas activas de integración social de los inmigrantes antes que en la mayoría de países europeos. Se trata de una política de apoyo a las minorías étnicas, porque así es como aquí —al igual que en el Reino Unido— se considera a las personas inmigradas; y se ha concretado en cosas como la concesión de derecho de voto a los residentes extranjeros.

La normativa de asilo en Holanda tiene características comunes a las que ya hemos visto en otros países. Existe el procedimiento rápido de inadmisión para «solicitudes manifiestamente infundadas», que se aplica a las que se presentan en frontera (hay concretamente tres centros que se encargan de ello: uno en la frontera alemana, otro en la belga y un tercero en el aeropuerto de Amsterdam), pero en el caso holandés, el plazo establecido para que las autoridades tomen la decisión sobre admitir o no a trámite una solicitud de asilo era sólo de 24 horas, de manera que si en ese plazo no se ha rechazado la solicitud, la persona es autorizada a continuar los trámi-

tes dentro del país. Esta norma permitía a muchos solicitantes de asilo quedarse en Holanda y fue motivo de una reforma presentada por el gobierno holandés en 1999 para ampliar ese plazo a 48 horas. Los abogados que atienden a los solicitantes de asilo vieron en esta propuesta del gobierno la intención de aumentar las deportaciones de solicitantes y respondieron con una huelga de hambre en mayo de 1999 (31).

En abril de 1999 el gobierno holandés lanzó un proyecto de nueva ley de extranjería que seguía incluyendo los procedimientos de asilo. De ella se dijo que «su principal cambio, respecto a la ley anterior, está en que los solicitantes de asilo admitidos recibirán un permiso de residencia temporal que les otorgará los derechos que ahora se conceden a los refugiados, tales como el derecho al trabajo, becas de estudios y acceso a la vivienda. Sin embargo la reagrupación familiar se volverá más difícil» (32). El proyecto se presentó en septiembre a la Cámara baja, con la previsión de que su entrada en vigor se produjese a principios de 2001.

Más allá de los procesos legislativos que hemos descrito, conviene ver cómo Holanda ha afrontado el problema de las situaciones de irregularidad que aquí —como en los demás países europeos— se han ido acumulando a partir de que se restringiese fuertemente la inmigración legal. Su política de expulsiones no difiere gran cosa de lo que ya hemos visto en Alemania o en Bélgica, tanto por el volumen de las mismas, como por la dureza de los métodos policiales. Holanda fue, además, uno de los primeros países en utilizar vuelos chárter, para abaratar el coste de las expulsiones (juntando buen número de ellas). En este terreno desarrolló en 1995 la primera experiencia de cooperación internacional, según ha reportado De Stoop: «El primer chárter auténticamente europeo, un Airbus de la compañía holandesa Martinair, llevó a Kinshasa a cuarenta y cuatro ilegales zaireños: veinticinco de Holanda, seis de Alemania y trece de Francia». Este autor describe también la situación que se dio en el aeropuerto de Amsterdam cuando se cargaba ese vuelo: «La policía militar golpea a la gente con porras. Hay una mujer embarazada que anda por ahí desnuda y pierde sangre... Al marido de esa mujer, embarazada de siete meses, lo ataron a una camilla y le pusieron una inyección. Otros llevaban grilletes...» (De Stoop, 1999: 110 y 111). Estos vuelos cargados de expulsados, además de abaratar las expulsiones, permiten reducir los problemas que crean las protestas de los expulsados en los vuelos regulares, donde el resto de pasajeros ha de ver cómo son tratados por la policía que los acompaña, pero en cambio requieren «mayor contundencia» policial, ya que no es lo mismo reducir a una persona que a cuarenta y cuatro —como en el caso descrito—.

La concesión de residencia a los inmigrantes que se hallan en situación irregular es la otra opción —diferente de la expulsión— que puede aplicarse. En Holanda se planteó una regularización a finales de 1997. La condición más impor-

(31) *Migrations News Sheet*, junio 1999.

(32) *Migrations News Sheet*, mayo 1999.

tante que se puso, para acceder a la residencia legal, fue la de haber trabajado en el país durante al menos seis años de forma ininterrumpida. Tal condición resultó extremadamente restrictiva, y de hecho, la mayoría de las solicitudes fueron rechazadas debido a las interrupciones laborales durante ese período. Hay que llamar la atención sobre el hecho de que durante todos los años anteriores había sido muy difícil conseguir el permiso de residencia, pero, en cambio, el gobierno daba número fiscal a los trabajadores extranjeros en situación irregular para que pagasen sus impuestos, y ello es lo que hizo posible la exigencia de seis años de trabajo ininterrumpido para obtener la residencia. Es, como vemos, una política diferente a la de otros países, en los que la situación de irregularidad no da derecho al trabajo ni permite estar de alta en la seguridad social o pagar impuestos. En Holanda, en cambio, por medio de una especie de sortilegio político, se aceptaba a los extracomunitarios como trabajadores pero no como personas residentes.

En 1998 se produjo un importante movimiento de respuesta a esta política; se presentó al Parlamento una petición a favor de los irregulares firmada por los sindicatos, las iglesias y un gran número de organizaciones, y se realizaron huelgas de hambre protagonizadas por inmigrantes que llevaban viviendo y trabajando en Holanda bastante más de seis años, pero no habían podido aprovechar esa regularización. Este movimiento continuó en 1999, a él se sumaron los alcaldes de algunas ciudades, que pidieron al ministro de Justicia la legalización de los inmigrantes que habían trabajado y pagado tasas (los llamados «ilegales blancos»), y continuaron las peticiones en el mismo sentido de los sindicatos, las huelgas de hambre, etc. (33). En septiembre de ese año se redujeron las exigencias para la regularización: el solicitante debía llevar viviendo seis años en el país, pero bastaría con que hubieses cotizado a la seguridad social desde el 1 de junio de 1998. Aun así, seguía haciéndose un planteamiento muy restrictivo parecido al de Bélgica; tan restrictivo que, acabado el proceso a principios de 2000, el número de beneficiarios de esta segunda fase de regularización era ínfimo.

Holanda es otro ejemplo más de evolución hacia unas políticas de inmigración y asilo que hacen muy difícil la obtención del permiso legal de residencia o del estatuto de refugiado, conduciendo a la nueva inmigración a las situaciones de irregularidad y convirtiendo la acción policial en el aspecto más destacado de las políticas de extranjería. Los cuatro países que hemos visto hasta aquí, Alemania, Reino Unido, Bélgica y Holanda dan ejemplo de lo que ha sido la tónica general de los Estados de la Unión Europea, por lo que se refiere a las políticas de asilo e inmigración. Sin embargo, a finales de la década de los noventa se produjeron también cambios legislativos en otra dirección, es decir, hacia posiciones menos restrictivas, al menos en aspectos parciales. Ello sucedió en Francia, Italia y España, como vamos a ver a continuación.

(33) *Migrations News Sheet*, abril 1999.

Francia. Los «*sans papiers*» y la reforma de la legislación francesa

La legislación francesa ofrece pocos cauces legales para la inmigración laboral, y pocas vías para que las personas que no inmigraron legalmente accedan luego al permiso de residencia. De esto está exceptuado el personal con categorías altas de empresas extranjeras establecidas en Francia, las cuales consiguen el permiso de trabajo y residencia para sus directivos y técnicos con independencia de cuál sea la situación nacional de empleo (legalmente así está establecido desde junio de 1996).

El flujo anual de inmigración que se desarrolla por cauces legales en Francia tiene cifras relativamente bajas y no produce incremento alguno de la cantidad total de residentes extranjeros, que, como ya hemos señalado, no crece desde 1982. Las dos terceras partes de las nuevas entradas se producen por reagrupación familiar (lo que incluye tanto la reagrupación con un residente extranjero como con un nacional francés); mientras que el flujo anual de inmigración laboral, sea de trabajadores asalariados o de trabajadores autónomos, ha ido descendiendo progresivamente en los últimos años.

Desde el año 1982 no se había producido en Francia ninguna regularización (en aquel año se regularizaron 121.000 personas), hasta que se desató la crisis de los «*sans papiers*» a principios de 1996 (34); entre tanto los nuevos permisos de residencia para inmigrantes se habían dado a cuentagotas y de forma muy discrecional. Así fue aumentando, a lo largo de todo ese tiempo, el número de inmigrantes en situación irregular hasta llegar a los aproximadamente 300.000 que podía haber en 1997. Un número que, aunque importante, es significativamente bajo si se tiene en cuenta lo prolongado que había sido el período en el que no habían existido mecanismos accesibles para la obtención del permiso de residencia.

En junio de 1997 se inicia un proceso de regularización, como resultado, tanto de las presiones de inmigrantes, sindicatos y otras organizaciones sociales, como de unas elecciones legislativas en las que llega al poder una izquierda que había prometido modificar la política de inmigración. A 31 de diciembre de 1998, cuando concluyó el proceso de regularización, las solicitudes presentadas eran unas 145.0000; de las que se otorgaron unos 80.000 permisos. Con este número de permisos concedidos, el gobierno decidió *cerrar el grifo*, aun sabiendo que la mayor parte de las solicitudes habían sido presentadas por personas que llevaban años en Francia, es decir, que no se trataba de inmigrantes que acababan de llegar. Ello hizo crecer tanto la movilización de los inmigrantes (aumentaron las huel-

(34) El 21 de agosto de 1996 se produjo el hecho que llamó la atención de la opinión pública internacional: la actuación policial para la evacuación de trescientos africanos (algunos en huelga de hambre) de la iglesia de St. Bernard. Esta acción dio una mayor dimensión al movimiento de los *sin papeles*.

gas de hambre) como el apoyo que recibían de los agentes sociales. La CGT, sindicato mayoritario en Francia, reclamó al gobierno la legalización de *todos* los irregulares. La regularización de 80.000 personas no constituyó una expresión de mayor apertura a la inmigración laboral, ya que el 75% de ellas obtuvo el permiso sobre la base de vínculos familiares, es decir, fue sobre todo un proceso amplio de reconocimiento de la reagrupación familiar.

En medio de este proceso se aborda, por parte del gobierno, la reforma de la ley de inmigración. En Francia, la ley que sirve de referencia es la de 1945 sobre entrada y residencia de los extranjeros, la cual ha ido sufriendo modificaciones de acuerdo con las políticas de inmigración de los distintos gobiernos. Así hemos conocido la *ley Pasqua* de 1993, o la *ley Debré* de 1997. La *ley Pasqua* «cuestionó la concesión con pleno derecho del título de residencia a las personas que llevaran viviendo en Francia más de quince años, a los cónyuges de franceses y a los hijos introducidos en Francia antes de cumplir la edad de diez años. La tarjeta de residencia de diez años podía retirarse a nuevas categorías de inmigrados, por ejemplo a un extranjero legalmente instalado cuya familia —o algunos de sus familiares— se encontrara irregularmente en territorio francés» (Naïr, 1998: 139). Esta ley también limitó drásticamente las posibilidades de reagrupación familiar y otros derechos de las personas inmigradas; además de introducir cosas como la identificación callejera de los extranjeros por la policía. Pero en ese año no sólo se modificó la ley de inmigración, lo mismo se hizo con la de nacionalidad, introduciendo limitaciones al acceso a la nacionalidad francesa de los jóvenes nacidos en Francia e hijos de inmigrados. Las *leyes Pasqua*, como ha dicho Sami Naïr, constituyeron «no sólo un ataque sistemático contra los inmigrados y los extranjeros, sino también una suerte de legitimación de la retórica de la extrema derecha» (Naïr, 1998: 136).

La *ley Debré* fue una nueva vuelta de tuerca en el mismo sentido que la anterior, pero esta vez lo más característico fue el intento de implicar a los ciudadanos franceses en la denuncia contra los inmigrantes irregulares y la criminalización de todo acto que pudiese hacerse en apoyo de un inmigrante en situación irregular —además de otras medidas represivas contrarias a derecho, como la confiscación del pasaporte de los extranjeros por la policía—. La movilización social a favor de los «*sans papiers*» ha sido en Francia mayor que en ningún otro país de Europa, y en 1997 desmontó las pretensiones de Debré de conseguir la complicidad de los ciudadanos en la persecución de los inmigrantes en situación irregular.

También el asilo se regula en Francia por esa ley de 1945 y, por tanto, está afectado por las reformas posteriores. Pero algunos de los aspectos que actualmente resultan más importantes en las políticas de asilo, se han ido introduciendo en Francia sin ni siquiera modificar la ley. Así se introdujo la fórmula de «protección temporal» para aceptar la presencia de refugiados de la antigua Yugoslavia sin concederles el derecho de asilo. En Francia existe, además, el concepto de

«asilo territorial», que se trata de un asilo temporal y diferente del que define la Convención de Ginebra, que aquí se conoce como «asilo constitucional». Tampoco se modificó la ley para introducir el procedimiento rápido de inadmisión de una solicitud de asilo, que permite declararla manifiestamente infundada y expulsar al solicitante. Este procedimiento empezó aplicándose, siguiendo acuerdos europeos intergubernamentales, con las solicitudes presentadas en frontera; pero en 1993 la *ley Pascua* lo amplió también para las solicitudes que se presentan en cualquier otro punto del territorio francés (Liebaut y Hughes, 1997).

La respuesta social a estas políticas restrictivas, iniciada en 1996, hizo que la *ley Debré* quedase sin operatividad y además ayudó a la caída de la derecha en las elecciones de junio de 1997. El nuevo gobierno de izquierdas abordó de inmediato el desarrollo del proceso de regularización, como ya hemos explicado, y planteó una nueva modificación legislativa, dando lugar a la nueva ley de abril de 1998, conocida como *ley Chevènement*. La novedad más importante de esta ley es que introduce un sistema estable de regularización para algunas categorías de personas en situación irregular.

La regularización de las personas que entraron ilegalmente y se mantienen sin permiso de residencia suele hacerse —en los pocos países en los que se hace— por procesos especiales de regularización o por los *cupos* anuales; pero generalmente no está contenida en las leyes de inmigración. Bien al contrario, lo que las leyes dicen es que para obtener la residencia se ha de estar en situación legal, es decir, haber entrado con el visado legal para residencia, lo que cierra por completo la puerta a quienes se hallan en situación irregular, dejándoles solamente la posibilidad de esos procesos especiales que hemos mencionado. Sin embargo, lo que contiene esta nueva ley es un procedimiento ordinario de regularización, procedimiento que puede utilizarse en cualquier momento, es decir, que no está limitado a un período de tiempo concreto, como ocurre con los procesos de regularización. El procedimiento ordinario se sustenta sobre la base del arraigo, otorgando el permiso de residencia a quien demuestre, por cualquier modo, que lleva diez años viviendo en Francia.

La consideración del arraigo es importante, pero resulta muy insuficiente si el plazo requerido es de diez años; los sindicatos y otras organizaciones criticaron que el período establecido fuese tan largo. Por otra parte, la aplicación de esta norma, a lo largo de 1999, se hizo muy restrictiva por parte de la Administración francesa, rechazando muchas de las solicitudes con el argumento de «insuficiencia de pruebas» sobre la permanencia en Francia de los diez años exigidos. La ley también permite la regularización de quienes estén casados con un francés o francesa, quienes tengan niños franceses a su cargo, etc. Y se deja abierta la posibilidad de regularizar a otras personas con una fórmula ambigua que puede permitir cierta amplitud: «Si tienen lazos personales o familiares en Francia de tal envergadura que la denegación de la residencia pueda dañar el derecho a la vida privada

y familiar». Para quienes se han casado con un francés o francesa esta ley supone una mejora porque elimina un período de carencia de un año que antes existía para regularizarse. Y para todos los que se regularicen por este procedimiento también resulta importante el hecho de que se les conceda un permiso de residencia con derecho a trabajar.

En esta ley también se cambió un aspecto de la anterior que ya hemos mencionado y que había levantado mucha polémica por todo el país: el castigo a quienes apoyan la inmigración ilegal. La polémica venía porque tal como estaba redactado el texto podían incurrir en delito las organizaciones que daban ayuda a los inmigrantes en situación irregular. Y lo que el nuevo texto introdujo fue la no aplicación explícita de esa disposición «a las organizaciones de carácter no lucrativo que dan ayuda y asistencia a los extranjeros que residen ilegalmente en Francia». La ley también mejoró sustancialmente las garantías jurídicas de los residentes extranjeros y los aspectos relacionados con la integración social, especialmente el de la reagrupación familiar.

También durante 1998 se reformó la ley de nacionalidad (la nueva entró en vigor el 1 de septiembre de 1998) para favorecer la integración de los descendientes de familias inmigradas. Toda persona nacida en Francia que haya residido al menos cinco años entre la edad de los 11 y los 18 años adquiere automáticamente la nacionalidad, a menos que expresamente se oponga a ello. Y además, desde los 13 años, con consentimiento de los padres, o desde los 16 sin él, puede obtener la nacionalidad si la solicita. Para los extranjeros casados con franceses, la ley reduce de dos a un año el tiempo de matrimonio requerido para solicitar la nacionalidad francesa.

Y también en ese año 1998 se aprobó una ley que equipara las parejas de hecho con los matrimonios, a los efectos de obtención de residencia. Una persona inmigrada, emparejada con una francesa, tendrá la misma consideración que si estuviese casada, y podrá obtener la residencia sin que se le requiera la entrada legal en el país, y sin que se le imponga período de carencia alguno. Así lo acordó la Comisión de Asuntos Legales de la Asamblea Nacional francesa el 23 de septiembre de 1998. Lo que no se modificó fueron los plazos para la obtención de nacionalidad, de manera que aun cuando haya una situación de pareja de hecho con persona francesa, la inmigrada no dispondrá de los beneficios de la casada y, por tanto, deberá remitirse al plazo ordinario para la obtención de nacionalidad, que en Francia es, como hemos visto, de cinco años de residencia legal.

Hemos de hacer mención de otra particularidad de la legislación francesa por la trascendencia que puede tener si el modelo se extiende fuera de Francia. Nos referimos a las ayudas que se ofrecen a los inmigrantes para su retorno al país de origen. Estas se ofrecen a dos tipos de personas; el primero se refiere a residentes en situación de desempleo, o afectados por reestructuraciones industriales, que

presentan un proyecto para establecerse en su país de origen; y el segundo a los solicitantes de asilo cuya solicitud ha sido denegada y son invitados a salir de Francia y volver a su país.

Las ayudas al retorno no son nuevas en la política francesa de migraciones, y la Administración francesa sabe que debe ser moderada con estas propuestas porque realmente el retorno de los inmigrantes no es bueno para la economía del país. Antonio Cruz explica que «en 1979-1980 cerca del 35% de los trabajadores extranjeros que vivían en las 23 ciudades satélite de Montbéliard, afectados por la crisis de la industria del automóvil, aceptaron la *prima de retorno* ofrecida por el gobierno. En ningún otro lugar de Francia hubo un porcentaje tan elevado. Las consecuencias fueron desastrosas: escuelas cerradas por falta de alumnos, tiendas, restaurantes y otros negocios en quiebra porque no tenían clientes» (35). Los incentivos para el retorno, por otra parte, no habían dado, hasta 1998, resultados apreciables salvo en lugares muy concretos como el citado antes; en 1997 solamente hubo 1.300 personas que retornasen a su país de origen con la ayuda económica del gobierno francés (36).

En noviembre de 1998 el ministro de trabajo presentó al Parlamento un nuevo programa de apoyo al retorno de inmigrantes, esta vez referido a personas en situación irregular. Se trata de un programa de *codesarrollo* que se hace con inmigrantes de orígenes concretos: Malí, Senegal y Marruecos; países con los que previamente Francia ha negociado acuerdos de cooperación al desarrollo. Lo que se establece es el apoyo a aquellos inmigrantes en situación irregular que voluntariamente quieran acogerse al programa, y consiste en varias medidas: se les proporciona un curso de tres meses durante los cuales disponen de una autorización temporal de residencia y una paga mensual, y después se les ayuda económicamente para volver a su país de origen y establecerse profesionalmente. Esto último se controla desde las oficinas que el gobierno francés tiene en esos países (Oficinas para las Migraciones Internacionales). Además, si tienen éxito en su proyecto de establecimiento, dispondrán de un visado para entrar cuantas veces deseen en Francia, siempre por períodos inferiores a tres meses (37).

Como vemos, en Francia —a diferencia de los países que hemos analizado en los apartados anteriores— se han hecho, en los últimos años de la década de los noventa, modificaciones legislativas en favor de los inmigrantes. Tanto la *ley Chevènement*, como la regularización, como la reforma de la ley de nacionalidad, o las políticas de retorno vinculadas al codesarrollo, son todas ellas modificaciones que responden a exigencias planteadas por los inmigrantes y las entidades que los apoyan. Muchas de esas modificaciones son muy insuficientes (aún se está lejos de al-

(35) Cruz, Antonio, Revista *UNESCO el correo*, ed. Catalana, diciembre 1998, n.º 239, pág. 27.

(36) *Migrations News Sheet*, mayo 1999.

(37) *Migrations News Sheet*, diciembre 1999.

canzar un sistema legal que otorgue a los inmigrados derechos similares a los que tienen los ciudadanos franceses, y falta mucho para que pueda decirse que las personas inmigradas no están discriminadas por las leyes y la política de extranjería) pero al menos, los últimos cambios legislativos de la década, hechos en Francia, van en la dirección contraria a los que se venían haciendo por toda Europa, siempre para hacer más restrictivas las políticas de inmigración y de asilo.

Italia. Las novedades de la ley Napolitano de 1998

Italia es uno de los pocos países de Europa que mantienen ritmos relativamente altos de inmigración. Este país ha vivido, en la última década del siglo XX, el fenómeno de la inmigración de una forma más intensa que otros, lo que se ha reflejado en las leyes y medidas adoptadas al respecto. Se han hecho tres procesos de regularización para documentar a los inmigrantes en situación irregular: uno en 1988, en el que se regularizaron 119.000 personas; otro en 1990, en el que lo hicieron 218.000; y el tercero en 1996, con 227.000 personas regularizadas. A ello hay que añadir el contingente de 1998, al que nos referiremos luego, fijado inicialmente en 38.000 permisos y reconvertido en una regularización para más de 250.000 personas.

La primera ley de extranjería (de estas últimas décadas) se hace en 1986, pero la que desarrolló más ampliamente la normativa de inmigración fue la *ley Martelli* de 1990, que se adecuó a las políticas restrictivas que se imponían en Europa, aunque introdujo también el planteamiento de la integración social de los residentes extracomunitarios y permitió la regularización de más de 200.000 inmigrantes. Esta ley estuvo vigente durante los años en los que los flujos de inmigración fueron mayores en Italia y mostró importantes limitaciones: para unos no servía para controlar la entrada de inmigrantes, y para otros no servía para integrar socialmente y garantizar los derechos fundamentales de las personas inmigradas. La *ley Martelli* reconoció el derecho a la reagrupación familiar y estableció algo parecido a la residencia permanente. Con la renovación del primer permiso, que se otorgaba por un plazo de dos años, se obtenía otro de cuatro años, y para renovar éste ya no se requería probar relación laboral, con lo que desaparecía la principal dificultad de la renovación y podía considerarse como un permiso permanente.

La ley estableció también las causas de expulsión, aunque no dotó de suficiente eficacia a los procedimientos, como se demostró en los años posteriores por el escaso número de expulsiones que pudo ejecutarse. Lo que sí resultó importante fue el cierre de fronteras que supuso la exigencia de visado para los ciudadanos de países que antes no lo habían necesitado (como algunos del Magreb); con ello se condenó a la mayoría de los migrantes a utilizar vías ilegales de entrada y a vivir en Italia en situación irregular. Cabe resaltar que en la *ley Martelli* se señalaba la necesidad de regular los flujos de inmigración y se decía que el gobierno progra-

maría anualmente ese flujo. Esto no se llevó a la práctica, pero de alguna manera suponía el reconocimiento de que Italia era ya país de inmigración, algo que a principios de los noventa no reconocían otros países europeos.

En 1997, con el recientemente establecido gobierno de centro-izquierda, se emprendió la elaboración de una nueva ley de inmigración. La nueva ley, conocida como *ley Napolitano*, que entró en vigor en marzo de 1998, se adaptó en algunos aspectos a las líneas legislativas que se estaban imponiendo en Europa, especialmente en lo que se refiere a la lucha contra la inmigración irregular. Introdujo medidas para hacer posible las deportaciones rápidas; aumentó las penas para las personas u organizaciones que trafican con inmigración, y facilitó la expulsiones. Estas, que como hemos dicho tenían, hasta la vigencia de la nueva ley, muchas dificultades de materialización, son a partir de ella más fáciles de tramitar y más rápidas (según la ministra de Interior, en 1998 se produjeron 54.000 expulsiones, lo que constituye una de las cifras más altas de los países europeos, y diez veces superior a la cifra de expulsiones de Italia de los años anteriores). Se crean, por otra parte, los centros de internamiento, que permiten retener a las personas mientras se tramita su expulsión. A finales de los noventa, con mucho retraso en relación con otros países europeos, Italia puso en marcha la maquinaria de las expulsiones.

La otra cara de la *ley Napolitano* es que desarrolla medidas para la integración social de la población inmigrada, y en este aspecto es una de las mejores leyes de inmigración que hay en Europa. Se ocupa de ofrecer garantías a los inmigrantes contra los abusos laborales o la precariedad; plantea la exigencia de colaboración entre administraciones para asegurar las políticas de acogida; desarrolla nuevas medidas para garantizar la asistencia sanitaria, la escolarización de los menores, el acceso a la vivienda (y a los créditos baratos para su adquisición), etc., con la particularidad de que algunas de esas medidas se aplican también a los inmigrantes en situación irregular. Modifica aspectos de la política de inmigración, que son también los temas clave del debate en los demás países europeos; por ejemplo, se introduce el permiso de residencia permanente, que antes no existía, y que se obtendrá después de cinco años de residencia legal. Desarrolla el derecho a la reagrupación familiar. Permite convertir un permiso de estancia para estudios en permiso de residencia para trabajar.

La ley establece el contingente anual de nuevos permisos para trabajo y lo enmarca, además, en una política de inmigración que debe tener una planificación trianual. Una de las mayores novedades de esta ley es la posibilidad de autorizar la entrada de inmigrantes al país para un período de búsqueda de empleo, a partir del cual, si han encontrado trabajo, podrán solicitar la residencia. En su texto dice que cualquier ciudadano italiano o extranjero residente puede hacerse responsable de la entrada de un extranjero para un período de búsqueda de empleo, siempre que garantice su alojamiento, manutención y asistencia sanitaria durante

su estancia (el número de visados de entrada para este tipo de estancia temporal que el Estado italiano otorgue al año, estará limitado por el contingente anual de nuevos permisos de residencia para trabajo). Este punto de la ley no se implementó de inmediato, y su desarrollo normativo se aplazó hasta el año 2000. La idea de los permisos de estancia para búsqueda de empleo responde a una propuesta de la CGIL (sindicato mayoritario italiano), definida en su primera Asamblea Nacional sobre Inmigración (julio 1993) (38).

El interés que esto tiene está en que ofrece una vía alternativa a la inmigración ilegal. Antes, en Italia (como ocurre también en los demás países europeos), para la obtención de un visado de entrada con la intención de trabajar, se exigía disponer de una oferta de empleo hecha por una empresa o particular. Muy pocas de estas ofertas llegan a los países de origen de la inmigración, y, de las que llegan, buena parte no son aceptadas por la Administración, lo que implica que la vía legal de inmigración es realmente difícil (y se ha de tener en cuenta, además, que parte de esas pocas ofertas de empleo que llegan son fraudulentas, es decir, el inmigrante las ha adquirido pagando por ellas). El resultado es que la inmigración (en Italia igual que en toda Europa) está produciéndose principalmente por cauces ilegales, lo que está suponiendo tremendas penalidades para los inmigrantes y el desarrollo de ciertas mafias que se enriquecen a costa de ese drama humano. Lo introducido en la ley italiana puede reducir las vías ilegales de inmigración al abrir una vía legal más accesible. Volveremos sobre este tema en el capítulo cuarto.

La nueva ley puso también en marcha el sistema de cuotas anuales para regular la entrada de inmigrantes, algo que por esas fechas ya existía en España (aunque se utilizase mal como veremos después). El primer contingente se aplicó durante el mismo año 1998, concretándolo en 38.000 plazas, de las cuales 6.000 eran para personas que debían estar en su país de origen y solicitar desde ahí la migración a Italia (3.000 para albaneses, 1.500 para marroquíes y 1.500 para tunecinos); las otras 32.000 eran para personas que se hallaban en Italia en situación irregular. El plazo de presentación de solicitudes concluía el 15 de diciembre de 1998, y para esa fecha se habían presentado unas 308.000 solicitudes. Frente a semejante desequilibrio, entre las plazas ofrecidas y las solicitadas, la ministra de Interior prometió medidas como que no se expulsaría a los que hubiesen presentado la solicitud, y que se tendría en cuenta ese excedente para el contingente de 1999 y el del 2000.

Finalmente esto se convirtió en un proceso de regularización para unas 250.000 personas, en virtud de un decreto de 9 de febrero de 1999; la solicitud hecha para el contingente sirvió a tal efecto siempre que se cumpliesen las condiciones de disponer de oferta de empleo, tener vivienda, estar limpio de anteceden-

(38) Punto IA3 de la plataforma decidida en esa Asamblea.

tes penales y haber llegado a Italia antes del 27 de marzo de 1998. En mayo de 1999 el gobierno italiano dio un nuevo paso a favor de la regularización de los inmigrados indocumentados, señalando nuevos criterios —más flexibles que los anteriores— y alargando el proceso de presentación de las solicitudes hasta el 20 de octubre. Entre las novedades del nuevo decreto se hallaba la inclusión de los trabajadores autónomos (vendedores ambulantes...) que antes no lo estaban, y la exigencia de menos pruebas para demostrar que se encontraban en Italia antes del 27 de mayo de 1998 (un certificado de un sindicato serviría a partir de ese momento). Lo remarcable es que el gobierno italiano dio este paso en un momento en el que la derecha (o extrema derecha) estaba haciendo una intensa campaña contra el establecimiento de inmigrantes en Italia y había presentado 700.000 firmas para exigir un referéndum con el que se derogase la ley de inmigración de 1998 (39). A esta campaña se había sumado también la Iglesia católica por medio del pronunciamiento de la Conferencia Episcopal Italiana contra la ley de inmigración. La actuación del gobierno italiano fue sin duda una de las mayores pruebas de firmeza contra la xenofobia y en defensa de los derechos de los inmigrantes dadas por un gobierno europeo.

Finalizado el proceso de regularización se volvió a poner en marcha la política de contingentes establecida por la ley. En el año 2000 el contingente quedó fijado, por un decreto de 7 de febrero, en 63.000 plazas. A los solicitantes —personas que estando en su país de origen desean emigrar a Italia— se les dan dos opciones para apoyar su solicitud: una es disponer de una oferta de empleo en Italia, y la otra contar con una garantía de acogida por una persona o entidad (que le proporcionará alojamiento y manutención por un año). Para esta segunda opción se reservaron 15.000 plazas. Como vemos, en el contingente 2000 se comenzó ya a aplicar la autorización de entrada para búsqueda de empleo.

Nos queda sólo señalar los cambios que se han producido en materia de asilo. Italia estaba adherida a la Convención de Ginebra y en septiembre de 1997 se había adherido al Convenio de Dublín, pero no disponía de una ley propia de asilo hasta la de 1999, salvo por lo que se indicaba en un artículo de la *ley Martelli* (1990). Esta carencia de legislación no parecía importante, hasta que, en los años noventa, se incrementó el número de refugiados procedentes, sobretudo, del otro lado del Adriático. La nueva ley de asilo coloca la legislación italiana en parámetros similares a los de otros países, introduciendo aspectos que antes no tenía, como el preexamen de las solicitudes, algo muy parecido al procedimiento rápido de inadmisión que hemos visto en otros países. El preexamen permite ver si Italia es competente para examinar la solicitud de asilo, así como decidir, en un plazo muy breve, si la misma está suficientemente fundada como para admitirla a trámite. En caso de que se considere que no lo está se rechazará y se expulsará al so-

(39) *Migrations News Sheet*, junio 1999.

licitante. Éste podrá interponer recurso, pero sin que ello impida su devolución al país de procedencia. La ley prevé la asistencia del ACNUR y de asociaciones, pero contiene pocas garantías jurídicas frente a la inadmisión a trámite. Las mejoras legales que a finales de los noventa se hicieron en inmigración, no se han hecho en asilo, algo muy parecido a lo sucedido en Francia y, como veremos enseguida, también en España.

La reforma de la ley de extranjería en España

En 1985 se hace en España una ley de extranjería que contenía todas las características de las leyes restrictivas que antes o después se irían implantando por toda Europa. España se encontró entre los países pioneros en normativas de tipo policial, que centraban sus prioridades en el cierre de fronteras a la inmigración y la lucha contra la inmigración irregular (centros de internamiento, facilidad para las expulsiones, etc.). La integración social de la población inmigrada estaba completamente ausente de esta normativa: no se mencionaba el derecho a la reagrupación familiar, ni se establecía ningún tipo de permiso de residencia permanente, ni se hablaba de otras medidas u organismos que tuviesen la función de favorecer la integración social.

Para las personas inmigradas se definía un *status* de clara inferioridad de derechos. El derecho al trabajo quedó limitado por la necesidad de un permiso de trabajo, difícil de conseguir y tampoco muy fácil de renovar, además de la existencia de unas tasas especiales que se han de pagar en la contratación de extranjeros; el derecho a la seguridad jurídica también se vio reducido, especialmente por un procedimiento de sanciones y expulsiones —previsto para los extranjeros— en el que no se requiere intervención judicial (salvo para autorizar el internamiento en un centro); el derecho a la salud, la educación de los hijos, y otros, sólo se aplican a quienes tienen situación legal, y los pierden en cuanto dejan de tenerla; el derecho a vivir en familia no se menciona en la ley, pero sí en su posterior reglamento de aplicación (1986), aunque queda también muy limitado en la práctica por la complejidad del procedimiento; el derecho de voto no se aplica a los extracomunitarios; etc. (Pajares, 1998: 193 a 204).

Esa ley se hace en un momento en el que apenas había inmigración extracomunitaria en España (99.625 residentes extracomunitarios en 1985), pero Europa ya había transmitido a los gobernantes españoles todos los miedos y prejuicios contra la inmigración que estaban en boga. España tenía que jugar bien su papel de frontera sur de la Comunidad Europea para concluir su integración y a ello se dedicaron los mayores esfuerzos. Pero lo cierto fue que la inmigración no se detuvo, produciéndose un ritmo de entradas lento pero constante, y lo que sí sucedió es que muy pocos inmigrantes lograron el *status* legal; la ley no permitía al inmigrante acceder al permiso de trabajo y residencia. Así, después de cinco años de aplica-

ción de la ley de extranjería, fue necesario un proceso especial de regularización en el que se concedieron 108.312 permisos (la mayor parte de los que en los años siguientes estuvieron vigentes).

En asilo, la evolución legislativa seguiría un ritmo diferente pero se acabaría ajustando a las tendencias europeas. España no era, ni ha sido posteriormente, un país al que se dirigiesen flujos importantes de solicitantes de asilo, por lo que la importancia numérica de los refugiados —en las últimas décadas— ha sido muy inferior a la de inmigrantes laborales. La ley de asilo de 1984 era, sin embargo, una de las mejores de Europa; contenía aspectos como el asilo por razones humanitarias, o la posibilidad de acogerse al régimen general de extranjería para la persona a la que se denegaba el asilo. Esta ley fue modificada en 1994 introduciendo restricciones como, por ejemplo, la eliminación del asilo por razones humanitarias (si bien se creó un estatuto humanitario aplicable a desplazados); pero lo más destacado de la reforma fue el establecimiento del procedimiento abreviado de admisión o inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo que se presentan en frontera. El mismo que hemos visto en los demás países europeos. Por medio de este procedimiento, en tres días debe contestarse a una solicitud; si la respuesta es negativa, el solicitante puede requerir un reexamen, al que la Administración responderá de inmediato, todo ello dentro de un plazo de cuatro días más. Al cabo de siete días estará todo concluido para, si la resolución sigue siendo negativa (entre en 70 y un 80% de los casos), devolver o expulsar al solicitante. Un recurso judicial no paraliza la expulsión. A partir de 1995 se produce un notable descenso de las ya escasas solicitudes de asilo que se producían en España, como vimos en el cuadro 7 del primer capítulo. Y por lo que se refiere a la respuesta a esas solicitudes, hay que decir que sólo se concede el estatuto de refugiado en un 6% de las mismas.

Pero, volvamos a la política de inmigración. En 1993, con un gobierno socialista (el mismo que había puesto en marcha la ley de extranjería), se produce un giro importante: la integración social pasa a ser un objetivo explícito de la política de inmigración. Al año siguiente se aprueba el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, que tiene tres ejes básicos: cooperación para el desarrollo con los países emisores de inmigrantes, control de flujos (contingentes, control de fronteras) e integración social. Posteriormente se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, se inicia la creación del Observatorio Permanente de la Inmigración y se plantea la reforma del Reglamento de Extranjería que daría lugar al que entró en vigor en abril de 1996. Con este Reglamento se introdujeron algunas mejoras para los inmigrados, pero quedaron muy lejos de lo demandado por las entidades sociales.

Hay que remarcar, sin embargo, que con ese conjunto de medidas, y a pesar de su clara insuficiencia, España comenzaba a caminar en dirección contraria a lo que marcaban las tendencias europeas. Mientras todos los cambios legislativos que se producían hasta ese momento en otros países eran para restringir más la inmigración y recortar los derechos de los inmigrados, aquí se daban tímidos pasos de re-

conocimiento de derechos. Se hacía en un proceso contradictorio en el que seguía manteniéndose la dureza de las expulsiones, las dificultades para el acceso a los permisos, etc. Pero se hacían también cosas como la creación del Foro de la Inmigración (no es fácil encontrar organismos similares —de ámbito estatal— en otros países europeos), o la puesta en marcha de los contingentes anuales. Veamos la importancia de este último aspecto.

Definir un contingente anual de nuevos permisos es reconocer la existencia de un flujo continuado de inmigración laboral. Ningún país europeo lo hacía en 1993. Se daban nuevos permisos a los refugiados, o por reagrupación familiar, o por el interés de las grandes empresas, pero el resto de inmigrantes iban a parar a las bolsas de irregularidad con pocas posibilidades de salir de ellas (salvo por matrimonio con un o una nacional, o por las regularizaciones que sólo unos pocos países han hecho en los últimos años). Lamentablemente, los contingentes en España nacieron con graves defectos: en lugar de ser utilizados para regular la entrada legal de nuevos inmigrantes, se utilizaron para regularizar a los que ya estaban aquí en situación irregular, y para ello resultaron siempre insuficientes (en los últimos años —1998 y 1999— se presentaron tres veces más solicitudes que las plazas definidas por el gobierno); además se requería que el inmigrante volviese a su país a por el visado, y sólo se aceptaban solicitudes para determinados sectores de actividad. Pero conviene retener que, aunque la política de contingentes se ha introducido después en algún otro país como hemos visto, sigue sin ser aceptada por la mayor parte de países europeos, lo que quiere decir que siguen sin aceptar la existencia de un flujo ordinario de inmigración laboral.

Las modificaciones producidas a partir de 1993 en España iban en buena dirección pero no supusieron un cambio global de la política de inmigración. Mucho más importante fue la aprobación, en diciembre de 1999, de la nueva ley de derechos de los extranjeros en España, ley 4/2000 que entró en vigor el 1 de febrero de 2000; aprobación que se producía un año después de los cambios legislativos de Italia y Francia, sumándose así a unas reformas hechas para mejorar el estatuto jurídico de las personas inmigradas. Las nuevas leyes de inmigración de estos tres países nos sitúan ante un hecho de gran trascendencia: a finales de los noventa se rompió, al menos por parte de un grupo de países de la Unión Europea, la tendencia dominante de toda la década hacia unas leyes de inmigración más restrictivas y hacia el recorte progresivo de los derechos de los inmigrantes. Este hecho tiene mayor importancia, si cabe, cuando se están elaborando las normativas comunitarias de inmigración y asilo (lo que vamos a ver en el próximo capítulo), porque estos tres países ofrecen referencias nuevas que contrarrestan lo que se ofrece desde la mayoría de países de la Unión Europea. La ley española 4/2000, por otra parte, va más allá que la italiana y la francesa en aspectos de gran importancia y, aunque en el mismo año de su entrada en vigor el gobierno del Partido Popular inició la *contrarreforma* de la ley, debemos analizar sus contenidos por lo que aportan para la elaboración de futuras normativas en Europa.

De entrada puede señalarse que se trata de una ley avanzada por lo que se refiere a reconocimiento de derechos para los extranjeros que ya se hallan en el país (en España), siendo esto lo más destacable del texto, pero no modifica el sistema de admisión de nuevos inmigrantes. La admisión sigue regida por los estrechos conductos que ya estaban establecidos: el visado de entrada, la exigencia de oferta de empleo para obtener ese visado, las potestades de los consulados, etc. No hay, en esta ley española, nada parecido al permiso de entrada para buscar empleo que contempla la legislación italiana. La entrada legal, por tanto, sigue siendo bastante inaccesible, y esto sólo podría corregirse haciendo una utilización muy imaginativa del contingente anual, es decir, replanteando por completo la fórmula de contingentes utilizada en la década de los noventa.

En esta ley se dice que ha de haber un contingente anual; si éste se utiliza realmente para canalizar las nuevas entradas, y se establecen condiciones accesibles para ello, podrá hablarse de la existencia una vía legal de inmigración; pero en el momento de la entrada en vigor de la ley este aspecto no se había ni siquiera planteado. Los criterios de admisión para los nuevos migrantes seguían siendo los de la ley anterior, salvo por el hecho de que las denegaciones de entrada debían ser motivadas, lo que suponía la apertura de la vía del recurso judicial contra ellas. De lo que no hay duda, es de que no se trata de una ley de *apertura de fronteras* ni nada parecido, y, por tanto, no tenían razón de ser las opiniones vertidas por el propio gobierno español contra la ley (que se aprobó con los votos en contra del partido del gobierno, el Partido Popular) amenazando con que España se convertiría, con esta ley, en un *coladero* para los inmigrantes.

Decíamos que lo avanzado de la ley es el buen nivel de concesión de derechos que contiene, tanto para los extranjeros con residencia legal, como para aquellos que se hallan en situación irregular. La ley es ejemplar por lo que se refiere a los derechos de estos últimos, a los que se garantiza la asistencia sanitaria completa (no solamente para casos de urgencia como se pretendía por parte del gobierno), la educación obligatoria y no obligatoria (incluidas las becas de estudios), las ayudas sociales, la justicia gratuita en casos de necesidad, etc., así como los derechos de asociación, reunión, sindicación, etc. La condición que se les pone para el disfrute de algunos de esos derechos es que se hallen empadronados en algún municipio, pero eso es algo que pueden hacer desde el momento de su entrada en España, independientemente de su situación administrativa; no es, por tanto, una condición que comporte dificultades para el disfrute de los derechos reconocidos.

Este amplio reconocimiento de derechos que se hace para las personas que se hallan en situación irregular constituye un importante cambio de planteamiento —o de filosofía— respecto a las normativas de extranjería al uso. Para éstas, el inmigrante «sin papeles» apenas es sujeto de derechos, casi «no existe», y si existe es para negarle derechos y ayudas sociales pues se supone que así debe hacerse «para no favorecer la inmigración ilegal». Estas normativas contradicen el princi-

pio básico de la democracia que afirma la universalidad de los derechos humanos, como derechos de todas las personas independientemente de cuál sea su situación administrativa. La ley española 4/2000 lo que hace no es sino acercarse a ese principio más que cualquier otra normativa europea de extranjería.

Para quienes disponen de residencia legal también contiene un mayor reconocimiento de derechos, aunque algo tan importante como el derecho de voto en elecciones municipales sigue sin ser reconocido. Establece la residencia permanente para quienes ya llevan cinco años de residencia temporal; garantiza su derecho a la reagrupación familiar a partir del primer año de residencia; garantiza al cónyuge reagrupado un permiso que no se pierde por disolución del matrimonio; permite el acceso a la oferta pública de empleo; establece medidas contra la discriminación racial; etc. En conjunto, es una ley que apuesta por la integración social, alejándose del carácter policial que tenía la ley anterior y que, en general, tienen todas las leyes de extranjería europeas.

Lo más remarcable, por lo que se refiere a las personas que se hallan en situación irregular, es que se les da derecho a solicitar la residencia si llevan dos años en España, están empadronadas en un municipio y tienen una oferta de empleo (u otros medios de vida). Se abre así un sistema ordinario de regularización que ya no dependerá de los contingentes, o de los procesos especiales, sino que puede ser utilizado en cualquier momento, y dibuja un panorama en el que nadie estará mucho más de dos años en situación irregular. Por otra parte, la expulsión es, con esta ley, de difícil aplicación a los inmigrantes si su única falta es no disponer de la residencia legal, ya que esta irregularidad no se contempla como causa de expulsión (que se reserva principalmente para los casos relacionados con la delincuencia), y tampoco se permite el internamiento en los centros para extranjeros sólo por ese motivo. En definitiva, la perspectiva que abre para los irregulares ya no es otra que la de acabar normalizando su situación con la obtención de la residencia legal. Aun así, la ley contiene aspectos que, haciendo una aplicación muy restrictiva de la misma, permitirían a la Administración seguir amenazando con la expulsión a las personas que se hallan en situación irregular: la carencia de los permisos legales ya no es causa de expulsión según el texto, pero lo que sí es causa de expulsión —o devolución— es *estar entrando* de forma irregular, lo que puede dar lugar a actuaciones contra quienes ya viven en territorio español.

Los aspectos más criticables de la ley están, sobre todo, en la parte relacionada con el acceso al trabajo. Se mantiene el permiso de trabajo, lo que quiere decir que también se mantienen los permisos de residencia que no dan derecho a trabajar. Se mantiene las tasas que empresario y trabajador han de pagar cuando se contrata a un extranjero; tasas que constituyen un elemento más de discriminación que dificulta el acceso al trabajo de los inmigrantes. Se mantiene el criterio de «preferencia nacional» en el empleo, al establecer que los nuevos permisos no se pueden dar para aquellos sectores laborales en los que los españoles sean también demandantes de empleo.

Esta ley sigue sin proporcionar mecanismos eficaces para combatir la sobreexplotación a la que algunas empresas someten a las personas en situación irregular (haciéndolas trabajar en condiciones inferiores a las señaladas por los convenios, sin contrato, etc.). Cuando se denunciaban esas situaciones, e intervenía la Inspección de Trabajo, los más dañados eran los propios inmigrantes que podían ser expulsados, lo que dificultaba enormemente la acción sindical en tales casos. Lo que se había reclamado, sobre todo por los sindicatos, era que el acta de la Inspección sirviese para regularizar a los inmigrantes, con independencia de la multa que se impusiese a la empresa; pero tal cosa no apareció finalmente en la ley. Lo que sí se incluyó fue que la denuncia de un inmigrante —que ha entrado irregularmente— contra la red mafiosa que lo ha introducido, permitiría a aquél obtener la residencia; pero el redactado de esto no se hizo con todas las garantías necesarias como para que la acción policial se dirija sólo contra las organizaciones con ánimo de lucro que trafican con inmigrantes, y no lo haga también contra quienes les prestan ayuda humanitaria.

La aprobación de esta ley por parte del Congreso de los Diputados, en vísperas de la entrada del año 2000, constituyó, a pesar de sus deficiencias, el acto más esperanzador de una década en la que casi todo había sido, en Europa, recortes a los derechos de las poblaciones inmigradas. Contiene también buena parte de los rasgos de las normativas de otros países hechas para impedir la entrada de inmigrantes, pero se distancia de ellas por lo que se refiere a las restricciones en los derechos de las personas ya inmigradas. Si se analiza desde la perspectiva de la acción en pro de la integración social de los inmigrantes, esta es la mejor ley de inmigración de las que había en la Unión Europea en los inicios de la década de los dos mil.

La reforma de esta ley planteada por el gobierno español, tal y como fue aprobada a primeros de agosto de 2000, elimina casi todos los aspectos más avanzados de la misma y nos devuelve a una situación normativa parecida a la que hubo durante la vigencia de la ley de 1985. Las personas que se hallan en situación irregular son las más perjudicadas al negarles, en la propuesta de reforma, derechos como el de asociación, el de sindicación, el de huelga, el derecho a la enseñanza no obligatoria para sus hijos, el derecho a las ayudas en materia de vivienda, el derecho a la tutela judicial efectiva, la asistencia jurídica gratuita en casos de necesidad, etc. Se restringe severamente el mecanismo ordinario de regularización al pasar de dos a cinco años el tiempo necesario de estancia en España para solicitar la residencia, y, por otra parte, hallarse en situación irregular (sin permiso de residencia) o trabajando sin permiso de trabajo pasa a ser motivo de expulsión.

Las personas que quieren entrar en España se ven también perjudicadas al reducirse sus garantías jurídicas. Se elimina la asistencia letrada de oficio en los procedimientos de denegación de la entrada en España, y la denegación de visado de entrada ya no deberá ser motivada en todos los supuestos. Además, el contingente deja de ser obligatoriamente anual. También las personas con residencia legal ven mermados sus derechos. Se aleja la posibilidad de que pueda llegar a establecerse

su derecho al voto, ya que se reintroduce el condicionante de la reciprocidad con su país de origen. Se produce un retroceso en reagrupación familiar, al condicionar, a un tiempo previo de convivencia, la conservación de la residencia del cónyuge cuando se rompe el vínculo matrimonial y, además, se elimina la posibilidad de reagrupar a otros familiares —aparte de los directos— por motivos humanitarios.

Si la ley 4/2000 fue lo más esperanzador que se producía en la Europa comunitaria, desde el punto de vista legislativo, la reforma planteada contra esta ley es, por las mismas razones, lo más decepcionante. Los esfuerzos de la sociedad civil por impedir un retroceso de esta magnitud, deberán traducirse también en una apuesta por que los aspectos más innovadores de la ley 4/2000 se conviertan en pautas útiles para los procesos de elaboración de las normativas europeas.

TENDENCIAS GENERALES DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

La inmigración irregular: entre consentida y castigada

En este apartado, y los que siguen en esta segunda parte del capítulo, nos detendremos sobre los aspectos fundamentales que caracterizan las actuales políticas de inmigración, ayudados por el repaso que hemos hecho de los cambios legislativos que se han ido produciendo en los países europeos. Comenzamos hablando de la inmigración irregular, primero, porque una parte importante (quizá un 20%) de la población inmigrada que se ha establecido en estos países se halla en situación irregular, lo que condiciona el *status* de toda la población inmigrada, segundo, porque los flujos de entrada que seguimos teniendo utilizan vías irregulares (si dejamos a un lado los solicitantes de asilo y las personas que entran legalmente para reagrupación familiar, y nos centramos exclusivamente en la inmigración laboral, podemos afirmar que ésta es mayoritariamente irregular) y tercero, porque la inmigración irregular constituye actualmente la motivación principal de las políticas y normativas de inmigración.

La lucha contra la inmigración definida como *ilegal* es el tema estrella de los cambios legislativos que los países de la Unión Europea han venido haciendo. Es una lucha contra la entrada de nuevos inmigrantes, aunque se presente como «lucha contra la inmigración ilegal», pues en realidad es contra la *ilegal* y contra la *legal*, ya que la principal característica de las normativas de inmigración es la enorme dificultad que han ido creando para que ésta pueda transcurrir por cauces legales. Es decir, primero se establece un sistema que permite a muy poca gente entrar legalmente como inmigrante laboral y después se plantea, como objetivo de la política que se hace en este terreno, la necesidad de evitar la inmigración ilegal. Paradójicamente, esta inmigración calificada de ilegal acaba siendo la que resuelve las necesidades existentes de mano de obra de estos países, que son necesi-

dades reales y que se acaban cubriendo con una mano de obra que resulta más barata debido a su situación de irregularidad.

De hecho, las necesidades de mano de obra para determinados sectores de la producción no han cesado en los años ochenta y noventa, y en muchos momentos la inmigración irregular ha estado claramente consentida por las autoridades porque la mano de obra nacional ya no cubría esas necesidades. Pero se ha preferido mantener un sistema que en Europa ya ha adquirido carta de naturaleza, basado en los siguientes factores: 1º) los poderes públicos dicen que no se necesita más inmigración laboral y cierran la entrada legal de inmigrantes, 2º) los inmigrantes siguen entrando pero de forma irregular, y 3º) las empresas los emplean pero aprovechan su indefensión jurídica para imponerles condiciones laborales inferiores. A su vez, esto tiene repercusiones más globales sobre la situación del mercado laboral, porque debilita la unidad de los trabajadores y permite la reorganización de algunos sectores económicos sobre la base de recortes en las condiciones laborales y en las políticas sociales.

Las políticas y las leyes de inmigración se han ido haciendo cada vez más policiales, copiándose unas de otras en los aspectos más restrictivos, o simplemente adaptándose a los acuerdos intergubernamentales como el de Schengen. Los requisitos de visado y otras exigencias han ido haciendo más inaccesible la entrada; los esfuerzos dedicados al control de las fronteras han ganado importancia; se han desarrollado nuevos sistemas intergubernamentales (bases de datos informatizadas, control de huellas dactilares, etc.) para el control de los inmigrantes o refugiados; se han levantado los nuevos *telones de acero*, como los de Ceuta y Melilla; se ha mejorado el sistema de expulsiones; se han desarrollado nuevas fórmulas de detención o privación de libertad (los centros de internamiento para extranjeros que algunos países ya los tenían en los años ochenta pero se extendieron en los noventa), y han aparecido nuevas figuras jurídicas para el castigo de la inmigración ilegal, comportado cambios en las leyes penales para incrementar las penas aplicables. Todo ello ha supuesto que en las políticas de inmigración el peso de los sistemas policiales de control sea claramente superior al de los esfuerzos por la integración social. En este sentido cabe hablar de políticas policiales de inmigración.

La entrada ilegal es ahora la ordinaria cuando se trata de migración laboral procedente de países pobres, pues la legal sólo es usada de forma amplia en los casos de reagrupación familiar o en la inmigración procedente de los países ricos (donde predominan profesionales, técnicos y directivos de empresa). Pero hay que resaltar que esto no afecta sólo a la inmigración laboral, también los solicitantes de asilo entran mayoritariamente de forma ilegal, por causa de las políticas restrictivas que también se hacen en este campo. Muchos solicitantes de asilo se ven obligados a salir de su país ilegalmente (ni tienen la autorización del país de salida, ni han podido solicitar el asilo en el consulado de otro país) y transitan también ilegalmente por otros hasta llegar al punto de destino, lo que hacen poniéndose a menudo en manos de las organizaciones que trafican con personas —así ocurre en el caso de iraníes, ira-

quíes, kurdos y otros—. Y cuando llegan a un país de la Unión Europea se pueden encontrar con que no son reconocidos como refugiados y pueden ser deportados. Khalid Koser lo ha observado en un análisis sobre los iraníes que se hallan en Holanda: «Deportaciones desde Holanda para Irán están ahora sucediendo. En el caso de los solicitantes de asilo que utilizaron una vía ilegal de entrada las posibilidades de deportación se incrementan. En Holanda y en los demás países de Europa se están desarrollando nuevas medidas que permiten definir y tratar a los solicitantes de asilo como inmigrantes ilegales. Una de ellas es el rechazo a considerar solicitudes que no fueron formuladas en el mismo momento de la llegada» (Koser 1998: 195). En otros casos lo que se hace es devolverlos al país de tránsito por el que han pasado (Rumania, Turquía, Hungría...) aplicando el concepto de «tercer país seguro». Todo ello tiene una consecuencia clara: muchos refugiados prefieren no correr el riesgo de someterse a los procedimientos de la solicitud de asilo y se quedan en el país europeo engrosando el número de inmigrantes irregulares.

Estas políticas han favorecido un fenómeno que, aunque no es nuevo, se ha manifestado con mayor intensidad en los años noventa; se trata del desarrollo de organizaciones ilegales de tráfico de inmigrantes. La respuesta a las restricciones ha sido la búsqueda de nuevos cauces para burlarlas, y en este empeño han aparecido los que siempre están dispuestos a beneficiarse de las dificultades ajenas. Al final probablemente Europa no haya recibido muchos menos inmigrantes de los que hubiesen entrado con políticas menos restrictivas, pero con estas políticas se ha alimentado una importante *industria* de tráfico de personas y se ha obligado a muchos inmigrantes a pagar fuertes sumas de dinero para migrar o a jugarse la vida en el camino (40).

El tráfico de mano de obra se desarrolla paralelamente, y a veces por las mismas organizaciones, que el de mujeres para la prostitución. Éste ha alcanzado, también en los años noventa, dimensiones muy superiores a las de las décadas anteriores. Particularmente se ha producido un fuerte incremento de tráfico y explotación de mujeres procedentes de los países del Este de Europa, de donde algunas estimaciones dicen que procede el 80% de las actuales víctimas de este tráfico (41). La Organización Internacional para las Migraciones está llamando la atención sobre las dimensiones que este fenómeno está alcanzando, y ha hecho diversos informes y seminarios al respecto. Esta organización señala que sólo de Bulgaria son trasladadas más de 10.000 mujeres al año hacia la Europa occidental donde son forzadas a la prostitución.

(40) Según datos de UNITED for Intercultural Action, Sémira Adamu, la nigeriana de 20 años asfixiada con una almohadilla por la policía belga el 22 de septiembre de 1998, fue la víctima 1.114 del cierre de fronteras y de las actuaciones policiales desde que se aplica el Convenio de Schengen. Cuando se produjo la muerte de 58 inmigrantes dentro de un camión detectado en Dover, en junio de 2000, UNITED señaló que ya se había superado la cifra de 2.000 muertos.

(41) *Migrations News Sheet*, octubre 1999.

La lucha contra las organizaciones que se benefician del tráfico ilegal de personas se ha empezado a plantear en serio en los años noventa. Ha surgido la necesidad de dotarse de más medios, no sólo policiales sino también de tipo jurídico, para poder afrontar este reto, y se han realizado modificaciones en las leyes penales (en Suecia, Noruega, España, Irlanda...) para incluir el castigo a los traficantes, o para aumentar las penas que se les puede imponer. La ley de inmigración de Noruega, de enero de 1997, elevó de dos a cinco años la pena máxima por este motivo, lo mismo que se hizo en la nueva ley de Suecia (SOPEMI, 1999: 73). Esto no se ha hecho de la misma forma en todos los países, en algunos casos se ha pretendido que la penalización incluya no sólo a los traficantes, sino también a los propios inmigrantes irregulares y a cualquier persona que los ayude en alguna circunstancia. Esto fue lo que vimos más atrás al referirnos a la *ley Debré* de 1997 en Francia, y que fue corregido por la subsecuente ley *Chevenement* de 1998. En los últimos tiempos se ha empezado a imponer otro planteamiento sobre este aspecto, que es el de considerar víctimas a las personas con las que se trafica, y concederles beneficios (el permiso de residencia) si colaboran con la justicia en contra de los traficantes. También se impuso, a finales de los noventa, la necesidad de una mayor coordinación a escala europea en la lucha contra las redes de traficantes, mejorando el intercambio de información entre los Estados, trabajando conjuntamente con las autoridades de los países de origen, desarrollando campañas de información en esos países, etc.

La expulsión de inmigrantes en situación irregular constituye un elemento central de esta política de lucha contra la inmigración ilegal, no tanto por el número de personas que se expulsan, como por la prueba de determinación gubernamental que representa. La expulsión es, por un lado, la espada de Damocles que pende sobre el inmigrado y que le obliga a mantenerse con la mayor invisibilidad posible y a aceptar las condiciones a las que esta sociedad le somete, y por otro la muestra de firmeza que los gobiernos ofrecen frente al riesgo de «vernos invadidos por la inmigración». Sin embargo, el número total expulsados, aun siendo muy importante desde el punto de vista humano, no lo es en cuanto a factor regulador del flujo de inmigración; o dicho de otra forma, no habría una población inmigrada mucho mayor en Europa con una política menos severa de expulsiones. El sistema establecido para las expulsiones, además de poco eficaz para reducir la inmigración irregular (sólo se expulsa a una pequeña parte de los inmigrantes que entran irregularmente), es muy caro, y se ejecuta dejando en muy mala situación los derechos humanos que las democracias europeas afirman. Cabe resaltar que a partir de 1993 se produjo un incremento notable de las expulsiones, y que todos los países de la Unión Europea las están ejecutando ya de manera parecida. La excepción a este sistema la ha aportado la ley española 4/2000, para la que, como vimos, la situación irregular no es motivo de expulsión.

La práctica de las expulsiones tiene su propia dinámica, e incluso en países en los que se han hecho —en los últimos años— reformas para mejorar los derechos

de los inmigrados, las expulsiones siguen siendo ejecutadas por la policía con la misma carencia de criterios humanitarios que antes. Un buen ejemplo de esto nos lo da Francia, que después de hecho un proceso de regularización y con una nueva ley más favorable a la inmigración, las expulsiones siguen haciéndose al margen de toda consideración de los derechos de las personas. Así lo demostraba el informe presentado en mayo de 1999 por CIMADE, una entidad que atiende a los extranjeros que esperan la expulsión en el centro de internamiento, al señalar que el 23% de éstos tenía pareja estable en Francia (a menudo un nacional francés), el 24% dejaría hijos en Francia tras ser expulsado, y el 36% había vivido en Francia más de diez años (42). Estos porcentajes, obtenidos sobre un grupo de 492 personas, confirman por sí solos la escasa consideración de los derechos humanos que guía la práctica de las expulsiones.

Eso no ocurre sólo en Francia. Expulsar a alguien que lleva casi toda su vida en el país, y que sólo se le expulsa por hallarse *sin papeles*, no es algo extraño en los Estados de la Unión Europea. Un ejemplo de lo que decimos lo dio la expulsión por parte del Reino Unido, en mayo de 1999, de una mujer nigeriana que llevaba dieciséis años en el país —desde la edad de diez años— y estaba casada con un británico; expulsión que se realizó en esa fecha porque en 1993 había sido ordenada (por hallarse irregular), pero no se había podido ejecutar hasta la firma —en mayo de 1999— del acuerdo de readmisión con Nigeria (43). Tampoco es extraño expulsar a padres o madres que dejan hijos en Europa. La muerte de un nigeriano, también en mayo de 1999, asfixiado por la cinta adhesiva que la policía austriaca le colocó al meterlo en el avión que lo había de transportar, sacó a la luz, no sólo la brutalidad de los métodos utilizados en las expulsiones, sino también el desprecio por las relaciones paterno filiales, ya que ese hombre dejaba a una hija de tres años viviendo en Alemania (44).

También se expulsa a solicitantes de asilo que están en clara situación de peligro en su país de origen. La entidad alemana Pro Asilo denunció en junio de 1999 que el gobierno alemán había expulsado ocho kurdos, desde que la coalición socialdemócrata verde está en el poder, y que al menos uno de ellos había sido condenado a muerte al llegar a Turquía. También Holanda expulsó a un kurdo en 1999 del que se supo que fue ejecutado o asesinado en Turquía, lo que llevó al gobierno holandés a pedir explicaciones al gobierno turco.

Los centros de internamiento son el complemento necesario para dar más efectividad a la política de expulsiones. Ya hemos visto que a principios de los noventa se implantaron por casi todos los países de la Unión Europea (el último fue Italia, donde se implantaron en 1998), pero las condiciones de los internos varían entre

(42) *Migrations News Sheet*, junio 1999.

(43) *Migrations News Sheet*, julio 1999.

(44) *Migrations News Sheet*, julio 1999.

los distintos países, especialmente por lo que se refiere al tiempo que pueden estar retenidos en el centro. Mientras en España no pueden estar más de cuarenta días, en Bélgica pueden estar cinco meses (con posibilidad de alargar ese período si resulta necesario) (45), y en Alemania hasta un año y medio. Se trata de centros que, en general, no tienen carácter penitenciario, ya que al inmigrado no se le lleva allí por haber cometido un delito, sino por hallarse en situación irregular (para mantenerlo retenido mientras se tramita su expulsión); pero esto, que debería suponer una ventaja para el inmigrado, resulta ser todo lo contrario, ya que en estos centros hay menos control judicial que las cárceles y los derechos de los internos están menos definidos que los de los reclusos. Finalmente, las arbitrariedades, los malos tratos y la indefensión jurídica de los internos son las notas distintivas de muchos de estos centros. Una vez más cabe decir que la excepción a lo que decimos fue la ley de derechos de los extranjeros en España, ley 4/2000, que dejó, mientras estuvo vigente, casi inoperativos estos centros al no permitir el internamiento de las personas en situación irregular (solamente permitía internar a extranjeros cuando mediaban causas delictivas).

El funcionamiento más que carcelario de los centros de internamiento es evidente en todos los países, pero incluso en algunos de ellos se ha endurecido en los últimos tiempos. Por ejemplo, desde mayo de 1999 los centros belgas tienen normas más severas por lo que se refiere a las posibilidades de comunicación con el exterior de los internos; las ONG ya no podrán comunicar con ellos, y sólo podrán hacerlo los abogados, algunos familiares y algunas instituciones autorizadas. Esto, sin embargo, ya era práctica habitual en otros países (como en España antes de que entrase en vigor la ley 4/2000) y sin que estuviese amparado por una legislación adecuada, ya que la normativa de funcionamiento de estos centros carece de las garantías legales que tienen los penitenciarios (hasta 1999 no hubo en España un reglamento de funcionamiento interno de los centros de internamiento).

En los últimos años los países de la Unión Europea han exportado el modelo de los centros de internamiento y hay nuevos países que se han incorporado a su utilización; concretamente aquellos que por ser países fronterizos se están viendo obligados a equiparar sus políticas de inmigración con las de la Unión Europea para desarrollar su proceso de integración. La República Checa ya tiene actualmente centros de internamiento para inmigrantes.

Los acuerdos de readmisión han sido, como vimos al mencionar los que ha suscrito Alemania, otro elemento importante de la política de expulsiones, ya que sin ellos muchos países se negaban a aceptar a sus ciudadanos devueltos. De hecho, no existe ningún marco legal internacional que obligue a los Estados a readmitir a

(45) En agosto de 1999 un tribunal obligó a liberar a tres personas que llevaban más de cinco meses internadas, lo que cuestionó la duración permitida para estos internamientos de extranjeros.

sus ciudadanos cuando son expulsados por otro Estado (46), y por tanto, esto se ha ido desarrollando sobre la base de acuerdos concretos que han ido forzando los países ricos (a menudo bajo la amenaza de retirar las ayudas si en este asunto no había la cooperación necesaria). Las contrapartidas que acompañan tales acuerdos han allanado el camino de las deportaciones, y muchos son ya los países que aceptan sin dificultad a quienes son deportados por algún Estado de la Unión Europea, tanto si se trata de ciudadanos de su país, como de personas que lo utilizaron de paso. La mayoría de los acuerdos de readmisión se firmaron o se actualizaron en los años noventa. «Del mismo modo que en los años ochenta se puso de moda incluir en todos los convenios una cláusula sobre derechos humanos, en los noventa se incluía en los acuerdos bilaterales y multilaterales una cláusula de readmisión» (De Stoop, 1999: 137).

Este ha sido un tema que se ha ido armonizando entre los diferentes Estados de la Unión Europea. Un Consejo de Ministros —de Interior y Justicia— de la Unión, celebrado en noviembre de 1994, estableció el modelo de acuerdo al que debían ajustarse todos los Estados: «desde el 1 de enero de 1995, el modelo diseñado por el Consejo sirve de base para la negociación con otros países. Los acuerdos bilaterales de readmisión establecen que cada país firmante ha de admitir sin condiciones a sus nacionales cuando han entrado ilegalmente al otro. Estos acuerdos también cubren la readmisión de no nacionales que utilizaron el país en tránsito» (Niessen y Mochel, 1999: 30). Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en mayo de 1999, se abrió el camino para que la firma de los futuros acuerdos de readmisión con terceros países sea hecha por la Unión Europea, lo que dará paso a nuevas negociaciones, con las que los responsables europeos tratarán de solventar los problemas que a finales de los noventa han surgido en la aplicación de los acuerdos de readmisión; nos referimos sobre todo a la negativa de algunos países a admitir a todas las personas que se les envía, especialmente a las que ya llevan cierto tiempo en el país europeo que las expulsa y a las que no son nacionales propios. A mediados de 2000 se manifestaron importantes dificultades entre España y Marruecos en este sentido, ya que este país se negaba a readmitir a los subsaharianos que pasan por su territorio; y en este caso, la Unión Europea no se prestó a presionar más sobre Marruecos y solventarle el problema a España, con lo que el asunto quedó como estaba.

Las negociaciones de la Unión Europea con los 71 países ACP (África, Caribe y Pacífico) para la nueva fase de la Convención Lomé (la anterior expiró el 29 de febrero de 2000) que cubre un nuevo período de veinte años, en la que se planean las ayudas al desarrollo que se dirigen a esos países, sirvieron para introducir

(46) La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 dice que toda persona puede salir de su país y volver a él, pero la admisión por un Estado de sus ciudadanos, cuando son deportados por otro, no ha tenido desarrollo en los tratados internacionales.

una cláusula de readmisión que dichos países se vieron obligados a aceptar. La cláusula planteada por la Unión Europea incluía la obligación de readmitir a las personas que, sin ser nacionales del país afectado, lo hubieran utilizado en tránsito; pero finalmente los países ACP lograron que se estableciese solamente la obligación de aceptar a los propios nacionales, y que fuese a través de otros acuerdos bilaterales como pudiese ser establecida la obligación de aceptar también a los de tránsito. No cabe duda de que, en los próximos años, la Unión Europea seguirá haciendo de los acuerdos de readmisión un tema importante en sus relaciones con los países receptores de ayudas para el desarrollo.

Las regularizaciones y las políticas de contingentes

Para la persona inmigrada que se halla en situación irregular, *sin papeles* (y que no se ha visto sometida a un proceso de expulsión), la gran cuestión es cómo conseguir *los papeles*, el permiso de residencia, cómo regularizar su situación. La respuesta a esta cuestión es diferente en cada país europeo, pero lo que es común —salvo las excepciones que hemos visto— es la inexistencia de un cauce legal por el que, cumpliendo determinados requisitos, toda persona en situación irregular puede obtener la residencia legal. En las leyes de inmigración no suele haber ningún apartado en el que se diga cómo puede obtener la residencia alguien que se haya en situación irregular; más bien lo que dicen es lo contrario: por ejemplo, la ley de extranjería española de 1985 decía que para solicitar la residencia, la persona debía hallarse en situación legal en España, lo que quiere decir que su entrada debía haber sido con un visado especial para residencia (no sirve el visado de turista, etc.).

¿Cómo, entonces, se alcanza la ansiada legalidad cuando se ha entrado de forma irregular? En muchos países el único cauce accesible es el matrimonio con un nacional, y quienes no disponen de esta vía pueden pasarse largos años en la misma situación de irregularidad. Así han estado muchas personas en Francia hasta la regularización de 1997, así siguen estando muchas personas en Holanda, en Alemania, en Bélgica, etc. No es extraño encontrar inmigrantes que lleven más de diez años en situación irregular; no lo es ni siquiera en países como España o Italia, donde ha habido procesos frecuentes de regularización, y mucho menos en los que no los ha habido. En algunos países las bolsas de inmigración irregular han ido creciendo, no porque los flujos de inmigración fuesen grandes, sino porque la salida de la irregularidad resultaba muy difícil (se ha de decir, no obstante, que en todos los países hay un goteo constante, aunque restringido, de individuos que acceden a la legalidad).

En algunos países se han producido procesos especiales de regularización. Regularización, amnistía o *sanatoria*, se trata siempre de algo que no está establecido en las leyes de inmigración, pero que los gobiernos deciden hacer cuando el volu-

men de población irregular es alto. En los apartados anteriores hemos visto algunos de los procesos de regularización producidos y ahora mencionaremos otros. Muchos de esos procesos se han realizado es los dos últimos años de la década de los noventa o entrando ya en los años dos mil, lo que indica que este asunto ha adquirido últimamente una importancia mayor. Las primeras regularizaciones se produjeron de forma muy aislada: en Holanda en 1975, en el Reino Unido en 1977, en Bélgica en 1975 y 1980, en Francia en 1982, en Italia en 1987. Después de éstas, las más importantes se producen en Italia (1990: 217.000 inmigrantes regularizados), España (1991: 108.000 regularizados) y Portugal (1992: 40.000 inmigrantes regularizados). Hay otras más recientes —y de gran importancia— en Francia, Italia, Grecia y España (ésta ya en 2000, consecuencia de la aprobación de la nueva ley de inmigración), y algunas más locales, como la planteada en el *Land* de Berlín, a principios de 2000, para solicitantes de asilo (47). Vimos ya como fueron las regularizaciones hechas en Bélgica, Holanda, Francia e Italia; mencionaremos también ahora las de Portugal, Grecia y la más reciente de España.

En Portugal la necesidad de una regularización surgió en 1996, tras tres años de aplicación de una nueva ley de extranjería que no facilitaba el acceso a los permisos legales. Este proceso de regularización concluyó en 1997. Fue el segundo que se producía en ese país; el primero —entre 1992 y 1993— había permitido regularizar a unas 40.000 personas. En el de 1997 se regularizaron unas 50.000 personas, que constituían la mayor parte la población en situación irregular que había en ese momento. Tras ese proceso siguió creciendo el número de inmigrantes en situación irregular y, a principios de 2000, volvió a plantearse una nueva regularización —a realizar a partir del mes de mayo— que incluía a las personas que se hallasen en Portugal antes del 31-12-99.

En Grecia se promulgó una regularización en 1998, aunque antes de acabar el año se decidió extenderla hasta el 30 de abril de 1999. Los inmigrados que podían acogerse a ella eran unos 373.000, cantidad que corresponde con los que se habían inscrito en las oficinas de empleo (Organización para el Empleo y los Recursos Humanos), requisito previo que se exigía para presentar la solicitud de regularización; pero a finales de abril de 1999 solamente habían podido solicitar la residencia (la «tarjeta verde» en Grecia) 220.000 personas, ya que se requería disponer de empleo y haber cotizado al menos 40 días a la seguridad social, además de otros documentos difíciles de conseguir (como certificado de nacimiento del país de origen). En cualquier caso, si recordamos que la cifra de residentes extranjeros que dábamos en el cuadro 1 era de 309.000 en el año 1997, lo que queda claro es que este es un proceso de regularización de gran im-

(47) Unos 23.000 solicitantes de asilo autorizados para recibir el permiso de residencia; la condición que se puso era haber entrado en Alemania antes de 1990, o antes de 1993 si se trataba de familiares (*Migrations News Sheet*, febrero 2000).

portancia, en un país en el que más de la mitad de los inmigrados extracomunitarios se hallaban en situación irregular. A 31 de mayo de 2000, las solicitudes aprobadas eran 143.464, quedando casi 82.000 que podrían tener respuesta negativa (48).

El proceso de regularización planteado en España, entre el 21 de marzo y el 31 de julio de 2000, es el que menos requisitos ha exigido de todos los producidos en Europa en los últimos años. Ni siquiera ha requerido oferta de empleo para otorgar permiso de trabajo a quienes lo solicitasen. La normativa de ese proceso ha impuesto una condición insoslayable: estar en el país antes del 1 de junio de 1999, condición menos restrictiva que la de otros procesos en los que se ha exigido cierto número de años de estancia en el país. En lo que se refiere a requisitos es menos restrictivo que el proceso italiano (que vimos más atrás), aunque no tenga la amplitud de éste en cuanto a número de personas beneficiadas. Acabado el proceso se habían presentado casi 250.000 solicitudes, de las que, según señaló el propio gobierno, unas 200.000 tendrían respuesta positiva.

Los descritos son procesos que los propios gobiernos definen como de regularización, pero hay otros, en los que también se regulariza una parte de las personas que se encuentran en situación irregular, aunque no se definan como tales. Este es el caso de los cupos o contingentes anuales que se establecen teóricamente para regular la entrada de inmigrantes, pero se utilizan para legalizar a cierto número de los que ya están dentro. El contingente es, por definición, un número de nuevos permisos de residencia (normalmente para establecimiento laboral) que el gobierno ofrece otorgar en el año en curso. La solicitud de estos permisos debería hacerse desde los países de origen de los migrantes, pero se acepta también que se haga desde el propio país que establece el contingente, y es desde éste desde donde se formulan la gran mayoría de las peticiones, lo que justifica que lo definamos como una fórmula de regularización.

Son pocos los Estados de la Unión Europea que están aplicando la política de contingentes, y, por otra parte, el tipo de contingente difiere de un Estado a otro. Lo normal es que el contingente afecte sólo a la inmigración laboral; es decir, los solicitantes han de ser personas que justifican su solicitud de residencia porque quieren trabajar (se les exige que presenten una oferta de empleo). Ese es el modelo de contingente que hay en España y el que se ha establecido más recientemente en Italia. La reagrupación familiar no entra en el contingente, es decir, no queda limitada por él, y tampoco se incluye a los solicitantes de asilo; en ambos casos se trata de derechos que pueden ejercer las personas que cumplen los requisitos establecidos y no están limitados por un número de plazas anuales (lo que no quiere decir que no se estén restringiendo por otros medios).

(48) *Migrations News Sheet*, julio 2000.

Austria, en cambio, sí incluye la reagrupación familiar en el contingente. Este país establece también un cupo de entradas, pero lo utiliza principalmente para limitar la reagrupación familiar. El cupo para 1999 fue de 8.770 plazas, de las cuales 5.550 eran para reagrupación familiar, y el de 2000, de 8.000 plazas, de las que 5.360 también eran para reagrupación familiar. El gobierno austriaco, además de ser cicatero en cuanto al número de plazas, las distribuye de forma que hace prácticamente imposible la inmigración laboral y, además, es muy restrictivo con el derecho a la reagrupación familiar.

Dos países, Francia y España, han introducido recientemente, como vimos más atrás, una fórmula nueva de regularización que ya no requiere la apertura de procesos especiales, puesto que está definida por la propia ley de inmigración y, por tanto, los aspirantes a regularizar su situación legal pueden acudir a ella en cualquier momento. La podemos denominar regularización por arraigo, basada en que haber vivido cierto número de años en el país es condición suficiente para acceder a la legalidad. La ley francesa fija en diez años ese período de tiempo, lo cual es tan restrictivo que puede hacer muy poco operativa esta norma; la española lo fijó en dos años, con lo que sí podría lograrse una vía eficaz para resolver las situaciones de irregularidad, pero la reforma legislativa iniciada en junio de 2000 por el gobierno ampliaba ese período a cinco años, lo que representa una disminución radical de su eficacia.

Lo que hasta aquí hemos visto, tanto los procesos de regularización, como los contingentes, o las fórmulas ordinarias de regularización que se empiezan a plantear, son siempre medidas destinadas a resolver el problema de las grandes bolsas de personas en situación irregular que las propias normativas de extranjería van creando. Es obvio que lo que aún está pendiente de ser planteado es cómo canalizar los flujos de entrada por vías legales para que no se produzcan esas bolsas de irregularidad. Los contingentes, utilizados adecuadamente como forma de regular las nuevas entradas, pueden servir para ese propósito; también puede ser muy útil la fórmula del permiso de entrada para buscar empleo que introduce la ley italiana de 1998. Sobre estos aspectos volveremos en el capítulo cuarto, donde desarrollaremos más las propuestas que en nuestra opinión pueden ser útiles para dotar de mayor legalidad a los flujos migratorios.

Acceso al trabajo y políticas de integración

Hemos visto cómo entran los inmigrantes —muchos utilizando vías irregulares— y qué políticas se están desarrollando, tanto para *regular* la entrada, como para hacer frente a las situaciones de irregularidad que las propias restricciones legales van creando. Esta es una parte de las actuales políticas de inmigración; la otra es cómo se trata a los inmigrados ya establecidos, qué derechos se les otorga.

Sobre esto encontramos mucha variedad en las distintas leyes que tienen los países de la Unión Europea. De entrada, podemos decir que todas las leyes de extranjería definen, para las personas inmigradas, un estatuto jurídico de inferioridad respecto a la ciudadanía de los nacionales; los extranjeros tienen menos derechos. Esto podría ser razonable si estuviese referido a un período limitado y breve de establecimiento, pero no es así: la condición de inferioridad se mantiene incluso cuando el inmigrado se ha establecido ya de forma permanente; y ello cuestiona, tanto sus posibilidades de integración social, como el mismo concepto de universalidad de los derechos fundamentales. Los Estados de la Unión Europea tienen a una parte de su población en una situación estable de inferioridad de derechos.

Las reformas legislativas que se hicieron a mediados de los noventa sólo sirvieron para profundizar aún más esa condición de inferioridad. Antes de eso la población inmigrada estaba ya excluida del sistema democrático, no tenía derechos políticos y no participaba en las decisiones políticas de los asuntos de su interés. Pero con algunas reformas legislativas se iba más allá: se apostaba por un mayor control policial de esa población; se la estigmatizaba más; se cuestionaba más su derecho a permanecer en el país de residencia; se aumentaba su inseguridad; se hacía más incierto su futuro. Sólo algunas de las reformas legislativas hechas al final de la década han tratado de corregir esta situación, mejorando el reconocimiento de derechos y definiéndose los derechos fundamentales de los que no puede carecer ninguna persona inmigrada; aunque nada se ha avanzado en lo que se refiere a derechos políticos: el derecho de voto que algunos países otorgan a los inmigrados en los años ochenta, no se ha extendido en los noventa.

Las leyes de inmigración están —en general— muy lejos de equiparar a los residentes extranjeros con lo que son los derechos de ciudadanía. Sobre esto volveremos en el capítulo IV en el que abordamos, tanto el acceso a la ciudadanía, como el tipo de normativas europeas de inmigración y asilo que estarían en concordancia con la equiparación de derechos. Lo que queremos situar ahora son algunos aspectos concretos que caracterizan las normativas de inmigración, para completar el repaso que hemos hecho de las mismas. Veamos de entrada uno que es de gran importancia para la persona inmigrada desde el primer momento de su establecimiento: el derecho al trabajo.

La mayor parte de las leyes de inmigración europeas, aunque no todas, establecen para el extranjero la necesidad de obtener el permiso de trabajo para desarrollar una actividad laboral. No basta con disponer de un permiso de residencia, además se requiere el de trabajo. Así es en Alemania, Reino Unido, Bélgica, Francia, España, etc., pero no en todos los países, como decíamos, ya que en Holanda y en Italia la legislación no es explícita en este tema. En principio, eso no es sino una limitación del derecho al trabajo, ya que si hay residentes legales con derecho al trabajo es porque también los hay sin ese derecho. Efectivamente, esta es la situación de muchas personas, por ejemplo los cónyuges que

acceden a la residencia por reagrupación familiar, a quienes algunos países conceden un permiso de residencia sin derecho al trabajo, lo que acaba siendo un elemento más de discriminación de las mujeres, ya que generalmente son éstas las que acceden a la residencia como cónyuges de otros extranjeros que ya son residentes.

El derecho al trabajo queda también limitado por lo que se ha dado en llamar la «preferencia nacional en el empleo». Lo que esto significa es que antes de dar un trabajo a un extranjero, hay la obligación de comprobar que no haya ningún nacional que lo quiera. Los inmigrados extranjeros padecen este sistema de preferencia nacional durante un tiempo que depende de lo que la ley establece en cada país; puede afectarle sólo en el permiso inicial, en cuyo caso, cuando lo renueva ya no estará sometido a esa discriminación y podrá acceder a cualquier tipo de empleo; o puede afectarle también en los permisos renovados; en general, las legislaciones europeas no someten al inmigrado a esa discriminación de por vida, sino que concluido cierto período —que puede ser hasta de cinco años— se le da pleno acceso al mercado laboral.

La «preferencia nacional en el empleo», por otra parte, ya no es nacional, sino que es *comunitaria*. Dentro de la Unión Europea no puede haber preferencias entre los nacionales de un país y los de otro, todos tienen el mismo derecho a acceder a un trabajo en cualquier Estado de la Unión. Por tanto, cuando el residente extracomunitario se ve discriminado por el sistema de preferencia, no es sólo frente a los nacionales del país en el que se halla, sino también frente al resto de comunitarios que residen en ese país. Y lógicamente, también frente a los otros residentes extracomunitarios que ya tienen libre acceso al empleo.

La aplicación de este sistema de «preferencia nacional» se hace de forma parecida en los distintos países de la Unión Europea. En España la legislación dice que para conceder un nuevo permiso de trabajo a un extranjero se debe tener en cuenta la «situación nacional de empleo», cuyo significado es exactamente el mismo que la «preferencia nacional», y se rechaza la concesión de permisos para sectores laborales que son demandados por los nacionales. Así, en la determinación del contingente anual de nuevos permisos, ya se fijan los sectores para los que se dará el permiso a los extranjeros, siendo aquellos para los que es difícil hallar mano de obra nacional (servicio doméstico, agricultura, etc.). Esto, como vimos, se mantuvo sin cambios en la ley 4/2000, así como en la ley que resulta de la reforma de ésta.

El criterio de la preferencia nacional estaba incluido en las legislaciones de los principales países europeos de inmigración, pero no en todos. En los años noventa se ha ido introduciendo donde no lo tenían: en Finlandia con la aprobación de la ley de extranjería de 1994, en Holanda en 1995, etc. El último en el que se introdujo fue Portugal en 1998. Además, otros países que no son de la Unión Europea lo han adoptado también: Bulgaria, Hungría, República Eslovaca, etc.

Esta política «preferencia nacional» favorece la división del mercado laboral en función del origen de las personas, de manera que determinados trabajos acaban siendo ocupados exclusivamente por extranjeros; naturalmente se trata de esos trabajos que ya los nacionales no quieren hacer. En España, los contingentes de nuevos permisos para extranjeros se otorgan sólo para el servicio doméstico, el peonaje agrícola y, en menor medida, otros peonajes como el de construcción. Sin embargo, esta política se está combinando con otra que es contradictoria: la de promover una inmigración de trabajadores con alto nivel de cualificación. Cada vez hay más países que ponen barreras a la inmigración poco cualificada y, en cambio, favorecen la entrada de personas de elevado nivel técnico o profesional. Efectivamente, ello es contradictorio con la política de «preferencia nacional» ya que ésta se basa en evitar que los inmigrantes laborales extranjeros entren en competencia con los trabajadores nacionales; y, mientras los trabajadores poco cualificados ocupan a menudo zonas complementarias del mercado laboral compitiendo poco con los nacionales, los más cualificados sí entran en directa competencia con aquéllos. Pero las contradicciones de las políticas de inmigración no parecen preocupar demasiado a quienes las ejecutan; si las empresas quieren traer a directivos, técnicos o especialistas extranjeros porque los consideran más aptos, las políticas de inmigración están para facilitárselo.

No nos referimos sólo al caso de las empresas japonesas, aunque también nos referimos a ellas. En España, por ejemplo, a pesar de que Japón es un país extra-comunitario como cualquier otro de los que se recibe inmigración, las solicitudes de permisos de trabajo de los japoneses no pasan por al análisis de «la situación nacional de empleo» (o sea, no se indaga sobre si hay españoles demandando ese empleo), y directamente se les contesta de forma afirmativa. Pero nos referimos también a las políticas que se hacen respecto a la entrada de trabajadores cualificados de cualquier otro origen; Holanda, por ejemplo, aumentó notablemente los permisos de trabajo concedidos a extranjeros en 1998, porque favoreció la entrada de técnicos norteamericanos, polacos, japoneses y rusos (49); Francia ha tenido durante muchos años cerrado el grifo de los nuevos permisos, salvo para trabajadores de alta cualificación. Alemania hace crecientes esfuerzos por buscar informáticos y otros especialistas en el extranjero. Lo mismo que ocurre en otros países occidentales fuera de la Unión Europea, como los EEUU, Canadá, Australia o Suiza, cuyas políticas de concesión de nuevas residencias a inmigrantes laborales favorecen a los de mayor nivel de cualificación (SOPEMI, 1998: 55).

En las normativas de inmigración hay otros aspectos, además del acceso al trabajo, estrechamente relacionados con las posibilidades de integración social de las personas inmigradas. La integración constituye ya un objetivo explícito de las políticas de inmigración en todos los países de la Unión Europea (el objeto de esta

(49) *Migrations News Sheet*, julio 1999.

política es la población legalmente establecida, si bien existe también una acción social dirigida hacia la inmigración irregular). Superada la etapa en la que se creyó que los inmigrantes eran personas que estaban de paso, ahora se desarrollan políticas concretas para favorecer la integración y se hacen leyes con el mismo objetivo. En algunos casos hay leyes específicas para la integración, con lo es la de Dinamarca que entró en vigor en enero de 1999, y en otros la integración se favorece por medio del reconocimiento de un conjunto de derechos de tipo social. Pero este es un asunto complejo, en el que intervienen muchas variables y que no está exento de graves contradicciones. Contradictoria es, por ejemplo, la política relacionada con el acceso al trabajo —condicionante importante de la integración— que por un lado se compone de las normas discriminatorias que hemos señalado, y por otro de un conjunto de acciones positivas dirigidas a favorecer el acceso al trabajo de los inmigrados.

Las actuales políticas de integración contemplan aspectos como la enseñanza del idioma del país receptor a las personas recién inmigradas, las acciones a favor de la escolarización de los hijos, la incorporación de inmigrantes a los cursos de formación ocupacional, etc. Con ellas se relacionan también todas las acciones que se realizan para combatir la discriminación racial en el trabajo o el racismo en general. Sobre todo ello se han incrementado las acciones gubernamentales, si bien un conjunto de acciones de tipo social se están dejando más bien en manos de las instituciones locales y de las ONG.

El derecho a la reagrupación familiar es uno de los aspectos más importantes de las políticas de integración social, ya que difícilmente se puede hablar de integración cuando el inmigrado vive apartado de su familia. Sobre este asunto ya vimos que todas las leyes lo habían ido incorporando (las que no lo habían regulado antes, lo hicieron en los años noventa), y en general lo que se ha establecido es que toda persona inmigrada, a partir de cierto período de residencia legal, puede traer a su cónyuge e hijos, e incluso a los ascendientes (aunque esto suele condicionarse a la dependencia económica). Existen, sin embargo, enormes dificultades prácticas para llevar a efecto la reagrupación familiar, que demuestran la intención, por parte de los gobiernos, de ralentizar la entrada de inmigración por esta vía. Las personas inmigradas acaban, en general, reagrupando a su familia, pero muchas tardan años en lograrlo. La prueba de ello es que buena parte de las personas que se acogen a los procesos de regularización son cónyuges de otras que ya disponen de residencia legal. Francia, por ejemplo, había reconocido este derechos hace muchos años, pero lo limitaba en la práctica como lo prueba el hecho de que el 75% de los permisos otorgados en la regularización de 1998 se concediesen por vínculos familiares, es decir, se trataba de personas que aun teniendo tales vínculos no habían podido obtener antes el permiso de residencia.

Entre las trabas impuestas a la reagrupación familiar cabe mencionar, como especialmente espinosas, las que existen en Austria, país que, como dijimos, ha esta-

blecido cuotas anuales para este fin. Es decir, la persona inmigrada sólo tiene derecho a vivir en familia si no hay muchas más que hayan reclamado antes que ella el mismo derecho, de lo contrario deberá esperar a tener mejor suerte al año siguiente para entrar dentro del cupo que fija el gobierno. Además, el derecho de reagrupación familiar en Austria ha quedado reservado, según su reciente ley de extranjería, a los residentes de larga duración y siempre que los familiares reagrupados no vayan a constituir ninguna carga para los servicios sociales. Mientras en Austria se ha restringido este derecho por medio de las últimas reformas legislativas, en otros países como Francia e Italia se ha ampliado. Francia redujo, en su ley de mayo de 1998, el período de residencia requerido para tener derecho a la reagrupación familiar de dos años a uno.

Con la reagrupación familiar, el cónyuge reagrupado adquiere un permiso de residencia que normalmente es dependiente —durante un período inicial— del permiso del reagrupante, de manera que si éste lo pierde también lo pierde el primero. Esta dependencia no es igual en todos los países. En Alemania, por ejemplo, dura cuatro años, si bien en abril de 2000 se aprobó una reforma legal para reducirlo a dos en los casos de esposas que denuncian a sus maridos por malos tratos (50). Otro ejemplo contrapuesto lo teníamos en ley 4/2000 española, donde el permiso del cónyuge era independiente desde el primer momento.

Otros aspectos como la asistencia sanitaria, la educación de los hijos e hijas, las ayudas para el acceso a la vivienda, etc., constituyen también elementos importantes de las políticas de integración. En relación con ellos, las políticas europeas han avanzado en una doble dirección: por un lado se han reconocido esos derechos sociales a los residentes legales, y por otro se han recortado las ayudas y derechos de los solicitantes de asilo y las personas en situación irregular. Éstas, por ejemplo, no tienen pleno acceso a los servicios públicos de atención sanitaria (con las excepciones de Italia y España desde la entrada en vigor de sus nuevas leyes), asunto sobre el que se han desarrollado ciertas polémicas: en España, la salida a la luz pública de la negativa de un hospital a atender a un niño en situación irregular provocó, a principios de 1999, que todas las fuerzas políticas expresasen su intención de resolver este asunto y universalizar el derecho a la salud, lo que finalmente así se hizo en la ley de extranjería de 2000. En Holanda, también en 1999, la negativa de un hospital a operar a un inmigrante polaco en situación irregular, que había sufrido un accidente de tráfico, desató una polémica similar a la que se produjo en España y obligó a las autoridades del Ministerio de Sanidad a plantear la obligación de los médicos y los hospitales de atender a todas las personas. Pero lo cierto es que la atención sanitaria es un derecho no reconocido a las personas en situación irregular en la mayor parte de la Europa comunitaria.

(50) *Migrations News Sheet*, mayo 2000

Las estrategias de integración tienen que ver también con el tratamiento que se da a las diferencias culturales que introduce la población inmigrada. El Reino Unido y Holanda siguen una línea de reconocimiento de las diferencias culturales distinta de la línea más asimilacionista desarrollada históricamente en Francia. No vamos a entrar ahora en el tema cultural, que trataremos en el capítulo quinto, pero sí queremos señalar que la integración social, sea con un modelo o con otro, depende fundamentalmente del reconocimiento de derechos que alcance la población inmigrada y de las medidas sociales que tomen las instituciones públicas, y no tanto de la mayor o menor «distancia cultural» que pueda apreciarse en los distintos grupos inmigrados. Si bien es cierto que se hacen esfuerzos institucionales en favor de la integración —lo que también ha empezado a reflejarse en las normativas o leyes de inmigración— no es menos cierto que aún no se ha alcanzado en ningún sitio un verdadero estatuto de derechos de las personas inmigradas que las equipare con las nacionales. El nivel de reconocimiento de derechos y de seguridad jurídica de los inmigrantes está muy por debajo del de los nacionales en los países receptores. Y los derechos reconocidos por las leyes de extranjería se vulneran con facilidad, dadas las ambigüedades que estas leyes suelen contener y la indefensión que a menudo sufren los extranjeros.

En los tratados internacionales tampoco existe un nivel adecuado de protección de los derechos de las personas inmigradas. Sólo cabe remitirse a la Convención de los Trabajadores Migrantes de 1949 (y sus disposiciones complementarias de 1975) de la Organización Internacional del Trabajo. En 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un convenio sobre protección de todos los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias, mucho más adecuado que el de la OIT a la realidad de las migraciones de finales del siglo xx, y con mayores mecanismos de control y protección; pero este convenio no está en vigor por no haber sido ratificado por suficiente número de países. Concretamente, se requiere que lo firmen al menos veinte Estados, y de momento sólo lo han firmado doce (51). Ningún país de la Unión Europea, ni cualquier otro país occidental receptor de inmigración, lo ha ratificado.

Inmigración temporal, cooperación con los países emisores y ayudas al retorno

Actualmente se está volviendo a planteamientos favorables a la inmigración temporal. Distintos países están tratando de desarrollar la opción de la estancia

(51) Los países firmantes los relacionamos en el capítulo quinto.

temporal para que los inmigrantes vengan, realicen los trabajos de temporada que no pueden cubrirse con mano de obra nacional y se vuelvan a su país de origen; para hacer lo mismo, si es necesario, en la temporada siguiente. Se vuelve, en definitiva, a la vieja forma de ver a los inmigrantes solamente como mano de obra y no como población que puede establecerse en el país receptor. Pero lo que los Estados europeos parecen no entender es que esta opción es muy difícil de desarrollar si no se cambian otras muchas cosas en las políticas de extranjería. La inmigración temporal podría ser, incluso, del interés de muchos inmigrantes; de hecho, antes de que se produjese el cierre de las fronteras en los distintos países de Europa, o sea, cuando resultaba más fácil entrar a estos países para buscar trabajo, muchos inmigrantes venían a hacer los trabajos de temporada y se volvían a su país después, haciendo lo mismo una temporada tras otra. Así ocurría con los marroquíes que venían a hacer los trabajos agrícolas en España antes de 1991, fecha en la que se instauró la exigencia de visado para ellos. Y así podría ocurrir con la inmigración procedente del Este de Europa, que, según la encuesta que mencionamos en el capítulo anterior, está más interesada en la migración temporal que en la permanente. Si las fronteras fuesen más permeables, esa sería la opción de muchos inmigrantes; e incluso aquellos que no venían con esa perspectiva de temporalidad estarían más predispuestos a volver a su país si las cosas aquí no les iban como ellos habían previsto.

Pero las actuales normativas de extranjería hacen poco viables las propuestas para favorecer la inmigración temporal. Los enormes obstáculos que se han de sortear para inmigrar a los países de la Europa occidental son, para cualquier inmigrante que consigue entrar, una invitación a no volver a su país de origen. Las personas que puedan acceder a trabajos en países europeos por medio de programas de inmigración temporal, tratarán de quedarse después, porque saben que si retornan a su país les puede resultar muy difícil volver donde ahora están. La inmigración temporal podría combinarse de forma natural con la de asentamiento permanente, siempre que se diesen más facilidades para cualquiera de las dos fórmulas; pero mientras Europa siga sintiendo pavor ante la entrada de inmigrantes y haga una política de fronteras cerradas, los proyectos que tratan de potenciar la inmigración temporal tendrán pocas posibilidades de éxito.

Por otra parte, los programas de reclutamiento de inmigración temporal sólo serán aceptables, por parte de los sindicatos, si las condiciones laborales que se ofrecen a los inmigrantes están equiparadas a las de los demás trabajadores. Pero precisamente esto es justo lo contrario de lo que parecen estar buscando los empresarios, que si se muestran más interesados en los flujos de temporada es porque los inmigrantes apenas tendrán relación con las organizaciones sindicales, desconocerán sus derechos laborales y su capacidad reivindicativa será muy pequeña.

Otro aspecto que actualmente se relaciona con las políticas de inmigración es el de la cooperación para el desarrollo con los países emisores de los flujos migrato-

rios. Algunos países europeos están relacionando cada vez más sus políticas migratorias con las de cooperación. A veces se establece esa relación teniendo en cuenta los intereses de los países emisores, y otras veces sólo responde a los intereses del país receptor (o sea, del europeo). Lo segundo es más bien lo que ocurre con los acuerdos bilaterales que se han ido implementando, por los que la cooperación al desarrollo queda condicionada a que el país emisor acepte los inmigrantes devueltos o expulsados, o aumente sus controles fronterizos para evitar la emigración ilegal. Pero también crece la convicción de que sólo el desarrollo económico equilibrado de los países emisores evitará que sus ciudadanos se vean forzados a emigrar, y ello está llevando a planteamientos de mayor cooperación económica, especialmente con los países de centro-orientales de Europa y con los del norte de África. Buena parte de los países europeos centro-orientales son, además, candidatos a la ampliación de la Unión Europea, y por tanto, el esfuerzo económico que se hace con ellos es mayor, y también las restricciones que se ponen a sus ciudadanos para emigrar a otros países de la Unión han de ser cada vez menores.

Sobre la relación que puede establecerse entre política de inmigración y política de cooperación para el desarrollo, lo que de momento está claro es que ningún país europeo la ha abordado con un enfoque global de ambos temas. Existe cierto tipo de declaraciones de los gobiernos, afirmando la conveniencia de ampliar la cooperación al desarrollo como forma de reducir la presión migratoria, pero nadie ha señalado el proceso concreto por el que ambas cuestiones pueden interrelacionarse, y lo único que de momento se hace está en el terreno del control de las fronteras. Es decir, en lugar de conseguir que los ciudadanos de esos terceros países tengan menor necesidad de migrar, lo que se va consiguiendo es que sus gobiernos les pongan más dificultades para salir, o que los acepten de vuelta cuando son expulsados por un Estado europeo. Algunos países, sin embargo, están indagando con más seriedad sobre la posibilidad de plantear el asunto de otra manera; tal es el caso de Francia, que está desarrollando algunas actuaciones de cooperación en estrecha relación con su política de inmigración, dando un nuevo enfoque, entre otras cosas, al apoyo que presta a los inmigrantes que retornan a su país de origen.

Favorecer el retorno de los inmigrantes no es algo nuevo; ha formado parte de las políticas de inmigración de algunos países europeos ya desde los años setenta. Empezó a hacerse en 1973, cuando se iniciaron en Europa las restricciones a la inmigración, y el número de personas que retornaron a sus países de origen en los años siguientes fue muy importante, hasta el punto de que entre 1975 y 1985 la migración neta fue negativa en muchos Estados europeos. Aquellas políticas estaban en consonancia con el concepto que entonces se tenía de que los inmigrantes eran temporales y debían volverse a su país tras unos años de trabajo. Actualmente muchos países siguen apoyando el retorno como una forma de reducir el número de inmigrados que tienen; pero también se plantea —como lo hace Francia— como una acción beneficiosa para el desarrollo económico de los países de

origen de las personas inmigradas. Se trata, como vimos en el apartado sobre la política francesa, de que el inmigrado que voluntariamente vuelve a su país, disponga de los conocimientos y los medios necesarios para desarrollar una actividad económica beneficiosa para el desarrollo de ese país. Y para ello se está planteando dar formación y apoyo económico a quienes se presten a desarrollar proyectos concretos de establecimiento en sus países de origen.

Los primeros resultados que los programas de apoyo al retorno han tenido en Francia demuestran que serán poco eficaces si en ellos no se invierten suficientes recursos económicos. El primer balance, hecho casi un año después de haberse puesto en marcha (se inició en noviembre de 1998), indicaba que solamente veinte inmigrantes habían retornado a su país con el apoyo de estos programas; y de los tres países con los que se hacían, Marruecos, Senegal y Malí, sólo los dos últimos habían firmado el acuerdo (52). Para quienes hubiesen visto estos programas, no como una forma de cooperar para el desarrollo de esos países devolviendo a personas más formadas y con el apoyo necesario, sino como una forma de quitarse de encima a los inmigrantes irregulares, habrá quedado claro que este sistema no sirve. Tras el proceso de regularización en Francia, quedan aún 60.000 personas en situación irregular—de entre las que solicitaron la regularización— y para ellas deberán buscarse otras soluciones. Los programas de apoyo al retorno pueden llegar a ser una forma de cooperar para el desarrollo, pero nunca un sistema de regulación de flujos migratorios.

También en Dinamarca se planteó en 1998 la aprobación de una nueva ley de retorno que contenía la concesión de ayuda económica a los retornados. Antes se había iniciado la misma política en Holanda, con el planteamiento de que el retorno de los inmigrados o los refugiados resultase útil para el país de origen, lo que se concretaba en ayudas a proyectos de trabajo de las personas con pretensión de retornar. Ello se materializó en algunos proyectos piloto a desarrollar con inmigrantes o refugiados de algunos países africanos y de Surinam. Los solicitantes de asilo también se han visto incluidos en estas propuestas, pero su interés ha sido escaso, como pudo demostrar el estudio hecho a principios de 1999 por el centro ERCOMER de la Universidad de Utrecht (53)

La relación entre migraciones y desarrollo de los países emisores debe, sin embargo, plantearse desde una perspectiva mucho más global que no se limite a temas tan parciales como el apoyo al retorno de los inmigrados. En el capítulo cuarto volveremos sobre este asunto para señalar alguna de las cuestiones que a nuestro juicio deben tenerse en cuenta cuando se trata de establecer esa relación. No estamos ante una equivalencia del tipo: más desarrollo, igual a menos presión migratoria; y quien lo plantee así está mostrando una visión muy reduccionista de

(52) *Migrations News Sheet*, agosto 1999.

(53) *Migrations News Sheet*, junio 1999.

ambos temas, está pervirtiendo los objetivos de la cooperación para el desarrollo y seguramente se está equivocando, porque, como veremos, un mayor desarrollo no reduce de inmediato el número de personas que se plantean la opción migratoria. Pero la relación entre ambos temas existe, y es importante que se estudie con detenimiento, para que las políticas europeas de inmigración tengan en cuenta los intereses y las necesidades de los países emisores.

TENDENCIAS GENERALES DE LAS POLÍTICAS DE ASILO

Características de las políticas de asilo. De la Convención de Ginebra a las formas de protección temporal o humanitarias

En materia de asilo, los cambios normativos introducidos en la década de los noventa siguen la misma línea restrictiva que ha caracterizado a las reformas en inmigración. Los procedimientos rápidos de admisión o inadmisión a trámite, tal y como se han establecido, permiten rechazar la mayoría de las solicitudes, y no siempre se dan las necesarias garantías jurídicas en el examen de las mismas o en los recursos contra las denegaciones. Pero, más allá de los procedimientos, lo que ha ido cambiando en los países europeos es el reconocimiento mismo del derecho de asilo, produciéndose un alejamiento progresivo de los contenidos de la Convención de Ginebra.

La Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 constituyen, para todos los países firmantes (los quince de la Unión Europea lo son), la base legal sobre la que se sustentan los procedimientos de concesión del asilo y los derechos que se otorgan con el estatuto de refugiado. La Convención definió el estatuto del refugiado, señalando el nivel de protección y de asistencia que conllevaba; pero el esfuerzo de los gobiernos europeos por redefinir ese nivel ha llevado a establecer otros estatutos, como el «estatuto humanitario», diferente del de refugiado y con menos derechos que éste, o el «estatuto temporal», que también va ligado a un nivel inferior de protección y asistencia.

El cuestionamiento de la Convención de Ginebra por parte de los Estados ha crecido en los últimos años. Muchos gobiernos o instituciones europeas han tratado de presentarlo como consecuencia de los cambios producidos en la tipología de los conflictos, y tratan de decir que la Convención no sirve para atender las demandas que presentan los conflictos actuales. Por ejemplo, se dice que la Convención se basaba en la protección a individuos que sufrían persecución, y que ahora se produce una mayor demanda de personas que huyen por su pertenencia a un grupo que está siendo perseguido, añadiendo a continuación que la Convención no contemplaba suficientemente estas situaciones de persecución de grupos humanos, o que no se aplicaba para guerras civiles, o que no contemplaba los conflic-

tos étnicos o religiosos. Sin embargo, otras voces, como la de ACNUR (54) o la del ECRE (55), señalan que la Convención puede, perfectamente, ser interpretada en un sentido que permita atender todas esas «nuevas» situaciones (¿no contemplaba la Convención de Ginebra la protección a los judíos como grupo perseguido por los nazis?) e incluso atender las demandas de personas que sufren un tipo de persecución no procedente del Estado, como por ejemplo la de un grupo armado opuesto al gobierno establecido.

Las distintas respuestas que actualmente puede encontrar la persona que solicita asilo en algún Estado europeo son las siguientes. Puede serle concedido el asilo, con lo que obtendrá el estatuto de refugiado definido por la Convención de Ginebra, pero este sólo es el caso de un pequeño porcentaje de los solicitantes. Si, por el contrario, le es denegado el asilo, caben nuevas posibilidades, la primera es que sea obligada a salir del país, siendo esta la respuesta mayoritaria que se está dando (aunque no siempre se consiga que la persona solicitante se vaya), y la segunda, que le sea concedido un estatuto humanitario u otro similar. Este estatuto es lo que más se está concediendo a esa parte de los solicitantes de asilo a los que se reconoce riesgos reales en el caso de que fuesen obligados a volver a su país. El abuso que hacen los gobiernos del estatuto humanitario para reducir la concesión de estatutos de refugiado conlleva una interpretación restrictiva del derecho de asilo, pero ello no quiere decir que el estatuto humanitario no sea un instrumento válido que resuelve la situación a muchas personas que ven rechazada su solicitud de asilo.

Lo que justifica la existencia del estatuto humanitario es el *principio* de no *devolución* de personas que pueden sufrir riesgos en su país de origen, principio contemplado en acuerdos internacionales, como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. A estas personas se les permite permanecer donde están, con algún tipo de permiso, que se llamará estatuto humanitario o de cualquier otra forma, pero se trata de un compromiso temporal de no devolución que conlleva algunos niveles de protección y asistencia.

Un estudio de Anna Myers, efectuado en 1998 para Cáritas Austria (56), analiza la aplicación de este principio de no devolución en once países de la Unión Europea y las distintas situaciones jurídicas a las que da lugar. En Austria, como en Grecia o en Holanda, se concede un «permiso de residencia temporal por razones humanitarias»; en Francia se concede un «asilo territorial», de inferior contenido al llamado «asilo constitucional»; en Alemania se concede lo que se llama «autorización de tolerancia», que da muy poca protección, pero representa un compromiso de no ejecución de una orden de deportación ya emitida tras la denegación de

(54) Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados.

(55) Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados.

(56) Ver Boletín INMIGRACIÓN Y REFUGIO, septiembre 1999, del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

una solicitud de asilo; en el Reino Unido se concede un «permiso excepcional para permanecer en el país».

Estas situaciones no responden sólo a la aplicación del mencionado principio de no devolución; a veces también responden a alguna dificultad práctica para ejecutar la expulsión del solicitante de asilo al que se ha rechazado su solicitud. En tales casos también se les puede conceder algún tipo de permiso temporal de residencia. Pero, sea por un motivo o por otro, la renuncia a expulsar a una persona a la que se ha denegado el asilo, no siempre da lugar a un permiso o estatuto bien definido; en algunos países se pone en libertad a esas personas sin otorgarles documentación alguna, o se les concede una autorización para permanecer en el país que no conlleva protección social. Tal es el caso (como explica Anna Myers) de la «autorización de tolerancia» que se da en Alemania, o de la concesión de libertad que se hace en Bélgica a las personas que no se puede expulsar.

Además de esos solicitantes de asilo que a pesar de tener rechazada su solicitud obtienen una forma de protección temporal, también puede otorgarse algún tipo de protección temporal a los grupos humanos que se desplazan por situaciones de conflicto bélico. En este caso no se trata de personas que individualmente han solicitado asilo, sino de colectivos a los que directamente se acoge sin pasar por los trámites del asilo. Esta acogida colectiva siempre se define como temporal, a diferencia de la protección estable que se concede a quienes obtienen el estatuto de refugiado tras haber hecho una solicitud individual de asilo.

La protección temporal ha ganado, en los últimos tiempos, importancia frente a las formas estables de protección. Para los gobiernos de la Europa occidental, ese es el sistema de protección preferido desde que empezaron a estallar las sucesivas crisis yugoslavas. Se trata de acoger temporalmente a las poblaciones desplazadas, pero obligarlas a retornar cuando el conflicto que las empujó a huir parece apagarse; lo que a menudo se hace partiendo de valoraciones superficiales o interesadas sobre la situación real en la que tal conflicto se halla. Al ser un estatuto temporal no conlleva los derechos que caracterizan a las personas autorizadas a establecerse de forma permanente, por ejemplo, el derecho a la reagrupación familiar.

Los solicitantes de asilo rechazados y el concepto de «país seguro»

La Convención de Dublín de 1990 podría señalarse como el punto de inflexión en el que los gobiernos europeos comienzan a establecer acuerdos para armonizar sus políticas de asilo y modificarlas en sentido restrictivo. El objetivo principal de la Convención fue el de determinar el Estado responsable del examen de cada solicitud de asilo, tratando de acabar con la situación que vivían muchos solicitantes de asilo que iban pasando de un país a otro, solicitándolo en todos, pero sin

que ninguno examinase su solicitud (se los llegó a denominar «refugiados en órbita») (57). En la Convención se decidió que el examen de una solicitud de asilo debe hacerla el primer país europeo al que accede el refugiado; lo que implica que cualquier otro país devolverá al solicitante de asilo al primero en el que hizo su entrada. Con ello se otorgó legalidad al hecho de devolver al solicitante de asilo sin haber analizado su solicitud; inicialmente se trataba de una devolución a otro país europeo, pero se abría así la puerta a devolverlo a cualquier otro que se considerase «seguro».

Esta decisión resultó muy útil para desarrollar después los acuerdos bilaterales, con terceros países, sobre readmisión de sus nacionales o de las personas que habían utilizado el país de paso. Una vez se sabía qué país europeo era el responsable de un refugiado, también quedaba claro que ese mismo país era el responsable de devolverlo donde conviniese. Y así fueron apareciendo distintos acuerdos de readmisión entre países europeos y terceros países del entorno; dando por sentado, claro está, que ese tercer país con el que se llegaba a tal acuerdo no tenía condiciones negativas que obligasen a sus ciudadanos a solicitar asilo fuera de él, es decir que se trataba de un «país seguro». Como vimos en el repaso de los cambios legislativos de varios países, los dos aspectos más coincidentes de las reformas legislativas sobre asilo de los años noventa han sido la implementación de los procedimientos rápidos de inadmisión a trámite que permiten devolver a la mayoría de solicitantes y el establecimiento de la lista de «países seguros» que permite denegar cualquier solicitud de personas que vengán de uno de esos países o a través de él.

El concepto de «país seguro» y la determinación de qué países pueden ser así considerados se desarrolló a partir de 1992 y lo están aplicando ya aquellos que más solicitudes de asilo reciben (lo aplican, entre otros, Alemania, el Reino Unido y Holanda que son los tres primeros países en cifras de solicitantes de asilo). Austria introdujo este concepto en su nueva ley de asilo de enero de 1998, y dado que considera seguros todos los países que lo rodean, la aplicación estricta de la ley conduce a que todos los solicitantes que vienen por tierra sean rechazados. Algo que, como vimos más atrás, hace también Alemania, siendo éste el país que recibe mayor número de solicitantes.

Los Estados de la Europa occidental han tendido a considerar que todos los países vecinos son «seguros», especialmente los de la Europa centro-oriental y los del norte de África, y han optado por cargar sobre ellos buena parte del peso de los desplazamientos de refugiados. Esos países vecinos generalmente necesitan y reciben ayuda económica de los Estados europeos occidentales, y estos últimos están

(57) La Convención de Dublín entró en vigor el 1 de septiembre de 1997 y actualmente vincula a todos los países de la Unión Europea. Además, tras el acuerdo de mayo de 1999, por el que Islandia y Noruega se vinculan a la Unión Europea en las disposiciones del Convenio de Schengen, se planteó también su inclusión en la Convención de Dublín.

condicionando tal ayuda a su colaboración en el rechazo a los inmigrantes y refugiados, así como al establecimiento de acuerdos de readmisión de sus ciudadanos o de los que utilizaron tal país en tránsito. Con estos acuerdos de readmisión, lo que está ocurriendo es que países como los de la Europa centro-oriental están soportando ya una carga de población refugiada mayor —en proporción a su población total— que la que soportan los países occidentales, sin que, por otra parte, dispongan de las mismas posibilidades económicas ni las mismas garantías para la atención a los refugiados. Así está ocurriendo en Croacia, Eslovenia, Hungría, Polonia y otros países. Como se ve, la Europa occidental no sólo considera «seguros» a estos países, sino también parece considerarles más obligados a cargar con peso de las poblaciones desplazadas.

Muchos solicitantes de asilo, sabedores de la actitud fuertemente restrictiva de los países de la Unión Europea, optan ya por presentar sus solicitudes en otros países del entorno, cargando aún más el peso de las poblaciones desplazadas sobre éstos. Hungría y la República Checa fueron los dos países europeos que más solicitudes de asilo recibieron en los primeros meses de 1999 (58).

También Turquía es considerado país «seguro», lo que nos lleva a una reflexión de otro tipo. Turquía produce gran número de refugiados kurdos que se dirigen a los países europeos, y es además país de tránsito para los refugiados iraquíes, iraníes, paquistaníes y otros; pero además es un país reiteradamente denunciado por todo tipo de instancias internacionales por no respetar los derechos humanos. Y sin embargo los países de la Unión Europea han desarrollado acuerdos con Turquía para devolver a quienes de ahí procedan, sean kurdos o refugiados en tránsito de otras nacionalidades. Ya no es una cuestión de cargar sobre un país más pobre el peso de los refugiados, es también una cuestión de desinterés por que sean respetados los derechos de éstos; parece importar poco el destino de los refugiados cuando se los devuelve a un país como Turquía del que se sabe que «devuelve a su país de origen a millares de refugiados cada año, cuyos expedientes no han sido objeto de ningún tipo de examen» (59), y sobre el que pesan graves denuncias de vulneración de los derechos humanos.

La Europa occidental muestra cada vez menor preocupación por el hecho de que los refugiados puedan quedar excluidos de las garantías del derecho al asilo y de los beneficios de la democracia; pero esto, además, se está presentando como una necesidad. Los gobiernos europeos lanzan todo tipo de mensajes de alarma cada vez que, como resultado de un conflicto regional, aparecen unos centenares o unos miles de personas llamando a la puerta de nuestras fronteras para pedir protección. Y cuando alguno de los gobiernos adopta una postura más flexible, o más humanita-

(58) *Migrations News Sheet*, julio 1999.

(59) Jelle van Buuren, *Le Monde Diplomatique*, enero 1999.

ria, los demás se le echan encima, como ha ocurrido cada vez que Italia ha dado acogida a algún grupo de albaneses o de kurdos (de lo que hubo varios ejemplos en 1998). Lo que los gobiernos europeos parecen decir es que los países de la Unión Europea están obligados a ser muy restrictivos en la aplicación del derecho de asilo y a no preocuparse de si tal derecho se vulnera por completo en los países de nuestro entorno, y reprenden a aquel Estado de la Unión que no siga esta regla.

Resulta también importante, en relación con las políticas de asilo, la exigencia de visado de entrada impuesta para los ciudadanos de un extenso número de países, muchos de los cuales son los que venían proporcionando mayor número de refugiados a la Europa occidental. La exigencia de visado implica, en la práctica, la consideración de que esos ciudadanos ya no pueden ser refugiados y, si no portan visado, serán tratados como inmigrantes económicos que intentan entrar ilegalmente; así ocurría, por ejemplo, cuando el conflicto de Bosnia estaba más activo, «la mayoría de Estados de la Unión Europea exigía visado a los nacionales de Bosnia-Herzegovina; lo que provocó que gran número de refugiados bosnios que viajaban con pasaporte croata, y solicitaban asilo en países de la Europa occidental, fueran devueltos a Croacia sobre la base de que este país era el responsable de su protección» (Collinson 1995: 24). Eso suponía, en aquel momento, poner en peligro su vida, sobre todo cuando se trataba de personas con pasaporte croata pero con otra filiación étnica.

El procedimiento rápido de inadmisión

El procedimiento rápido de admisión o inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo es el otro aspecto que, como vimos, se había ido incorporando en las legislaciones de los países de la Unión Europea a lo largo de la década de los noventa. Tal procedimiento ya fue comentado cuando vimos los cambios legislativos producidos en Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España. Con él se busca la inmediata devolución de un solicitante de asilo cuya su solicitud sea «manifiestamente infundada», o cuando proceda de otro país europeo responsable del análisis de su solicitud (en aplicación del Convenio de Dublín), o cuando proceda de un tercer país considerado «seguro». En tales casos se considera que su solicitud de asilo no debe ser tramitada y por tanto no llegará a hacerse el examen exhaustivo de la misma que se hace a las que siguen el procedimiento ordinario.

La decisión de inadmitir a trámite una solicitud se toma en el plazo de unos días, según lo que establezca la legislación de cada país, y contra ella cabe la posibilidad de interponer un recurso que también será resuelto en otro plazo limitado de días. Cada uno de los países de la Unión Europea tiene procedimientos distintos al respecto y plazos distintos para cada fase del procedimiento (60). En la ma-

(60) En lo que sigue nos hemos guiado, principalmente, por el estudio comparado de Anna Myers que ya hemos mencionado.

yor parte de los países existe un procedimiento acelerado cuando la solicitud se presenta en la frontera (normalmente un aeropuerto), que es distinto del procedimiento que se sigue cuando la solicitud se presenta dentro del territorio; éste también puede ser acelerado, pero lo es mucho menos. Otros países, como el Reino Unido y Holanda, siguen un mismo procedimiento acelerado sea cual sea el lugar donde se presenta la solicitud. De los procedimientos en frontera, podemos citar algunos como ejemplo. En España, una resolución de inadmisión a trámite se realiza dentro del plazo de cuatro días después de presentada la solicitud de asilo; el solicitante puede recurrirla en las 24 horas siguientes y, si tal recurso se ha hecho, el Ministerio del Interior responderá en el plazo de otras 48 horas. Al cabo de estos siete días el solicitante puede ser deportado. En Alemania, la primera respuesta debe darse en un plazo de dos días; después el solicitante dispone de tres más para recurrir, y luego hay dos semanas para obtener la respuesta a este recurso. En Francia, la primera respuesta se obtiene en el plazo de dos días y el recurso se puede presentar en los cuatro días siguientes; la respuesta al recurso puede demorarse, pero el recurso no tiene carácter suspensivo de la primera resolución, con lo que el solicitante de asilo puede ya ser deportado.

En general, los recursos no tienen carácter suspensivo. En España, por ejemplo, tras el mencionado recurso que la propia Administración resuelve en 48 horas, se puede interponer otro ante la Audiencia Nacional en un plazo de dos meses, pero éste no impide la ejecución de expulsión. En Bélgica, el recurso no tiene carácter suspensivo; en el Reino Unido sólo lo tiene en algunos casos; en Alemania, como en Holanda, la suspensión sólo es posible si se interpone otro recurso más ante los tribunales.

Decíamos que también hay procedimientos acelerados cuando las solicitudes no se presentan en frontera sino en el interior del país, aunque los plazos, en este caso, suelen ser más dilatados. En Alemania, por ejemplo, el plazo para recurrir la denegación es de una semana y el recurso debe resolverse en dos semanas más. No es éste el caso del Reino Unido, donde el plazo para decidir la inadmisión de una solicitud y la deportación del solicitante —tanto si la solicitud se ha presentado en frontera como si se ha presentado en el interior del país— es muy breve: en 24 horas puede notificarse tal resolución al interesado y proceder a su inmediata expulsión.

En todos estos procedimientos puede contarse con asistencia jurídica, pero ello es algo que también varía notablemente según de qué país estemos hablando (y nos referimos, como siempre, sólo a países de la Unión Europea). El abanico de posibilidades va desde la situación en Holanda, donde los solicitantes de asilo cuentan con asistencia jurídica gratuita en todas las fases del procedimiento, hasta la de Grecia, donde no cuentan con ella en ninguna de las fases. En Alemania no se otorga asistencia gratuita en los procedimientos administrativos del asilo, pero la hay en algunos aeropuertos; en el Reino Unido se reconoce el derecho a la asis-

tencia jurídica, pero no lo presta la Administración, sino que lo hacen algunas organizaciones sociales; en Francia no hay asistencia gratuita en los procedimientos acelerados, pero puede concederse en los procedimientos ordinarios. Puede resaltarse el ejemplo de Holanda, donde «hay más de trescientos abogados a los que se imparte formación sobre derecho de asilo, y unos sesenta juristas trabajando en el Consejo de Asistencia Jurídica. Por ejemplo, en el aeropuerto de Schiphol, la plantilla está compuesta por 50 personas asalariadas (30 juristas y 25 trabajadores encargados de tareas administrativas), que cuentan con la ayuda de unos cien abogados independientes» (61).

Los procedimientos rápidos de inadmisión se han ido imponiendo en todos los países europeos, sin que haya de momento ninguna perspectiva de que vayan a ser cuestionados. Las mejoras que pueden plantearse en los próximos años estarán situadas en el terreno de las garantías jurídicas de las que se dota a tales procedimientos, y sobre todo, en la posibilidad de que el recurso judicial tenga carácter suspensivo de la expulsión. Pero algunos países parecen ir, de momento, en la dirección contraria; y podemos mencionar aquí la forma *particular* de cómo se planteó el procedimiento rápido en Austria, con la propuesta hecha a principios de 1999 por el Ministerio del Interior austriaco. Si en los demás países el procedimiento consiste en la realización de un análisis rápido de la solicitud para devolver de forma inmediata al solicitante, en Austria se planteó que tal devolución podría hacerse antes incluso de haber concluido ese análisis rápido. La propuesta del ministro del Interior también contenía fórmulas para acelerar la expulsión en casos de huelgas de hambre o de poca colaboración de los solicitantes con las autoridades (62).

Concluimos aquí la presentación de las políticas de inmigración y asilo que se han ido haciendo en los distintos Estados de la Unión Europea. Como ha podido verse, se trata de políticas que se parecen en muchos aspectos, pero no son coincidentes en todo, e incluso podríamos decir que mantienen divergencias en aspectos muy relevantes. Ha existido un proceso de armonización dirigido a reducir las divergencias, cuyos resultados son, todavía, parciales; pero además se han ido tomando acuerdos en el ámbito de las instituciones de la Unión Europea. Esto es lo que vamos a ver en el próximo capítulo, donde ya no analizamos estos temas desde la perspectiva de lo que se ha hecho en cada Estado, sino desde lo realizado en el marco intergubernamental o por las instituciones de la Unión Europea.

(61) Anna Myers, citando el texto *Providing Protection: Towards Fair and Effective Asylum Procedures*. Justice/ILPA/ARC Asylum Research Project, Londres, julio de 1997.

(62) *Migrations News Sheet*, mayo 1997.

III. POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA

La inmigración en el proceso de integración europea

Inmediatamente después de la segunda guerra mundial se inicia el proceso de integración europea, como resultado de la propia debilidad en la que quedan las viejas potencias europeas occidentales y de la necesidad de recuperar peso político en la esfera internacional. Se hace patente que ningún país de la Europa occidental por sí solo podrá ponerse a la altura de las nuevas potencias de posguerra, especialmente Estados Unidos y la URSS, y de esta evidencia surge la necesidad de crear una organización de los Estados europeos.

Inicialmente no todos los Estados aprecian de la misma forma esta necesidad y lo primero que se crea es una organización, denominada Consejo de Europa, sin apenas ningún poder transferido por los Estados miembros. El Consejo de Europa nace en La Haya en 1949 y establece su sede en Estrasburgo. Sus competencias se centran básicamente en temas de derechos humanos, medio ambiente, etc., o en fomentar la cooperación política entre los países europeos. No puede poner en marcha más iniciativas que aquellas en las que todos los Estados se pongan de acuerdo, es decir, no tiene un poder propio que le haya sido transferido por los integrantes de la organización. En este sentido sigue el modelo propiciado fundamentalmente por Gran Bretaña; país que, desde los inicios de la integración europea, viene inclinándose por transferir poco poder a los órganos supranacionales y conservar el máximo posible de la soberanía de cada Estado por separado.

El Consejo de Europa, del que ahora forman parte 41 Estados europeos, se ha mantenido con las competencias iniciales, sin adquirir otras nuevas en el plano económico o legislativo. Su principal interés está en el sistema que ha desarrollado para la defensa de los derechos humanos, con estructuras propias como el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos con sede en Estrasburgo, la Carta Social Europea, etc. De los 41 Estados que lo integran, 18 han sido incorporados después de 1990, estando ahí incluidos los países de la Europa centro-oriental que no habían sido admitidos mientras formaban parte del bloque socialista; Rusia, Croacia y Georgia han sido los últimos Estados en incorporarse.

Una vez creado el Consejo de Europa, y a la vista de que algunos Estados europeos —como Gran Bretaña— no mostraban predisposición alguna a la creación de una organización internacional con verdaderos poderes, sobre todo en el plano económico, varios Estados —con Francia y Alemania a la cabeza— inician por su cuenta la puesta en marcha de esa organización. El tratado de 1951, por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), es el primer paso en esa dirección. Entra en vigor en 1952, formando parte de él seis países: Francia, R.F. Alemana, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia. Estos mismos países firman en 1957 dos tratados más, por los que se crean la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE). En esos tratados, firmados en Roma, se pone en funcionamiento la Comisión Europea, como autoridad de las tres Comunidades Europeas ya creadas, que dispondrá de verdaderos poderes supranacionales, aunque inicialmente sólo en el plano económico (y sólo en relación con aquellas competencias que le hayan sido transferidas).

A partir de 1957 el proceso de integración europea, iniciado por los seis países mencionados, será creciente y otros países verán la conveniencia de sumarse a él. En los años sesenta, sin embargo, el proceso fue lento debido a las reticencias de los Estados (principalmente el francés) a ceder competencias a la autoridad supranacional. En los setenta tampoco se avanza mucho, pero se inicia la ampliación con la incorporación de nuevos países, y será en los ochenta cuando el proceso de integración cobre nuevos impulsos. En 1973, las Comunidades Europeas se amplían con Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; en 1981 con Grecia y en 1986 con España y Portugal, y más tarde, en 1995, se sumarán Austria, Suecia y Finlandia, cuando ya existía la Unión Europea.

En el plano político, la integración europea tardaría más en ponerse en marcha. A comienzos de los años sesenta los países miembros de las Comunidades Europeas hacen un intento, que resulta fallido, de elaborar una carta política. El tema tarda en volver a debatirse aunque en distintos momentos se plantean propuestas y medidas comunes en materias de defensa, política exterior, políticas regionales y sociales, etc. La firma del Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, además de establecer el Mercado Único, trae consigo el compromiso de una mayor cooperación política. Pero será el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992 (y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993), el que abrirá vías de mayor envergadura para la integración política. El Tratado de Maastricht crea nuevas estructuras de cooperación internacional, sobre todo en lo referido a política exterior y de seguridad común, y a asuntos de justicia e interior. Se habla, a partir de ahí, de los «tres pilares» de la Unión Europea; el primero, que ya existía, son las Comunidades Europeas, y los otros dos son los ámbitos de cooperación que acabamos de mencionar (política exterior y seguridad por un lado, y por el otro los ámbitos de justicia e interior). Mientras en el primer pilar las competencias comunitarias crecen, en los otros dos sigue sin producirse transferencia de competencias —o sea, poder— a las instituciones comunitarias, y se los mantiene, por tanto, como ámbitos de coope-

ración entre los gobiernos de los Estados miembros; si bien se le concede a las instituciones comunitarias cierto nivel de participación: concretamente, en materia de política exterior y seguridad —segundo pilar— el Parlamento Europeo participa con carácter consultivo, y también la Comisión Europea queda asociada a la cooperación.

En este proceso de integración europea pronto cobraría gran importancia el asunto de la inmigración. De un lado afectaba a las migraciones internas de la Comunidad: los ciudadanos de un país de la Comunidad Europea que habían emigrado a otro país de la misma irían viendo modificarse su *status* en la medida en que avanzaba la integración. Progresivamente se les dejaría de considerar inmigrantes, en la medida en que se les consideraba ciudadanos de la Comunidad; y sus posibilidades de movilidad aumentaban en la medida en que se iban suprimiendo las fronteras internas dentro del espacio de la Unión Europea (en el siguiente capítulo trataremos el tema de la ciudadanía europea). Pero sería la inmigración no comunitaria el motivo de creciente «preocupación» por parte de los gobiernos europeos y el que cobraría mayor importancia en el ámbito comunitario; si las fronteras internas entre los países de la Unión Europea tendían a desaparecer, las externas se reforzaban y la inmigración que entraba en cualquier país de la Unión pasaba a ser tema de interés común de todos ellos. Es obvio que en un contexto de supresión de fronteras internas, cualquier política restrictiva a la entrada de inmigrantes que hiciese un país concreto no tendría eficacia si los países vecinos no aplicasen las mismas restricciones.

Precisamente las restricciones a la inmigración son, como vimos en el capítulo anterior, la nota dominante de las políticas realizadas durante todo el período en el que más se ha avanzado en la unificación europea. En consecuencia, resultaba imprescindible avanzar en la armonización de las políticas de extranjería, e incluso desarrollar una política propia de la Unión Europea en este terreno.

Este proceso, sin embargo, ha tenido —y sigue teniendo— importantes vaivenes y no pocas dificultades. En 1985, la Comisión Europea publica el Libro Blanco en el que se preveían medidas para la abolición de las fronteras interiores y la regulación comunitaria de todo lo referido al control de las exteriores, incluyendo los temas de la inmigración y el asilo; «pero los instrumentos jurídicos para aprobar esas medidas se dejaron en el aire, hasta que poco después, en 1986, cuando se adoptó el Acta Única, la situación se clarificó» (Ramos, 1993: 17). Se clarificó descartando, de momento, la posibilidad de que la Comisión Europea estableciese reglas de entrada, residencia y circulación de los ciudadanos de terceros países, y lo que se afirmó en el Acta Única es que estos asuntos seguían siendo competencia de los Estados miembros y, por tanto, se debían tratar por medio de acuerdos intergubernamentales. Este criterio se mantendría en los años siguientes, y el Tratado de Maastricht lo ratificó al situar la inmigración en el tercer pilar relativo a los asuntos de justicia e interior (para los que, como ya hemos señalado, no

se transfería poderes a las instituciones comunitarias). De esta forma se han ido abriendo camino, durante todos estos años, distintos acuerdos sobre inmigración entre varios países europeos, al margen de las instituciones comunitarias.

Muchos han sido esos marcos intergubernamentales en los que se han acordado asuntos relativos a la inmigración extracomunitaria. Todos ellos funcionando con gran secretismo, o al menos escapando del control parlamentario, ya que ni los parlamentos nacionales, ni el Parlamento Europeo han ejercido control sobre ellos; como tampoco lo ha ejercido la Comisión Europea al haberse declarado que el asunto quedaba fuera del procedimiento comunitario. Entre las instancias intergubernamentales en las que se ha abordado la inmigración, cabe señalar el grupo de TREVI, el grupo *ad hoc* de Inmigración, el Comité de expertos, etc. El grupo de TREVI se crea en 1976 por decisión del Consejo Europeo (63), reuniendo a los ministros de justicia e interior; sus siglas significan *Terrorisme, Radicalisme et Violence Internationale*, pero fue uno de los marcos en los que se trataron, hasta su desaparición en 1993, los temas relativos a la inmigración, dando con ello una clara idea de los conceptos que han regido en los ámbitos de cooperación intergubernamental cuando se han abordado los asuntos de la inmigración.

El grupo *ad hoc*, creado en 1986, lo compusieron expertos en inmigración y asilo de los ministerios, y se encargó de preparar los acuerdos de Dublín de 1990 —sobre asilo— y otros acuerdos sobre fronteras exteriores. Trató sobre visados, procedimientos de asilo, repatriación de ciudadanos de terceros países, etc. Sobre asilo fue especialmente importante, al tratar de armonizar los procedimientos en los distintos Estados, al introducir la responsabilidad de los transportistas sobre las personas que transportan sin la adecuada documentación, o al establecer el principio de que una misma solicitud de asilo no puede hacerse en más de un país (que llevó a la mencionada Convención de Dublín para determinar el Estado responsable de examinar una solicitud de asilo). Pero el acuerdo de mayor trascendencia fue el que se firmó en Schengen en 1985, ya que ha marcado las pautas de las políticas de admisión de ciudadanos de terceros países en los Estados miembros de la Unión Europea. Este acuerdo ha condicionado las leyes de inmigración posteriores a 1985 y merece, por tanto que nos detengamos en su análisis.

El Convenio de Schengen

El 14 de junio de 1985 se firma en Schengen un acuerdo entre Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda tendente a la creación de un espacio de libre circulación entre estos países; acuerdo que dio lugar a la firma de un convenio —en-

(63) No ha de confundirse el Consejo Europeo con el Consejo de Europa. El primero es un organismo de la Unión Europea (15 Estados) y el segundo es el ya mencionado anteriormente que agrupa a 41 Estados.

tre los mismos países— el 19 de junio de 1990. El Convenio de Schengen se define como «relativo a la supresión de controles en las fronteras comunes», pero es en realidad el más amplio acuerdo realizado en materia de inmigración. Trata también sobre otros aspectos como: la cooperación policial en la investigación de delitos y la persecución de delincuentes; la actuación de la policía de un país en territorio de otro; la concesión de asistencia judicial en materia penal; las políticas de extradición; la coordinación de la represión de la criminalidad en materia de estupefacientes; la armonización de las normativas relativas a armas de fuego y municiones; etc.

En lo referido a la inmigración, el convenio define, en primer lugar, las condiciones exigibles para el cruce de las fronteras externas, tanto para estancias de menos de tres meses, como para estancias de larga duración (lo que es propiamente inmigración). Se establece una política común de visados: el visado para estancias de menos de tres meses es unitario para todos los países y permite circular por todos ellos, mientras que el de larga duración, es decir, el concedido para residencia, es de exclusivo carácter nacional. Este visado permite circular por los demás países, pero solamente autoriza a residir en el que lo ha concedido. Los extracomunitarios con residencia en uno de los países podrán circular por los demás, por un período máximo de tres meses, pero no establecerse en ellos. Al entrar en otro país distinto del que le ha concedido la residencia, el extranjero deberá comunicarlo a las autoridades en un plazo máximo de tres días.

Los extracomunitarios que pretendan entrar en cualquiera de los países del espacio Schengen están obligados a hacerlo con la documentación en regla (visado de entrada, etc.); obligación que compromete también, en virtud de este convenio, a las compañías de transporte, que deberán asegurarse de que sus clientes viajan con los documentos adecuados. Si las autoridades de un país del espacio Schengen niegan la entrada a un extranjero, la compañía que lo ha transportado está obligada a hacerse cargo de él y devolverlo al país de origen. Y no sólo eso, la compañía puede además ser sancionada por transportar personas que no estén en posesión de los documentos de viaje exigidos. Con ello se obliga a las empresas de transporte a hacer una labor de vigilancia y control de tipo policial que no es de su competencia y para la que probablemente no tengan el personal adecuado.

Se crea la «lista de extranjeros no admisibles», lo que implica que los extranjeros no admisibles en uno de los países no deben ser admitidos en ningún otro país del espacio Schengen. Esto afecta a la concesión de cualquier visado de entrada y, particularmente, a los visados que se conceden para residencia. Cualquier solicitud de permiso de residencia será denegada (salvo excepciones) si otro país firmante del convenio había introducido previamente a la persona solicitante en la lista de no admisibles. Esta lista se compone, tanto de delincuentes o personas que puedan afectar al orden público y a la seguridad del Estado, como de inmigrantes que hayan sido rechazados por alguno de los países del espacio Schengen. En este segundo caso, el convenio se refiere concretamente a extranjeros «que hayan

sido objeto de una medida de alejamiento, de devolución o de expulsión que no haya sido revocada ni suspendida y que incluya o vaya acompañada de una prohibición de entrada o, en su caso, de residencia, basada en el incumplimiento de las legislaciones nacionales relativas a la entrada o a la residencia de extranjeros» (artículo 96). En la práctica, son estos extranjeros, es decir los inmigrantes o solicitantes de asilo que han sido rechazados o expulsados, quienes ocupan la gran mayoría de las plazas en esa lista de no admisibles (64).

Para la puesta en práctica de la lista de no admisibles se crea el SIS (Sistema Informático Schengen), un sistema centralizado que permite a cada país introducir los datos de los extranjeros no admisibles, y a cada puesto fronterizo hacer las consultas adecuadas para rechazar a aquellos que se hallen en la lista. Se establecen algunas normas sobre control de datos, prescripción, etc.; pero lo cierto es que, ser incluido en esa lista, aun cuando sea por error, genera graves situaciones de indefensión ya que los mecanismos para salir de ella son de difícil acceso y los recursos judiciales tampoco son fáciles (puesto que se ha podido ser incluido por un país distinto del que en ese momento atiende la solicitud de entrada).

Cuando un extranjero que está solicitando algún trámite de inmigración o de asilo aparece en la lista de no admisibles, la policía que lo ha detectado debe hacer una consulta al país que lo introdujo en la lista para averiguar el motivo. En el caso de que tal motivo no constituya delito ni causa grave en el país en el que ahora está, se le podrá atender la solicitud que esté haciendo; y, si finalmente se opta por atender su demanda de inmigración o asilo, se deberá comunicar tal actuación al país que lo anotó en la lista, para que sea borrado de la misma. Así es como se debería actuar, pero lo que en realidad ocurre es que aparecer en la lista de no admisibles comporta normalmente ser rechazado en frontera sin más averiguaciones, o ver denegada cualquier solicitud de permiso de residencia, renovación del permiso, visado, etc. Esta forma de actuación implica graves injusticias, de las que muy pocas llegan a ser corregidas por los tribunales. Una que sí corrigió la Corte Suprema de Justicia en Francia nos sirve como ejemplo: a este tribunal llegó el caso de una mujer de Rumania, casada con un francés, a la que se le denegó el visado de entrada a Francia por estar incluida en el SIS; el motivo de su inclusión era únicamente el de haber solicitado con anterioridad asilo en Alemania (65), motivo que de ninguna manera puede justificar la denegación de la entrada en Francia, a la esposa de un francés, pero que, como ocurre normalmente, ni siquiera se consultó.

El Convenio de Schengen es el ejemplo más significativo de la propensión, profundamente instaurada en la Europa occidental, a mezclar los temas de la inmigra-

(64) Hacia finales de 1999 había ya introducido en el SIS algo más de un millón de nombres de extranjeros no admisibles (los del artículo 96), de los que Alemania había introducido 766.000. Los introducidos por España eran cerca de 15.000.

(65) *Migrations News Sheet*, agosto 1999.

ción con los de la delincuencia. La lista de no admisibles junta a inmigrantes con delincuentes, y el convenio en su conjunto es un compendio de normas en las que la confusión entre inmigración y delincuencia resulta difícil de evitar. Así es como se ha venido haciendo la política intergubernamental de inmigración a escala europea desde que, en 1976, se creara el Grupo de TREVI. La inmigración siempre ha sido tratada en el marco de las reuniones de los ministros de Justicia e Interior, y normalmente como una cuestión de orden público; el Convenio de Schengen sólo es una expresión más de esa dinámica.

Tras la firma del convenio en 1990 por los cinco países mencionados más atrás se produjeron nuevas adhesiones al mismo por otros países. El primero en adherirse fue Italia, el 27 de noviembre de 1990, después lo hicieron España y Portugal, el 25 de junio de 1991, y más tarde Grecia (6 de noviembre de 1992), Austria (28 de abril de 1995) y Dinamarca, Finlandia y Suecia (19 de diciembre de 1996). Sin embargo, la entrada en vigor efectiva del convenio no se producía en el momento de la adhesión sino «cuando se cumpliesen las condiciones previas de aplicación y los controles en las fronteras exteriores fuesen efectivos»; así es como consta en el acuerdo de adhesión de España. El convenio entró en vigor el 26 de marzo de 1995 para los cinco países que primero lo habían suscrito, más España y Portugal; después se hizo efectivo en Italia y Austria, antes de que, en 1999, se convirtiese en normativa de la Unión Europea.

El Convenio de Schengen ha sido el acuerdo europeo más importante en materia de inmigración, pero no aborda el conjunto de aspectos que han de componer una política de inmigración. Es extenso en el tema del control de las entradas, pero nada plantea sobre el acceso a la residencia, los tipos de residencia, las renovaciones de los permisos, los derechos de los residentes, el acceso al trabajo, la reagrupación familiar, etc. No se trata, por tanto, de una normativa europea en materia de inmigración y, de ningún modo, sustituye a las distintas leyes de extranjería o de inmigración que tiene cada país, aunque sí las ha condicionado en aspectos importantes.

Por otra parte, no era un acuerdo de ámbito comunitario, puesto que sólo afectaba, inicialmente, a algunos de los países que hoy componen la Unión Europea. Ni siquiera con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (del que vamos a hablar enseguida) quedaron adheridos a Schengen todos los países de la Unión, y, concretamente, Gran Bretaña e Irlanda no habían tenido nunca intención de hacerlo hasta mediados de 1999 que iniciaron cierto acercamiento al acuerdo (66). Por este motivo, y por el señalado en el párrafo anterior, podemos afirmar que no ha habido (antes del Tratado de Amsterdam) una política de inmigración de la Unión Europea. Los Estados miembros han mantenido sus propias políticas por separado, evolucio-

(66) Hay, además, dos países que no son de la Unión Europea vinculados a Schengen: Islandia y Noruega.

nando, incluso, en distintas direcciones, como hemos visto en los casos de Italia, Francia y España, donde se han producido reformas en los últimos años que, en algunos aspectos, van en dirección opuesta a las líneas restrictivas que se habían impuesto anteriormente (tanto en esos mismos países como en los demás). Mientras en algunos países se han producido ciertas reformas que atendían a la demanda de mejorar los derechos de la población inmigrada, en otros no ha sido así, o ha ocurrido justo lo contrario. Es decir, no sólo no ha existido una política de inmigración de ámbito europeo, sino que después de Schengen —hasta el Tratado de Amsterdam— se había avanzado muy poco en la armonización de las políticas nacionales.

Los avances de Maastricht y los compromisos del Tratado de Amsterdam

El Convenio de Schengen no estaba inscrito, como hemos visto, en el marco de la Unión Europea, pero el Tratado de Maastricht señalaba ya que los asuntos relativos a la libre circulación de personas y, en consecuencia, los relacionados con la inmigración extracomunitaria, eran de interés común de los Estados miembros, y debía avanzarse en su tratamiento por medio de acuerdos intergubernamentales.

El tercer pilar —ámbitos de Justicia e Interior— del Tratado incluyó los asuntos que tienen que ver con fronteras, políticas de asilo e inmigración, así como otros relativos a criminalidad, drogas, terrorismo, etc. Al mantener estos temas en el terreno de la cooperación intergubernamental se los dejaba fuera del control de las instituciones comunitarias (sólo el primer pilar representa lo que es competencia de las instituciones comunitarias), pero el Consejo de Ministros —de la Unión Europea— podía promover y adoptar decisiones al respecto, con lo que se abrió el camino para que las instituciones europeas fuesen asumiendo responsabilidades en esos asuntos. El Consejo podía tomar decisiones, como por ejemplo la puesta en marcha de una política común de visados. El Parlamento Europeo también podía plantear cuestiones al Consejo y hacer recomendaciones al respecto.

En el articulado del Tratado de Maastricht (67) todo esto se concreta de la siguiente manera. El artículo K.1 (68) (Título VI) (69) establece, entre otros, los siguientes asuntos de interés común: la política de asilo, las normas sobre cruce de las fronteras externas y las políticas de inmigración relativas a nacionales de terce-

(67) El Tratado de la Unión Europea incluye, como parte del mismo, el Tratado de la Comunidad Europea y, además, otros títulos que no son parte del Tratado de la Comunidad pero sí lo son del de la Unión. El primer pilar es todo lo que corresponde a la Comunidad Europea, y los otros dos pilares corresponden a lo que queda fuera de ésta.

(68) La denominación de estos artículos (K1, K3, etc.) corresponde a la terminología del Tratado de Maastricht; con el de Amsterdam serán los artículos 29 y siguientes del mismo Título 6º.

(69) Este título está fuera del Tratado de la Comunidad Europea.

ros países; en este último terreno menciona las condiciones de entrada, las condiciones de residencia y la lucha contra la inmigración ilegal. Se declara que las actividades que se lleven a cabo dentro de los ámbitos de ese artículo (que además de los que hemos mencionado están también los relativos a la lucha contra la delincuencia), deben respetar las normas del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, así como la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951. El artículo K.3 dice que, en los terrenos mencionados en el K.1, debe avanzarse en la coordinación de la acción, ya sea a instancias de la Comisión Europea o de cualquiera de los Estados miembros, y que el Consejo podrá adoptar posiciones comunes y negociar convenios.

Se crea, por el artículo K.4, un Comité de Coordinación (o de coordinadores) compuesto por altos funcionarios, cuyas atribuciones serán las de preparar los acuerdos del Consejo en estas materias; comité al que después se ha conocido como «comité k-4» (70). En ese mismo artículo se deja sentado que el Consejo debe tomar las decisiones por unanimidad. Por otra parte, el artículo K.9 abre una vía diferente al dar la posibilidad al Consejo de tomar decisiones —también por unanimidad— para la ampliación de las competencias comunitarias en asuntos de justicia e interior; ésta ha sido la llamada «pasarela» que debería permitir comunitarizar tales asuntos, pero que, en realidad, no ha funcionado. Como vemos, el Tratado de Maastricht insta a la necesidad de acuerdos, pero no se avanza gran cosa en política de inmigración.

La política común de visados, único tema que se comunitarizó a partir de Maastricht, implicaba la elaboración de una lista común de países, cuyos nacionales deben estar provistos de visado para cruzar las fronteras externas de cualquiera de los Estados miembros, así como la elaboración de un modelo unificado de visado. Todo ello sería decisión del Consejo por mayoría cualificada. Además el Consejo podría establecer la exigencia de visado a cualquier país, por un período de seis meses prorrogables, cuando existiese una situación de emergencia en el mismo que plantease el riesgo de súbita afluencia de nacionales de ese país al espacio de la Unión Europea.

Será el Tratado de Amsterdam, surgido de la Conferencia Intergubernamental celebrada durante 1996 y 1997, el que sentará nuevas bases para avanzar hacia una política de inmigración de la Unión Europea. En el período que media entre la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1 de noviembre de 1993) y la revisión del mismo que se firma en Amsterdam (junio de 1997), se desarrolla el debate sobre los límites del tratado y los nuevos requerimientos que plantea el proceso de integración europea. En este debate se pone de manifiesto que los resultados de la cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior son decepcionantes. Tanto la Comisión Europea como el Consejo de Ministros, en sus informes preparatorios de la

(70) Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el 1 de mayo de 1999, el «comité k4» pasó a denominarse «Comité Estratégico», y sus funciones siguieron centradas en inmigración, asilo y fronteras exteriores.

Conferencia Intergubernamental, señalan graves insuficiencias en el tercer pilar, y en el informe que presenta el «Grupo de Reflexión» a la Conferencia propone, entre otras cosas, la integración en la competencia comunitaria de todo lo relacionado con las fronteras exteriores, así como la incorporación de Schengen a la Unión Europea y el establecimiento de un estatuto común para los residentes legales de terceros países (71). También el Parlamento Europeo, en su informe para la Conferencia, plantea la necesidad de comunitarizar la mayor parte de las cuestiones del tercer pilar. En definitiva, lo que llega a la Conferencia encargada de la reforma del Tratado de la UE es un claro apremio por avanzar en el desarrollo de políticas comunitarias en asilo e inmigración.

Lo que se decide en Amsterdam es que buena parte de los asuntos de justicia e interior, situados en el tercer pilar, pasan al primer pilar, es decir, se comunitarizan; entre ellos, todos los relativos a las políticas de inmigración y de asilo. En el Tratado se crea un nuevo *Título IV* denominado «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas», que se sitúa dentro de la parte correspondiente a la Comunidad Europea (primer pilar), y se mantiene un «tercer pilar residual», de asuntos no comunitarizados, que incluye la cooperación policial y judicial en materia penal (Título VI del Tratado de la Unión Europea). Este resultado supuso, a su vez, un importante paso hacia la separación de los asuntos de la inmigración y los de la delincuencia, algo que, como ya hemos señalado, ha estado siempre entremezclado y confundido en las políticas europeas. Pero lo más remarcable es que se abre la posibilidad de democratizar el tratamiento de la inmigración y el asilo, al pasar tales temas a ser competencia de las instituciones que tienen poderes sobre los asuntos situados en el primer pilar, es decir, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, y superar la etapa en la que han sido exclusivamente manejados en el marco de la cooperación intergubernamental.

El derecho comunitario pasa de esta forma a ser de aplicación en inmigración y asilo, lo que supone que la Comisión tiene la iniciativa para desarrollar acuerdos o medidas legislativas; que los tribunales de justicia europeos pasan a ser competentes en esos asuntos; etc. Pero para ello se establecen unos plazos y unas limitaciones: en los primeros cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo adoptará medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas, y otras en materias de asilo e inmigración; si bien en ese primer plazo el procedimiento decisorio aún no será plenamente el comunitario: el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión o de un Estado miembro (art. 67 del Tratado); pasados esos cinco años, sólo será a propuesta de la Comisión, no se requerirá unanimidad y habrá codecisión con el Parlamento Europeo (lo que corresponde con el actual método comunitario de toma de decisiones). En

(71) Ver documento *La reforma de la Europa de Maastricht*, pág. 50.

tre las limitaciones, se incluyen restricciones al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea para intervenir en asuntos de inmigración y asilo.

En política de inmigración se señalan dos ámbitos concretos sobre los que el Consejo ha de legislar: a) las condiciones de entrada y residencia, así como las normas sobre concesión de visados de residencia incluidos los de reagrupación familiar, y b) la inmigración ilegal, incluida la repatriación de residentes ilegales. El Consejo también deberá adoptar medidas para definir los derechos de los residentes legales y las condiciones por las que pueden residir en otros Estados miembros (distintos del que otorga la primera residencia). Este segundo aspecto podría abrir la puerta a la concesión de derecho de residencia en todo el espacio de la Unión Europea a los ciudadanos de terceros países que tienen permiso de residencia en un Estado miembro (aunque no parece que ésta sea de momento la intención de los gobiernos europeos). Como vemos, aunque no se elaboró una política de inmigración concreta, se señalaron los plazos y el método para hacerlo.

Respecto al asilo, se deben adoptar —también en el plazo de cinco años— medidas tales como: los criterios para determinar qué Estado es, en cada caso, competente para aceptar una solicitud de asilo; las bases sobre las que se establece la aceptación de las solicitudes; la protección que debe darse a los refugiados; etc. También se señala que habrá que establecer algún mecanismo para promover el equilibrio en el número de solicitudes que los diferentes Estados reciben.

La comunitarización de la inmigración y el asilo debe ser valorada positivamente, porque se gana en democracia y transparencia, pero hay que lamentar que quedase limitada por varios motivos. En primer lugar, no se revisaron los pasos que se habían dado anteriormente por medio de los acuerdos intergubernamentales, sino que fueron integrados dentro del marco comunitario tal cual estaban, sin supervisión alguna por parte del Parlamento Europeo. Por otra parte, hubo tres países —Dinamarca, Reino Unido e Irlanda— que establecieron protocolos separados respecto a ese Título IV. Y, por último, se marcaron límites a la competencia de las instituciones comunitarias, como el hecho de que las decisiones sobre estas materias deban ser tomadas por unanimidad en el primer período de cinco años, o las restricciones que se impusieron a los poderes del Tribunal de Justicia.

Lo que tendría efectos más inmediatos, de lo acordado en Amsterdam, fue el protocolo *«por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea»*. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Convenio de Schengen ha quedado integrado dentro de la Unión, si bien respetando la no adhesión de Gran Bretaña y de Irlanda (72). Se han establecido algunos cambios al

(72) La incorporación de Gran Bretaña en el sistema Schengen era sólo una cuestión de tiempo, ya que acabaría siendo inevitable. A finales de 1990 ya se había producido un claro acercamiento y los representantes británicos comenzaba a participar en las reuniones de las comisiones de trabajo.

Convenio de Schengen para insertarlo dentro del marco institucional y jurídico de la Unión Europea, como son la sustitución del Comité Ejecutivo Schengen por el Consejo y la reformulación de los grupos de trabajo de Schengen por grupos de trabajo del Consejo (73), pero, por lo demás, el convenio ha pasado, en su globalidad, a ser normativa común.

La incorporación del acervo Schengen a la Unión Europea se ha hecho sin clarificar si quedaría situado en el primer pilar o en el tercero. La lógica del Tratado de Amsterdam llevaría al primer pilar todo aquello que tenga que ver con la inmigración, y dejaría en el tercero lo relativo a cooperación policial y judicial en la lucha contra la delincuencia. Pero inicialmente esa lógica no se ha aplicado, y se ha decidido que el SIS (Sistema Informático Schengen), que es el instrumento más importante del convenio, se mantenga en el tercer pilar. Los Estados no han querido que ese sistema se comunitarice para evitar su control por el Parlamento y los tribunales europeos (74).

Al pasar el Convenio Schengen a la Unión Europea ésta pasa a disponer de unas normas que afectan a las políticas de inmigración de los Estados miembros, pero sigue sin tener una política global en este campo, ya que, como hemos visto, el Convenio de Schengen no es una normativa global sobre inmigración. Sin embargo, el proceso para el desarrollo de leyes comunitarias de inmigración y de asilo se abrió en el momento en que se decidió su comunitarización. Lo que nos espera para el futuro es la pérdida de importancia de las actuales leyes nacionales en esas materias frente a las normativas comunitarias que se van a ir elaborando. Las leyes comunitarias (reglamentos o directivas) son normas de aplicación obligatoria con rango superior al de cualquier ley nacional (no olvidemos que todas las normas comunitarias tienen primacía sobre las leyes de los Estados miembros), por tanto, las actuales leyes de extranjería y asilo de los Estados se tendrán que adaptar a las normas comunitarias que vayan desarrollándose.

De ahí la importancia de ver qué enfoque se está dando a lo que se está empezando a hacer en esta materia. Aparte de lo definido en Amsterdam, hay textos de la Comisión Europea y del Consejo, así como debates del Parlamento Europeo, mucho más concretos y muy clarificadores sobre los contenidos que se quiere dar a estas normativas europeas. En los apartados siguientes vamos a detenernos en el análisis de lo que se ha ido elaborando por parte de cada una de estas instituciones: Comisión, Parlamento y Consejo.

(73) Como grupos de trabajo hay uno denominado —desde mediados de 1999— «grupo de trabajo del Consejo, SIS, comité mixto Noruega-Islandia», que coordina lo relativo al Sistema Informático Schengen —SIS— entre los países de la Unión Europea y Noruega e Islandia (que están en Schengen pero no en la Unión). Y otro denominado «grupo de trabajo del Consejo SIRENE, comité mixto Noruega-Islandia», que coordina un sistema complementario llamado SIRENE («solicitud de información complementaria a la entrada»), cuya finalidad es el intercambio de la información introducida en el SIS.

(74) *Migrations News Sheet*, junio 1999.

Las propuestas de la Comisión Europea

La Comisión Europea es el organismo ejecutivo de la Unión, pero no tiene exactamente las mismas funciones que el gobierno de un Estado, ya que el principal organismo decisorio en la Unión Europea es el Consejo. Éste en realidad puede ser Consejo de ministros (cuando se reúnen los ministros de determinado área de los quince Estados, como pueden ser los de agricultura, o los de justicia e interior, etc.) o Consejo Europeo (que reúne a los jefes de Estado y ministros de exteriores de los quince, más el presidente de la Comisión y un comisario). El Consejo es quien legisla y adopta las decisiones más trascendentes; pero las propuestas legislativas salen de la Comisión y, en lo que se refiere a la gestión de los asuntos comunitarios es ésta la que tiene todas las atribuciones.

La Comisión Europea ha ido haciendo intentos, desde 1985, para promover el desarrollo de una política comunitaria de inmigración. En ese año aprobó un documento llamado «orientaciones para una política comunitaria de la inmigración», y presentó el *Libro Blanco* sobre la realización del mercado interior, en el que también se proponía una política común de inmigración. En 1989 presentó una directiva (que el Consejo no aprobó) sobre política de asilo. Y ya con el Tratado de Maastricht en vigor siguió presentando propuestas sobre aspectos como el control de las fronteras exteriores, o la circulación de los ciudadanos de terceros países por el interior de la Comunidad.

El documento más importante de la Comisión en la materia que nos ocupa fue el que presentó en 1994 al Consejo y al Parlamento Europeo, con el nombre de «Comunicación sobre políticas de inmigración y derecho de asilo». En él se señalan los tres grandes temas que han de comportar políticas comunes para el avance de la integración europea: la cooperación con los países emisores para reducir la presión migratoria, el control de los flujos de entrada y la integración de los inmigrantes legales. Sobre el primero se dice que las presiones migratorias exigen una acción coordinada de la Unión y de sus Estados miembros en los ámbitos de la política exterior, de la política comercial y de la cooperación al desarrollo; señalando la necesidad de actuaciones comunes respecto a los países emisores, dirigidas al mantenimiento de la paz, el respeto de los derechos humanos, el desarrollo de una política comercial liberal, el buen uso de los fondos de ayuda al desarrollo, etc. Sobre el control de los flujos de entrada se dice que no debe comportar un intento de poner fin a toda forma de inmigración, y se señala la reagrupación familiar como un flujo de entradas que debe ser permitido; pero, en cambio, se añade que las políticas de admisión de inmigración laboral deben «seguir siendo restrictivas a corto plazo», e incluso rechaza que se fijen cuotas (cupos, contingentes) de entradas (75), decantándose así por el cierre de las vías legales de inmigración laboral.

(75) Punto 77 del documento.

Se mantiene, como no podría ser de otra manera, la posibilidad de entrada de solicitantes de asilo. Sobre ello se plantea un proceso de armonización, tanto en la definición que a quienes debe considerarse refugiados, como en los procedimientos del asilo. Se avanza en los criterios que ya vimos al analizar las políticas de asilo de los Estados europeos: detección de las solicitudes manifiestamente infundadas, procedimientos rápidos, etc., y sobre todo, se propone dar un mayor desarrollo al sistema de *protección temporal*, avanzando en la coordinación para decidir en qué casos puede ser necesaria, durante cuánto tiempo y qué derechos se otorga a los protegidos.

La lucha contra la inmigración ilegal se plantea como tema de primera importancia, indicando que no es suficiente con la política de expulsiones, sino que se requieren también otras medidas: intercambio de información sobre las rutas de los traficantes, mayor control de las fronteras exteriores, identificación de las personas en situación irregular, etc. Se indica también la conveniencia de reducir las ayudas sociales a estas personas por lo que pueden suponer de «invitación a la residencia ilegal»; aunque, por otra parte, se dice que el trato que se los ha de dar debe ser ajustado a la protección de los derechos humanos, y se señala la conveniencia de que todos los Estados ratifiquen el Convenio de la ONU sobre los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias.

Como vemos, el documento de la Comisión se aparta poco de las líneas que caracterizan a las políticas que ya vimos de los Estados; pero tiene una última parte dedicada a las propuestas para la integración «de los inmigrantes legales», lo que —a pesar de la restricción que implica limitarlas a «los legales»— constituye su parte más positiva. Se hace una apuesta clara por la integración social y por la equiparación de los derechos de las personas inmigradas a los de la población autóctona; se señala que debe avanzarse hacia la libre circulación de los ciudadanos de terceros países en todo el espacio de la Comunidad Europea; se plantean medidas para mejorar las condiciones económicas y socioculturales que afectan a la población inmigrada; se reclaman acciones contra la discriminación racial; etc. Lo remarcable es que éste es uno de los pocos documentos —tanto de la Comisión como del Consejo— en los que se hacen propuestas en favor de la integración social y de la equiparación de derechos; en otros documentos posteriores ya no se insistirá tanto en estos temas y sí se seguirá insistiendo, en cambio, en los aspectos restrictivos.

Un nuevo documento importante de la Comisión Europea aparece a mediados de 1997, dos años antes de que entrase en vigor el Tratado de Amsterdam y, por tanto, cuando aún tenía las competencias muy limitadas para hacer propuestas en materia de normativa europea de inmigración. El documento era una propuesta que hacía al Consejo para establecer un *Convenio sobre admisión de nacionales de terceros países*. El texto no trataba sólo de las condiciones de entrada, sino que se refería también a muchos otros aspectos, como los permisos de residencia, su

renovación, la reagrupación familiar, etc.; se parecía mucho a cualquiera de las leyes de extranjería de los Estados y constituía, por tanto, un primer intento de establecer una normativa europea de inmigración. El Consejo no llegó a aprobarlo, pero se trata de un documento importante, por ser el primer intento de concretar la política europea de inmigración en forma de normativa jurídica, y por el hecho de que durante los años posteriores, 1998 y 1999, siguiera utilizándose en el debate institucional. Nos detendremos por tanto en el análisis de sus contenidos.

Decíamos que se asemeja a muchas de las leyes de extranjería vigentes, pero no sólo por tratar los asuntos ordinarios de permisos de residencia, trabajo, estancia para estudios, reagrupación familiar, etc., sino también porque todo ello no está guiado por el objetivo de la integración social de la población inmigrada. Podría decirse que todo lo que la Comisión había señalado sobre integración en el documento de 1994 fue olvidado cuando se trató de concretar las cosas en forma de normativa. Podemos ejemplificar lo que decimos repasando algunos de los aspectos de la propuesta de la Comisión.

La regularización de los inmigrantes en situación irregular ya no podría realizarse, por muchos años que estas personas llevasen en tal situación, puesto que se dice taxativamente que las solicitudes de permiso inicial sólo se pueden tramitar desde el país de origen (extracomunitario). Esto es muy regresivo pero no nos sorprende, teniendo en cuenta la cruzada que se viene librando contra la «inmigración ilegal». Pero veamos qué pasa con «la legal». La estabilidad en la residencia de los que se hallan residiendo legalmente queda dañada cuando se fijan los criterios para la renovación de los permisos: hasta que no se dispone del permiso duradero (permanente), que se logra entre los cinco y los diez años de residencia, no se puede cambiar el motivo de la concesión (por ejemplo, pasar de trabajo por cuenta ajena a trabajo por cuenta propia), lo que implica una rigidez en las renovaciones que abocaría a buen número de personas a la irregularidad después de haber estado en posesión de la residencia legal. La dificultad para mantener la residencia se agrava cuando además se añade que los inmigrantes quedan afectados, de forma escalonada, por la *preferencia nacional* en el empleo, incluyendo en la preferencia a ciudadanos de la Unión, a los residentes de país tercero que «ya pertenecen al mercado regular de trabajo» y a los residentes de carácter duradero. Aparece la posibilidad de denegar la renovación de un permiso cuando haya otros demandantes de empleo mejor situados en el orden de preferencias.

La residencia permanente se incluye con el nombre de duradera, pero, a diferencia de las legislaciones de varios países en los que se obtiene en torno a los cinco años, en esta propuesta se requiere haber residido durante cinco años y contar con un permiso de residencia para otros cinco más. Y lo que es más importante, no se da ningún paso hacia la concesión de la libertad de circulación a estos residentes de carácter duradero (en el capítulo próximo explicamos lo que se ha de entender por libertad de circulación en la Unión Europea) al delimitar claramente la

residencia como exclusiva de un único Estado miembro; ni tampoco se hace ninguna referencia a la concesión del derecho de voto en elecciones municipales y europeas a esos mismos residentes duraderos. La parte más positiva del texto es la referida al derecho a la reagrupación familiar, que se sitúa en la línea de las legislaciones más avanzadas.

En conjunto, constituye una normativa de carácter aún más restrictivo que muchas de las leyes de extranjería de los Estados miembros, lo que nos obliga a afirmar que en la elaboración de esa propuesta la Comisión no estuvo a la altura de las demandas que, en los últimos años, se habían venido haciendo para mejorar los derechos de la población inmigrada. Puede concluirse que las posturas de la Comisión Europea en materia migratoria no han diferido mucho de las que han predominado en los gobiernos de los países europeos y, en muchos aspectos, parecen haberse alineado con las tendencias más restrictivas de éstos. La comunitarización del asilo y la inmigración acabará dejando en manos de la Comisión las iniciativas legislativas, lo que comportará más transparencia y más participación democrática, pero está por ver si ello va a suponer grandes giros en las políticas sobre estos asuntos. Más adelante veremos las propuestas que la Comisión hizo en 1999 y 2000, después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam —mayo 1999— y de la celebración de la Cumbre de Tampere —octubre de 1999— dedicada a establecer una estrategia europea en inmigración y asilo.

Los debates en el Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo no dispone de las mismas funciones legislativas que tienen los parlamentos de cada país. Tales funciones en la Unión Europea están repartidas entre el Parlamento y el Consejo, siendo más importantes las de este último, si bien, el Parlamento tiene derecho de veto sobre algunas cuestiones, comparte con el Consejo la decisión última en ciertas materias y sus decisiones son de gran trascendencia en cuestión de presupuestos. Nace en 1961 —aunque es sucesor de la Asamblea Parlamentaria Europea nacida en 1951— y desde 1979 sus miembros (ahora 626) son elegidos por sufragio universal. Su participación en el proceso legislativo está centrada en la exigencia de que emita dictamen sobre las propuestas legislativas de la Comisión, pero además puede sugerirle iniciativas y tiene otras atribuciones como la aprobación de los presupuestos o el nombramiento del Defensor del Pueblo europeo.

Desde el Acta Única Europea —junio de 1987— existe un procedimiento de cooperación en la toma de decisiones entre el Parlamento y el Consejo, que ha incrementado la capacidad legislativa del Parlamento. Esta capacidad fue ampliada por los Tratados posteriores (Maastricht y Amsterdam) al introducirse un procedimiento de codecisión por el que se requiere, en determinados ámbitos, que las decisiones sean tomada conjuntamente entre el Parlamento y el Consejo. Lamentable-

mente este no ha sido el caso de los ámbitos de justicia e interior; pero sobre ellos el Parlamento debe ser informado y consultado cuando se toman decisiones importantes, y también tiene capacidad para hacer preguntas y formular recomendaciones.

Los debates y resoluciones realizadas por el Parlamento Europeo sobre las propuestas de la Comisión o del Consejo, o por iniciativa propia, en materias de inmigración y de asilo, antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, han sido simples opiniones que el Consejo no estaba obligado a tomar en consideración. Aun así, el Parlamento ha ido tratando estos temas y se ha distinguido por ser la institución europea que ha mantenido posiciones más favorables a los derechos de los inmigrantes y solicitantes de asilo. Por ejemplo, cuando se elaboró la lista de países a cuyos ciudadanos debía exigirse visado, el Parlamento Europeo exigió transparencia y publicidad para la determinación de los países que estarían en la lista, y pidió que no hubiese nuevas inclusiones. Pero, quizás por este tipo de posicionamientos, el Consejo ha tratado de que el Parlamento tuviese poca intervención en estos asuntos, y en ocasiones ni siquiera ha sido invitado a emitir opinión (como ocurrió con las resoluciones del Consejo de Ministros de Justicia e Interior de junio de 1994 de las que hablaremos en el siguiente punto).

De los debates más recientes del Parlamento Europeo destacaremos el que se hizo sobre el documento de la Comisión Europea al que ya hemos hecho referencia (la propuesta de Acto del Consejo por el que se establece el *Convenio relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros*) pues, aunque este documento no llegó a aprobarse, su debate en el Parlamento Europeo resulta clarificador sobre las posiciones que se mantienen en materia de inmigración. El documento fue presentado al Parlamento Europeo el 8 de diciembre de 1997, y el primer debate sobre el mismo se hizo el 13 de julio de 1998. En ese intervalo, la Comisión de Libertades Políticas y Asuntos Interiores del Parlamento Europeo (en adelante, Comisión de Libertades) había emitido un informe sobre el texto que fue utilizado como documento base en las discusiones.

La Comisión de Libertades planteó un conjunto de enmiendas al texto de la Comisión Europea. Enmendó la exigencia de que en la renovación de un permiso de residencia se haya de mantener el mismo trabajo por el que se obtuvo el permiso inicial. Enmendó la limitación que se establecía para obtener permisos para trabajo en la venta ambulante u otros trabajos por cuenta propia si no se genera empleo para terceras personas. Introdujo mejoras importantes en la reagrupación familiar, pudiéndose reagrupar a compañeros o compañeras no legalmente casados y a ascendientes. Introdujo una mejora para la obtención de la residencia permanente (o duradera) reduciendo a cinco años el plazo de residencia legal exigible. Introdujo el derecho de voto en elecciones municipales para personas con residencia duradera, y propuso que se concediese a los residentes de carácter duradero la libertad de circulación que el Tratado de la Unión otorga a los ciudadanos co-

munitarios (si bien este último aspecto no quedó claro ya que después decía que el residente que se desplaza a otro país debe solicitar en él el permiso de residencia, con lo cual no se le está otorgando libertad de circulación).

No todo iba en esa dirección en el informe de la Comisión de Libertades, ya que dejaba sin enmendar otros aspectos importantes de naturaleza muy restrictiva contenidos en el documento de la Comisión Europea. No puso objeción al artículo que establecía, como única posibilidad para solicitar el permiso de entrada y la residencia, el tramitarlo desde el país de origen, y que, por tanto, cerraba las puertas a regularizar a las personas en situación irregular. Tampoco discutió el artículo que establecía la «preferencia nacional en el empleo» incluso para la renovación de los permisos. Ni enmendó otros aspectos, como los que restringían el derecho de los estudiantes a hacer trabajos remunerados. En conjunto, puede decirse que las enmiendas de la Comisión de Libertades introducían importantes mejoras al texto de la Comisión Europea, pero éstas se condensaban en lo referido a los derechos de las personas ya admitidas y con residencia legal, mientras que apenas se tocaban los aspectos relativos a la admisión de nuevos inmigrantes o a la regularización de quienes están en situación irregular.

El Parlamento Europeo rechazó, en esa ocasión (julio de 1998), pronunciarse sobre el texto de la Comisión Europea, y reclamó un nuevo informe a la Comisión de Libertades. El siguiente debate se produjo el 10 de febrero de 1999, y en él ya se logró una resolución parlamentaria que suponía la modificación en profundidad del texto de la Comisión Europea. De entrada se señalaba la provisionalidad del convenio que ahora se quería establecer, y se requería a la Comisión que, una vez estuviese en vigor el Tratado de Amsterdam, presentase nuevas propuestas, una sobre admisión y otra distinta sobre los derechos de los residentes legales extracomunitarios.

En ese segundo debate del Parlamento Europeo se adoptaron algunas resoluciones interesantes, como por ejemplo la que señalaba que en los países en los que se aplica un sistema de contingentes para otorgar nuevos permisos no debe aplicarse también la «preferencia nacional», y que allá donde se aplica la «preferencia nacional» debe haber sistemas de control sobre la misma para no producir inseguridad jurídica a los inmigrantes (76). Pero se mantenían algunas de las posturas restrictivas que mencionábamos antes, como la de limitar la posibilidad de regularizaciones para documentar a los irregulares. También se rechazó una propuesta que se había hecho para la concesión del derecho a la libre circulación de los residentes extracomunitarios a partir de los cinco años de residencia. En esto, el Parlamento Europeo apostó por mantener uno de los aspectos discriminatorios más graves que sufren los inmigrantes (hablaremos de ello en el siguiente capítulo).

(76) En muchos países, España por ejemplo, la ley contiene ambos sistemas de restricción para los permisos de trabajo.

Dejando ya a un lado los debates sobre ese documento de la Comisión, cabe señalar que el Parlamento Europeo ha adoptado también resoluciones más generales sobre los temas que nos ocupan. Es remarcable la insistencia con la que ha venido reclamando a todas las instituciones de la Unión la aceleración de los procesos que han de dar lugar a la plena libertad de circulación (para los ciudadanos europeos). En febrero de 1999 planteó la conveniencia de no agotar el plazo de los cinco años, para que los temas relacionados con la libre circulación (entre ellos el asilo y la inmigración) se resuelvan por el procedimiento comunitario de la codecisión, y pidió a la Comisión que hiciese uso activamente del derecho de iniciativa que el Tratado de Amsterdam le otorgaba (77). En la misma sesión parlamentaria el Parlamento Europeo también aprobó una importante resolución relativa al estatuto de refugiado (78). Con ella, el Parlamento hacía su propia valoración sobre la evolución que estaban sufriendo las políticas de asilo y reclamaba una armonización comunitaria en este tema. Reafirmaba el valor de la Convención de Ginebra como base para esta política, y hacía explícita la necesidad de extender su interpretación a la persecución de las personas por su sexo —en particular de las mujeres— dándoles la condición de refugiadas que establece la Convención de Ginebra.

El Parlamento criticaba, en esa resolución, los acuerdos que el Consejo había ido adoptando, que habían llevado a «una interpretación restrictiva de la Convención de Ginebra por parte de los Estados miembros». Terciaba sobre el debate de si la Convención de Ginebra puede aplicarse a personas perseguidas por agentes no estatales, definiendo claramente que debe hacerse «en los casos en que el propio Estado sea incapaz de proteger a sus nacionales». Se pronunciaba también sobre la evolución que se está dando hacia una protección más precaria que la que establece la Convención, si bien afirmaba que debe preverse el establecimiento de una «protección complementaria» para las personas que, sin poder beneficiarse del estatuto de refugiado en el sentido de la Convención, no puedan retornar a su país por situaciones de riesgo. Por último, destacaremos también que reclamaba, para quienes ven denegada su solicitud de asilo, la posibilidad de apelar con efectos suspensivos que eviten la expulsión o devolución a la frontera. En definitiva, el Parlamento Europeo dio apoyo, con esta resolución, a las demandas más importantes que se están haciendo desde las organizaciones de apoyo a los refugiados, frente a las tendencias restrictivas de las políticas de asilo de los Estados. Con ello lo que podemos apreciar es que el Parlamento muestra mayor disposición a adoptar posiciones claras y progresistas en materia de asilo que la que muestra en materia de inmigración.

Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Parlamento ha adquirido mayores funciones en inmigración y asilo. Durante los primeros cinco años

(77) Resolución A4-0034/99. Parlamento Europeo 11-2-99.

(78) Resolución A4-0450/98. Parlamento Europeo 10-2-99.

aún no funcionará el sistema de codecisión, pero su informe sobre cualquier propuesta de la Comisión o de un Estado miembro será preceptivo. Esto no quiere decir que se haya de tener en cuenta (aunque cabe esperar que tenga cierta influencia), pero tal informe será un paso inexcusable, lo que supone que mientras el Parlamento no lo emita no se podrá concluir el proceso legislativo. Ello constituye un arma en manos del Parlamento, ya que podrá retrasar la toma de decisiones mientras no obtenga ciertas garantías de que sus propuestas van a ser tenidas en cuenta. Como algunos han señalado (Chopin y Niessen, 1998: 15), es un arma de doble filo, porque el Consejo puede no estar muy interesado en avanzar deprisa en algunas materias; pero en otras —por ejemplo, en cuestiones de visados— hay verdadero interés de los gobiernos en concluir la armonización, y ahí el Parlamento podrá presionar sobre el Consejo amenazando con retrasar las decisiones.

Las posturas y decisiones del Consejo

El Consejo (79), como decíamos más atrás, es el principal legislador comunitario. Esta tarea se la reparte con el Parlamento Europeo, pero en muchos asuntos las facultades legislativas del Consejo son superiores a las del Parlamento. En esta forma de legislar es donde reside lo que se ha llamado *déficit democrático* de la Unión Europea. El Consejo puede adoptar decisiones importantes sin que el Parlamento Europeo tenga posibilidades de control sobre ellas; y tampoco los parlamentos nacionales podrán controlarlas ya que «éstos no pueden aprobar legislación relativa a temas comunitarios, y, además, deben ejecutar la legislación comunitaria en su caso» (Closa, 1997: 66). De ahí que muchas decisiones del Consejo acaben escapando a todo posible control de los representantes elegidos; algo que sólo podría resolverse dotando de mayores poderes al Parlamento Europeo.

La legislación de la comunidad tiene forma de reglamentos o de directivas; los primeros son leyes directamente aplicables en todo el territorio de la Unión Europea, que no requieren del desarrollo de otras leyes nacionales para ser efectivos, y las segundas son leyes que requieren de otras leyes nacionales para fijar la forma en que se aplican en cada Estado. Es el Consejo quien adopta los reglamentos y las directivas, respetando el proceso previo de codecisión o consulta —al Parlamento Europeo— adecuado a cada caso. No obstante, los reglamentos y directivas nacen como propuestas de la Comisión Europea, por lo que el papel de ésta en el proceso legislativo es también destacado.

(79) La terminología comunitaria se refiere al Consejo como si se tratase de un único organismo, cuando, en realidad, hay tantos Consejos como temáticas se tratan a nivel comunitario. En cada caso, el Consejo reúne a los ministros de los Estados miembros correspondientes al tema de que se trate. En este libro hablaremos el Consejo refiriéndonos siempre al Consejo de Ministros de Justicia e Interior, que es el que trata los temas de la inmigración y el asilo.

Esto funciona así en todos los asuntos que están comunitarizados (los del primer pilar); pero en los del tercer pilar —donde estuvieron los temas de la inmigración y el asilo hasta mayo de 1999— el Consejo actúa más como órgano intergubernamental que como institución comunitaria. De ahí que apenas existan reglamentos ni directivas en lo que se refiere a normativa de inmigración o de asilo, y se disponga, en cambio, de resoluciones y recomendaciones del Consejo a los Estados miembros, y casi todas referidas a la admisión de ciudadanos de terceros países y el control de las fronteras.

Con el Tratado de Amsterdam cambia la ubicación de esos asuntos y se abren las posibilidades de desarrollo de normativa comunitaria de asilo e inmigración. A la vista de esto, empieza a plantearse la conveniencia de que el Consejo defina las líneas generales que deberán guiar ese proceso legislativo. Nace así, en julio de 1998, un primer documento de definición general de estrategia propuesto por la Presidencia del Consejo Europeo (ejercida en ese semestre por Austria), que pretendía sentar las bases para el desarrollo de las políticas de inmigración y asilo. A este documento nos referiremos enseguida, pero antes veamos qué había hecho el Consejo con anterioridad al Tratado de Amsterdam (80).

Un estudio de Sarah Collinson sobre resoluciones adoptadas por el Consejo, destaca las adoptadas en materia de reagrupación familiar, expulsión de extranjeros y limitaciones en la admisión de extranjeros por motivo de empleo, además de la política común de visados adoptada por el Consejo a propuesta de la Comisión. Sobre reagrupación familiar, el Consejo intentó, en junio de 1993, armonizar las políticas de los distintos Estados, aunque sólo logró acordar algunas medidas —que ya aplicaban muchos países— situadas en la línea de restringir la reagrupación, como fue la exigencia de medios económicos, vivienda y seguro sanitario para los familiares a reagrupar, o la imposición de un tiempo de espera para adquirir el derecho a solicitar la reagrupación de los familiares. En materia de expulsión, el Consejo la recomendó para los inmigrantes en situación irregular y tomó algunos acuerdos sobre documentos de viaje de las personas que se expulsa. Y sobre admisión de trabajadores de terceros países lo que el Consejo recomendó, en junio de 1994, fue que ello se considerara muy excepcional, es decir, que se fuese muy restrictivo en este asunto; inclinándose por la opción de aceptar sólo trabajadores de temporada o personal cualificado «indispensable» para las empresas (algo claramente referido a los técnicos y directivos de empresas extranjeras) (Collinson, 1995: 8, 9). Pocas resoluciones, aunque, como vemos, en una línea muy clara de rechazo a la inmigración y de prestar muy poca atención a la integración de las poblaciones inmigradas en la sociedad europea.

(80) Hasta que los asuntos de la inmigración y el asilo no acaben de comunitarizarse y las decisiones empiecen a tomarse por los habituales procedimientos comunitarios, será el Consejo el que tome todas las decisiones y continuará haciéndolo por unanimidad.

Al inicio de su mandato semestral —segundo semestre de 1998— la presidencia austriaca de la UE presentó su propuesta para definir las líneas maestras de lo que debería ser una nueva política de inmigración y de asilo de la Unión. Tras las resoluciones adoptadas en 1994 no se habían producido otras de importancia, y lo que ahora se pretendía era dar un paso más en la definición de una estrategia que permitiese después la concreción de normativas sobre inmigración y sobre asilo. En este documento se insistía en que había que cuestionarse la utilidad de mejorar por separado las legislaciones nacionales —aunque fuese de forma coordinada— y debía avanzarse hacia una normativa europea.

El documento es un buen ejemplo de la opción insolidaria y egoísta hecha por algunos gobiernos y determinados sectores políticos y sociales de la Europa comunitaria cuando se tratan los temas de la inmigración y el asilo. De la presidencia austriaca ciertamente no podía esperarse una propuesta muy distinta de la que hizo, ya que Austria es uno de los países de la Unión Europea que en su legislación da peor tratamiento a la población inmigrada y a las minorías étnicas; tanto por lo que se refiere a la legislación de extranjería, como por lo que se refiere a la ausencia de legislación contra la discriminación racial que sufren inmigrantes y minorías étnicas (muy especialmente los gitanos).

El documento austriaco no llegó a ser aprobado en 1998, pero siguió utilizándose como texto de trabajo en 1999, y vale la pena que nos detengamos en sus contenidos para ver por dónde van las cosas en los temas que estamos tratando. En este documento se vuelve a proponer una política restrictiva con la inmigración, y se explica por qué ha de ser así. Se dice que las áreas pobres del mundo continúan en un dramático declive; que la situación en África es ahora mucho peor que hace una década; que la explosión del desempleo en el Tercer Mundo es creciente; etc. Y después de este análisis, la conclusión no es que debe repartirse mejor la riqueza, o algo de este tipo; lo que se concluye es que hay que reconsiderar la política de asilo para detener la entrada de refugiados, y que la presión migratoria obliga a concentrarse en las medidas restrictivas (punto 16 del documento austriaco). Es decir, como el resto del mundo está cada vez peor, nosotros hemos de reforzar los muros de nuestra fortaleza. También se dice en el documento que cada año cien millones de personas migran a los grandes centros metropolitanos y que la inmigración total que se dirige a los países occidentales es de más de millón y medio de personas por año; creciendo, dentro de esta cantidad, la proporción de los «inmigrantes ilegales». Se habla de esta proporción, sin observar que son las restricciones a la entrada legal lo que lleva al aumento de la proporción de entradas ilegales. Como tampoco se observa que millón y medio de personas, frente a esos cien millones que —según el documento— migran cada año en el mundo, no justifican las fuertes restricciones de los países occidentales.

Se propone en ese documento un replanteamiento de la política de asilo, cosa a la que nos referiremos luego, y una política restrictiva de inmigración. La lucha con-

tra «la inmigración ilegal» es el aspecto en el que más se insiste a lo largo de todo el texto. Se utiliza la expresión de «tolerancia cero» para los inmigrantes que han entrado de forma ilegal, planteándose que tal entrada no se vea premiada en ningún sentido, lo que supone una apuesta contra su regularización y contra su acceso al mercado laboral o a los servicios sociales (en el punto 92 se dice que se ha de «conseguir que resulte poco atractivo violar la normativa legal de inmigración» y para ello no se les ha de conceder ningún tipo de ayudas sociales). Sin embargo, nada se dice sobre la conveniencia de revisar los cauces legales de entrada, cuya inaccesibilidad está dejando prácticamente como única posibilidad la de las vías ilegales.

Se habla de establecer contingentes anuales de entradas a nivel de la Unión Europea, en lugar de hacerlo por países de forma descoordinada. Esto es positivo porque se aleja de cualquier pretensión de inmigración cero (que en el documento se reconoce explícitamente como inviable), pero no queda claro qué contenido se quiere dar a esos contingentes (si van a ser básicamente para restringir las entradas por reagrupación familiar, como ocurre en Austria, o van a tener mayor amplitud), ni se explican cómo se abrirán las vías de entrada legal para hacer efectivos tales contingentes.

La necesidad de desarrollar políticas de integración social «de los inmigrantes legales» aparece en el documento, pero ni se enfatiza ese aspecto ni se desarrollan los contenidos que eso ha de tener. En cambio, se concreta mucho más lo referido a la lucha contra la «inmigración ilegal», hablando, por ejemplo, de procedimientos rápidos de expulsión, o de impedir su acceso al mercado laboral.

A pesar de todo lo dicho hasta aquí, en el documento de la presidencia austriaca también se plantean cosas más positivas, como la conveniencia de ampliar la cooperación al desarrollo con los países de los que procede la inmigración que está viniendo a Europa. Se dice que sólo con controles de frontera no se evitará la inmigración y que hay que apostar por el desarrollo de los países que nos envían los inmigrantes. Aunque también se añade que la cooperación deberá condicionarse a que el país emisor de emigrantes colabore en las cuestiones de control de fronteras, visados, etc. Pero, más allá de lo que pueda resultar de esta propuesta de cooperación al desarrollo, el documento en su conjunto es una invitación a acentuar las políticas policiales de extranjería. Si la crítica fundamental que venimos haciendo a la mayor parte de las normativas de extranjería es que se trata de leyes policiales, en las que el control de las fronteras y otros aspectos de este tipo están muy por encima de las medidas de acogida e integración social de las personas inmigradas, lo único que podemos concluir de la propuesta austriaca es que pretende llevar la política de inmigración hacia posiciones aún más policiales.

El documento austriaco no prosperó en los primeros debates. En septiembre de 1998 fue analizado por el Comité K.4 que lo devolvió a sus autores para que

fuese enmendado. La segunda versión del documento fue también devuelta tras la reunión de ministros de Justicia e Interior celebrada en octubre; y una tercera versión aparecida en noviembre tampoco fue aprobada antes de finalizar el período de presidencia austriaca. Finalmente, en la reunión del Consejo Europeo con la que finalizaba esta presidencia, celebrada en Viena el 11 y 12 de diciembre de 1998, nada se decidió sobre la propuesta en cuestión. El documento, sin embargo, quedó como propuesta para continuar trabajando en 1999.

Por lo que se refiere a las decisiones más recientes del Consejo en materia de asilo, cabe destacar primero la de junio de 1995 sobre garantías de los procedimientos de asilo. Con esta resolución se pretendía que todos los países de la Unión Europea ofreciesen garantías similares. Por ejemplo, todos debían disponer de medios para que los solicitantes de asilo pudiesen realizar su solicitud, todas las solicitudes debían ser examinadas, etc. Se pretendía que unos países no cargasen con la inoperancia de otros en este tema, lo que podía provocar que los refugiados se dirigiesen preferentemente a unos países determinados. Pero ello no implicó armonización de los procedimientos; «los trámites para el asilo, y la designación de la autoridad responsable del examen de las solicitudes, continuaban siendo decisión de cada Estado» (Collinson 1995: 26). Una mayor armonización ha sido siempre el deseo manifestado por los Estados en los últimos años, pero las discrepancias entre ellos lo han impedido.

También se adoptó, en ese mismo Consejo, el criterio de repartir más «la carga» del asilo entre todos los países de la Unión Europea. El Estado alemán estaba especialmente interesado en adoptar algún tipo de resolución que obligase a los demás países a acoger un porcentaje mayor de los refugiados que llegan a los países de la Unión, ya que la mayoría de ellos son acogidos en Alemania, o a repartir la carga económica que suponen los refugiados. La resolución, sin embargo, fue muy ambigua, limitándose a contemplar el reparto del coste que supone la atención a los desplazados por situaciones de crisis; reparto que tendría en cuenta los esfuerzos hechos por los Estados miembros en la resolución de aquella crisis, y la situación económica y social de cada uno de estos Estados. En definitiva, ni en la armonización de los procedimientos, ni en el «reparto de la carga», se avanzó gran cosa. Este último aspecto aún estaba en discusión en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior, celebrado en diciembre de 1998 y volvió a estarlo en los preparativos del Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, pero poco se avanzó antes de que, en 2000, se propusiese la creación del Fondo Europeo para Refugiados.

El documento ya mencionado de la presidencia austriaca —segundo semestre de 1998— contenía propuestas sobre asilo en la misma línea restrictiva de las que hacía sobre inmigración. Planteaba la necesidad de reconsiderar la política de asilo basándose en la afirmación de que los refugiados ya no huyen de regímenes autoritarios, sino que lo hacen de conflictos interétnicos o de regiones en

crisis del Tercer Mundo. Se afirmaba también que, como consecuencia de lo anterior, la Convención de Ginebra (de 1951) ya no es suficiente, pues está basada en la protección individual de las personas que huyen de persecución política. Frente a estas afirmaciones, las organizaciones europeas de ayuda a los refugiados respondieron que la mayor parte de los refugiados siguen hoy escapando de los regímenes autoritarios, y que, en cualquier caso, la Convención de Ginebra da protección suficiente, también para quienes huyen de conflictos interétnicos. Lo que estas organizaciones temían es que el cuestionamiento de la Convención de Ginebra fuese para «desarrollar instrumentos con menor fuerza vinculante y fundamento en los derechos humanos» (81). Efectivamente, lejos de aportarse en el documento austriaco propuestas para mejorar el acceso de los refugiados a los países de asilo y su seguridad jurídica, lo que hacía era insistir en que todos los esfuerzos deben centrarse en evitar la entrada de personas sin los requisitos legales establecidos (visados, etc.), así como en la conveniencia de agilizar las devoluciones o expulsiones de quienes no entren legalmente; planteando, incluso, que las devoluciones deben hacerse antes de que se inicie cualquier procedimiento legal (82). Tales planteamientos dejaban el derecho de asilo en situación muy precaria.

En el Consejo celebrado en Berlín en febrero de 1999 se insistió en el planteamiento de la «protección temporal» para hacer lo más cortas posible las estancias de los refugiados, remarcando también que el mantenimiento de los refugiados en zonas seguras de sus propios países debía ser la opción a tomar antes incluso de aceptarlos para una protección temporal. Pero tanto, el concepto del reparto de la carga como el de la protección temporal parecían perder terreno frente a un nuevo concepto, introducido por la representación holandesa, consistente en centrar los esfuerzos en evitar la salida de los refugiados de su país de origen. El punto de partida de este planteamiento está en el reconocimiento de que son unos pocos los países que emiten la mayor parte de los refugiados (se empezó hablando de Afganistán, Pakistán, Albania y alrededores, Marruecos, Somalia y Sri Lanka), y que lo que cabe hacer es tratar más con esos países.

La propuesta holandesa fue el punto de partida de lo que se fue haciendo a lo largo de 1999 y, concretamente, de los preparativos del Consejo Europeo de Tampere de octubre. Dado que además es en mayo de ese mismo año cuando entra en vigor el Tratado de Amsterdam, nos ha parecido interesante concentrar en un punto —el que viene a continuación— los pasos dados por las instituciones comunitarias, sea la Comisión o el Consejo, para situarnos en las perspectivas que se han abierto a partir de 2000.

(81) Ver el documento del Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE), hecho en respuesta al texto de la presidencia austriaca.

(82) Punto 92 del documento austriaco.

Entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Consejo Europeo de Tampere

A finales de 1998 se puso en marcha la creación de un nuevo comité de enlace entre la Comisión Europea y el Consejo. El gobierno holandés propuso la creación de lo que denominó «grupo de trabajo de alto nivel en asilo e inmigración», o también «*cross-pillar task force*», que quedaría formado por funcionarios de alto nivel tanto de la Comisión como del Consejo. Este grupo de trabajo debía presentar sus primeras conclusiones al Consejo en marzo de 1999 y las propuestas definitivas al Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) de los días 15 y 16 de octubre. En la propuesta del gobierno holandés se señalaban ya algunas líneas de trabajo, y el esfuerzo principal parecía querer centrarse en las relaciones con los países emisores de los refugiados y los migrantes. Se proponía estudiar qué pasa en esos países; qué posibilidades hay de mejorar la cooperación económica con ellos; que posibilidades existen de llegar a acuerdos de readmisión de sus nacionales; etc.

El primer documento sobre el que se trabaja (de diciembre de 1998) se denominó «Plan de Acción del Consejo y la Comisión para implementar las previsiones del Tratado de Amsterdam sobre un área de libertad, seguridad y justicia». De entrada muestra una clara voluntad de que haya una estrecha cooperación entre la Comisión y el Consejo en la definición de la política en estas materias. Plantea, además, una nueva periodificación de los objetivos a alcanzar, señalando algunos para un primer período de dos años, una vez esté en vigor el Tratado de Amsterdam, y otros para el plazo de cinco años (que es el mismo que el tratado había fijado). Para los dos primeros años prevé desarrollar, sobre todo, las medidas de control de la inmigración: combate contra la inmigración ilegal; mejora de las posibilidades de expulsión (con los acuerdos de readmisión con terceros países); mayor concreción de la lista de países para cuyos ciudadanos se exige el visado de entrada; etc. En ese mismo plazo, las medidas en asilo se centrarán en aspectos como: repartir la «carga» entre los Estados; hacer más efectiva la Convención de Dublín; reducir la duración de los procedimientos; etc.; así como iniciar el estudio de las posibilidades de establecer un procedimiento europeo de asilo. Como vemos, aparte del último aspecto señalado, todo lo demás es más de lo mismo, es decir, no se aparta de las líneas restrictivas características de las políticas de inmigración y de asilo.

Para el plazo de cinco años prevé la preparación de lo que ya podría ser una normativa europea de extranjería: «Normas sobre las condiciones de entrada y residencia, y estándares sobre procedimientos de los Estados miembros para la concesión de permisos de residencia, incluyendo los de reagrupación familiar». También en el plazo de cinco años se propone la determinación de los derechos y condiciones de los residentes legales. Hay que señalar que se abre la posibilidad de otorgar el derecho a la libre circulación a los residentes extracomunitarios, al plantear que tal cuestión, aunque no estaba contenida en el Tratado de Amsterdam, podrá discutirse para estudiar sus posibilidades.

El Plan de Acción fue criticado por el Parlamento Europeo, no tanto por la conveniencia de implementarlo, que el Parlamento vio acertada, como por el hecho de que se estableciese sin consulta previa al propio Parlamento ni a los agentes sociales. Un informe de la Comisión de Libertades del Parlamento Europeo señalaba que el Plan «no sería creíble sin el impulso y el apoyo de las fuerzas políticas a nivel nacional y europeo... y la participación en el debate de las fuerzas vivas y los agentes en este ámbito» (83).

En marzo de 1999 la Comisión Europea presenta una propuesta «para establecer unas normas comunes sobre los procedimientos de asilo». La presenta como un documento de trabajo para el debate, señalando que tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam —que se produciría dos meses después— propondría una directiva al respecto (o lo que el documento llama «un instrumento jurídico comunitario vinculante»). El texto se refiere sólo al asilo, lo que nos parece correcto para avanzar hacia normativas específicas de inmigración y de asilo que no creen confusión entre ambos aspectos, y tiene la virtud de definirse sobre todos los temas que se relacionan con el asilo.

La Comisión plantea en este texto la duda entre establecer un sistema de asilo único a escala europea, que elimine los sistemas nacionales, o una normativa más abierta que obligue a adaptar las leyes nacionales a los mínimos establecidos en ella. Su propuesta es comenzar por esta segunda opción. Las prácticas de los distintos Estados sobre devolución a tercer país seguro son puestas en entredicho por la Comisión, señalando que deben adoptarse medidas adicionales para que se den con ciertas garantías. Propone, entre otras, que se establezcan contactos con esos países terceros para garantizar, no sólo que el solicitante sea admitido, sino también que su solicitud de asilo sea estudiada —ya que no lo ha sido en el Estado que lo devuelve— y que halle la protección adecuada. La Comisión también encuentra disparidades entre los distintos Estados a la hora de valorar las pruebas que deben permitir admitir y conceder una solicitud de asilo, y plantea la necesidad de fijar criterios para que «los solicitantes de asilo reciban la misma respuesta con independencia del Estado miembro que haya estudiado su solicitud». Y por último, también encuentra diferencias en cómo los distintos Estados han aplicado el concepto de país seguro, así como en la lista de países que cada Estado miembro considera seguros.

En mayo de 1999 entra en vigor el Tratado de Amsterdam. La Comisión se ha dotado ya de un comisario que gobernará los asuntos de interior y justicia, del que depende una Dirección General relativa al espacio europeo de libertad, justicia y seguridad que gestionará las nuevas competencias que el Tratado le otorga en materia de inmigración y asilo. En el mismo mes de la entrada en vigor del tratado, la

(83) Informa de la Comisión de Libertades del Parlamento Europeo de 6 de abril de 1999. DOC-ES/RR/375/375846 PE229.987/B/def.

Comisión presenta su primera propuesta de reglamento haciendo uso de esas nuevas competencias. Se trata de un reglamento para establecer el *Eurodac*. La Comisión se estrena, no abordando temas relativos a los derechos y la integración social de las personas inmigradas, sino con propuestas de control policial (84). El *Eurodac* es un sistema «para la comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y otros extranjeros»; se pretende con él que todos los Estados miembros introduzcan las huellas dactilares de los solicitantes de asilo a fin de controlar que la solicitud no se haga en más de un Estado y de determinar el Estado responsable de analizarla; se pretende también controlar a todas las personas que son detectadas pasando la frontera de forma irregular, así como controlar a los «extranjeros presentes ilegalmente en los Estados miembros». La propuesta de reglamento desarrolla los mecanismos para llevar a efecto esos objetivos: una unidad central, controlada por la Comisión, para el almacenamiento y tratamiento de los datos; un proceso concreto para la toma y transmisión de las impresiones digitales; unos criterios sobre conservación y supresión de los datos; etc. En el Consejo Europeo de Tampere —al que nos vamos a referir enseguida— se instó a concluir lo antes posible la puesta en marcha del *Eurodac*. La segunda propuesta de la Comisión aparece ya a finales de 1999, y es una directiva sobre reagrupación familiar a la que nos referiremos luego.

Aparte de esos primeros pasos dados por la Comisión en el ejercicio de sus nuevas competencias, el primer evento de importancia que se produce tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam es el Consejo Europeo de Tampere, Finlandia, en los días 15 y 16 de octubre del mismo año 1999. Este Consejo había sido propuesto un año antes para avanzar en el desarrollo de políticas comunes en inmigración y asilo, y para abordar otros temas relativos a «la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea». La presidencia finlandesa aporta, en el mes de julio, un documento para su preparación en el que se empieza señalando que «el Consejo Europeo de Tampere ofrece una oportunidad única para que los Jefes de Estado y Gobierno reafirmen la prioridad que conceden al desarrollo de la Unión Europea como espacio de libertad, seguridad y justicia», para decir después que «el debate debería centrarse en cuestiones clave en los campos de la inmigración y del asilo, la lucha contra la delincuencia transfronteriza y el establecimiento de un espacio judicial europeo». Como vemos vuelven a tratarse conjuntamente los asuntos de la inmigración con los de la delincuencia.

En cuanto al asilo se apunta la idea de avanzar hacia «un sistema único europeo», para el que debería precisarse «un núcleo de principios» que «más tarde se traduciría en medidas específicas». El establecimiento de la Unión Europea como «área única en materia de asilo y protección» no se plantea en el horizonte inme-

(84) En descargo de la Comisión puede decirse que el *Eurodac* había estado ya en el orden del día del Consejo desde un año antes, y éste había reclamado una propuesta rápida.

diato, pero sí la armonización de los procedimientos y los elementos que acompañan a la condición de refugiado. Por lo que se refiere a la inmigración la idea central sigue siendo la lucha contra la inmigración ilegal, para la que deberá cooperarse con los lugares de origen en temas como «la compilación de información y la prestación de ayuda para mejorar los controles»; pero también se habla de integración «de los inmigrantes legales» y de «equiparar más aún los derechos de los inmigrantes legales a los de los ciudadanos de los Estados miembros»

Como vemos, en la preparación del Consejo de Tampere sólo se apuntaban criterios generales en la misma línea de lo que ya se venía diciendo, pero se precisaban poco estos criterios, y por tanto, no se daban pasos concretos hacia las normativas europeas en inmigración y asilo. Lo más concreto que se elaboró fueron los *planes de acción* preparados por el grupo de funcionarios de alto nivel, para varios de los países que actualmente son emisores de flujos migratorios; estos planes se presentaron como un tema importante del Consejo de Tampere. Se propusieron para Albania, Afganistán, Iraq, Somalia, Sri Lanka y Marruecos (éste introducido a última hora a propuesta de España). En cada uno de los planes se hace el análisis sobre la situación que se da en el país y los motivos que están originando la salida de flujos importantes de migrantes o solicitantes de asilo, para plantear a continuación algunas propuestas dirigidas a reducir esos flujos. Es remarcable que se reproduce, en cierta forma, el mecanismo de razonamiento que caracterizó al documento de la presidencia austriaca que vimos en otro apartado; nos referimos a que, al analizar la situación del país de que se trate, se señala lo dramática que es (por ejemplo, en el documento sobre Afganistán se habla de las ejecuciones sumarias, del orden opresivo, de la brutalidad de la policía religiosa, de las ejecuciones públicas por adulterio, y se dice además que el gobierno de ese país no puede garantizar la seguridad de las personas) pero la conclusión de este análisis no es que deba darse mayor acogida a los refugiados que procedan de esos países, sino que deben tomarse mayores medidas para frenar su llegada puesto que la situación descrita indica que van a seguir viniendo.

Entre las medidas que se plantean, las más positivas son las que se refieren a la necesidad de una mayor cooperación económica para favorecer el desarrollo de esos países. También se apunta la necesidad de campañas de información para hacer ver a los aspirantes a la migración que no les va a resultar nada fácil establecerse en Europa, y advertirles de los riesgos que corren al ponerse en manos de las mafias que organizan el trayecto migratorio. Pero las medidas más concretas se refieren a los impedimentos que deben ponerse para que los migrantes no lleguen a la Unión Europea. En el plan de acción sobre Afganistán se dice que los refugiados afganos deben quedarse en el primer país de tránsito, lo que se refiere a Irán y Pakistán, y para ello Europa tendrá que dar apoyo a los programas de acogida que ACNUR tiene en esos países; también se señala la necesidad de establecer acuerdos de readmisión —con los mismos países— que permitan devolver a quienes hayan logrado llegar a la Unión Europea. Conviene decir aquí que según el in-

forme SOPEMI de 1998 ningún país de la Unión Europea recibe flujos de afganos que merezcan mención en las tablas de dicho informe, y que el número de solicitantes de asilo afganos que hay en la Unión Europea es de 17.300, frente a 1.200.000 que hay en Pakistán y 1.400.000 que hay en Irán (85).

Algo parecido puede verse en el plan de acción elaborado sobre Iraq. En este caso los refugiados vienen principalmente a través de Turquía, y lo que el plan propone es que se de a este país la consideración de «tercer país seguro» y establecer un buen acuerdo de readmisión que permita remitirle los refugiados iraquíes que lleguen a la Unión Europea. Se prescinde por completo de las evidencias que denuncian a Turquía como un país en el que resulta muy difícil hacer una solicitud de asilo. También se señala que el norte de Iraq puede considerarse zona segura y es un buen lugar para ubicar a los refugiados.

En el plan de acción sobre Marruecos, además de analizar la situación del país y los efectos de sus flujos de emigración, se presta atención a su lugar como país de tránsito para las migraciones subsaharianas. Se reclama a Marruecos que ponga medios adecuados para detenerlas, y concretamente se le propone que exija visado de entrada a los subsaharianos. Se señala la necesidad de mejorar los acuerdos de readmisión con Marruecos a la vista de las reticencias que en los últimos años está mostrando este país para readmitir a migrantes irregulares.

Las conclusiones finalmente aprobadas en el Consejo de Tampere son poco concretas, aunque dejan bastante claras las intenciones políticas que deberán guiar las propuestas de normativas que, a partir de ahí, tendrán que ir apareciendo. Se dividen en cuatro apartados. El primero se refiere a la colaboración con los países de origen de la inmigración, para luchar contra la pobreza y mejorar la situación de los derechos humanos; pero lo único que se señala es la contribución que suponen los planes de acción a los que nos hemos referido antes, y se insta a elaborar otros nuevos referidos a nuevos países. El segundo se refiere al sistema europeo común de asilo, afirmando la voluntad de ir hacia la creación de ese sistema. Aquí se señala que la Comisión deberá hacer propuestas a corto plazo para establecer ya normas comunes de procedimiento y definir las condiciones mínimas comunes de acogida; pero el establecimiento de un único procedimiento de asilo europeo se sitúa como objetivo a largo plazo. El tercero se refiere al trato que deben recibir los residentes extracomunitarios, y en él se habla de «una política de integración más decidida» y de «concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión»; también aquí se invita a la Comisión a hacer propuestas para «aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países». Y el cuarto se refiere a la gestión de los flujos migratorios, centrando todas las decisiones en el

(85) *Migrations News Sheet*, septiembre 1999.

control de «la inmigración ilegal», el control de las fronteras y la colaboración de los países emisores en esos menesteres.

Del Consejo de Tampere podemos decir que sus resoluciones se mueven dentro de las líneas restrictivas imperantes pero son poco concretas. Habla de integración y de derechos de los residentes, pero la única concreción que hace es para referirse a aquellos que disponen de un permiso de larga duración, señalando que deben contar con «el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia». Es una mención muy pobre, ya que los residentes de larga duración ya tienen esos derechos, y en cambio, no se hace ninguna referencia a los derechos de los demás residentes, ni de los inmigrantes en situación irregular. Tampoco se aporta ningún tipo de idea o propuesta en lo que se refiere a la gestión de los flujos migratorios. Se habla, como ya hemos señalado, de control policial de las fronteras y de lucha contra «la inmigración ilegal», pero nada se dice sobre cómo ha de ser «la inmigración legal». Nada se aporta sobre la apertura de vías legales para la inmigración, ni sobre los límites que ésta ha de tener, etc. Es decir, todo parece indicar que lo único que se entiende por gestión de flujos migratorios es cerrar la entrada a los inmigrantes.

Nada de lo que se acordó en Tampere constituye un compromiso específico que obligue a modificaciones inmediatas de las normativas nacionales sobre inmigración o asilo. Se marcaron unas líneas muy generales que son una invitación al desarrollo de normativas restrictivas, sobre todo, por lo que se refiere a admisión de nuevos migrantes, pero nada se dijo sobre los derechos concretos que han de otorgarse a los inmigrantes en sus distintas situaciones administrativas, irregular, regular con permiso temporal, regular con permiso permanente (aparte de lo que hemos explicado sobre los residentes permanentes), si sobre sus vías de acceso a los permisos legales, etc. Los acuerdos de Tampere no pueden ser utilizados —en rigor— como excusa para modificaciones legislativas como la planteada en España contra la ley 4/2000.

Tras el Consejo de Tampere, la Comisión continúa, en el ejercicio de sus competencias, haciendo nuevas propuestas sobre inmigración y asilo. La directiva sobre reagrupación familiar, presentada en diciembre de 1999, es su primera propuesta importante. De todos los temas relacionados con la inmigración, la reagrupación familiar es uno de los que mejor parados había salido en todas las propuestas que las instituciones europeas habían hecho anteriormente, y esta vez vuelve a ser tratado de forma progresista. Se establece en un año el período de residencia necesario para poder ejercer el derecho a traer a la familia (hay Estados en los que son tres años, e incluso cinco, como es el caso de Grecia); el cónyuge a reagrupar puede ser la pareja sin estar casados, incluso siendo del mismo sexo; los hijos pueden ser incluso mayores de edad, si dependen del reagrupante; el permiso que se otorga al cónyuge reagrupado es con derecho al trabajo (lo que reducirá la importancia que ahora tienen en algunos países los permisos de residencia sin derecho

al trabajo); etc. La directiva, comparada con las normativas vigentes en los Estados, se sitúa a la altura de las más avanzadas, quedando lejos de las más restrictivas. Los Estados quedan obligados a adaptar sus legislaciones a lo que dispone la directiva antes del 31 de diciembre de 2002.

Con las bases del proceso de comunitarización ya sentadas en 1999, se seguirán presentando ininterrumpidamente nuevas propuestas sobre inmigración y asilo. En enero de 2000 la Comisión hace otra propuesta de reglamento, en este caso para establecer la lista de países cuyos nacionales han de disponer de visado para entrar en la Unión Europea. La propuesta contiene una ampliación de la lista preexistente, establecida por el Consejo en marzo de 1999. Se pasa de 101 países a 134. De los que había desaparecen dos, Bulgaria y Rumania, y los 35 nuevos son principalmente países de la Commonwealth. También queda incluido Colombia.

En materia de asilo, también a principios de 2000, la Comisión hace una propuesta para la creación de un Fondo Europeo para Refugiados, que será el primer instrumento comunitario útil para la coordinación a escala europea de las acciones de acogida de refugiados. A través de este Fondo se pretende equilibrar los esfuerzos que hacen los Estados de la Unión, así como equiparar sus dispositivos de acogida (sistemas de atención a los solicitantes de asilo, alojamiento, atención médica, asistencia jurídica, etc.). El Fondo repartirá sus recursos de manera que se puedan mejorar las condiciones de acogida allá donde sea necesario, pero también favoreciendo más a aquellos Estados que hagan mayores esfuerzos, o soporten una mayor «carga» de refugiados. Se señala explícitamente que «el Fondo Europeo para Refugiados apoyará las acciones de los Estados miembros destinadas a mantener, desarrollar o adaptar infraestructuras y servicios para ofrecer alojamiento a los refugiados... ayuda material... asistencia social...». También apoyará acciones a favor de la integración social de los refugiados y acciones para facilitar su repatriación voluntaria. Pero lo que no cuestiona son las líneas de actuación restrictivas en la concesión del derecho de asilo, explicadas más atrás, que se han ido imponiendo en todos los Estados europeos.

Con estas primeras propuestas se inicia el período de cinco años en los que, de acuerdo con el Tratado de Amsterdam, deberán quedar establecidas las políticas y normativas comunitarias en inmigración y asilo; sabiendo de antemano que la unanimidad requerida en este período para acordar esas normativas puede llevar a que algunas cosas deban acabar de resolverse más tarde. Abril de 2004 es la fecha fijada para intentar que todos los grandes aspectos estén acordados, y para ello se estableció, en 2000, un calendario o marcador (*scoreboard*) con objetivos y fechas concretas (86). En materia de asilo, los temas incluidos en ese calendario, sobre los que van a irse adoptando resoluciones en el período señalado, son: la

(86) COM(2000) 167.

aplicación más efectiva del Convenio de Dublín, los estándares mínimos comunes en los procedimientos de asilo, las condiciones mínimas comunes para la recepción de los solicitantes de asilo, el estatuto uniforme para los refugiados y las medidas concretas de la protección temporal. En materia de inmigración, la Comisión presentará, no antes de 2001, propuestas de directivas sobre requisitos de entrada para residencia, tanto si ésta es para trabajo por cuenta ajena, como si es para trabajo por cuenta propia, para realizar estudios, etc. Presentará también un propuesta de directiva sobre residencia permanente, y otras sobre el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países, donde se definirán sus derechos a la educación, la sanidad, el acceso al trabajo, etc.

Sobre la regulación de los flujos de inmigración también aparecen compromisos en ese calendario: mejorar el intercambio de estadísticas e información sobre el asilo y la inmigración (para lo que propone seguir un plan de acción que ya estaba definido por el Consejo y crear un Observatorio Europeo de Migración); promover la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación económica de los inmigrantes (nuevas medidas en la lucha contra la delincuencia organizada, detectar y desmantelar las redes delictivas y armonizar las legislaciones de los Estados sobre la responsabilidad de los transportistas); ayudar a los países de origen y tránsito (para lo que propone el desarrollo de campañas de información sobre las posibilidades reales de la inmigración laboral, la promoción del retorno voluntario, la ayuda a las autoridades de esos países para combatir la trata de seres humanos y para que hagan frente a sus obligaciones de readmisión), y, por último, establecer una política comunitaria coherente sobre readmisión y retorno (para lo que plantea la necesidad de desarrollar los acuerdos de readmisión). En definitiva, por lo que se refiere a la regulación de los flujos, casi todo se reduce a dos grandes objetivos: la lucha contra la inmigración ilegal y la mejora de los mecanismos para la expulsión (convenios de readmisión...); lo que no parece estar en el calendario de la Comisión son las medidas a establecer para organizar legalmente la entrada de inmigrantes.

Hasta aquí hemos visto las políticas que los Estados hacen en inmigración y asilo, y las que se han comenzado a hacer, o se están diseñando para el futuro, por parte de las instituciones de la Unión Europea. En el próximo capítulo vamos a hacer propuestas para unas políticas cuyo punto de partida sea asegurar los derechos de las personas inmigradas. Creemos que en la Europa actual se podrían estar haciendo otras políticas en estas materias, que podrían ser muy diferentes en muchos aspectos, y que no serían menos realistas que las que ahora se hacen. Es cierto que regular los flujos de inmigración y asegurar para todas las personas inmigradas los derechos fundamentales no son cuestiones fáciles; es cierto que no hay soluciones perfectas para estos temas; pero no es menos cierto que buena parte de las políticas que ahora se hacen están basadas más en los miedos, prejuicios y falacias que han crecido en torno al fenómeno migratorio, que en el análisis riguroso de las cosas. Hacer una política diferente es posible.

IV. INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA. PROPUESTAS

CIUDADANÍA

Desarrollo de la ciudadanía europea

El concepto de ciudadanía se remonta a la antigua Grecia y a la antigua Roma, y ya entonces se vinculaba a un *status* de libertad y a un código de derechos y deberes de los hombres libres. En Grecia, eran ciudadanos los habitantes libres de la ciudad, los que participaban de la democracia e intervenían, por tanto, en la gestión de los asuntos públicos; se trataba de una ciudadanía que se restringía a esa parte de la población, a esas familias, mejor dicho, a los hombres de esas familias, que pertenecían a la ciudad, y de la que estaban excluidos, no sólo los esclavos, sino cualquier otra persona llegada de fuera. En Roma se amplió —en cierto modo se democratizó— el concepto de ciudadanía, ya que podían acceder al *status* de ciudadanos los habitantes de las tierras que Roma iba conquistando; la ciudadanía se desligó de la herencia —de la pertenencia a un *pueblo* en sentido hereditario— para concretarse en un *status* jurídico que los hombres podían adquirir aunque no fuesen de origen romano.

La ciudadanía, como *status* de libertad y código de derechos, reaparece en la Edad Moderna vinculada al desarrollo de la ciudades —los *burgos*— donde sus habitantes escapan de las relaciones de servidumbre características de las zonas rurales (relaciones que, tras la caída del Imperio romano, habían dominado a lo largo de toda la Edad Media). A finales del siglo XVIII el concepto de ciudadanía se ve fuertemente impulsado por la Revolución francesa, dándole una nueva dimensión política. Se establecen algunos derechos civiles y el derecho de voto como base de la ciudadanía, pero tales derechos siguen siendo exclusivos de una parte de los hombres —los censados— de la ciudad. De ninguna manera puede hablarse entonces de universalidad de los derechos de ciudadanía. A partir de ahí —durante los siglos XIX y XX— la ciudadanía se irá extendiendo por toda Europa, y se producirá su ampliación en dos sentidos; de un lado se ampliarán los derechos, primero los políticos, que no se referirán sólo al voto, sino también a otras formas de participación política: derecho de reunión, derecho de asociación, etc. Y des-

pués los derechos sociales, que fueron estableciéndose a lo largo del siglo xx, abarcando derechos laborales, seguridad social, etc.

El otro sentido en el que se produce la ampliación de la ciudadanía es por la incorporación a ella de nuevos sectores de población. Primero se hace extensiva a los hombres de casi todos los sectores sociales; pero la gran revolución del siglo xx, en esta zona del mundo, será el acceso de las mujeres a la ciudadanía. La lucha de las mujeres, a principios del siglo, por el derecho al voto desencadenó un proceso imparable que culminaría con la plena equiparación legal de derechos entre hombres y mujeres. Con ello, en la segunda mitad del siglo xx, se impuso el concepto de universalización de los derechos, como pertenecientes a *todas* las personas.

Pero se trata de todas las personas que quedan bajo la cobertura de un Estado. Con la consolidación de los Estados-nación —a lo largo del siglo xix— la ciudadanía quedó estrechamente vinculada a la nacionalidad. A partir de entonces se impondrá la idea de que se es ciudadano de un Estado si se tiene la nacionalidad del mismo, perdiendo importancia la estrecha vinculación que antes había habido entre ciudad y ciudadanía. La consecuencia de ello será que las características nacionales de los Estados darán lugar a distintas variables de ciudadanía; no será igual la ciudadanía francesa que la alemana, ni ambas serán como la británica. Los británicos unifican nacionalidad y ciudadanía en un solo término, *citizenship*, y dan, en determinados casos, la ciudadanía a los originales de las antiguas colonias; lo que implica una concepción de ciudadanía poco vinculada a aspectos hereditarios, ligada más bien al hecho de estar bajo una misma administración estatal. La ciudadanía alemana, en cambio, queda estrechamente vinculada a la herencia, hasta el punto de que se concederá mucho más fácilmente a extranjeros a los que se supone herencia alemana —aunque fuesen sus antepasados de varias generaciones atrás quienes saliesen de Alemania— que a los residentes nacidos en Alemania pero hijos de turcos o de cualquier otro origen (hasta muy recientemente no se han modificado las bases hereditarias de la nacionalidad alemana). En el viejo modelo alemán, como vemos, la ciudadanía se tiene por la pertenencia a un *pueblo* (dando una acepción *racial* al término, o *étnica*, como otros la denominarían). En Francia, en cambio, la idea de ciudadanía se desarrolla como una forma de contrato social en la que las personas son sujetas de derechos y deberes, y es esto lo que las vincula y las dota de una identidad como ciudadanas; cualquier persona, venga de donde venga, podría —en teoría— alcanzar la ciudadanía, siempre que se incorporase plenamente al sistema de derechos y deberes establecido.

A pesar del estrecho vínculo que se estableció entre ciudadanía y nacionalidad (ser ciudadano de un Estado se equipara a tener la nacionalidad del mismo), ambos conceptos no han llegado a ser totalmente equivalentes. Mientras la nacionalidad es básicamente un vínculo legal que la persona tiene con el Estado, el concepto de ciudadanía nos sigue remitiendo a los derechos y deberes que tiene esa persona, de forma que cuando empieza a hablarse de la «Europa de las ciudada-

nos» se está hablando claramente de un desarrollo europeo en el que los derechos de las personas ocupen un lugar destacado.

Con el desarrollo de la Comunidad Económica Europea y los planteamientos de avanzar hacia una unidad política, surge la idea de una ciudadanía europea. En el Informe Tindemans de 1975 se habla ya de una «Europa de los ciudadanos», y a partir de ahí, las instituciones europeas irán dando forma a esa idea; en 1988 hay una Comunicación de la Comisión sobre una «Europa de los ciudadanos», con la que se intenta avanzar dando contenidos a esa ciudadanía (se habla de la identidad europea, de los símbolos, etc.). En 1990, el Parlamento Europeo propuso una Resolución para la Conferencia Intergubernamental que debía dar lugar al tratado, en la que se pedía que en éste se incluyese una relación de derechos fundamentales, como base de la ciudadanía comunitaria. Será en esa conferencia intergubernamental —la que da lugar al Tratado de Maastricht— donde quedará establecida la ciudadanía europea.

El Tratado de Maastricht crea la ciudadanía europea estableciendo que «será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro». Los contenidos de esta ciudadanía quedan, como no podía ser de otra manera, definidos por la titularidad de unos derechos: se dice, en primer lugar, que los ciudadanos de la Unión tienen derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; además tendrán derecho a ser electores y elegibles en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, y lo mismo se plantea respecto a las elecciones al Parlamento Europeo. A estos *derechos de ciudadanía* se añaden explícitamente tres aspectos más: la posibilidad de acogerse, en el territorio de un tercer país, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y la posibilidad de dirigirse ante el Defensor del Pueblo europeo.

El Tratado de Amsterdam otorga nuevos derechos a los ciudadanos europeos: derecho a la información (referido a los documentos de las instituciones europeas), derechos de los consumidores (la Comunidad asume responsabilidades al respecto), y se avanza algo en la definición de derechos fundamentales. En este último apartado cabe destacar que la Unión Europea podrá adoptar medidas para combatir «cualquier discriminación basada en razones de sexo, raza, origen étnico, religión y creencias, discapacidad, edad u orientación sexual».

Como vemos, la definición de los derechos que sustentan la ciudadanía europea es bastante pobre, sobre todo si se tiene en cuenta que el Tratado de la Unión Europea no contiene una relación de derechos fundamentales como es característico de cualquier constitución de un Estado (87), y que no fue hasta el año 2000,

(87) El Parlamento Europeo sí tiene una Resolución sobre derechos y libertades fundamentales, aprobada en abril de 1989.

que se planteó la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. No obstante cabe señalar que los derechos de ciudadanía en la Unión Europea, aun no estando más desarrollados por escrito, pueden considerarse en sentido amplio en la medida en que se recogen «las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, como principios generales del derecho comunitario» (*Fichas técnicas...*, 1998: 59), y que además, en el propio Tratado, la Unión Europea queda obligada a respetar los derechos establecidos por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (de 1950). Por otra parte, se entiende que son derechos de los ciudadanos o ciudadanas europeas todos los que se derivan del redactado completo del Tratado, además de todo lo que se ha venido estableciendo por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

Por lo que se refiere a derechos sociales, cabe destacar la aprobación de la «Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores», o «carta social», por el Consejo Europeo en 1989 (88). Ésta, además de referirse de nuevo a la libre circulación, aborda aspectos como la igualdad de trato entre hombres y mujeres, los derechos sindicales de asociación, negociación colectiva y participación de los trabajadores, el derecho a la salud y la seguridad social, derechos de retribución del trabajo y de mejora de las condiciones de vida y laborales, etc. A partir de esta carta social se han adoptado algunas directivas en torno a aspectos como la salud laboral, tiempo de trabajo, derechos de las trabajadoras embarazadas, etc. Con el Tratado de Maastricht se produce una ampliación de competencias comunitarias en política social, por medio del Acuerdo del Protocolo 14 que se incorpora al Tratado; aunque de tal acuerdo quedó autoexcluido el Reino Unido (que también lo había estado de la carta social). Todo ello no comporta un marco institucional en el que los derechos sociales y cívicos tengan un desarrollo parecido al de un Estado de Derecho; más bien estamos ante una situación muy deficitaria en esta materia, como señaló el *Comité de Sabios* en su informe de 1996 titulado «Por una Europa de los derechos cívicos y sociales».

Queda bastante claro que si hay que responder a la pregunta de qué derechos adicionales nos aporta la ciudadanía europea, sobre los que ya tiene cualquier ciudadano o ciudadana de un Estado miembro, tendremos que referirnos casi exclusivamente a dos grandes aspectos: la libre circulación y el derecho a votar donde se reside. Es decir, la posibilidad que todo ciudadano o ciudadana tiene de establecer libremente su residencia y su trabajo en otro Estado de la Unión, y su derecho a votar en las elecciones locales y europeas cuando reside en un Estado miembro que no es el de su nacionalidad. Todo lo demás que hemos señalado tiene gran importancia para el futuro de la ciudadanía europea, pero de momento tiene pocas expresiones prácticas.

(88) No ha de confundirse con la Carta Social del Consejo de Europa, si bien ésta sirvió de referencia en la elaboración de la carta social comunitaria.

Con lo hecho hasta ahora no se ha avanzado gran cosa en lo que se refiere a acercar a los ciudadanos y ciudadanas a las instituciones europeas, o a identificarlos con la ciudadanía europea. Las escasas competencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y lo lejos que éste queda de los ciudadanos como para que esperen hallar ahí justicia, así como las competencias del Parlamento Europeo, que, aunque han aumentado, siguen siendo pocas si se comparan con las de los parlamentos nacionales, son otros aspectos que ayudan a distanciar al ciudadano de las instituciones europeas, y a su vez comportan debilidad para la ciudadanía europea. Una ciudadanía que no se puede ejercer a través de unas instituciones, o que se puede ejercer poco, es una ciudadanía débil.

El desarrollo futuro de la ciudadanía europea requerirá una ampliación del marco institucional que nos permita hablar de «democracia europea», así como la consolidación de unos derechos cívicos, sociales y políticos iguales para todos los ciudadanos y ciudadanas de la Unión. El informe de un grupo de expertos, presentado a la Asamblea de las *Eurociudades* (Lille, 1998), plantea la necesidad de renovar el modelo democrático abordando aspectos como: el desarrollo del sistema judicial europeo; la ampliación del papel del Parlamento Europeo; la democratización en la elección de la Comisión Europea; el desarrollo de verdaderos partidos políticos europeos; la ampliación de la iniciativa ciudadana, de las posibilidades de participación y de creación de asociaciones de ámbito europeo; etc. Plantea la necesidad de una Carta de derechos fundamentales y de una Carta Constitucional Europea que sea definida por una Asamblea Constituyente. Todo ello unido a una clara definición y a un amplio desarrollo de los derechos sociales (o económicos y sociales) que son los que harán plenamente efectiva la ciudadanía (*La Ciudadanía Europea. Informe...*, 1998).

Entre las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, Finlandia, de octubre de 1999, está la creación de un órgano para la elaboración de un proyecto de *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (89), en el que participen, tanto representantes de los Estados miembros y de la Comisión (16 miembros), como un grupo de diputados (otros 16) elegidos a tal efecto por el Parlamento Europeo y dos representantes por cada Parlamento nacional. Este órgano se dota de un comité de redacción encargado de hacer una propuesta de redactado, después de haber visto las propuestas que pueda presentar cualquiera de sus miembros, y una vez acordado un texto concreto se presenta al Consejo Europeo para su aprobación. Los trabajos de elaboración de la Carta quedaron concluidos para su aprobación por el Consejo Europeo de diciembre de 2000 bajo presidencia francesa.

Aún hay, como hemos podido ver, un largo camino que recorrer para dotar de contenido a la ciudadanía europea, pero ahora ya tiene un déficit grave que debe-

(89) Su elaboración se había decidido en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999.

ría resolverse con urgencia, y es la exclusión de los residentes de nacionalidad extracomunitaria. En la definición de ciudadanía europea hecha en el Tratado de Maastricht sólo quedan incluidos los nacionales de los Estados miembros, residan o no en el Estado del que son nacionales. La exclusión de los extracomunitarios resultará cada día más importante, en la medida en que la ciudadanía europea se vaya dotando de nuevos contenidos, pues tal exclusión aumentará cada vez más la distancia entre los derechos de los residentes extracomunitarios y los derechos de los ciudadanos; pero es ya importante ahora porque está afectando a la posibilidad de que disfruten de los nuevos derechos que ya ha establecido la ciudadanía europea, como son la libertad de circulación y el derecho de voto. Desarrollaremos estos aspectos en los apartados siguientes.

La libre circulación

Cuando se habla de libre circulación, obviamente, no se está haciendo referencia solamente a la posibilidad de circular por todo el territorio de la Unión sin tropezar con las fronteras internas que separan a los Estados miembros; se hace referencia, sobre todo, a la posibilidad de establecerse en cualquiera de estos Estados, fijar libremente la residencia en cualquiera de ellos, trabajar o hacer negocios en uno u otro país, cobrar en un país las pensiones devengadas por el trabajo en otro, ver reconocidos en un país los títulos académicos obtenidos en otro, etc. Y cuando se señalan las personas que tienen derecho a esta libertad de circulación dentro de la Unión Europea, la referencia es exclusivamente a los nacionales de los Estados miembros.

Las bases de la libre circulación se ponen en el Tratado de Roma (1957), donde se establecen cuatro libertades como pilares del mercado común europeo: la libertad de circulación de mercancías, la de capitales, la de servicios y la de personas. La libertad de circulación de las personas se refiere tanto a trabajadores que tratan de emplearse por cuenta ajena en otro país (siempre nos referiremos a países de la Comunidad Europea), como a quienes simplemente desean establecer su residencia. Las libertades de circulación de capitales y servicios lo que permiten es, tanto el establecimiento de una empresa en otro país, como la prestación de un servicio (que puede hacerse sin establecimiento). Estas cuatro libertades, a pesar de haberse afirmado en 1957, no tuvieron un desarrollo significativo hasta mediados de los años ochenta: en 1985 el Consejo dio aprobación al *Libro Blanco* de la Comisión que abarcaba las medidas legislativas que debían adoptarse para hacer realidad el mercado interior; medidas tales como las dirigidas a superar los obstáculos a la circulación de mercancías y personas o las dirigidas a armonizar la fiscalidad de los distintos Estados. Con la entrada en vigor del Acta Única Europea, en julio de 1987, la noción de mercado interior quedó integrada en el Tratado y se reafirmó que a finales de 1992 debían estar superados todos los obstáculos a la libre circulación.

La supresión de controles fronterizos y la liberalización de servicios estaban muy avanzadas en 1992, y, por lo que se refiere a la libre circulación de personas, también se habían producido (y se siguieron produciendo después de esa fecha) directivas que desarrollaban distintos aspectos de la misma. Algunas directivas se han referido a personas no activas, como las que hacen mención a jubilados o a estudiantes; otras se han dirigido a asegurar la libertad de establecimiento o el ejercicio de una profesión, como las que han permitido el reconocimiento de los títulos académicos de un país en otro; etc. Con todo, la libertad de circulación es un proceso no concluido, y por tanto no puede decirse que ya sea plena, como lo demuestran ciertas resoluciones de las instituciones comunitarias. La comisión sobre la ciudadanía de la Unión —del Parlamento Europeo— señalaba en julio de 1998 la necesidad de emprender cuanto antes un conjunto de trabajos pendientes para avanzar en la libre circulación y en el desarrollo de la ciudadanía europea. Y la propia Comisión Europea señaló, en julio de 1999, a través de una Comunicación, que se estaba produciendo un incremento de las quejas de ciudadanos que, en la práctica, veían restringido sus derechos de residencia y libre circulación en el territorio de la Unión Europea.

La libre circulación de trabajadores presenta aún ciertas dificultades. Se estableció mediante un reglamento en 1968 y se desarrollaron algunos de sus aspectos más importantes en 1971 y 1972, concretamente los referidos a seguridad social de los trabajadores desplazados (las mayores dificultades de la libre circulación de trabajadores estaban en que se han de acumular los años trabajados en distintos países a efectos de sus prestaciones contributivas y otros aspectos relacionados con la seguridad social). Los reglamentos sobre seguridad social de 1971 y 1972 no pretendían armonizar, es decir, unificar o equiparar los sistemas de seguridad social de los distintos Estados de la Comunidad Europea, simplemente trataron de coordinar los sistemas para que un trabajador no perdiese los derechos devengados en un país al trasladarse a otro. Por ejemplo, una persona que llega a la edad de jubilación habiendo trabajado en dos países distintos, podrá cobrar una pensión que deberá calcularse en función de lo establecido en cada uno de los Estados en los que ha prestado su trabajo, y proporcionalmente al tiempo trabajado en ellos; pero siempre teniendo en cuenta las normas nacionales de cada Estado que pueden ser diferentes y otorgar derechos o niveles económicos de prestación diferentes.

Desde el principio se estableció que la libertad de circulación afectaba no sólo a los trabajadores nacionales de los Estados miembros, sino también a sus familias; también se estableció el pleno derecho de igualdad de trato; y, por lo que se refiere a tipos de trabajos, quedó restringida únicamente cuando se tratase de trabajos que participan del poder del Estado. Aparte de estas restricciones no puede haber otras que supongan limitación alguna (en cuanto a número de trabajadores, actividades laborales, etc.), salvo por lo que se refiere a motivos excepcionales de orden público; ni puede imponerse discriminación de ningún tipo (por ejemplo, ningún Es-

tado de la Unión puede exigir permiso de trabajo a los trabajadores de otros Estados miembros). Sin embargo persisten las dificultades en varios aspectos, como el reconocimiento efectivo de la formación profesional; la publicitación, por completo insuficiente, de las ofertas de empleo por todos los países de la Unión; etc.

Lo que aún está pendiente, para que la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión sea plena, se relaciona sobre todo con aspectos de seguridad social y pensiones, reconocimiento de títulos o de experiencia profesional, acceso a empleos del sector público, etc. Pero, más allá de estas deficiencias, lo que persiste es un amplio desconocimiento de las posibilidades de la libre circulación; desconocimiento que se da tanto entre la ciudadanía como dentro de las instituciones, lo que provoca que a muchas personas se les impida el ejercicio de ciertos actos, relacionados con la libre circulación, simplemente porque los funcionarios desconocen lo que está establecido por las leyes comunitarias. Así lo señala un documento de trabajo del Comité Económico y Social, citando al *Euro Citizen Action Service*, al indicar que la mayor parte de los casos —sobre dificultades de los ciudadanos para ejercer la libre circulación— que llegan a la Comisión o al Tribunal se deben a malentendidos entre el público y la administración nacional o local (90). No obstante, cabe insistir en que no se trata sólo de malas prácticas de los funcionarios o las instituciones, además siguen existiendo carencias en las normativas comunitarias sobre libre circulación, como así lo están señalando insistentemente el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social. En febrero de 1999, el Parlamento Europeo instaba de nuevo a acabar de resolver los asuntos pendientes para que la libre circulación sea plenamente efectiva.

Pero, sea cual sea el nivel que vayamos alcanzando en el desarrollo de la libertad de circulación, mientras no se corrijan las bases sobre las que se ha definido, tendrá un grave déficit democrático ya que no es para todos los residentes de la Unión Europea. Los residentes extracomunitarios quedaron totalmente excluidos de este derecho, desde que en 1968 se estableciese la libertad de circulación como derecho exclusivo de los nacionales de los Estados miembros. Las personas que residen en cualquiera de los quince Estados de la Unión, pero son nacionales de terceros países, pueden circular como turistas durante tres meses por todos los países de la Unión, pero eso nada tiene que ver con el derecho a la libre circulación, como ha debido quedar claro por lo dicho en los párrafos anteriores. El Tratado de la Comunidad Europea dice que son los ciudadanos de la Unión quienes tienen derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; deja muy claro que este es un derecho exclusivo de los ciudadanos de la Unión.

Sólo hay unos casos específicos en los que se ha planteado extender el derecho a la libre circulación a trabajadores extracomunitarios; se trata de aquellos

(90) Documento del CES de abril de 1999.

que están empleados en empresas que se desplazan a otros Estados de la Unión para prestar un servicio. En tal caso, el derecho de circulación de la empresa, es decir, su derecho a vender sus servicios en cualquier Estado de la Unión, se hace extensivo a los trabajadores que necesita desplazar, aunque éstos sean extracomunitarios (cuyo permiso de residencia sólo es válido dentro del Estado que se lo ha otorgado). Para regular este tipo de desplazamientos la Comisión propuso, en enero de 1999, una directiva (91) sobre la que el Parlamento Europeo emitió informe en enero de 2000 (92). También fue propuesta, en la misma fecha, otra directiva sobre el desplazamiento para la prestación de servicios de trabajadores extracomunitarios establecidos como autónomos (se trata también de desplazamiento de empresas). Pero en tales directivas se deja muy claro que no está permitido el desplazamiento de trabajadores extracomunitarios en busca de empleo fuera del Estado de la Unión que les ha otorgado la residencia.

La no inclusión de los residentes extracomunitarios en el derecho a la libre circulación tendrá efectos crecientes por lo que se refiere al distanciamiento entre sus derechos y los de los ciudadanos de la Unión, ya que los residentes extracomunitarios no tendrán la movilidad laboral que van a tener los nacionales de los Estados miembros. Cabe pensar que la movilidad laboral entre los distintos países de la Unión irá aumentando en la medida en que los gobiernos y las instituciones europeas desarrollen sus compromisos relativos a la libre circulación. Ello supondrá que para sortear situaciones críticas de cierre de empresas, reestructuraciones de plantillas, o cualquier situación de desempleo, los trabajadores nacionales de cualquier país de la Unión dispondrán de la posibilidad de buscar empleo en otro país, mientras que los residentes extracomunitarios no dispondrán de tal posibilidad.

El resultado previsible de ello es que el desempleo vaya progresivamente afectando más a quienes tienen limitada el área de búsqueda de empleo, es decir, a los residentes extracomunitarios. La desventaja legal, en este caso, no hará más que sumarse a las desventajas que ya existen debidas a la discriminación racial. Esta ha sido ampliamente estudiada en distintos países europeos, especialmente en lo que se refiere al acceso al empleo, y distintos estudios han demostrado que, en igualdad de condiciones en lo que se refiere a capacidades de los trabajadores, los empleos son más fácilmente concedidos a nacionales que a extracomunitarios. Evidentemente no se trata de todo tipo de empleos, ya que hay algunos, los más duros y peor pagados, que se ofrecen preferentemente a inmigrantes, pero cuando nos referimos al resto de empleos, en general, la discriminación actúa de forma ampliamente demostrada.

(91) COM (1999)3 – 99/0012(COD).

(92) 19 enero 2000 A5 – 0007/2000.

Si a los efectos de la discriminación racial van a unirse, en el futuro, los de la exclusión en la libre circulación, lo único que puede esperarse es que se acentúen las tendencias a la segregación de los colectivos inmigrados, sufriendo mayores niveles de desempleo y ocupando básicamente unos sectores laborales concretos (con inferiores condiciones laborales). La apuesta en favor de la integración social de la población inmigrada obliga por tanto a replantear las propuestas y medidas adoptadas en el campo de la libre circulación.

Cabe añadir aquí que aquellos trabajadores extracomunitarios que llegan a disponer de permiso de trabajo y residencia en varios países de forma sucesiva, tampoco se benefician de ninguna de las ventajas de la libre circulación. Un marroquí, por ejemplo, que trabaja diez años en Francia y después otros diez en España (si tras el permiso de residencia francés logró obtener el español), no puede sumar esos años a efectos de seguridad social, como sí podría hacerlo cualquier ciudadano de un país de la Unión Europea.

El desarrollo de una normativa europea en materia de inmigración y de derechos de los inmigrantes no puede pasar por alto la inclusión de los residentes extracomunitarios en el derecho a la libre circulación. En este sentido parece realista la propuesta de conceder ese derecho a los extracomunitarios que hayan alcanzado la residencia permanente en cualquiera de los Estados miembros. Si la normativa establece, previamente, que la residencia permanente se alcanza a los cinco años de residencia legal, podría aceptarse ese período como un plazo razonable para la completa equiparación de derechos de los residentes extracomunitarios. La tarjeta de residencia permanente, concedida por cualquiera de los Estados miembros, se convertiría así en una *tarjeta de residencia comunitaria* que, a efectos de trabajo y establecimiento en cualquier país de la Unión, da los mismos derechos que la nacionalidad de alguno de estos países.

Esta propuesta no es nueva. Ya en 1991 el grupo *ad hoc* sobre inmigración y asilo apuntó la posibilidad de conceder la libre circulación a los residentes de larga duración. También la Comisión, en la comunicación de 1994 a la que ya nos hemos referido, proponía alguna medida que acercara a los residentes extracomunitarios a la libre circulación. Y el Parlamento Europeo señaló, en una resolución de febrero de 1999, que, «para ser eficaz, la libre circulación de personas debe beneficiar tanto a los ciudadanos europeos como a los nacionales de terceros Estados que hayan entrado y residan legalmente en la Unión» (93). Pero ahora que los asuntos relacionados con la inmigración son competencia comunitaria, conviene que quede bien sentado que la libre circulación de los residentes extracomunitarios es uno de los primeros aspectos que deben ser abordados en la elaboración de normativa comunitaria.

(93) Resolución A4-0034/99. Parlamento Europeo, 11-2-99.

El derecho de voto para los residentes extracomunitarios (94)

El derecho al voto es, junto a la libre circulación, el otro elemento sobre el que gira el proceso de construcción de la ciudadanía europea. Ya en el Tratado de Maastricht se estableció que toda persona, nacional de cualquiera de los Estados miembros, que residiese en otro de estos Estados, tendría derecho a votar en este último, tanto en las elecciones al Parlamento Europeo, como en las elecciones municipales. Con ello el derecho a votar se desprendía de la condición de nacionalidad a la que antes estaba plenamente sujeto y se vinculaba a la de residencia: cuando se tratase de elecciones municipales o europeas, en un territorio concreto no votarían sólo los nacionales sino también los residentes, siempre y cuando éstos fuesen nacionales de otro país de la Unión Europea. Los legisladores europeos quisieron dejar claro ese límite, y excluyeron a los otros residentes legales, es decir a aquellos que no son nacionales de países de la Unión.

Este es, en consecuencia, otro aspecto clave de la equiparación de derechos de los residentes extracomunitarios. El asunto es de gran importancia ya que se trata del derecho a elegir a los representantes políticos de una comunidad o sociedad y a ser elegido como representante de la misma; es un derecho que sitúa a la persona que lo tiene dentro de la comunidad, y a la que no lo tiene la sitúa aparte de ella, y por tanto, el proceso de integración de la población inmigrada dentro de la sociedad receptora queda a medio camino si no se le reconoce este derecho. A las personas inmigradas se les está exigiendo que cumplan sus obligaciones como ciudadanas: pagan sus impuestos, están afectadas por todas las leyes del Estado en el que residen, tienen todas las obligaciones; pero esto no se corresponde con el reconocimiento de sus derechos de ciudadanía. El derecho al voto es la culminación del reconocimiento formal de que se forma parte de la sociedad y que se es poseedor de los derechos de ciudadanía. Por otra parte, cuando se tiene derecho a votar, se es objeto de la atención de las fuerzas políticas que compiten por los votos de los ciudadanos, lo que también es importante para mejorar las condiciones sociales de la población inmigrada.

Distintos países europeos han dado con anterioridad respuesta a esta demanda. En algunos existen precedentes anteriores a los flujos migratorios de la segunda mitad del siglo xx. Por ejemplo, en Suiza ya se estableció el derecho al voto de los extranjeros en elecciones locales en 1849 en el cantón de Neuchâtel. Otro precedente se da en Gran Bretaña, donde los ciudadanos de los países de la Commonwealth tienen derecho al voto en todas las elecciones, sean locales o nacionales, y el derecho a votar en elecciones locales se extiende a los ciudadanos de Irlanda, Holanda, Dinamarca, Suiza, Suecia, Noruega y Finlandia que tienen residencia estable en Gran Bretaña. Pero nos interesa, sobre todo, ver cómo se ha

(94) En este apartado se reproducen algunos párrafos del libro *La inmigración en España* del mismo autor.

planteado el tema en las últimas décadas y en qué países se ha establecido ya este derecho.

En Suecia, el Parlamento aprobó, en 1975, el derecho de voto a los residentes extranjeros en elecciones locales y regionales, a partir de los tres años de residencia. En Noruega fue en 1980 cuando se aprobó una ley en el mismo sentido, también para extranjeros con tres años de residencia; ley que se hizo efectiva en 1982. En Dinamarca ya se había aprobado el derecho al voto en elecciones locales en 1977 para nacionales de algunos países y fue en 1981 cuando se hizo extensivo a todos los extranjeros con tres años de residencia. En Holanda entró en vigor en 1985 el derecho a voto en elecciones locales para los extranjeros con cinco años de residencia. En Suiza, donde, como ya hemos dicho, esto se había planteado con anterioridad en algún cantón, se ha extendido a otros, sobre la base de tener diez años de residencia en el país. En Irlanda, desde 1983, está establecido el derecho de los residentes extranjeros en elecciones locales. Como vemos, fue entre los años 1975 y 1985 cuando avanzó este derecho en Europa; después ha sufrido un frenazo difícil de explicar, en el que han participado casi todos los gobiernos fuese cual fuese su color político.

En Francia este debate ha sido insistentemente planteado en distintos momentos, muy especialmente a finales de los años ochenta. Ya en 1981, ésta fue una promesa electoral de la campaña presidencial de Mitterrand que después no cumplió. A mediados de los ochenta, ONG, sindicatos, asociaciones de inmigrantes y algunas fuerzas políticas reivindicaban este derecho para la población inmigrada. A finales de esta década se hacen campañas importantes en su favor. Pero estas campañas se retraen en los noventa a la vista de la cerrazón gubernamental que había en este terreno. El triunfo de la izquierda en las legislativas de 1997 volvió a poner sobre la mesa el asunto, pero tampoco se dio ningún paso concreto en los años siguientes, hasta que, en mayo de 2000, el Parlamento francés aprobó una ley que abría la puerta para llegar a establecer el derecho (pendiente de otras modificaciones legislativas nada sencillas como la reforma de la constitución). En Bélgica se está debatiendo sobre este derecho desde 1972, pero no se había avanzado nada, hasta que, en 1997, los funerales por el asesinato de una niña de padres marroquíes hicieron reabrir el debate sobre la integración de la población inmigrada y el primer ministro reconoció que se debía estudiar el establecimiento del derecho de voto. En Alemania también ha estado presente este debate, que ya en 1979 se planteó en el Parlamento alemán; sin embargo, nada se ha hecho desde entonces.

La carencia de derecho a votar en elecciones locales de la población inmigrada se ha paliado, en algunas ciudades de distintos países, con la constitución de organismos representativos de la inmigración o consejos consultivos locales. Esto ha ocurrido, sobre todo, en ciudades de Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Holanda (aquí antes de que se estableciese el derecho al voto). Ello ha supuesto la

creación de un tipo de organismos locales elegidos por la población inmigrada que han actuado como «parlamentos» de ésta, llevando sus propuestas a las instituciones ordinarias. Los resultados de estas iniciativas merecerían un análisis con profundidad que aquí no estamos en condiciones de hacer, pero cabe pensar que habrán tenido sus efectos positivos en la medida en que hayan podido llevar las reivindicaciones de la inmigración a las instituciones públicas; aunque también cabe sospechar un efecto negativo, en la medida en que hayan supuesto otra forma más de segregación de la población inmigrada. En cualquier caso, tales iniciativas sólo pueden plantearse como fórmulas transitorias y no han de restar importancia a la demanda del derecho de voto para las personas inmigradas.

El debate sobre este derecho está ya situado a escala europea. Será posible y muy positivo avanzar sobre este asunto en el marco de cada Estado, pero será en el marco europeo donde puedan encontrarse las soluciones más definitivas. La perspectiva que se nos plantea es, por tanto, la de desarrollar normativa europea para convertir a los residentes extracomunitarios en titulares del derecho al voto. Parece que estamos en buen momento para el relanzamiento de este debate, debido a la creciente preocupación que se está manifestando por los aspectos de la integración y a las discusiones en torno la ciudadanía europea que se están haciendo. A este nivel, el Parlamento Europeo, que ya se había hecho eco de esta reivindicación en algunos debates de los años ochenta y noventa, debería plantear de inmediato nuevas iniciativas que emplacen a la Comisión o al Consejo a dar pasos concretos. El proceso debe iniciarse lo antes posible, aunque es evidente que no se trata de un asunto que pueda resolverse en un plazo breve; su aplicación efectiva exigirá a algunos Estados la modificación de su constitución, como ya ocurrió cuando se instauró el derecho al voto para los residentes comunitarios; pero si entonces se hizo, puede hacerse de nuevo, en todo caso es sólo una cuestión de voluntad política.

En algunos Estados, como España y Portugal, está establecido el derecho al voto en elecciones municipales para los residentes extracomunitarios con la condición de que se produzca reciprocidad con su país de origen (95). Queremos dejar aquí claro que esta fórmula nos parece absolutamente inservible, teniendo en cuenta los países de los que procede la inmigración que actualmente tiene la Unión Europea. Aunque pudiese llegarse a establecer acuerdos de reciprocidad con algunos de ellos (sólo podría hacerse con los más democráticos), no podría lograrse con todos (la inmigración que recibe la Unión Europea procede de más de dos centenares de países), y, finalmente, lo que tendríamos serían dos clases de in-

(95) En el caso de España, la reciprocidad dejó de exigirse en la ley de extranjería 4/2000, si bien este era un condicionante que también estaba establecido por la ley electoral y por la constitución, y por tanto, los extracomunitarios seguían sin ser titulares de voto. La ley 4/2000 abrió el camino para la eliminación del condicionante de la reciprocidad, pero la reforma contra esta ley, planteada por el gobierno en junio de 2000, recuperó de nuevo este condicionante.

migrantes, unos con más derechos políticos que otros. Por otra parte, si la reciprocidad sólo puede establecerse con países democráticos, los inmigrantes procedentes de los menos democráticos estarán pagando, una vez más, las consecuencias de tener un gobierno dictatorial en su país. En consecuencia, la única vía aceptable es la que otorgue el derecho al voto bajo unas condiciones a las que todas las personas inmigradas puedan acceder en un plazo razonable. La condición puede ser la que sugeríamos para obtener el derecho a la libre circulación, es decir, estar en disposición del permiso de residencia permanente que se obtendría a los cinco años de residencia legal. Ésta podría ser la norma establecida a escala comunitaria, y que no excluiría la posibilidad de que algunos Estados tuviesen normas más favorables, como la de obtener el derecho a los tres años de residencia.

Naturalmente, si se concede el derecho de voto a los residentes extracomunitarios, en las mismas condiciones en las que el Tratado de Maastricht ya lo concedió a los residentes comunitarios, estamos eliminando uno de los aspectos fundamentales que diferencian a los ciudadanos de la Unión Europea de los que no lo son, lo que nos lleva a debatir otra cuestión: ¿puede concederse la ciudadanía europea a los residentes de origen no comunitario?

Conceder la ciudadanía europea a los residentes de nacionalidad no comunitaria

El concepto de ciudadanía se vincula, como hemos señalado, al de nacionalidad. Casi por definición se dice que es ciudadano de un Estado aquel que posee su nacionalidad. En consecuencia, aplicando estrictamente esa definición, a los residentes extranjeros no se les puede considerar ciudadanos. ¿Cuándo accede plenamente a los derechos de ciudadanía un residente extranjero? La respuesta que ahora se da a esta pregunta es bien sencilla: cuando se nacionaliza. En todos los países europeos existe una normativa de nacionalidad que regula la posibilidad de que los residentes extranjeros accedan a ella. Hay que decir que estas normativas hacen muy difícil, en algunos casos, el acceso a la nacionalidad, y que a muchos residentes no les interesará obtenerla si con ello han de renunciar a la de su país de origen; pero lo cierto es que la posibilidad existe y que es la única que se ofrece para alcanzar plenamente los derechos de ciudadanía.

Con el establecimiento de la ciudadanía europea el concepto mismo de ciudadanía ha comenzado a cambiar, aunque sólo sea tímidamente. El artículo 17 del Tratado de la Comunidad Europea crea la *ciudadanía de la Unión*, y establece que «será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro», añadiendo que «la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional». La ciudadanía sigue vinculándose a la nacionalidad, pero ya no es a la propia nacionalidad, puesto que estamos ha-

blando de la suma de quince nacionalidades. Al no existir una nacionalidad de la Unión Europea, la ciudadanía europea ya no puede considerarse derivada de ella, y lo que se hace es establecer una fórmula convencional que sirva para lo que se está buscando. Pues bien, si hemos podido inventarnos una nueva fórmula de ciudadanía, no parece que tenga que haber grandes dificultades para introducir las variantes que se crean convenientes en dicha fórmula. ¿Por qué no considerar, por tanto, a los residentes extracomunitarios como ciudadanos de la Unión Europea, aunque sea partiendo de ciertas condiciones (como puede ser la de disponer de residencia permanente)? Ello nos llevaría al hecho de que tales residentes tendrían dos ciudadanía, la europea y la de su país de origen, pero eso mismo ocurre también con los ciudadanos europeos, ya que el propio Tratado dice que la ciudadanía de la Unión es complementaria.

El artículo 18 del Tratado de la Comunidad Europea dice que los ciudadanos de la Unión tienen derecho a circular y residir libremente en cualquiera de los Estados miembros; y el artículo 19 dice que, si residen en otro país distinto al de su nacionalidad, tienen derecho al voto en las elecciones municipales y en las europeas. Por tanto, la concesión de la ciudadanía europea a los residentes (o a aquellos que dispongan de la residencia permanente) conllevaría el derecho a la libre circulación y el derecho de voto, y sería una buena vía para resolver esos dos grandes déficits. Sus derechos ahora serían más cercanos a los de los nacionales del país en el que residen, aunque, al no tener la nacionalidad de ese país, su *status* legal no sería el mismo (por lo que muchos residentes podían seguir viendo conveniente la naturalización).

En el camino de establecer leyes y conceptos más integradores para la población inmigrada, cabe preguntarse si hemos de enfocar las cosas hacia cambios en las leyes de nacionalización, para que los residentes extracomunitarios accedan fácilmente a la nacionalidad del país en el que residen, y con ello a todos los derechos de ciudadanía, o se deben equiparar ya sus derechos mientras mantienen el *status* de residentes. La respuesta sólo puede ser que se ha de avanzar en las dos direcciones, pues, si bien es importante facilitar el acceso a la nacionalidad, no se puede contar con que todo residente vaya a estar interesado en adquirirla. Por otra parte, las leyes de nacionalidad no van a dejar de ser competencia de los Estados y, por tanto, convivirán en la Unión Europea leyes más restrictivas con leyes más generosas; si la equiparación de derechos se vincula exclusivamente al acceso a la nacionalidad, para muchos residentes extracomunitarios tal equiparación no llegará nunca. En cambio, su acceso a la ciudadanía europea sí es competencia comunitaria, y las normativas de extranjería también van camino de serlo, con lo que los avances en esta dirección beneficiarán a todos los residentes extracomunitarios sea cual sea el país de la Unión en el que residan.

El acceso de los residentes extracomunitarios a la ciudadanía europea puede concretarse en la normativa de distintas formas, pero lo razonable sería vincularlo

a un período de residencia legal no muy largo. Podría establecerse que la ciudadanía europea se obtiene en el momento en el que se alcanza la residencia permanente. Para ello resulta imprescindible que la futura normativa europea de inmigración instaure la figura de la residencia permanente; y sería muy conveniente que el período de tiempo de residencia legal que se requiera para obtenerla no sea superior a cinco años. De esta forma, tras este período en el que los permisos de residencia son temporales y se han de renovar, se obtendría no sólo la residencia permanente, sino también la ciudadanía europea. Volveremos a insistir sobre el tema de la residencia permanente en el próximo punto, en el que hablamos de la normativa de inmigración; pero fijémonos en que, mientras la residencia es un asunto que debe resolver una directiva sobre inmigración, la concesión de la ciudadanía europea a los residentes extracomunitarios requiere una reforma del Tratado de la Unión. Son, por tanto, asuntos que van a plantearse en terrenos distintos, quizá también en momentos distintos, y que pueden tener ritmos distintos, pero ambos son imprescindibles en la perspectiva de la integración social de la población inmigrada. Sería un error que se lograra instaurar la residencia permanente en la normativa europea de inmigración y nos quedásemos ahí, sin dar además el paso de la concesión de la ciudadanía.

Otro nivel en el que debía haberse planteado la cuestión de la ciudadanía es en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los residentes extracomunitarios deberían haber quedado, en esta Carta, plenamente equiparados en derechos con los nacionales de los Estados miembros, puesto que estamos hablando de derechos fundamentales. No ha sido así, y, una vez más, el asunto de los derechos fundamentales se ha tratado sobre la base de la exclusión y de la no universalización de esos derechos.

La integración social de la población inmigrada es un asunto que en los últimos años ha sido ampliamente planteado por los poderes públicos en todos los Estados de la Unión. Desde que se asumiese el carácter duradero de los procesos migratorios las instituciones han ido dedicando esfuerzos en favor de la integración: se hacen para ello planes nacionales, regionales o municipales, se crean organismos encargados de su seguimiento, etc.; parece haber un amplio consenso sobre que la sociedad debe facilitar la integración de la población inmigrada. Pero, ¿puede realmente lograrse la integración sin conceder la ciudadanía a las personas inmigradas? ¿No es precisamente la ciudadanía lo que dice quién está dentro, o sea integrado, y quién está fuera de una sociedad? Lo que se buscaba, desde los primeros tiempos en los que se comenzó a hablar de sociedades formadas por ciudadanos y ciudadanas, no era otra cosa que implicarlos en el devenir de la sociedad, interesarlos por la gestión del bien público, hacerlos partícipes del proceso político. Al ciudadano se le invita a participar de los asuntos públicos, y se le concede el derecho a hacerlo; al no ciudadano ni se le invita, ni se le concede el derecho. ¿De qué integración se habla cuando a las personas inmigradas se les sigue diciendo que no son ciudadanos de esta sociedad?

Que las instituciones europeas digan que los residentes extracomunitarios, a partir de un determinado momento (al obtener la residencia permanente) son ciudadanos de la Unión puede parecer un acto formal, pero tendría enorme importancia para dinamizar los procesos de equiparación de derechos y, por tanto, de integración social. Por otra parte, esto podría servir de impulso a los cambios en las leyes de nacionalidad de cada Estado, ya que una vez reconocida la ciudadanía europea a los residentes extranjeros, se habría abierto el camino de su plena equiparación de derechos, y la sociedad sería más favorable a instaurar leyes que les facilitasen, desde ese momento, la nacionalidad del Estado donde residen. En consecuencia, no parece suficiente con que se diga que los residentes permanentes de la Unión deben tener derechos equiparables a los de los ciudadanos, se ha de ir más allá y reconocer que ellos también son ciudadanos. Sin que ello sea obstáculo para que, como vamos a plantear a continuación, la normativa de inmigración establezca ya, para los residentes permanentes, esa equiparación de derechos.

NORMATIVA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y DE ASILO

Una normativa de inmigración acorde con los derechos de ciudadanía

La concesión de la ciudadanía europea a los residentes extracomunitarios requerirá la modificación del Tratado de la Unión. Pero, entre tanto, se han de ir estableciendo las normas que permitan equiparar los derechos de los residentes a los de los ciudadanos de la Unión. La normativa europea de inmigración puede ya enfocarse en esa dirección. Se trata de que las leyes europeas (directivas o reglamentos) que vayan desarrollándose en materia de inmigración contengan ya fórmulas para que los residentes extracomunitarios lleguen a alcanzar derechos equivalentes a los de los ciudadanos comunitarios; con independencia, incluso, de que se realice o no la reforma del Tratado para conceder a aquellos la ciudadanía de la Unión. Sabemos que la modificación del Tratado que proponemos no está de momento en la agenda de las instituciones europeas; en cambio, lo que sí está en la agenda de las instituciones es el desarrollo de normativa de inmigración; conviene, por tanto, situarnos ante la elaboración de esta normativa con propuestas que, de facto, vayan equiparando los derechos de los residentes extracomunitarios con los de los ciudadanos comunitarios.

Ya hemos definido los dos derechos *nuevos* más importantes que se vinculan intrínsecamente a la ciudadanía europea: la libre circulación y el derecho de voto en otro país; pero los derechos de ciudadanía no son simplemente éstos, lo son también todos los que cada ciudadano o ciudadana tiene por ser nacional de uno de los Estados miembros. Por tanto, el acceso de los residentes extracomunitarios a los derechos de ciudadanía europea, no es sino la equiparación de sus derechos con

los de los nacionales del país en el que residen. Si importante es que los extracomunitarios accedan a la libre circulación por todo el territorio de la Unión Europea, no menos importante es que en otros muchos aspectos sus derechos no sean inferiores a los de los comunitarios.

Esa perspectiva de igualdad requiere la modificación de las leyes que rigen los derechos de residencia de los extranjeros en cada Estado miembro (leyes de extranjería o de inmigración), pero ahora también requiere que se tenga muy en cuenta el proceso de elaboración de la normativa europea de inmigración y asilo. Las leyes europeas (directivas o reglamentos) obligarán a las nacionales a adaptarse a sus planteamientos, lo que deja clara la importancia de abordar el debate sobre los criterios con los que van a elaborarse las nuevas leyes. Señalaremos aquí los aspectos que nos parecen más importantes.

La primera cuestión que nos hemos de plantear, para discutir sobre normativa europea de inmigración, ha de referirse a la población inmigrada que está irregular (*sin papeles*), y que corresponde precisamente con las personas que viven una situación de mayor inferioridad de derechos. A principios de 2000, el Consejo de Europa reclamó que se legalizase a los cinco millones de irregulares que podía haber en Europa (no sólo en la Unión Europea). Pero lo que en este libro hemos visto, al comentar los documentos con los que se ha ido trabajando en la Unión Europea, deja claro que no hay intención de ofrecer soluciones para la regularización de esas personas. Lo que se viene planteando es que el inicio de los trámites para solicitar la residencia debe hacerlo el inmigrante desde su país de origen, y no se contempla la posibilidad de que lo haga estando ya en el país receptor (europeo). Este planteamiento se mantenía incluso en la propuesta de directiva sobre reagrupación familiar presentada a finales de 1999. Sin embargo, la salida de la irregularidad sólo es posible si se ofrecen cauces para solicitar la residencia sin necesidad de volver al país de origen (algo que pocos inmigrantes harán cuando saben lo difícil que les resulta entrar en Europa).

¿Qué cauces pueden de ser esos? Lo que hasta ahora ha habido han sido los procesos especiales de regularización que distintos países han venido haciendo; esto seguirá siendo necesario en muchos casos, pero lo que nos parece más importante es que la propia normativa contenga fórmulas ordinarias para que las personas que se hallan en situación irregular puedan acceder, cumpliendo determinados requisitos, al permiso de residencia. Es decir, que la regularización no se limite a períodos concretos, que de forma excepcional son abiertos por los gobiernos cuando la bolsa de irregulares empieza a convertirse en un problema político, sino que esté siempre abierta y se rija por procedimientos claramente definidos en la ley. Y esto ha de distinguirse del contingente de nuevas entradas, cuya finalidad no ha de ser la de regularizar a quienes ya se hallan en un país de la Unión, sino la de regular los flujos de entrada de inmigrantes. Los requisitos exigibles en un procedimiento ordinario de regularización pueden ser de este tipo: demostrar que ya

se lleva un tiempo en el país (por ejemplo dos años, como se estableció en la ley española 4/2000); disponer de oferta laboral; demostrar vínculos familiares con otros residentes o ciudadanos europeos; razones humanitarias; etc. Naturalmente, nos referimos a cumplir alguno de estos requisitos, no todos a la vez.

La normativa europea de inmigración debe apostar claramente por que no haya personas inmigradas en situación irregular. El hecho de que éstas hayan entrado irregularmente a la Unión Europea no debe ser visto como algo merecedor de castigo (desde el punto de vista penal eso no se considera delito en la mayoría de los Estados), sino como algo que requiere soluciones de tipo legal y social. Es justo que la Unión Europea adopte medidas para frenar la inmigración irregular —la medida más eficaz será hacer posible la inmigración legal—, pero las personas que se saltan esas medidas no deben ser vistas sólo como infractores de una norma, sino que también se ha de tener en cuenta todo lo demás que llevan consigo: necesidades a veces imperiosas de emigrar, sometimiento a mafias o empresas que las explotan, indefensión por su situación de irregularidad, etc. Los aspectos sociales y humanitarios son, cuando hablamos de inmigración irregular, de un peso tan abrumador que la infracción administrativa pierde toda importancia. Se pueden tomar medidas para reducir la entrada de inmigración irregular, pero ninguna de estas medidas puede ser la de someter al inmigrado durante largos años a las condiciones de la irregularidad, sin posibilidades de contratación laboral legal, sin perspectivas de integración social, sin derechos de ningún tipo y con riesgos de favorecer la xenofobia. Y mucho menos cuando sabemos que esa inmigración que está entrando, incluida la irregular, está siendo necesaria para la economía europea, y que en el futuro se van a necesitar flujos de entrada mucho mayores que los actuales.

Además de establecer una vía de acceso al permiso de residencia para quienes no lo tienen, la normativa ha de evitar que lo pierdan quienes ya lo tienen. La renovación del permiso no ha de ser difícil, pues lo que debe perseguirse es que no se produzcan recaídas en la irregularidad, tan frecuentes ahora por causa de las exigencias que se plantean en las renovaciones. Para aquellos que han inmigrado por motivos laborales (distinguiéndolos de quienes lo hicieron para reagrupación familiar o como solicitantes de asilo) parece razonable que en la concesión del primer permiso se les haya exigido disponer de oferta de empleo, pero una vez instalados en un país de la Unión Europea, no tiene sentido seguir exigiéndoles el mismo requisito en cada renovación, ya que ellos, como también ocurre con los ciudadanos europeos, pueden pasar por períodos de desempleo, o de contrataciones temporales, o de dependencia familiar, etc. Cuando se deniega la renovación de un permiso, el inmigrante no se vuelve a su país, lo que hace es quedarse en situación irregular a la espera de otra oportunidad de regularización; por tanto, si la ley ha de facilitar la regularización no tiene sentido que por otro lado vaya creando nuevos irregulares. Un ejemplo de este anacronismo lo tuvimos en el proceso de regularización de Grecia (1998-1999), en el que los inmigrados en situación irregular pudieron presentar su solicitud, pero acabado el período de presentación, un buen

número de personas, que en aquel momento tenían permiso, pasaron a ser nuevos irregulares porque no pudieron renovarlo, y además, ya no estuvieron a tiempo de presentarse a la regularización; disponer de permiso de residencia durante el período en el que se produjo la regularización les causó una grave desventaja frente a quienes no lo tenían. La normativa, en definitiva, deberá ser muy parca en exigencia de requisitos para las renovaciones, bastando para su concesión con que la persona sea demandante de empleo —si en ese momento no se dispone de contrato de trabajo— o que disponga de ayudas asistenciales o familiares.

El sistema de «preferencia nacional para el empleo», que viene aplicándose en muchos países para la concesión del permiso de residencia a aquellas personas extracomunitarias que lo solicitan por motivos laborales, no puede trasladarse sin más a la normativa europea. Debe reflexionarse sobre el elemento discriminatorio que tal sistema introduce, ya que conduce a que haya empleos aptos para extranjeros y otros que no lo son. Europa puede poner límites a los flujos de inmigración que recibe, pero cuando las personas son ya admitidas deben disfrutar del principio de igualdad y de la titularidad de los derechos que nuestra democracia tiene establecidos, entre ellos el derecho al trabajo. La regulación del flujo de entrada de inmigrantes puede hacerse por un sistema de contingentes anuales, pero una vez establecido esto, ya no se han de añadir nuevas fórmulas de «selección» que acabarán creando estructuras discriminatorias.

Así lo entendió el Parlamento Europeo, cuando enmendó un texto de la Comisión Europea que decía lo siguiente: «La admisión en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país por razones de empleo por cuenta ajena podrá concederse cuando la oferta no pueda cubrirse a corto plazo por... ciudadanos de la Unión... o residentes legales en ese Estado... o residentes duraderos (de cualquier Estado de la Unión)» (96). El Parlamento aceptó el texto pero añadiendo: «Salvo en aquellos Estados miembros, regiones y sectores económicos en los que se aplique una política de cuotas u otras medidas adoptadas para satisfacer una demanda de mano de obra» (97). Es decir, que donde se estuviese aplicando el contingente —como medida que limita el número de inmigrantes admitidos— ya no tenía que aplicarse la «preferencia nacional». Y si no debe aplicarse en la concesión del primer permiso, mucho menos en la renovación del mismo (como pretendían los textos de las instituciones europeas que vimos en el capítulo anterior). Así, lo que la normativa europea podría plantear es que el flujo migratorio se regule por un contingente anual de entradas, y que las instituciones comunitarias puedan mediar en la determinación de ese contingente por parte de cada Estado (en el siguiente punto veremos más detenidamente este aspecto), pero eliminar cualquier otra fórmula discriminatoria.

(96) Artículo 7 de la propuesta de Convenio relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países.

(97) Resolución A4-0034/99. Parlamento Europeo, 11-2-99.

El acceso al trabajo no debe estar restringido para aquellas personas en edad laboral que son admitidas como residentes. Ya se encarga el mercado, con desmedida crudeza, de dirigir a los inmigrantes a los sectores laborales y los empleos más desregulados y peor pagados; no es *necesario* añadir medidas legales que limiten su acceso a determinados empleos, y no tiene sentido que una Europa que trata de desarrollar leyes contra la discriminación la introduzca por medio de otras leyes. Por tanto, no sólo deben eliminarse las referencias a la «preferencia nacional en el empleo» sino que tampoco debería introducirse ningún requisito especial para que los residentes legales tengan derecho al empleo; como sería la necesidad de un permiso de trabajo añadido al de residencia. El permiso de trabajo que, como vimos, aparece en las legislaciones de muchos países de la Unión Europea (aunque no en todos), genera la existencia de residentes legales sin derecho al trabajo, lo cual implica la vulneración de un derecho fundamental. Es, además, un instrumento innecesario en la regulación de los procesos migratorios, puesto que el permiso de residencia es más que suficiente para ello (nada impide que en la concesión del primer permiso de residencia, cuando se solicita por motivos laborales, se requiera la presentación de una oferta de empleo).

La inserción laboral no discriminatoria nos plantea otra cuestión importante: que las personas inmigradas puedan acceder a los trabajos que se corresponden con su nivel profesional o de instrucción. Es bien conocido que muchos inmigrantes hacen trabajos de nivel bajo a pesar de tener estudios o experiencia para otros mejores; lo que se explica por las condiciones sociales de entrada de la inmigración y por los prejuicios y actitudes discriminatorias de la sociedad receptora, pero también por las normativas legales que dificultan el acceso a determinados niveles profesionales. En este terreno, es muy importante el reconocimiento y convalidación de los títulos académicos obtenidos en el país de origen, y la normativa europea debe ser explícita exhortando a los Estados a la agilización de los trámites de convalidación.

El derecho a la reagrupación familiar debe quedar garantizado en la normativa, así como el derecho al trabajo de los cónyuges reagrupados (esto último se garantiza con la desaparición del permiso de trabajo). El punto de partida deberá ser el derecho a vivir en familia, por lo que los requisitos que se establezcan para hacer efectiva la reagrupación deben ser mínimos. Parece que en la Europa comunitaria este es uno de los derechos que han ido logrando un mayor reconocimiento, y de hecho, la directiva sobre reagrupación familiar, propuesta por la Comisión a finales de 1999, tiene contenidos bastante progresistas, como vimos más atrás.

Para que un residente inicie los trámites de reagrupación de su familia, lo que distintas normativas de Estados miembros de la UE están exigiendo es que cuente al menos con un año de residencia legal en el Estado. Esto no parece una condición excesiva; pero además se le exige disponer de medios económicos para mantener a los familiares que reagrupa, vivienda adecuada y otras condiciones. La exi-

gencia de medios económicos se plantea en algunas normativas relacionando el número de familiares que se pretende reagrupar con los ingresos que ha de tener el reagrupante; lo que lleva a que, en muchos casos, se requieran ingresos bastante superiores a los que se corresponden con los salarios medios o bajos. Con ello lo que se hace es dar más valor a la dependencia económica de los familiares que al propio derecho a vivir en familia. Si lo que se pusiese en primer término fuese el derecho a vivir en familia, debería facilitarse la reagrupación familiar, aun cuando los medios de vida con lo que cuente el reagrupante no sean muy altos; planteamiento que ha de ir unido al reconocimiento del derecho al trabajo del cónyuge reagrupado. En todo caso, la exigencia de medios económicos debería limitarse a demostrar actividad laboral; con lo que se evitaría la arbitrariedad que supone la concreción de los ingresos que se exigen en función del número de familiares que se reagrupan. Si el sueldo que cualquier trabajador o trabajadora nacional percibe por su trabajo puede valer para mantener una familia, no es razonable que al residente extracomunitario se le exija otra cosa que no sea la de demostrar que está trabajando. La normativa europea debería tener en cuenta estos aspectos para que la reagrupación familiar pueda llevarse a cabo con las máximas facilidades.

La residencia permanente es uno de los aspectos más importantes que debe contener la nueva normativa de inmigración, ya que su obtención deberá representar el momento en el que los derechos de los residentes extracomunitarios se acaban de equiparar a los de los comunitarios. Es, como algunos autores han señalado, el reconocimiento que se otorga a una persona de haberse convertido gradualmente en miembro de una sociedad, incluso en el caso de que no desee adquirir la nacionalidad del Estado donde reside (Wrench, 1996: 151). Tendrá que fijarse el plazo de residencia legal tras el que se adquiere la permanente, pero entendemos que tal plazo no debería ser superior a cinco años. Con la residencia permanente deberán vincularse derechos como los introducidos por la ciudadanía europea (a los que nos hemos referido en apartados anteriores: el derecho de voto en elecciones municipales y europeas, y el de libre circulación), con lo que podrá lograrse lo que decíamos al inicio de este apartado, que los residentes alcancen los derechos de ciudadanía, con independencia de que ésta se les llegue a conceder por medio de una reforma del Tratado de la Unión. La residencia permanente será de hecho una *residencia comunitaria*, ya que sus titulares podrán establecerse y ejercer unos mismos derechos en cualquiera de los Estados de la Unión. Sería conveniente que la Comisión Europea plantease, sin demora, una directiva en la que la residencia permanente quedase bien definida (cómo y cuándo se alcanza, qué derechos confiere, etc.).

La normativa debe asegurar también que los derechos de las personas inmigradas a las libertades fundamentales y a las prestaciones sociales no son inferiores a los de los ciudadanos comunitarios. El hecho de que muchos de esos derechos ya estén contenidos en otras leyes, no ha de impedir hacer referencia a

ellos en la normativa de inmigración, ya que siempre resulta difícil que los mecanismos constitucionales de los Estados miembros otorguen a los ciudadanos de terceros países una salvaguarda de los derechos fundamentales similar a la que otorgan a sus ciudadanos. Así lo entendió el «Comité de Sabios por una Europa de los Derechos Cívicos y Sociales», que en su Informe presentado por la Comisión Europea entre octubre de 1995 y febrero de 1996, reclamó para la inmigración cláusulas de salvaguarda que establezcan la igualdad ante la ley y la prohibición de cualquier discriminación por razones de etnia, nacionalidad, color de piel, sexo, religión; así como el derecho al trabajo, la educación, la protección de la familia, la protección social, la salud, la vivienda, etc. Siguiendo ese criterio, la normativa deberá referirse a los derechos políticos de expresión, reunión, asociación, etc., así como a los derechos a la educación, a la salud, al acceso a la vivienda, a la protección de la familia, a las ayudas sociales, etc. Todos ellos deben ser concedidos a todos los residentes extracomunitarios, pues, aunque hay derechos que se vinculan a la obtención de la residencia permanente, éstos deben quedar muy delimitados a los que hemos venido planteando (voto y libre circulación).

Pero además deberá señalarse que los derechos fundamentales lo son de todas las personas, sea cual sea su situación legal como inmigradas en un Estado miembro. Por tanto deberá haber un capítulo de derechos que se reconocen a las personas y que ampararán también a los inmigrantes irregulares, al estilo de lo planteado en la ley de inmigración española 4/2000. Los derechos a la educación y a la salud, los derechos políticos de reunión o asociación, el derecho a la justicia gratuita en casos de necesidad, son ejemplos de derechos fundamentales que también deberán estar reconocidos a quienes se hallan en la Unión Europea sin permiso de residencia. En consecuencia, la normativa europea podrá hacer tres niveles distintos en la concreción de los derechos de las personas inmigradas: el primero será el de los derechos fundamentales que son concedidos a todas las personas, el segundo se referirá a los derechos que se vinculan a la disposición de un permiso de residencia en un Estado miembro (la reagrupación familiar, la reforma de los permisos, etc.) y el tercero será el referido a los derechos que se vinculan a la residencia permanente o comunitaria. Será en este tercer nivel cuando ya se equiparan plenamente a los derechos de ciudadanía europea.

Señalaremos, por último, que también la normativa deberá referirse a los procesos sancionadores que puedan derivarse de su incumplimiento por parte de las personas inmigradas. En este terreno es necesario que se delimiten claramente los casos en los que podrá procederse a la expulsión de un extranjero, para evitar arbitrariedades o actuaciones muy dispares de los Estados miembros. Sobre la expulsión se han de tener en cuenta las novedades que contenía la ley española 4/2000, en la que no es motivo de expulsión el hecho de hallarse en situación irregular. Las expulsiones deben reducirse a aquellas que sentencien los jueces, y por tanto, han de desaparecer los procedimientos administrativos que ahora se utilizan

en todos los Estados miembros (procedimientos que permiten la expulsión de una persona sin que medie ningún tipo de intervención judicial). Deben establecerse, además, las condiciones que han de cumplirse en los procedimientos de expulsión, de forma que se respeten los derechos y la dignidad de la persona que se expulsa; en ese sentido deberán quedar expresamente prohibidas las formas coercitivas. Como también deberán quedar establecidas algunas responsabilidades del Estado que expulsa, respecto a la inserción de la persona expulsada en el país al que va a parar (sea el suyo de origen u otro); es decir, el Estado que expulsa deberá asegurarse de que los derechos de la persona expulsada van a ser respetados allá donde es enviada, y deberá proporcionar ciertas ayudas a su inserción (por ejemplo, a través de las organizaciones o agencias de cooperación establecidas en ese país).

La regulación de los flujos de inmigración

La aplicación de las propuestas que hemos ido haciendo requieren un replanteamiento global del enfoque que ahora tienen las políticas de inmigración, en lo que se refiere a la regulación de los flujos de entrada. Argumentos no faltan para explicar la necesidad de este replanteamiento. Ya vimos lo poco que se ajusta a la realidad ese supuesto de que Europa sufriría una invasión de inmigrantes si las fronteras fuesen más permeables, supuesto que constituye la razón de fondo de las políticas que se vienen haciendo. Como tampoco se ajusta a la realidad la poca valoración que se hace de la aportación de la población inmigrada a la economía y la sociedad de los países receptores. En general, las normativas de inmigración no han hecho sino demostrar los desajustes que sufren con la realidad que pretenden regular.

Los flujos migratorios, como tantos otros grandes temas de nuestro tiempo, deben ser analizados desde el reconocimiento del proceso de globalización que la economía mundial ha sufrido. La globalización impone un marco de relaciones, en el que la situación económica de los países emisores de migraciones está en estrecha relación con la de los países receptores. Los capitales se mueven con la lógica del máximo beneficio, y van abandonando determinados sectores de la producción, provocando efectos desastrosos para las economías más débiles y dependientes, las de los países del Sur. Frente a este proceso guiado por intereses financieros, sólo cabe desarrollar nuevas fórmulas de control político y de planificación pública de las cosas, para imponer unos criterios de equilibrio y de redistribución que nunca podrían surgir de la lógica del máximo beneficio porque se oponen a ella.

La lógica del mercado ha dictado que el máximo beneficio se obtiene cuando no se imponen controles al movimiento de capitales, y se impone, en cambio, un control estricto al de personas. Frente a esta lógica, lo que cabe plantearse es una mayor regulación política, tanto del movimiento de capitales como del de perso-

nas. Del de capitales, para que no sigan provocando las crisis y los desequilibrios que provocan, y del de personas, para que éstas no sigan tratándose sólo como mano de obra que se reclama cuando se la necesita y se la deshecha y maltrata cuando parece sobrar. La regulación política prosperará si se fortalecen las instituciones internacionales y se desarrollan políticas que sustituyan el principio del máximo beneficio por el del desarrollo equilibrado, favorable tanto a los países del Norte como a los del Sur. El control de los flujos migratorios requiere mayor intervención política, y que con ella se busque el equilibrio entre los intereses de los países emisores y los de los países receptores.

La Unión Europea tiene que dialogar y llegar a acuerdos con los países emisores de la inmigración. Debe plantearse cuestiones como qué tipo de flujos migratorios pueden ser de ayuda para el desarrollo de esos países y cuáles no. Debe escuchar lo que, en este terreno, se dice desde esos países, y ha de permitir su implicación en las políticas migratorias. Sabemos que con las migraciones los países del Sur tienen una importante fuente de entrada de divisas; como también sabemos que les provoca la pérdida de una parte de su juventud más emprendedora, e incluso más formada. ¿Cómo pueden revertir mejor los beneficios de las migraciones sobre esos países? ¿Cómo evitar sus daños? Aquí cabe hablar tanto de la canalización de los flujos de entrada a los países de la Unión Europea, como del tipo de políticas de apoyo al retorno que se pueden hacer. Pero tales cuestiones han de estar claramente enmarcadas en proyectos más globales de apoyo al desarrollo de los países emisores. De esto vamos a hablar en la tercera parte de este capítulo, donde trataremos de situar los procesos migratorios en relación con los intereses de los países emisores. Veamos ahora cómo puede plantearse la inmigración desde la perspectiva europea, es decir, qué cauces pueden establecerse para la entrada de nuevos inmigrantes extracomunitarios.

De entrada deben quedar plenamente descartados todos los planteamientos de «inmigración cero» que todavía se sostienen en muchos países. Ha de haber un reconocimiento explícito de la necesidad de inmigración extracomunitaria y de su carácter positivo para el desarrollo de la economía y la sociedad europea. A partir de ahí, la Unión Europea debe apostar por que los flujos de inmigración transcurran por cauces legales, entendiendo que la apertura de estos cauces será la única forma de poner freno a las vías ilegales. Hasta ahora las políticas de inmigración, basadas en el cierre de fronteras, han ido contra corriente, negando una realidad evidente y provocando el sufrimiento de las personas migrantes; lo que se requiere ya es que se supere la fase de negar los flujos de inmigración y se opte por guiarlos de manera racional. Se ha de dejar de reprimir la inmigración y empezar a organizarla.

La apertura de cauces legales será el mejor instrumento de lucha contra las organizaciones que trafican ilegalmente con las personas. No será el único, puesto que tales organizaciones pueden seguir existiendo y seguirá siendo necesaria la acción policial y penal contra ellas, pero de entrada estaremos actuando contra la causa principal de su existencia, que no ha sido otra que el bloqueo de las

fronteras a la inmigración. Las personas que hacen la opción migratoria, si saben de la existencia de una vía legal, estarán menos dispuestas a ponerse en manos de gentes que les exigen grandes sumas de dinero, o a jugarse la vida en trayectos peligrosos. Es posible que aparezcan nuevas agencias que organicen la migración —obtención del visado, viaje, acogida en el país de destino, etc.— y lógicamente que cobren por ello, pero cuanto más creíbles sean los cauces legales, más legales tendrán que ser esas agencias y menos costes supondrá la migración para sus protagonistas. Veamos cómo pueden ser las vías legales.

El establecimiento de contingentes anuales para regular la entrada de nuevos migrantes, si se plantea con suficiente flexibilidad y amplitud, y si en él quedan implicados todos los Estados de la Unión Europea, puede ser un mecanismo adecuado de regulación de flujos. No creemos que deba fijarse un contingente europeo, pero sí que la normativa europea obligue a todos los Estados a fijar el contingente anual, y que las instituciones europeas puedan intervenir en el proceso. Lo que cabe plantearse, a partir ahí, son los requisitos que van a exigirse a los aspirantes a ser incluidos en el contingente, huyendo de planteamientos que ya se han mostrado inservibles para canalizar legalmente las nuevas entradas (en casi todos los países las leyes de extranjería o de inmigración definen los requisitos legales para inmigrar, pero la mayoría han resultado sumamente inaccesibles en la práctica).

Lo primero que debe cuestionarse es la necesidad de contar con una oferta de empleo como requisito imprescindible para solicitar la autorización de inmigración laboral. Las actuales normativas de inmigración de algunos países europeos señalan que sólo con una oferta de trabajo se puede obtener la autorización de entrada (salvo que ésta esté motivada por reagrupación familiar u otras razones que la normativa especifique, como la de disponer de medios propios de vida); es decir, el inmigrante que viene a trabajar debe tener de antemano la oferta de empleo. Pero el hecho cierto es que el flujo de ofertas de empleo que llegan a los países de los que proceden nuestras migraciones es muy escaso; pocos empresarios o empleadores van a esos países a buscar los trabajadores que necesitan. Si pensamos en el tipo de ofertas de empleo que hoy se están haciendo a los nuevos inmigrantes, enseguida nos damos cuenta de que, cuando un empleador necesite una persona de servicio doméstico, o un trabajador para faenas agrícolas, o un peón para la construcción, no irá al país extranjero a buscar al trabajador, ni canalizará su oferta de empleo a través de un consulado. Por tanto, si esa exigencia no se flexibiliza, muchas de las personas aspirantes a la migración tendrán que seguir recurriendo a la entrada ilegal, para, una vez en el país europeo, buscar trabajo y tratar de regularizar su situación al cabo de cierto tiempo.

Lo que acabamos de decir no excluye que se tenga en cuenta que una posible vía para solicitar la entrada legal sea la obtención previa de una oferta de empleo. Decíamos que para ciertos trabajos llegan pocas ofertas a los países de origen de los migrantes; pero algunas llegan, porque los familiares que ya están en la Unión

Europea consiguen esas ofertas para los que todavía están en su país. También llegan ofertas de empleo a países como los del Este de Europa que tienen especialistas o técnicos que en la Unión Europea escasean. En nuevas tecnologías existe también una demanda creciente de especialistas, ante la que todos los gobiernos están empezando a tomar medidas para atraer al mayor número posible de informáticos. En todos estos casos la oferta de trabajo deberá servir para obtener el visado de entrada. Pero ha de haber también una vía legal de entrada que permita hacer lo que millones de migrantes han hecho a lo largo de los tiempos: buscar el trabajo cuando ya se está en el país de destino.

La clave de esta posibilidad la ha dado, como vimos en el capítulo segundo, la ley de inmigración italiana de 1998, al autorizar la entrada para una estancia temporal de búsqueda de empleo (98). Vimos que esto se permitía cuando un ciudadano italiano, o extranjero residente, podía hacerse responsable del extranjero que entraba para buscar empleo, garantizando su alojamiento, manutención y asistencia sanitaria. Si antes dijimos que disponer de oferta previa de empleo puede ser una condición que permita la entrada legal, la otra condición que ahora señalamos es la acogida; se trata de autorizar la inmigración a personas que tengan aseguradas las condiciones de acogida.

La acogida es, por otra parte, la fórmula que mejor se adapta a la naturaleza de los movimientos migratorios. Ya vimos que los migrantes utilizan canales preestablecidos que no cambian de la noche a la mañana —salvo en casos de catástrofes o crisis graves— y que, por tanto, proceden de puntos muy concretos y se dirigen a destinos también concretos en los que ya tienen familiares y personas de su comunidad de origen. Esos familiares se encargan de su acogida en cualquier caso, esté o no recogido por la ley, y si esto es así, sería más que razonable tenerlo en cuenta cuando se establecen las normativas de inmigración (99).

Las personas a las que se ha autorizado la entrada sobre la base de la garantía de acogida no tienen trabajo inicialmente, pero lo empiezan a buscar desde una situación de legalidad, lo cual es muy distinto a como ahora lo buscan las personas que se hallan en situación irregular. Las condiciones de sobreexplotación que ahora padecen muchos inmigrados podrían combatirse mejor si no estuviesen amparadas por su situación irregular. Más legalidad permitiría más control sindical de las condiciones laborales y se traduciría en menos abusos. Por otra parte, las mismas condiciones de búsqueda de empleo cambiarían, puesto que los inmigra-

(98) Este aspecto de la ley no se desarrolló de inmediato, y no ha sido sino hasta el año 2000 cuando se ha planteado la elaboración del reglamento para desarrollarlo.

(99) Un estudio concluido a finales de 1999 por la Universidad de Rotterdam señaló que anualmente se instalan en Holanda 40.000 inmigrantes de forma irregular, ayudados por redes de familiares y amigos. Estas redes les proporcionan alimento, alojamiento y trabajo, y les ayudan también a no caer en la delincuencia (*Migrations News Sheet*, enero 2000).

dos podrían inscribirse en los organismos de empleo correspondientes, participar en cursos de formación ocupacional, etc. Una vez obtenida una oferta de empleo, la persona inmigrada podría solicitar la residencia (por supuesto, sin necesidad de volver a su país a por otro visado), pasando de una situación de estancia temporal o otra de residencia, ambas igualmente legales.

¿A cuántas personas se les puede autorizar este tipo de entrada? Eso es lo que se establecerá anualmente a través del contingente, que debe incluir, tanto las autorizaciones de entrada de quienes disponen de una oferta de empleo, como las de quienes vienen a buscarlo bajo una garantía de acogida. El contingente deberá definirse con cierta amplitud y, como ya dijimos, sin criterios restrictivos en cuanto a sectores laborales. Al definir el contingente anual el Estado está cumpliendo con su obligación de regular los flujos de inmigración, pero ello no tiene por qué venir acompañado de exigencias o trabas que conlleven penalidades para los inmigrantes, o que no les dejen otra opción que la de saltarse la legalidad de ese contingente. Y, una vez más, queremos insistir en que el contingente sólo deberá referirse a la inmigración laboral, lo que significa que las autorizaciones de entrada para reagrupación familiar, o por motivos de asilo, no deberán quedar incluidas ni limitadas por el mismo.

Si hablamos de un contingente laboral amplio, y de distintas formas de acceder a él (no sólo la de estar en disposición de una oferta de trabajo), estamos ante un sistema por el que venir a la Unión Europea a trabajar o a buscar trabajo será más fácil que ahora. Cuando es más fácil entrar, también es más fácil salir y los movimientos migratorios adquieren mayor naturalidad. «El cierre de las fronteras a la inmigración —impuesto en todo el espacio de la Unión Europea— ha levantado un muro que resulta tan alto para entrar como para salir de este espacio. Para entrar, muchas personas se han jugado la vida, otras han pagado importantes sumas de dinero a las mafias (endeudándose toda la familia para que un miembro emigre), etc. Si después de todo eso, han logrado entrar en Europa, harán todo lo posible por no salir de ella, aguantarán largos períodos de desempleo, aguantarán sobreexplotación, abusos y marginación, aguantarán situaciones peores de las que podrían tener en su país; todo, antes de volver con las manos vacías y tener que abordar más tarde el objetivo de emigrar de nuevo en las mismas condiciones traumáticas y difíciles. Si la frontera fuese más permeable, si resultase más fácil el acceso legal para residir en Europa, el flujo migratorio sería mayor, pero tanto en las entradas como en las salidas» (Pajares, 1998: 242).

A su vez, la migración de temporada sería más viable. Si, como vimos en el capítulo segundo, esta es una opción que se quiere potenciar desde los gobiernos europeos, la manera de hacerlo no puede ser otra que la de asegurar a los migrantes que si retornan a su país, tras una temporada de trabajo dentro de la Unión Europea, no van a tener grandes dificultades para volver a la temporada siguiente. Estas migraciones de temporada también deberán estar reguladas por mecanismos que las doten de garantías legales y aseguren los derechos laborales de los trabajadores. Se trata de migraciones de ida y vuelta, para realización de trabajos

—como los agrícolas— que duran un tiempo concreto, y que pueden hacerse sobre la base de ofertas de empleo que llegan al país de origen. En este país deberá estar bien organizado el reclutamiento de estos trabajadores desde los organismos oficiales competentes para canalizar ofertas de empleo, para que éste no se convierta en un nuevo terreno de acción de las mafias (no vaya a ser que lo que se ahorraría el migrante de la patera, haya de pagarlo ahora para acceder a una de esas ofertas de trabajo). Y en el país de destino deberá haber un riguroso control sindical sobre las condiciones de trabajo y residencia de esos migrantes de temporada.

El modelo de regulación de flujos que hemos tratado de dibujar en este apartado sólo puede funcionar si se acompaña de actuaciones más amplias en los países de origen de la inmigración. No sólo por lo que se refiere a la cooperación para el desarrollo —que veremos en la tercera parte de este capítulo— sino también por la información que se transmite a esos países y por la atención que se debe dar a los solicitantes de inmigración. La información debe aumentar, para que los candidatos a la migración sepan las posibilidades reales de empleo que tienen, y las vías que pueden utilizar. Deben existir oficinas o agencias que atiendan adecuadamente las demandas de inmigración —mejor de cómo ahora lo hacen los consulados— y que promuevan determinadas acciones —dentro del mismo país de origen— vinculadas al proyecto migratorio (acciones formativas, etc.).

Una política de asilo de la Unión Europea

El asilo es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Salir del propio país y ser acogido en otro, es el último derecho que no debe faltarle a ningún ser humano cuando todos los demás le han sido arrebatados. La persona a la que se ha negado el derecho a exponer sus ideas, a asociarse para defenderlas o ha practicar sus creencias, cuando trata de imponer tales derechos puede ver peligrar otro más, el derecho a la vida, y cuando su situación ha llegado a ese punto, al menos debe ver reconocido por la comunidad internacional el derecho a salir de su país y seguir viviendo en otro. Y la misma reflexión vale cuando no nos referimos a casos individuales, sino a grupos colectivos que se ven obligados a huir de su país por conflictos o catástrofes que ponen igualmente en peligro su derecho a la vida. Así se entendió por las democracias europeas cuando finalizó la segunda guerra mundial y por ello el derecho al asilo constituye desde entonces una de sus señas de identidad; consecuentemente, no han de pasarse por alto las restricciones que se hacen a este derecho, ya que están afectando a los pilares de nuestra democracia.

Ya vimos más atrás cómo, en la última década, los países europeos han ido recortando el derecho de asilo con políticas cada vez más restrictivas, lo que se ha ido traduciendo en una reducción progresiva del porcentaje de solicitudes de asilo que obtienen respuesta positiva. El propio Parlamento Europeo llamaba la aten-

ción sobre ello señalando que «la reducción del índice de concesión del estatuto de refugiado en algunos Estados miembros carece de justificación, habida cuenta que el respeto de los derechos humanos en el mundo no ha experimentado ninguna mejora» (100). Lo que ahora tenemos por delante es la perspectiva de disponer, en los próximos años, de una política y una normativa comunitaria en esta materia (el título IV del Tratado de Amsterdam permite la elaboración de directivas que regularán el derecho de asilo a escala comunitaria, tanto en sus criterios generales, como en sus procedimientos, o en las condiciones de acogida a los refugiados) y, por tanto, el interrogante que se abre es si la comunitarización de este tema servirá para hacer definitivas las actuales líneas restrictivas, o por el contrario, permitirá asentar el derecho de asilo en Europa sobre bases más acordes con los tratados internacionales sobre derechos humanos.

El punto de partida sólo puede ser el mantenimiento íntegro de todo lo establecido en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, y cualquier desarrollo normativo que se haga a escala europea deberá ser complementario y no introducir recortes a lo anterior. Ello implica descartar las propuestas que se están haciendo últimamente de «renegociar» la definición de refugiado sobre la base del supuesto de que los actuales movimientos de refugiados no se ajustan a lo definido en la Convención de Ginebra (esos son los planteamientos, como vimos más atrás, de algunos documentos del Consejo, que lo que pretenden es rebajar el contenido del estatuto de refugiado). El Parlamento Europeo, por su parte, se ha definido en contra de las pretensiones revisionistas de los gobiernos: «Rechaza todo intento de renegociar los convenios vigentes y pide en consecuencia que, si fuera necesario, se completen estos convenios con el fin de adaptarlos a las nuevas realidades, en lugar de crear nuevos instrumentos» (101).

Existen ciertamente algunos aspectos importantes sobre los que cabe complementar la Convención de Ginebra y deben quedar reflejados en las directivas comunitarias. Las mujeres deben tener mayor protección en aquellas situaciones de conflicto bélico en las que sufren riesgo de violaciones, o en situaciones de carencia de libertad en las que pueden ser obligadas a uniones matrimoniales contra su voluntad. Cuando huyen de tales situaciones deben tener la consideración de refugiadas, y conviene que ello quede incluido explícitamente en la ley para evitar interpretaciones de la Convención de Ginebra que niegan la protección a esas personas, con el argumento de que se trata de violencia doméstica y no de persecución en la esfera pública. Igualmente deben hacerse explícitas otras causas de persecución, como la que puede sufrirse por orientación sexual.

Desde los gobiernos y las instituciones comunitarias se pone el énfasis en las «formas de protección complementarias», y en muchos casos lo que se pretende es intro-

(100) Resolución A4-0143/99. Parlamento Europeo, 13-4-99.

(101) Resolución A4-0143/99. Parlamento Europeo, 13-4-99.

ducir nuevas formas, diferentes de la concesión del estatuto de refugiado, que permitan conceder los menos estatutos posibles. En nuestra opinión, las formas de protección complementarias son necesarias, pero deben servir para todos aquellos casos en los que realmente no ha lugar a la concesión del estatuto de refugiado y hay razones que aconsejan no devolver a la persona a su país de origen. Una forma de protección complementaria es el «estatuto humanitario», que —como vimos más atrás— ha demostrado ser útil para evitar la devolución al país de origen de personas que pueden sufrir riesgos reales y que, sin embargo, les ha sido denegada su solicitud de asilo. Sin embargo, las formas complementarias no deben ser el saco en el que acaben cayendo las personas que pueden cumplir las condiciones para la obtención del estatuto de refugiado, y por tanto no es a éstas a quienes se les ha de aplicar; por ejemplo, no requieren formas de protección complementarias quienes huyen de la persecución de grupos armados, aunque éstos no sean gubernamentales, pues debe aceptarse que estas situaciones ya están protegidas por la Convención de Ginebra; a tales personas se les ha de conceder el estatuto de refugiado.

En todo caso, las formas complementarias deben quedar bien definidas para que no se produzcan procedimientos dispares entre los distintos Estados. Así lo entiende la Comisión Europea cuando señala que «existen buenas razones para utilizar un procedimiento único para determinar si una persona puede optar a protección conforme a la Convención de Ginebra o si puede optar a protección en virtud de otro instrumento internacional o necesita protección por otras razones» (102). A tal efecto la Comisión tiene planteado un plazo de cinco años para concluir el establecimiento de procedimientos comunes de protección complementaria. Por otra parte, esta forma de protección no ha de convertirse, como algunos Estados pretenden, en algo que otorga el Estado de manera graciable y discrecional. También en este aspecto ha sido clara la definición del Parlamento Europeo, que aprueba la creación de un sistema de protección complementaria al estatuto de refugiados, pero «rechaza todo intento de sustituir el marco legal de referencia por un sistema discrecional basado en un *ofrecimiento institucional* a discreción de cada gobierno» (103).

Los sistemas de protección temporal, y concretamente el «estatuto temporal» que se plantea de forma diferenciada al estatuto de refugiado definido por la Convención de Ginebra, deben tener un desarrollo normativo que impida el abuso de esta figura. El estatuto temporal se utiliza para atender situaciones de desplazamientos masivos de población causados por guerras o catástrofes, y supone un claro posicionamiento a favor de una acogida limitada que no podrá prolongarse por más tiempo del estrictamente necesario. Este estatuto temporal es adecuado para muchas situaciones en las que no es posible estudiar todos los casos indivi-

(102) Documento de trabajo de la Comisión. *Para establecer unas normas comunes sobre los procedimientos de asilo*. Bruselas, 3-3-99 SEC (1999) 271 final.

(103) Resolución A4-0143/99. Parlamento Europeo, 13-4-99.

dualmente, pero debe quedar bien definido en la normativa, otorgando a quienes lo ostenten derechos similares a los que tienen los asilados, sobre todo en aspectos como el acceso a la sanidad, la vivienda, el trabajo, etc. Por otra parte, la acogida de un grupo de población a la que se da protección temporal no debe excluir el derecho de cualquier persona de ese grupo a solicitar individualmente el asilo.

En la elaboración de directivas para regular el derecho de asilo en el ámbito europeo, también han de tenerse en cuenta los aspectos relativos al control de fronteras. Actualmente el derecho de asilo se está viendo muy afectado por las políticas de control de las fronteras que hace Europa frente a los inmigrantes y los refugiados que tratan de cruzarlas. El control se hace por medio de una política de visados que responde a la lógica del control de la inmigración, pero deja muy malparado el derecho de asilo. Ya señalamos más atrás que al incluir un determinado país en la lista de aquellos para cuyos nacionales es obligatorio solicitar visado para entrar en algún Estado de la Unión, se ponen las cosas muy difíciles para los solicitantes de asilo; es decir, para las personas que se ven obligadas a salir precipitadamente —por causas que podrían dar derecho al asilo— sin posibilidades de realizar los largos trámites de la solicitud y la obtención del visado.

Replantear los aspectos relacionados con el control de las fronteras externas, es una de las primeras cuestiones que deben abordarse para el desarrollo de una política de asilo de la Unión Europea. Hasta ahora la única normativa de fronteras con la que cuenta la Unión es la establecida por el Convenio de Schengen (que desde mayo de 1999 es normativa de la Unión), además de algunas decisiones del Consejo adoptadas sobre visados; pero de momento no han prosperado los intentos de la Comisión Europea de elaborar directivas sobre este tema. Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se ha impuesto la necesidad de una directiva sobre control de fronteras externas, o de incluir este asunto en las directivas sobre inmigración y asilo (el Título IV, artículo 62, del Tratado dice que el Consejo adoptará, en el plazo de cinco años, medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros, tanto en lo referido a los controles sobre las personas que las cruzan, como en lo referido a normas sobre visados).

Para que la normativa sobre fronteras no contravenga el derecho de asilo, lo primero que debe establecerse es que ningún país que sufra una guerra civil, o un conflicto de tipo racista, o cualquier situación de acoso a grupos humanos, puede estar incluido en la lista de países a cuyos ciudadanos se exige visado para entrar en la Unión Europea. Y para los casos en los que se pueda desatar un conflicto de ese tipo en alguno de los países ya incluidos en la lista, la normativa deberá dotarse de mecanismos para sacarlo inmediatamente de ella. El otro aspecto que nos parece importante de esa normativa es que obligue a los Estados a dotar todos los puestos fronterizos de servicios para la atención de refugiados o solicitantes de asilo; lo que debe incluir, tanto la existencia de personal especializado, como la de reglamentos claros que guíen la actuación de tales servicios. La creación del

Fondo Europeo para Refugiados, planteada a principios de 2000, deberá permitir la realización de las inversiones necesarias para que todos los países de la Unión Europea dispongan de los servicios adecuados.

Sólo esos servicios fronterizos, capacitados para atender las solicitudes de asilo, pueden discernir entre quienes debieran haberse dotado de visado para entrar en la Unión Europea y quienes pueden presentarse justificadamente sin ese u otros documentos por estar sufriendo algún tipo de peligro. Ello quiere decir que la aceptación o rechazo de personas en la frontera no puede estar en manos de otros funcionarios o particulares no capacitados para atender una solicitud de asilo, y mucho menos en manos de las propias compañías de transporte. La responsabilidad que el Convenio de Schengen otorga a las empresas, cuando transportan personas sin la documentación en regla, tendría que desaparecer de la futura normativa.

El concepto de «país de origen seguro» que se viene utilizando actualmente requiere ser revisado antes de trasplantarlo a la legislación comunitaria. Los Estados que lo utilizan disponen de listas de países que consideran seguros y de los que suponen que no pueden generar refugiados, y ello les permite rechazar cualquier solicitud de asilo de un nacional procedente de uno de esos países sin someterla al análisis ordinario. Frente a tal procedimiento, lo que cabe desarrollar es el criterio de que todas las solicitudes de asilo deben ser analizadas, y ciertamente, entre las bases de ese análisis debe estar el conocimiento de la situación sobre derechos humanos que se da en el país de origen del solicitante; es decir, la Unión Europea debe disponer de los datos actualizados sobre la situación de todos los países, y tales datos deben utilizarse en el análisis de las solicitudes de asilo, pero como parte de ese análisis, no para ahorrárselo.

También debe replantearse la utilización que se está haciendo del concepto de «tercer país seguro», que se refiere no al país de origen sino al de tránsito. Ya hemos explicado más atrás que muchos refugiados se están devolviendo al país por el que habían pasado antes de entrar en la Unión Europea, sin analizar sus solicitudes de asilo, dando por sentado que en ese país tercero tales solicitudes van a ser analizadas. Esta es una práctica egoísta, porque carga sobre esos países el peso de los refugiados, y cínica, porque se cierra los ojos ante el hecho cierto de que la mayor parte de las solicitudes de asilo no llegarán a analizarse nunca. La recuperación del derecho de asilo en la Unión Europea requiere acabar con este tipo de prácticas. Antes de devolver a un solicitante de asilo al país de tránsito por el que llegó debe analizarse su solicitud; no nos parece suficiente con la propuesta de la Comisión Europea de «establecer contactos con el país tercero y disponer de documentación para garantizar que el solicitante de asilo será readmitido y que el país tercero es consciente de que el fondo de la petición de asilo del solicitante no ha sido estudiada» (104). La única causa por la que sería admisible la devolución

(104) Documento de trabajo de la Comisión. *Para establecer unas normas comunes sobre los procedimientos de asilo*. Bruselas, 3-3-99 SEC (1999) 271 final.

de un solicitante de asilo a un tercer país es que en ese país disponga de permiso de residencia o tenga reconocido el estatuto de refugiado, siempre y cuando se trate de un país en el que realmente el solicitante de asilo no sufra ningún riesgo.

Los procedimientos de gestión de las solicitudes de asilo quedan también dentro de lo que va a regularse por normativa europea; así lo señala el Tratado en su artículo 63 —título IV— cuando se propone adoptar las «normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado». Los actuales procedimientos rápidos de admisión o inadmisión a trámite de una solicitud también han de ser revisados. Es correcto que se pretenda dar agilidad a los trámites de respuesta a una solicitud de asilo, pero ello no debe ir en detrimento de las garantías jurídicas con las que ha de contar el solicitante. Cuando una solicitud es inadmitida a trámite, al igual que si es denegada, el solicitante debe disponer de la posibilidad del recurso con todas las garantías legales, y no podrá ser expulsado hasta que todo el proceso haya quedado concluido. Así lo ve el Parlamento Europeo que reclama que se garantice «la vía de recurso judicial o ante una autoridad independiente», y «considera que un solicitante de asilo no debe ser expulsado mientras no haya podido agotar sus derechos de recurso». Por otra parte, el Parlamento Europeo señaló también que, en el caso de denegación, debe «quedar en suspenso la expulsión en tanto en cuanto existan indicios de riesgo para la vida del peticionario en el país de origen» (105).

La armonización de las prestaciones y condiciones de acogida que se otorga al solicitante de asilo es otro aspecto que también ha de desarrollar la normativa europea. El objetivo ha de ser que el resultado de presentar la solicitud en un Estado sea similar al que se hubiese obtenido presentándola en cualquier otro, y concretamente las condiciones de acogida han de ser dignas y muy parecidas. La acogida comienza en el mismo momento en que se presenta la solicitud; de entrada debe descartarse toda acción represiva y han de existir limitaciones muy estrictas a la privación de libertad del solicitante; su atención debe de hacerse con intérprete y con asesoramiento legal independiente. La acogida que se le da, cuando ya está en trámite su solicitud, ha de incluir aspectos como la atención sanitaria, condiciones materiales de vida, asesoramiento legal, o libertad de movimiento. El derecho al trabajo debe ser también reconocido a los solicitantes de asilo mientras se tramita su solicitud.

La futura política europea de asilo debe recuperar el espíritu inicial con el que la Europa democrática se definió como tierra de asilo. Se trata de dar protección a toda persona cuya vida esté en riesgo o sufra violación grave de sus derechos humanos. Y tal protección debe conllevar unas condiciones dignas de acogida y el reconocimiento de los derechos básicos de ciudadanía. Además, los procedimientos para determinar si esa persona es merecedora de protección deben contar con

(105) Resolución A4-0143/99. Parlamento Europeo, 13-4-99.

las máximas garantías legales. Sólo de esta forma podremos decir que nuestro sistema democrático conserva uno de sus pilares más importantes y se asienta sobre la convicción de que los derechos humanos son universales.

MIGRACIONES Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

La relación entre inmigración y cooperación para el desarrollo

Una cosa es la política de inmigración de la Unión Europea —o de sus Estados miembros— y otra la política de cooperación para el desarrollo de los países del Tercer Mundo. Ambas tienen relación entre sí, pero el tipo de relación que se les está atribuyendo, sobre todo desde las instancias gubernamentales, debe ser cuestionada. Cada vez se oye más que «para reducir la presión migratoria procedente de los países pobres hay que ayudar a su desarrollo económico». Este es el planteamiento que se hace desde entidades sociales bienintencionadas; que algunos gobiernos han empezado a asumir, y que constituye ya una de las ideas fuerza de las futuras políticas europeas de inmigración.

Tal planteamiento se ha visto reforzado a finales de los noventa, pero desde principios de la década estaba ya presente, no sólo en las políticas de algunos Estados europeos, sino también en las políticas comunitarias, aunque lo cierto es que sólo era una idea acompañada de muy pocas medidas prácticas. Ya se planteó en 1991, en un Consejo de Ministros de la Unión Europea, donde se señaló la necesidad de aumentar las ayudas para el desarrollo de las regiones del Norte de África, Este de Europa y otras de África y Asia que son las principales emisoras de migrantes; y volvió a plantearse en 1992 en el Consejo de Edimburgo (Niessen y Mochel, 1999: 12), sin que después hubiese un desarrollo concreto de los planes que serían necesarios para llevar adelante estos planteamientos. La propuesta, sin embargo, es bien clara y hasta parece indiscutible: ha de haber más desarrollo de los países emisores, para que tengamos menos inmigración.

Decíamos que cabe cuestionar la forma de cómo se plantea esa propuesta. ¿Por qué? De entrada por su desajuste cronológico: si la cooperación para el desarrollo acaba reduciendo la llamada presión migratoria, ello sucederá cuando el desarrollo de los países del Tercer Mundo vaya dando resultados exitosos, lo que en muchos casos no ocurrirá antes de unos cuantos años, o décadas; mientras que la política de inmigración tiene que dar respuesta hoy a los inmigrados que hay dentro de la Unión Europea y a los que están queriendo entrar. Cuando, desde ciertas instancias, se establece una estrecha relación entre inmigración y cooperación, lo que a menudo se está diciendo es que el cierre de fronteras se compensa con las medidas positivas para que las personas no tengan necesidad de migrar.

Es decir, unas ayudas al desarrollo, que de momento no tienen repercusión alguna sobre el descenso de las necesidades migratorias, se utilizan como coartada para justificar el cierre de fronteras. O dicho de otra manera, se intenta escamotear el debate sobre inmigración, hablando de cooperación para el desarrollo.

Por otra parte, la inmigración no puede ser la causa por la que la Unión Europea se decida a cooperar más en serio con los países del Tercer Mundo. La cooperación es imprescindible, y debe ser muy superior a la actual, porque los desequilibrios lejos de disminuir están aumentando, y ello requiere un giro importante en la actuación de los países ricos (que en los últimos años han ido reduciendo su ayuda para el desarrollo, como denunció la ONU en agosto de 1999). Este no es un libro sobre cooperación, y no vamos a detenernos sobre los motivos globales sobre los que debe sustentarse, pero parece claro que cuando las poblaciones de la mayor parte del planeta están sufriendo problemas de pobreza y desempleo cada día mayores (sus problemas no están sólo en los desplazamientos a los que se ven obligadas), los países ricos deben plantearse hacer una mayor inversión el favor de un desarrollo más equilibrado; y van a tener que hacerlo, porque unos desequilibrios tan fuertes crearán una situación insostenible también para estos mismos países.

Otra razón por la que cuestionamos aquella propuesta, es porque parte del supuesto de que Europa no necesita más inmigración. Actualmente está asumido de manera muy generalizada que hay más inmigrados de los que se necesitan, pero lo cierto es que muchos sectores de nuestra economía siguen necesitando la continuidad de los flujos de inmigración y que en el futuro se necesitarán flujos aún mayores (como vimos en el primer capítulo al tratar sobre los cambios en la estructura de las poblaciones que se darán en las próximas décadas). Si la idea que ahora se transmite es que debemos hacer más cooperación para que vengan menos inmigrantes, ¿haremos después menos cooperación, cuando necesitemos más inmigrantes?

También hay que cuestionar el supuesto de que un mayor desarrollo económico de los países emisores conlleva necesariamente una disminución inmediata del número de personas interesadas en la migración. La inversión económica en los países emisores (con excedente de mano de obra) puede tener distintos efectos por lo que se refiere al desempleo en ese país: habrá inversiones que se traduzcan en empleo directo para una parte del excedente de mano de obra y que, por tanto, tengan efectos positivos contra el desempleo; pero otras vendrán acompañadas de tecnologías modernas y su efecto puede ser el de desplazar hacia las nuevas empresas la producción que hacían otras más tradicionales, generando más desempleo. De hecho, distintos autores han puesto de manifiesto que la modernización económica de los países del Tercer Mundo no tiene por qué venir acompañada, en su fase inicial, de un descenso en su excedente de mano de obra (Malgenisi, 1998: 37).

A medio plazo, el desarrollo económico produce un efecto de asentamiento de la población y las necesidades migratorias se reducen. Pero dependiendo de

cómo se haya planteado ese desarrollo, tal efecto puede llegar más pronto o más tarde. La opción estratégica está efectivamente en potenciar el desarrollo económico, pero se ha de discutir sobre el modelo de desarrollo y apostar por procesos equilibrados que no generen situaciones de mayor desempleo. Si, finalmente, en los actuales países emisores de migración se lograra un desarrollo que redujese la necesidad de migrar, seguiría existiendo la opción migratoria para aquellas personas que simplemente se la planteasen como una forma de prosperar. Estaríamos ante un incremento de la migración voluntaria acompañado de un descenso de la migración forzada (Niessen y Mochel, 1999: 16); pero eso será el resultado a medio plazo —no a corto plazo— de una buena política de reequilibrio económico.

Existe una relación entre las migraciones y el desarrollo económico de los países del Tercer Mundo, pero convendría que la viésemos con un enfoque distinto del que ahora parece dominar. El punto de vista preeminente ahora en Europa es que la inmigración es un problema y que una forma de librarnos de él es ayudando al desarrollo de los países de origen. El nuevo enfoque que debería extenderse parte de reconocer que efectivamente es un problema, pero no para Europa, sino para los países emisores, y que debe favorecerse un tipo de desarrollo en esos países que reduzca la necesidad migratoria de sus ciudadanos. Pero esto sólo es política de cooperación para el desarrollo, y debe quedar separado de la política de inmigración europea, que lo que ha de regular es la situación de las personas inmigradas (otorgándolas derechos de ciudadanía, etc.) y abrir cauces para la entrada legal de las que están viniendo. Este es el enfoque que fácilmente daríamos al asunto si lo estuviésemos viendo desde el otro lado de la frontera.

La contribución de las migraciones a la economía de los países emisores

Decíamos que las migraciones si son un problema lo son principalmente para los países emisores. Los beneficios que reportan para estos países son sin duda muy importantes, pero conviene que se tengan en cuenta los pros y los contras que tienen para su economía, porque no todo son pros. Se ha hablado mucho de la importancia económica que tienen las transferencias de dinero que realizan los migrantes a sus familias. Efectivamente son muy importantes; a nivel mundial constituyen, según datos del Fondo Monetario Internacional, un montante económico mayor que el de la ayuda internacional para el desarrollo. Para muchos de los países emisores son la principal —o una de las más importantes— fuente de divisas. Es, además, un dinero que no pasa por intermediarios gubernamentales, que llega directamente a las familias repartiéndose ampliamente entre la población, y que se emplea en paliar sus necesidades básicas, al tiempo que facilita el dinamismo de ciertos sectores económicos vinculados a esas necesidades concretas, como es el de la construcción de viviendas.

Pero esas transferencias económicas pueden constituir también un freno para el desarrollo de una economía más equilibrada, en la medida en que se crea cierta dependencia de las mismas. Es un dinero que no se invierte —o se hace sólo en una pequeña parte— directamente en el desarrollo de sectores productivos, sino que se dirige principalmente al consumo; aunque también es cierto que al estimular el consumo se puede favorecer el desarrollo de la producción en algunos sectores (salvo cuando el consumo se inclina excesivamente hacia los productos importados). Por otra parte, en poblaciones con excesiva dependencia de las transferencias de los emigrados, se modifican las pautas culturales; se crea, como ya hemos señalado, una «cultura de la emigración», que la convierte en la aspiración de todos los jóvenes, y que los retrae de la posibilidad de lanzarse al desarrollo de proyectos económicos emprendedores dentro del lugar de origen. En definitiva, podemos decir que las transferencias de los emigrados representan una ayuda económica inmediata muy importante, pero resulta dudosa su utilidad para un mayor desarrollo económico del país, a menos que vengan acompañadas de planes de desarrollo adecuados.

Por otra parte, la recepción de dinero de los familiares que emigraron no está garantizada de forma permanente. Las personas migradas padecen más dificultades económicas de las que suponen sus familiares y no siempre están en condiciones de enviar dinero, y además, en la medida en que los migrados se van integrando en el país de destino, y van llevándose allí a su familia por procesos de reagrupación familiar, reducen las transferencias. Esta reducción se da más en los migrados de unos orígenes que en los de otros, pero acompaña en general a todos los procesos de integración en el país de destino. En los casos en los que las poblaciones han desarrollado una dependencia excesiva de las transferencias, su disminución tendrá efectos negativos evidentes. Y aún serán más graves esos efectos si —por motivo de algún tipo de crisis en el país de destino— se produce una deportación o una vuelta masiva de migrantes.

Si en el capítulo de las transferencias económicas, a pesar de ser el más beneficioso para el país emisor, podemos ver algunos aspectos negativos, donde realmente aparecen los perjuicios graves que las migraciones comportan es cuando nos referimos al capital humano que pierden los países emisores. Con las migraciones se produce lo que muchas veces se ha mencionado con la expresión «fuga de cerebros». Sami Naïr nos pone como ejemplo que «entre 1951 y 1974, Ghana perdió del 30 al 40% de sus titulados superiores en provecho, principalmente, de Gran Bretaña y de Nigeria; Gambia, por su parte, pierde cada año del orden del 50% de sus titulados, cuya formación financia en el extranjero» (Naïr, 1998: 31). Otro ejemplo nos lo da Ghosh, señalando que «entre 1972 y 1985 cuatro países asiáticos emisores —India, Filipinas, China y la República de Corea— perdieron más de 145.000 trabajadores con formación científica que fueron a Estados Unidos». Este autor dice también que África ha perdido, en las últimas décadas, más de un tercio de su personal cualificado, resaltando el elevado número de administradores de empresa de nivel medio y alto que han abandonado el continente (Ghosh, 1998:

165 y 166). En un futuro inmediato puede producirse una fuga de informáticos a gran escala, dada la enorme demanda que los países ricos están planteando.

En todos los países emisores, los candidatos a la migración son mayoritariamente los jóvenes más emprendedores y con frecuencia los más formados. Para el país receptor resulta beneficioso recibir a un —o una— joven que ya está en edad de trabajar y sobre el que nada ha invertido para su crecimiento y formación, pero, por las mismas razones, el resultado es perjudicial para el país emisor. El país de destino seguramente le dará un trabajo que poco tendrá que ver con su nivel de formación (uno de esos trabajos para los que hay dificultades de encontrar mano de obra autóctona), pero el país emisor habrá dejado marchar al joven formado que ya no podrá utilizar para el desarrollo de su estructura productiva, y del que sólo podrá esperar que remita remesas de dinero para su familia. El vaciado de jóvenes con formación que algunos países sufren es aún más grave cuando no se trata de los desempleados, sino de empleados que buscan mejores oportunidades. Su marcha puede crear dificultades para la formación laboral de otras personas o dejar huecos en las empresas difíciles de cubrir.

La política de inmigración de muchos países occidentales, basada en aceptar mejor a profesionales cualificados, ha favorecido en muchos momentos esa «fuga de cerebros» de algunos países. Tal es el caso que se ha producido en la última década respecto a los países del Este de Europa, en los que hay profesionales en situación de desempleo, pero no siempre son éstos los que emigran, a menudo lo hacen otros creando dificultades en las empresas donde estaban trabajando. En estos casos, ya no se ha de hablar de «fuga de cerebros» sino de «drenaje de cerebros».

Sobre la cooperación europea para el desarrollo

Las políticas de cooperación —para el desarrollo de aquellos países que son emisores de las migraciones que recibimos en Europa— se hacen, tanto por parte de los Estados, como por parte de la Unión Europea. En los años noventa crecieron en importancia las políticas comunitarias, que prestaron especial atención a los países del Norte de África y a los del Este de Europa. La Unión Europea tiene actualmente acuerdos con casi todos los países del área mediterránea —norte de África— que proceden de las décadas anteriores, pero se han ampliado en la última década. Estos acuerdos se sitúan en la dirección de establecer, algún día (en el año 2010, según las previsiones iniciales), un área de libre comercio, y de momento abarcan cosas como ayudas financieras, cooperación universitaria, compromisos en materia de derechos humanos, etc. La Conferencia de Barcelona (1995), en la que participaron los países de la Unión Europea junto con el resto de países del área mediterránea, supuso un paso importante en este proceso de cooperación, si bien los avances posteriores no han sido de momento los que allí se anunciaron.

En materia de libre circulación de trabajadores es poco lo que se ha logrado en los acuerdos con los países del Sur del Mediterráneo. En algunos se ha establecido que los migrantes tendrán, cuando están legalmente establecidos en algún Estado de la Unión Europea, los mismos derechos laborales que los nacionales de ese Estado; por ejemplo, Marruecos, que ya tenía acuerdos de este tipo con algunos Estados europeos, lo tiene ahora también con la Comunidad Europea. Pero nada se ha avanzado en cuanto a regulación de flujos migratorios, salvo por lo que se refiere al control policial de las fronteras y a los acuerdos de readmisión de migrantes expulsados (como vimos en el capítulo segundo). Los acuerdos de readmisión también ocuparon un lugar importante en la Conferencia de Barcelona, el más importante, si cabe, ya que, dicho con palabras de Niessen y Mochel, «es lamentable que de todos los compromisos de la Conferencia de Barcelona, sólo los acuerdos de readmisión han entrado en vigor, mientras que todo lo demás, relacionado con la migración, no ha sido puesto en marcha» (Niessen y Mochel, 1999: 30).

Los países del Este de Europa también tienen, todos ellos, acuerdos de cooperación firmados con la Unión Europea. En este caso, la cooperación está muy relacionada —como vimos más atrás— con la perspectiva de integración en la Unión que tienen diez de estos países, y se ha ampliado mucho a partir de que quedasen fijadas las condiciones de la adhesión en 1994. Son acuerdos más amplios que los establecidos con los países del Norte de África, ya que incluyen cooperación en asuntos de justicia, política exterior, etc. Hay también acuerdos con otros países, como los latinoamericanos y los que se han agrupado bajo la terminología de África-Caribe-Pacífico (ACP). Estos últimos agrupan principalmente a las antiguas colonias, y muchos de ellos se encuentran entre los más pobres del mundo.

Los criterios de la cooperación han ido evolucionando, y se han ido abriendo paso planteamientos en favor de desarrollos equilibrados, que tengan en cuenta toda la complejidad socioeconómica de cada región y que atiendan también a las necesidades de democratización de las estructuras políticas. La cooperación económica entre los países de una misma región geográfica se ve ahora como imprescindible, ya que por sí solo ningún país puede afrontar los retos del desarrollo. En la Conferencia de Lisboa, organizada por la OCDE en noviembre de 1998, con el nombre de «Globalización, Migración y Desarrollo», se hizo mucho hincapié en la importancia de la integración económica regional de los países para un desarrollo común más equilibrado. Cada día se ve más claro que para impulsar el desarrollo de un país no sirve cualquier tipo de inversión o de ayuda económica, y que la creación de empleo no se logra de cualquier manera. Pero en este terreno aún hace falta modificar muchas prácticas y dinámicas. Sami Naïr explica que el desarrollo impulsado en muchos países del Tercer Mundo, desde las décadas de los cincuenta y sesenta, no ha servido para crear empleo. Es un desarrollo cuyo objetivo ha sido la creación de un sistema productivo capaz de integrarse en el sistema mundial, utilizando tecnología importada que permitiera competir dentro del sistema, pero dejando fuera de los beneficios del desarrollo a la mayor parte de la

población. Naïr afirma que «el desarrollo de las sociedades del Sur ha quedado ya completado de hecho... en el sentido de haber creado las condiciones necesarias para la integración estructural de las elites de los países del Sur en el sistema económico mundial» (Naïr, 1998: 29). Por tanto, más que hablar de *más desarrollo* para los países del Sur, hay que cuestionar el tipo de desarrollo y buscar modelos generadores de empleo que reduzcan el amplísimo sector social que ahora queda marginado del desarrollo. Sólo así se reducirán a medio plazo las necesidades migratorias de esos países.

El cuestionamiento del modelo de desarrollo no ha de referirse sólo al aspecto económico. Cambiando el modelo económico podría crearse más empleo y habría menos marginados del sistema económico, pero si se mantienen las carencias en las estructuras sociopolíticas, seguirá estimulándose la fuga de las personas con más formación técnica y cultural. Esta es la gente que se siente más atraída por el mundo occidental y, por tanto, si se quiere evitar que la gente se vea obligada a migrar cuando aspira a una vida más digna, se ha de trabajar a favor de un desarrollo del Sur que no sea sólo económico, sino que contemple también los cambios necesarios en las estructuras sociales y políticas.

Participación de los inmigrados en el desarrollo de su país de origen

Si la «fuga de cerebros» es un aspecto negativo para el desarrollo de los países emisores, el retorno de los inmigrados podría ser su versión opuesta. Así se entiende cuando se plantean, en los países receptores, las propuestas de apoyo económico a los inmigrados que retornan. En el segundo capítulo vimos que éste es uno de los planteamientos que tímidamente están haciendo algunos gobiernos europeos (como parte de sus políticas migratorias), sobre todo el gobierno francés. La cuestión que se está poniendo sobre la mesa es cómo se puede aprovechar la experiencia de quienes emigraron y ahora retornan, para un mayor desarrollo de su país de origen. Naturalmente, nos estamos refiriendo al retorno voluntario.

El retorno es, tenga o no apoyo institucional, un fenómeno importante. Los principales países de emigración (Turquía, Marruecos, etc.) tienen un gran número de ciudadanos que en algún momento han vivido y trabajado en algún lugar de la Unión Europea. La experiencia que entonces adquirieron —y los ahorros que hicieron— la emplearon como pudieron —unos con más éxito que otros— de vuelta a su país de origen. El efecto que este capital humano tiene sobre esos países se ha estudiado por algunos autores, señalando su importancia, pero también sus limitaciones.

La formación adquirida en el extranjero no siempre tiene una aplicación directa en la estructura productiva del país —dadas las diferencias tecnológicas y estructurales existentes—, lo cual crea a menudo dificultades para la inserción laboral de

los migrantes retornados. No obstante, el conjunto de sus experiencias, vividas en el país al que migraron, puede capacitarlos para una mejor adaptación a cualquier nueva situación, e inducirlos a desarrollar nuevas iniciativas empresariales o laborales. En este sentido, se ha señalado que las migraciones de retorno pueden ser un importante factor de modernización para las sociedades de origen (Ghosh, 1998: 179). Y esto no ha de entenderse sólo en el plano económico, sino también en el de la participación política.

Pero no es el retorno espontáneo e individualizado lo que nos interesa en este punto. Lo que queremos comentar es el retorno que se favorece institucionalmente, como una forma de devolución al país de origen de personas formadas para realizar actividades productivas, es decir, como una forma de apoyo al desarrollo de esos países. ¿A quién se le puede proponer ese retorno? Obviamente a quienes tengan algo que aportar por haber adquirido experiencias que puedan ser útiles en su país, o también a personas a las que se proporcione procesos de formación y otros medios de apoyo para su nuevo establecimiento profesional.

Esto plantea alguna dificultad de entrada. Sólo una pequeña parte de los migrantes estarán interesados en acogerse a algún plan de apoyo al retorno, y probablemente no serán los que mayor experiencia profesional hayan acumulado. Entre quienes estén bien instalados profesionalmente en el país receptor, pocos querrán retornar; tampoco lo querrán quienes estén más integrados, o tengan familias más integradas. No hemos de olvidar que, aun siendo el retorno un fenómeno destacable, su importancia es mucho menor que la permanencia. Y no estamos descartando la posibilidad de encontrar personas que, a pesar de estar bien integradas social y profesionalmente en el país receptor, puedan estar interesadas en el retorno por haber mantenido unos vínculos culturales, sociales o familiares con su lugar de origen; lo que señalamos es que este será un fenómeno muy limitado.

Resultará más fácil implicar en los proyectos de retorno a desempleados, inmigrantes en situación irregular o personas escasamente integradas, pero ha de quedar claro que, para que tales proyectos tengan algún efecto positivo sobre el desarrollo del país de origen, deberán venir acompañados de suficiente inversión en planes de formación, y suficiente ayuda técnica y económica durante las primeras fases del establecimiento de los retornados. La formación deberá estar ajustada a las necesidades concretas del país de origen o a los proyectos de inversión que se vayan a realizar. Se requiere, como ha señalado Ghosh, «que los migrantes vuelvan a su país con nuevas especializaciones laborales, más productivas que las que hubieran adquirido en el país; que las cualificaciones adquiridas en el extranjero se correspondan con las necesidades del país de origen; que, tras el regreso, los retornados tengan la voluntad y la oportunidad de emplear sus especializaciones» (1998: 177). La formación puede darse, como se ha planteado en Francia, en los meses anteriores a la fecha del retorno, y mantener después las ayudas a la inserción profesional a través de las entidades de cooperación ubicadas en el país de origen.

Los empleos a los que pueden optar los retornados serán muy variables, pero se ha de prestar especial atención a la posibilidad de que las inversiones y ayudas al desarrollo que se hagan en los países del Tercer Mundo, vengán acompañadas del retorno de técnicos de grado medio y alto, originarios de esos países, que habrán adquirido la formación complementaria necesaria en su etapa de migración. Resulta alarmante que mientras África está perdiendo la tercera parte de su personal cualificado, muchos de los técnicos necesarios para ejecutar las inversiones y ayudas occidentales, sean también occidentales; se van los jóvenes formados porque no hallan oportunidades laborales, y buena parte de las que se van creando las ocupan los especialistas occidentales. Es evidente que se requiere hacer un mayor esfuerzo para facilitar el acceso de oriundos de esos países a los nuevos empleos que va creando la inversión y la ayuda extranjera. Ello tendrá, además, un efecto positivo sobre los demás jóvenes que verán cómo en su país también hay oportunidades para acceder a empleos cualificados.

Otro campo que debe ser más tenido en cuenta en la cooperación al desarrollo que se hace desde Europa, es el de las inversiones que realizan las personas inmigradas que han prosperado aquí y quieren expandir sus negocios en los países de origen. Este tipo de inversión ya es actualmente muy importante, acompañando sobre todo a los negocios de importación-exportación; los inversores —los inmigrados a los que nos estamos refiriendo— normalmente no se plantean volver al país de origen (en realidad tienen un pie puesto en él sólo para hacer sus negocios), pero se ha de prestar atención al tipo de inversiones que están haciendo porque pueden ser un lugar destacado para el empleo de otros migrantes interesados en el retorno. En este sentido, cabe la posibilidad de desarrollar ayudas institucionales a proyectos de retorno vinculados a ese tipo de inversiones.

Por último señalaremos que la formación de personas, para emplearlas en proyectos de inversión de sus países de origen, no tiene por qué hacerse con inmigrados, ya que lo que parece más adecuado es hacer la captación de los trabajadores en el mismo país donde va a realizarse la inversión. Se dan casos de empresas europeas que, además de requerir aquí trabajadores inmigrados (por ejemplo, especialistas metalúrgicos que no se encuentran en los países de la Unión y se buscan en los países del Este de Europa), están también interesadas en invertir en los mismos países de los que pueden venir esos inmigrados. En tales casos, se puede traer a los trabajadores para un período de empleo que a su vez sea una fase formativa, y devolverlos después para que ocupen los nuevos puestos de trabajo allí creados. Por tanto, lo que cabe plantear en estas situaciones es que se haga un esfuerzo por cubrir todos los puestos de nivel medio y alto de las nuevas empresas con personal del país.

La formación de inmigrantes para que retornen llevando a su país mayores conocimientos y capacidad para ocupar puestos de trabajo especializados sólo puede verse, en definitiva, como una opción de eficacia limitada y de escaso al-

cance. En ningún momento debe olvidarse que los mayores esfuerzos deberán hacerse en la formación de las personas dentro de su propio país. Las necesidades formativas en los países del Tercer Mundo son enormes y una parte importante de los fondos de cooperación debe ir dirigida a cubrir esas necesidades. Los proyectos de desarrollo regional en los que se emplean los fondos de cooperación han de incluir la formación de las personas que deberán mantener en funcionamiento las estructuras productivas que se crean, y es sabido que no siempre se dedican a la formación los esfuerzos necesarios ya que, una vez ejecutado el proyecto, esa es la parte menos visible del mismo.

Las propuestas aquí planteadas giran todas en torno a los mismos objetivos: que los actuales países emisores de migrantes conserven, en la medida de lo posible, a sus trabajadores mejor formados, es decir, que se reduzca la «fuga de cerebros», y que se mejore la formación de sus profesionales para dar más solidez a su desarrollo económico. En torno a estos objetivos hemos visto que el retorno de algunas de las personas que migraron puede ser una contribución positiva. Las opciones de retorno pueden ser variadas: nuevos empleos que crean las empresas que invierten en esos países; empleos creados por las entidades de cooperación; proyectos de autoempleo —o de creación de empresas— de los propios retornados; etc. Pero, en general, cuando se apoyan institucionalmente proyectos de retorno, lo que ha de valorarse no es el número de personas que se benefician, sino la contribución que van a hacer al desarrollo de sus países; lo importante no son cuántos, sino con qué proyectos vuelven esos migrantes.

Poner en práctica medidas de apoyo al retorno requiere inversión económica, porque se ha de dar la formación complementaria que requieren las personas interesadas, y se han subvencionar sus proyectos empresariales. Esta inversión no puede hacerse al margen del resto de planes de ayuda al desarrollo que se están ejecutando en el país al que retorna el inmigrado; todas las acciones a favor del desarrollo de un país o región deben responder, en la medida de lo posible, a una planificación general que permita poner realmente en marcha el desarrollo de ese país o región. Si se apoya la creación de empresas por parte de los retornados, debe verse antes qué tipo de empresas tendrán viabilidad dentro del planteamiento general de desarrollo que se esté haciendo en la zona. En definitiva, lo que estamos diciendo es que el apoyo al retorno debe estar en manos de las entidades e instituciones encargadas de la cooperación para el desarrollo y no de las encargadas de regular los flujos migratorios. Una vez más insistimos que el apoyo institucional al retorno no es una cuestión de regulación de flujos, sino que es una cuestión de cooperación para el desarrollo.

Con estas reflexiones sobre temas que constituyen puntos de conexión entre las migraciones y la cooperación para el desarrollo, concluimos este capítulo, en el que hemos tratado de agrupar las conclusiones que extraemos de los capítulos anteriores, y de concretar algunas propuestas para las políticas migratorias europeas

de la primera década del siglo XXI. En el próximo y último capítulo del libro abordamos algo que necesariamente ha de formar también parte de esas políticas: las relaciones interculturales. No se puede prescindir del hecho de que en la migración las personas llevan consigo su bagaje cultural, y que ello da lugar a unas relaciones interculturales (a veces también conflictos) en la sociedad receptora que deben ser adecuadamente tratadas para que resulten enriquecedoras para todos, autóctonos e inmigrados. En la última década del siglo XX se desarrollaron por toda Europa los debates que han acompañado al establecimiento de las poblaciones inmigradas, de forma que los conceptos de diversidad cultural, multiculturalismo, identidad y otros se han convertido en grandes temas de interés en las sociedades europeas. Pero no es sólo una cuestión de conceptos teóricos; la visión que se tiene de esas cosas afecta a los comportamientos sociales que se dan cotidianamente y a las políticas de integración que se hacen desde las instituciones. La integración está igualmente afectada por el nivel que alcanza el racismo en las sociedades europeas, y la lucha contra esta lacra forma también parte de las políticas y la acción social en el terreno de la inmigración. Estos son los aspectos que tratamos en el próximo capítulo.

V. CIUDADANÍA INTERCULTURAL

Diversidad en Europa

Los debates sobre identidad y diversidad cultural son de especial importancia en la construcción de la ciudadanía europea, y muy especialmente cuando nos planteamos integrar en el marco de esta ciudadanía a la población inmigrada de origen extracomunitario. Una persona inmigrada podrá ser ciudadana europea si modificamos las leyes actuales, vinculamos la ciudadanía a la residencia y le concedemos derechos que la equiparen al resto de la ciudadanía; pero, si además es musulmana —por ejemplo— sólo podrá alcanzar plenamente la ciudadanía europea si ésta no está vinculada a aspectos identitarios que excluyan a los musulmanes.

Cuando hablamos de ciudadanía europea y tratamos de indagar sobre los aspectos identitarios que se relacionan con ella, surgen inmediatamente algunas preguntas: ¿Existe una identidad europea? ¿Cuáles son los aspectos identitarios comunes que unen a los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea, desde Portugal a Finlandia, o desde Irlanda a Grecia? Al pensar en el conjunto del territorio de la Unión Europea vemos enseguida que no es fácil encontrar suficientes pautas culturales o tradiciones comunes como para establecer un cuerpo cultural que nos dote de una identidad común. Pero, por otra parte, la identidad europea no tiene por qué basarse en el tipo de tradiciones culturales que suelen relacionarse con las ideas sobre identidad.

Volveremos sobre la identidad en el próximo apartado. Primero haremos algunas reflexiones sobre nuestra diversidad cultural. No cabe duda de que las pautas culturales de las personas inmigradas sirven de justificación para quienes persisten en no considerarlas europeas. Si la sociedad europea pone reparos a la hora de identificar como europea a la persona de religión musulmana, o a la que tiene su origen en Asia o en África, debe de ser porque considera que introduce *diferencias* culturales que no son europeas; lo que a su vez implica cierta convicción en que hay unas pautas culturales que son genuinamente europeas. Se supone que, a pesar de la diversidad de pautas culturales que podemos encontrar en el territorio de la Unión Europea, éstas no deben ser tan diversas, puesto que nos atrevemos a definir como extrañas las que introducen los inmigrados.

Nada más lejos de la realidad. La diversidad cultural en Europa es tan amplia, que hay aspectos sobre los que difícilmente podemos decir que las distancias culturales entre nosotros —europeos— son menores que la que tenemos con el resto del planeta. Existe dentro de Europea gran variedad de creencias y de hábitos, que se aprecian tanto en el interior de cada país —diferencias entre distintos sectores sociales— como entre los distintos países o regiones que integran el espacio europeo. Los modos de vida de los países europeos mediterráneos —por ejemplo— se asemejan bastante más a los del Norte de África que a los de los países europeos nórdicos. Y, ¿qué decir de nuestra historia común? Pocas zonas del planeta están compuestas por un conjunto de países que hayan hecho tantas guerras entre sí. Cuando se estudia la Historia en Francia se aprenden cosas bastante diferentes a las que se aprenden en Inglaterra o en Alemania. Y cuando se celebran los hitos nacionales, muchas veces están referidos a derrotas infringidas al país vecino. ¿Tiene Europa alguna cosa que celebrar conjuntamente? ¿Hay algún hecho histórico que haga sentirse orgullosos a los ciudadanos europeos y que afecte más o menos por igual a todos? Si la historia es una parte importante de las referencias culturales que crean identidad en una población, no podemos decir que la europea tenga muchas referencias comunes de ese tipo.

Nuestra diversidad cultural es amplia, pero está muy extendida la idea de que en el aspecto de la religión no lo es tanto; se piensa que en eso hay más unicidad: aquí somos de tradición cristiana. Vamos a detenernos en la cuestión religiosa ya que la llegada de la inmigración musulmana a Europa parece ser el aspecto clave de las preocupaciones que acompañan a la diversidad cultural. La identidad europea parece jugarse el todo por el todo con la integración de la población musulmana, y ello se debe a esa supuesta unidad cultural que el cristianismo otorgado a Europa.

En el año 1500 Europa estaba realmente unificada por una sola religión, la católica. Este era el aspecto identitario común más importante que había en aquel momento, que iba desde la Europa meridional hasta la escandinava y desde Portugal hasta los límites del imperio otomano asentados en la Europa balcánica y en Hungría. Solamente perturbaba esta unidad religiosa la existencia de pequeños grupos judíos, manteniéndose como poblaciones más o menos aisladas en aquellos países de los que no habían sido expulsados.

En 1517 el teólogo alemán Martín Lutero publica sus tesis de Wittenberg y se inicia la Reforma protestante que partiría en dos la unidad religiosa europea. Toda la Europa cristiana se ve obligada a posicionarse entre la Reforma protestante y la Iglesia católica; los Estados alemanes del Norte, los países escandinavos y Dinamarca se suman pronto al mundo protestante; enseguida lo hacen también otras zonas de Centroeuropa y de Francia siguiendo a Calvino (que a partir de 1533 da un nuevo impulso al protestantismo desde Ginebra); Inglaterra lo hace a partir de 1534 de la mano de su rey Enrique VIII, que provoca el cisma de la Iglesia angli-

cana. La respuesta de la Iglesia católica es la Contrarreforma, impulsada por la recién creada Compañía de Jesús —1540— y por numerosos reformadores católicos. La Contrarreforma tuvo su desarrollo doctrinario en el Concilio de Trento (cuyas sesiones duraron de 1545 a 1563); en él se reafirmó la autoridad del Papa y se sentaron muchos de los principios religiosos que aún hoy configuran la doctrina católica.

En este contexto de reciente fragmentación del mundo cristiano, se desarrolla una intolerancia religiosa que alcanza grandes dimensiones por toda Europa. Surgen las guerras de religión (destacando las guerras de religión de Francia, la guerra en los Países Bajos y la guerra de los Treinta Años en Alemania) que no concluirían hasta la firma del Tratado de Westfalia en 1648. A las guerras de religión entre protestantes y católicos hay que sumar, en el capítulo de la intolerancia religiosa, las persecuciones de los judíos y de los moriscos (éstos en España). Y, dejando el terreno de la religión pero siguiendo en el de la intolerancia, cabe señalar las persecuciones de los gitanos y otros grupos minoritarios, así como las de aquellas mujeres que se atrevían a destacar en el campo intelectual. La Inquisición expresa, en el mundo católico europeo, el encarnizamiento que llega a alcanzar la intolerancia religiosa entre los siglos XVI y XVII.

Las dos concepciones religiosas que en el siglo XVI dividen Europa, la protestante y la católica, se corresponden con formas sociales y raíces antropológicas que también expresan diferencias entre las distintas sociedades europeas. Mientras los católicos reafirman la autoridad del Papa y sostienen que el sacerdocio es una categoría humana que distingue a quienes la ostentan del resto de los mortales (por cuanto son intermediarios entre Dios y los hombres) (106), los protestantes niegan la autoridad del Papa, rechazan la intermediación de los sacerdotes y desarrollan en cierto modo el concepto de igualdad entre todos los cristianos. Para los protestantes toda la autoridad está en Dios y es ante Él ante quien se manifiesta la desigualdad de los hombres, por cuanto unos han sido elegidos para la salvación y otros no. Como ha señalado Emmanuel Todd, en el protestantismo se mezcla un componente terrestre de igualdad con otro metafísico de servidumbre y desigualdad (Todd, 1995: 103 a 109).

Estas dos concepciones tienen repercusiones concretas sobre los procesos de alfabetización que se producirían en Europa a partir de los inicios del siglo XVI; los católicos mantienen el monopolio de los sacerdotes sobre los libros sagrados, o sobre los libros en general, y, por tanto, sobre la lectura; no así los protestantes, que entienden que los libros deben estar al alcance de todos. Hasta la Reforma protestante sólo había habido un grupo religioso que enseñaba a sus hijos a leer y escribir, el de los judíos; éstos partían de que el conocimiento de la *Torá* (la Biblia y

(106) Utilizamos aquí conscientemente el término masculino ya que las mujeres estaban relegadas a una categoría inferior.

otros textos sagrados) es una obligación de todo judío y aprendían la lectura desde una edad temprana. Los barrios judíos sufrían la segregación, pero en ellos había más cultura y se desarrollaban las profesiones que requerían el conocimiento de las letras y de los números, profesiones que acabaron formando parte de la identidad cultural de los judíos. Entre los siglos x y xv, antes de que la intolerancia religiosa se cebase también con ellos, los judíos eran los médicos, los comerciantes, los administradores, y como tales fueron prosperando en cierta armonía con una población cristiana que ni siquiera se planteaba la posibilidad de salir de su analfabetismo (Bonnín, 1998: 121).

Pero los judíos sólo eran una pequeña parte de la población. Lo que el protestantismo aporta es el inicio de la alfabetización masiva de las poblaciones. Las regiones de Europa en las que ha triunfado la Reforma se alfabetizan mucho antes que las católicas, lo que a su vez tiene importantes repercusiones sobre los procesos de desarrollo científico, industrial y económico de las mismas. «Al progresismo cultural protestante, el catolicismo responde muy rápidamente con un verdadero odio al libro. En 1559, la Inquisición romana publica la primera edición del *Index librorum prohibitorum*, que enumera las obras cuyo acceso debe ser prohibido a los cristianos para que preserven su pureza religiosa... La Iglesia considera como una amenaza la totalidad de la producción impresa. En el mundo católico se difunde una actitud general de desconfianza hacia el individuo que lee solo. Poseer una Biblia se convierte, casi en sí mismo, en un signo de herejía.» (Todd 1995: 148). Si hasta 1500 había sido Italia —cuna del Renacimiento— el país que había mostrado mayor vigor cultural, a finales del siglo xvi, y durante el xvii, será en la Centroeuropa protestante y Escandinavia donde se acelere el desarrollo cultural y económico; y será otro país protestante, Inglaterra, donde se haga la revolución industrial en el siglo xviii. El mundo católico despegará tras la Revolución francesa, pero habrá zonas que no acabarán de lograr la alfabetización generalizada hasta mediados del siglo xx.

La confrontación entre religión y laicidad adquiere en Europa características particulares. Aquí, fenómenos como el Renacimiento, la Ilustración y la Revolución francesa son exponentes de un proceso de disociación entre religión y sociedad civil, o entre Iglesia y Estado. El final de las guerras de religión no está en que se alcanzase un determinado equilibrio de fuerzas, sino en que las religiones dejan de tener la fuerza del Estado y ya no pueden ir nunca más a la guerra. Con la separación de la Iglesia y el Estado, se desarrolla la libertad religiosa, pero también la pérdida de importancia de la religión en la sociedad civil. Las sociedades europeas se han ido volviendo laicas en los últimos siglos, de manera que la existencia de Dios y las normas religiosas han dejado de ser condicionantes de las leyes civiles; la sociedad se rige por unas pautas que son independientes de las creencias religiosas, y éstas han ido quedando relegadas al ámbito de lo privado. Por otra parte, esta pérdida de poder de la religión no se ha reducido sólo al establecimiento del Estado laico, además se ha producido una caída en picado de la reli-

giosidad de las personas, que han ido abandonando las prácticas religiosas, sean católicas o protestantes; algo que comenzó en el siglo XVIII en algunas partes de Europa y que en otras ha acabado de generalizarse en el siglo XX.

Pero incluso en esto se manifiesta la diversidad dentro de Europa, pues esta *des cristianización* no ha llegado a darse por igual en todas partes. El caso de Irlanda lo demuestra. En este país el catolicismo sigue impregnando la vida social a unos niveles que lo equiparan con los países de mayoría musulmana más practicantes (con la importante salvedad de que en Irlanda hay una separación entre Iglesia y Estado mayor que en aquéllos). En Europa disponemos, por tanto, de un caso concreto en el que, si explicásemos la manera de cómo se practica la religión sin decir que ésta es la cristiana, nadie pensaría que nos estábamos refiriendo a un país de la Unión Europea, ya que tales prácticas aquí nos parecen representativas de otras partes del planeta (particularmente de los países de mayoría musulmana).

Hemos destacado el aspecto de la religión porque nos interesa especialmente para abordar el tema del encaje del islam en Europa (que vemos en el punto siguiente), pero la diversidad existe en muchos otros terrenos, incluidos aquellos que, como la religión, afectan más profundamente a la identidad de las personas. Las estructuras familiares que se dan en las distintas ciudades europeas son ahora bastante parecidas, pero ha habido diferencias —entre unas zonas y otras de Europa— muy importantes entre las formas de familia nuclear y las de familia matriz, que afectan no sólo a la propia estructura familiar, sino a las estructuras sociales y a los conceptos de igualdad, de autoridad, etc. El concepto de nación también se ha ido haciendo cada vez más parecido entre unos países y otros de Europa, pero se parte de puntos de vista radicalmente diferentes; en Alemania, como ya vimos, la pertenencia a la nación se hereda, la otorgan los ancestros, dando lugar a una idea de tipo racial de nación (cosa que se ha ido corrigiendo en las sucesivas reformas recientes de su código de nacionalidad); mientras que en Francia la pertenencia a la nación adquiere la forma de un contrato social entre iguales, y conlleva un ideal igualitario que nada tiene que ver con los planteamientos hereditarios que otorgan privilegios en base a algo que se supone que *se lleva en la sangre*.

Y se puede seguir hablando de otros aspectos culturales o identitarios. Por ejemplo, la relación con el trabajo, la ciencia y la tecnología no ha sido la misma en el Norte de Europa que en el Sur; el esfuerzo y la precisión en el trabajo, así como el interés por el desarrollo tecnológico fue, durante siglos, mucho más valorado en el Norte y Centroeuropa que en el Sur; el espíritu individualista de empresa sólo se apreciaba en algunas regiones del Sur (Cataluña...) cuando llevaba ya mucho tiempo generalizado en el Norte. La modernidad ha producido intercambios sin precedentes, y ha convertido en transnacionales muchos valores que antes sólo eran característicos de determinadas zonas. Ahora, el habitante de una ciudad europea, se parece mucho más al de cualquier otra ciudad (sea europea o no) que a

sus propios antepasados. Pero ello no nos debe hacer perder de vista la diversidad de valores, hábitos, pautas de comportamiento, que ha existido en el espacio que hoy compone la Unión Europea. La diversidad entre regiones sigue existiendo, aunque ha disminuido, y lo que ha aumentado es la diversidad entre individuos —o al menos la libertad para expresarla— debido al desarrollo de la democracia y el pluralismo en nuestra sociedad.

El islam en Europa

Es bien sabido que en los países árabe-musulmanes (107) no se ha producido la separación entre Estado y religión que se ha producido en Europa. Las Iglesias cristianas europeas hace varios siglos que están más o menos acostumbradas a no gobernar en asuntos de Estado (lo que no quiere decir que no lo sigan intentando en torno a temas concretos y que no lo consigan en algunas ocasiones); en el caso del islam no es así. La separación Iglesia-Estado se inició en Europa con el Renacimiento y acabó de conformarse con el desarrollo del Estado de derecho, en un proceso ligado al avance de los derechos humanos y de las libertades individuales en las esferas económica, social y política

En los países árabe-musulmanes y en otros que también son de mayoría musulmana, las leyes y las instituciones del Estado siguen fundamentándose en buena medida sobre conceptos religiosos. Las propias constituciones de muchos de estos países (adoptadas tras la descolonización posterior a la segunda guerra mundial) hacen referencia a la *charia* (108) como fuente de la legislación. Esto tiene su transcripción en la influencia de los líderes religiosos en todos los asuntos de la vida social, no sólo sobre los aquellos que en Europa vienen considerándose como estrictamente religiosos. La religión islámica sigue siendo parte de todos los asuntos sociales, ordenándolos, dictando normas y mediando en conflictos, con especial importancia en los ámbitos judiciales y educativos. En la concepción islámica, la ética, la educación, el derecho y el culto forman un todo interrelacionado que permite gobernar las relaciones sociales (familiares, económicas y políticas) sobre la base de preceptos de orden sagrado y, por tanto, indiscutibles.

Nos apresuramos a decir ya que lo que estamos describiendo no cabe atribuirlo a las características intrínsecas de la religión musulmana; se ha de atribuir

(107) Utilizamos este término porque resulta útil para definir el conjunto de países que queremos abarcar, pero no ha de perderse de vista que el mundo musulmán es mucho más extenso que el árabe, y que en el mundo árabe hay importantes sectores de población que no son de religión musulmana.

(108) Ley islámica que comprende el Corán y otros actos o palabras de Mahoma, así como la jurisprudencia y otras referencias legales. Constituye un sistema jurídico referido a religión, política, cuestiones sociales y cuestiones de la vida privada. Podría denominarse como el sistema jurídico musulmán, si bien, como tal sistema no es dominante en la mayoría de los países musulmanes, aunque sí muy influyentes (ver glosario de terminología de *El islam jurídico y Europa*).

más bien a las condiciones sociopolíticas que se han dado en los países árabes —y otros— en los últimos siglos y, particularmente, a lo largo del siglo xx. Mucha gente tiende a buscar en las bases del islam las explicaciones de lo que hoy pasa en los países de mayoría musulmana, y lógicamente deben pensar que en las bases del cristianismo está también la explicación de lo bien que éste parece haberse adaptado a la democracia y los derechos sociales instaurados en los países occidentales. Pero el más simple repaso de la Historia contradice esa visión de las cosas. El cristianismo ha dado ejemplos de intolerancia (Inquisición...) y de autoritarismo antidemocrático que tan sólo pueden verse equiparados por los casos extremos que se están dando en el mundo musulmán (talibanes, Argelia...). El cristianismo se adaptó a la democracia, a la separación Iglesia-Estado, a la modernidad, luchando contra todas esas cosas y sólo en la medida en que iba perdiendo cada una de las batallas. Nada indica que no pudiese pasar lo mismo con el islam, si en las sociedades de mayoría musulmana se diesen las condiciones socioeconómicas favorables al desarrollo de la modernidad.

En ciertos aspectos es incluso posible que el islam esté mejor adaptado que el cristianismo para la laicidad, ya que no se trata de una religión construida a base de normas únicas que desarrolla una única jerarquía, sino más bien de un sistema de usos y costumbres —como lo define Sami Naïr— que no tiene grandes dificultades para adaptarse a distintas situaciones. No es «una sumisión radical de lo temporal a lo espiritual en forma de obediencia ciega a los preceptos coránicos...», se trata, sin lugar a dudas, de una temporalización progresiva de lo espiritual, es decir, de una laicización permanente de la creencia, que nunca se pone en tela de juicio» (Naïr, 1998: 164). Pero no es nuestra intención discutir qué religión tiene más capacidad intrínseca para adaptarse a la modernidad, precisamente queremos huir de tal discusión, porque lo que intentamos decir es que son las estructuras socioeconómicas y políticas las que determinan el uso que se hace de la religión.

En los países árabe-musulmanes, la visión religiosa de las cosas está ya en abierta competencia con la visión moderna de separación Iglesia-Estado. La relaciones familiares se guían por las normas del islam, pero están muy matizadas por las leyes civiles que se han ido estableciendo al respecto. Salima Mernissi nos explica que en Marruecos existe una normativa de estatuto personal (*mudawana*) de 1958 que es de esencia religiosa, pero superada en muchos aspectos por la práctica y modificada en 1993 para adaptarla mejor a los requerimientos de la sociedad moderna. Asuntos como la libertad de la mujer para elegir su cónyuge (casi inexistente en el derecho musulmán clásico), el consentimiento de ésta al matrimonio, o las facilidades que el hombre tenía para repudiar a su esposa, se han visto modificados mejorando los derechos de la mujer. Pero no es menos cierto que, a pesar de estas modificaciones, sigue manteniéndose la influencia del derecho musulmán, o, lo que es lo mismo, sigue manteniéndose la preeminencia de los hombres en las relaciones conyugales —expresada en la conservación de instituciones como la poligamia y el repudio, la tutela masculina sobre los hijos, la prohibición

del matrimonio de una mujer musulmana con un hombre no musulmán y otros aspectos— (Mernissi, 1998: 103 a 114).

El derecho en los países musulmanes está guiado por la charia, pero, como señala Babadji, se están dando situaciones muy variadas «que van de una sumisión casi total al derecho musulmán (Arabia Saudí) hasta una ausencia igualmente absoluta de disposiciones dimanantes de este último (Turquía), pasando por situaciones intermedias que son, evidentemente, las más numerosas» (Babadji, 1998: 71). Dentro de cada país también se produce división entre quienes querrían una aplicación estricta de la charia y los partidarios de una normativa civil más moderna; o entre los que defienden la utilización literal de los textos sagrados y quienes son partidarios de una interpretación más libre de los mismos.

Lo que las últimas décadas del siglo xx han traído consigo ha sido una exacerbación de las dos tendencias contrapuestas, la de la modernización y la de la islamización. De un lado, amplios sectores de la sociedad civil han ido imponiendo pautas en las relaciones sociales que rompen con la tradición y con la hegemonía religiosa; y de otro, se han desarrollado más que nunca los movimientos islamistas. Este segundo aspecto no ha de verse sólo como una cuestión de los movimientos fundamentalistas, más o menos legales, que hay en cada país; el islamismo en los países árabe-musulmanes es también una cuestión de los gobiernos, que lo instrumentalizan para legitimar el poder vigente, apelando a lo sagrado, y rechazar así toda opción democrática. «El discurso islamista al que ningún Estado árabe parece escapar, fortalecido por las ambigüedades, los fracasos y las perversiones de los Estados nacionales, apoyándose también en la corrupción casi generalizada de sus elites dirigentes, plantea la instauración o reinstauración de la ley islámica como la vía susceptible de aportar soluciones al conjunto de los problemas suscitados, ya sean de identidad, económicos, jurídicos o éticos» (Babadji, 1998: 96). Los dirigentes árabes abundan en lo religioso cada vez que el conflicto social se les va de las manos, o cada vez que se enfrentan a la posibilidad de tener que dar cuentas de su mala gestión, o cuando ven que otros movimientos religiosos más radicales ganan el apoyo de la población. Y así siguen alejándose del horizonte de laicidad y democracia que, sin embargo, es cada día más reclamado desde el interior mismo de esas sociedades.

Estas son las relaciones Iglesia-Estado en las que han sido educados los inmigrantes que llegan a Europa procedentes de determinados países de mayoría musulmana. Consigo traen los dos polos de la contradicción que se vive en su sociedad de origen: de un lado la falta de una cultura de la laicidad que los puede llevar a buscar en la religión la salida a cualquier situación adversa, y del otro, la ansiedad por vivir en un marco democrático y laico que en sus países no ven en el horizonte inmediato. Son muchos los inmigrantes de origen musulmán que, cuando se les pregunta por el motivo de su migración, se refieren a la aspiración de vivir en un entorno de mayor libertad; como también son muchos los que se inclinan ha-

cia el fundamentalismo religioso —con mayor adhesión incluso que la que hubiesen llegado a tener en sus países de origen— cuando se sienten rechazados de manera persistente por la sociedad receptora europea.

Proceder de países donde el poder se legitima apelando a lo sagrado y donde la religión impregna todos los ámbitos de la vida social, no impide a los inmigrantes musulmanes, hombres o mujeres, integrarse en un modelo democrático de sociedad que, en el fondo, representa una de sus más claras aspiraciones. Pero si la sociedad les niega la integración, o si se empeña en tratarlos como ajenos al sistema democrático, pueden encontrar con facilidad la respuesta a sus interrogantes en el marco cultural-religioso del que procedían. El islam aporta esas respuestas porque está concebido como un sistema filosófico y normativo que abarca todas las esferas que están preocupando al inmigrante: la familiar, la económica y la política.

Como es lógico, ese refugio religioso puede alejar a la persona inmigrada de su adhesión a los valores de la democracia o de los derechos humanos. A esa persona le resultará difícil adentrarse en las concepciones sobre los derechos humanos que se han ido imponiendo en occidente, concepciones que se fundamentan en que *todo individuo* dispone de derechos, cuando a ella se le están negando una parte de los mismos. En cambio le será fácil el retorno a la concepción de los derechos humanos que los poderes públicos han impuesto en los países islámicos; que son derechos otorgados por Dios; que no son derechos de titularidad individual sino colectiva, y que, por tanto, son más difíciles de concebir como propios.

Todo ello no implica que los sectores de población inmigrada que se ven envueltos en esa dinámica puedan introducir en Europa ningún tipo de sistema jurídico musulmán. La posibilidad de que los inmigrantes musulmanes hagan valer aquí elementos extraños al Estado de derecho es una falacia. El islam puede desarrollarse en Europa como cualquier otra religión, pero no tiene ninguna posibilidad de convertirse en normativa legal para regular la vida civil. Un matrimonio, por ejemplo, podrá realizarse por el rito musulmán y será igual de válido que si se hace por el católico, el protestante, el judío o por ningún rito religioso, pero a ese matrimonio se le aplicará después la normativa civil vigente en cada país, tanto por lo que se refiere a su posible disolución, como al régimen de bienes, las reglas de la herencia o cualquier otro aspecto legal que le afecte. En ningún caso podrán transferirse aquellas normas del derecho de familia que en los países árabe-musulmanes están vinculadas a la religión (como las referidas al estatuto de la mujer, la poligamia, la tutela masculina sobre los hijos, etc.). Si nos vamos a otro terreno como el de la educación podemos afirmar lo mismo: los padres musulmanes podrán educar a sus hijos en la religión islámica, pero ello no afectará al sistema educativo; esos niños y niñas no podrán obtener otros títulos o seguir otros ciclos de enseñanza que no sean los propios del sistema educativo del país en el que se encuentran. Pero, aunque el islam no tenga posibilidades de servir, en Europa, de marco legal para ordenar la vida civil de los musulmanes, sí servirá como refugio subje-

tivo frente a las dificultades y el rechazo social que éstos puedan sentir; y, en tales circunstancias, puede proporcionar un marco comunitario que los aleje de la perspectiva de la integración social.

Así las cosas, ¿hasta qué punto tienen razón quienes ven en el islam algo culturalmente ajeno a Europa? Ya vimos que la diversidad religiosa dentro del territorio de la Unión Europea es muy amplia, y que la realidad está muy lejos de coincidir con esa supuesta unicidad cristiana que algunos intentan atribuir a Europa. Pero también hemos visto que la separación Iglesia-Estado y el desarrollo de la laicidad, sí es algo que, en conjunto, diferencia a Europa de los países árabe-musulmanes. La diferencia importante no está en la religión que se practica, sino en cómo se practica. Y no sólo en cómo se practica, sino también en qué proporción de la población la practica (mientras en Europa la población está ampliamente descristianizada, en los países de mayoría musulmana las prácticas religiosas siguen generalizadas entre su población). Esta diferencia no debe perderse de vista en el debate que nos ocupa, aunque tampoco debe olvidarse que la manera como hoy se practica la religión musulmana en el Sur del Mediterráneo no es muy diferente a cómo se practicaba, hace unos siglos, en el Norte; y que actualmente se está dando en el Sur una lucha importante entre los conservadores —que quieren mantener la religión en el lugar social que tradicionalmente ha ocupado— y quienes quieren desarrollar el laicismo.

Cuando los inmigrantes musulmanes que recibe Europa introducen prácticas religiosas contrarias a los avances de la laicidad, la lucha que aquí cabe librar no es muy diferente a la que se libra en sus países de origen. No es una lucha contra la religión musulmana, sino que —en todo caso— lo es contra una forma de practicarla que reduce las posibilidades de participación democrática. Y la manera de librarla no es combatiendo al islam, sino integrando a las personas inmigradas musulmanas en la democracia, es decir, concediéndoles derechos de ciudadanía.

La importancia de este encaje entre la inmigración musulmana y el sistema democrático europeo no se debe sólo a que el islam está en el punto de mira de quienes creen que los musulmanes no son integrables o que su religión es extraña a Europa, se debe también a que se trata del sector de población inmigrada más numeroso. Si tenemos en cuenta a todos aquellos que proceden de países de mayoría musulmana (tales como Turquía, los del Norte de África o Pakistán) y a sus descendientes, con independencia de si son musulmanes practicantes o sólo sociológicamente musulmanes, estamos ante una población que estará en torno los diez millones de personas (en esta cifra no incluimos sólo a los residentes, que, como vimos en el capítulo primero, no llegaría a los cinco millones, sino que tenemos también en cuenta a todos los que se han naturalizado y a sus descendientes). El islam no sólo debe considerarse una religión europea, sino que es la tercera religión, tras la católica y la protestante, en cuanto a número de seguidores; y las cosas apuntan a que seguirá ganando terreno frente a las otras dos.

En esta Europa en la que el laicismo ha hecho perder importancia a la religión, la mayor distancia cultural que en relación con ella se produce ya no puede estar entre cristianos y musulmanes; ahora está entre creyentes y ateos. Estos últimos son ya muy numerosos en Europa, y algunas de sus concepciones sobre la vida están más lejos de las de los cristianos que las de éstos respecto a los musulmanes. Los inmigrantes han ampliado la diversidad cultural que ya existía en Europa, al traer consigo una religión que antes apenas tenía seguidores, pero no han introducido nada que sea radicalmente diferente a lo que ya había. Lo único que en este terreno nos plantea el fenómeno inmigratorio es la necesidad de incorporar a las personas inmigradas a la defensa del laicismo y del Estado de derecho (cuyos oponentes, por cierto, son muchos y los más importantes ya estaban en Europa antes de que llegasen los inmigrantes), incorporación que —insistimos— sólo podrá venir paralela a la concesión de sus derechos de ciudadanía.

Sólo el prejuicio puede hacer creer que los musulmanes son menos integrables que los cristianos dentro del sistema de valores que caracterizan a las democracias europeas. La experiencia demuestra que se equivocan quienes pretenden ver en los musulmanes una esencia que impide su integración. Los niveles de adaptación de las mujeres musulmanas en aspectos como el trabajo fuera de casa, el nivel de fecundidad, la elección de la pareja, etc., en un país como Francia, son una prueba clara de esa capacidad de integración (Todd, 1996: 274). La dificultad no viene impuesta por la religión musulmana, sino por la sociedad receptora; es esta última la que empuja a los inmigrados a buscar el refugio religioso frente al rechazo que se les hace sentir. A las personas inmigradas se les está diciendo por distintos medios que no son parte de esta sociedad, e incluso que no se las quiere aquí; se les dice eso al cerrarles las vías legales de inmigración, al colocarlas en una situación de inferioridad de derechos, al acusarlas de quitar los puestos de trabajo a los demás; se les dice todo eso, no sólo a través de los comentarios de la gente, sino también a través de los marcos institucionales, de las leyes que los afectan. Muchos inmigrantes han tenido que jugarse la vida para llegar hasta aquí, y una vez aquí han tenido que pasar años en una especie de clandestinidad que les cerraba las puertas a casi todos los ámbitos sociales.

Las personas inmigradas que han pasado, o están pasando, por tales situaciones, ¿pueden sentirse parte de esta sociedad? En todos aquellos casos en los que la respuesta es inevitablemente negativa encontraremos reacciones dirigidas a constituir comunidades propias que les permitan sentirse parte de algo, y con ello, a desarrollar vínculos identitarios reforzando aquellas cosas que les parecen propias, entre ellas la religión musulmana (para quienes son musulmanes), consolidando y ampliando prácticas contrarias al laicismo. En definitiva, el desarrollo de pautas culturales contrarias a los valores democráticos de las sociedades europeas, no se debe principalmente a los referentes culturales que traen los inmigrantes, sino a la xenofobia y las dinámicas de exclusión existentes en estas sociedades.

La identidad europea

A la vista de las dimensiones que ya alcanzaba la diversidad en Europa, incluso antes de la llegada de la inmigración, a la vista de la distancia existente entre los rasgos identitarios de unas regiones y los de otras, la pregunta que surge es si existe una identidad europea, o más concretamente, una identidad común de los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea. Se da por supuesto que algún tipo de identidad común existe cuando se habla de ciudadanía europea, ya que una ciudadanía que se comparte se supone que está relacionada con algo que se tiene en común, y que no se refiere sólo al ámbito de las instituciones legales. El concepto de ciudadanía, cuando alcanza su cenit tras la Revolución francesa, no se liga sólo al aspecto legal de pertenecer a un mismo Estado, sino que conlleva un proyecto social común, unos valores cívicos comunes. Cuando una población decide estar compuesta por ciudadanos y ciudadanas está manifestando algo más que un simple vínculo legal con el Estado, está diciendo que, al menos en el terreno de la gestión de los asuntos públicos, tiene aspectos compartidos de identidad. ¿Existen aspectos identitarios que nos permitan hablar de ciudadanía europea?

A juzgar por la escasa popularidad alcanzada por la ciudadanía europea desde su instauración, no parecen ser muchos los elementos que nos identifican como europeos, más allá de los que ya nos identifican como ciudadanos de un Estado concreto. En Europa la gente no va diciendo que somos «ciudadanos europeos» de la misma manera que en Estados Unidos dicen ser «ciudadanos americanos» y no porque aquí no se pague del mismo prejuicio de superioridad, sino porque nuestros elementos de identidad a escala europea son mucho más débiles. En el terreno simbólico las señas de identidad son, afortunadamente, muy débiles: la bandera europea no desata ningún tipo de pasiones y disponer de un pasaporte unificado no es algo de lo que ni siquiera se sea muy consciente. Tener una moneda común puede verse también como una seña de identidad, pero lo empezará a ser a partir de que sustituya definitivamente a las demás. Algo más importante es el aspecto práctico de la libre circulación, pero de momento tampoco se está ejercitando tanto como para que cree fuertes vínculos supranacionales.

El *Eurobarómetro* de la primavera de 1998 señalaba que el sentimiento de ciudadanía común no crece entre los europeos. En 1992 había en Europa un 38% de la población que solamente se sentían nacionales de su país, mientras que el 59% se sentían, de algún modo, también europeos. En la primavera de 1998 los que se sentían de algún modo europeos (bien nacionales de un país y europeos —47%— o bien solamente europeos —5%—) eran el 52%, y había crecido el porcentaje de los que sólo se sentían nacionales de su país (44%) (109). Como se ve, en esos seis años, en los que tanto se había intensificado la integración europea —Maastricht,

(109) *Eurobarómetro* 49, pág. 41.

Amsterdam...—, el sentimiento de ciudadanía europea, es decir, la conciencia de una identidad europea común, no había crecido. El *Eurobarómetro 2000*, hecho en otoño de 1999 después de los escándalos que llevaron a la dimisión de la Comisión presidida por Santer, dio los mismos resultados que el del año anterior, manteniéndose en el 52% la proporción de ciudadanos que se sentían de algún modo europeos.

Sin embargo, los vínculos identitarios existen; existían ya antes de que se instaurase la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht, aunque no se hayan desarrollado mucho más desde entonces. Poco a poco se han ido abriendo paso aspectos identitarios que no son exclusivamente europeos, pero que sirven para definir zonas comunes de una identidad a escala europea. Así comenzó ocurriendo con la defensa de los derechos humanos y la consolidación del Estado de derecho; también, con el desarrollo de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, o con la separación del Estado y la religión (con el consiguiente desarrollo de la laicidad en todos los ámbitos sociales), y a ello se han ido añadiendo nuevos aspectos identitarios transnacionales que han cobrado fuerza en las últimas décadas, como el ecologismo, el antirracismo, el diálogo intercultural, la cooperación con otras zonas del planeta, etc. Son valores identitarios que ni son exclusivamente europeos, ni todos los europeos participan de ellos, pero si algún futuro tiene la identidad europea habrá de ser en base a los mencionados valores.

Una identidad construida sobre aspectos no exclusivos es precisamente la mejor identidad que puede construirse para no dar lugar a posturas excluyentes (racismos, fundamentalismos culturales...). La identidad de una población no ha de estar necesariamente basada en cosas que sólo caracterizan a esa población; de hecho, en el mundo occidental, cada vez es más difícil encontrar cosas genuinas de un país o una región, y cuando las condiciones políticas han aconsejado disponer de aspectos identitarios *exclusivos*, éstos han tenido que ser inventados o sacados del olvido. Europa, con su gran debilidad en cuanto a símbolos identitarios genuinos, y con una historia común cargada de enfrentamientos entre países que, por tanto, se presta poco a la reivindicación de gestas comunes, no va a tener más remedio que construir su identidad sobre valores de proyección universal. Las palabras libertad, igualdad, solidaridad, tendrán que ser la clave de los valores identitarios europeos; ya lo son, en la medida en que puede afirmarse que existen esos valores. La identidad propia de Europa no será muy propia pero será útil para hacer una sociedad mejor; tampoco será una *identidad fuerte*, pero más vale así, a la vista de lo que traen consigo las identidades esencialistas.

El problema es que, en la construcción de la identidad europea, junto a estas tendencias universalizadoras, hay otra frontalmente opuesta que amenaza con vaciarlas de contenido. Nos referimos a que también la exclusión está en el núcleo central del desarrollo de esta identidad, ya que la ciudadanía europea se ha definido sobre la base de la exclusión de los residentes nacionales de terceros países.

Se es ciudadano europeo por oposición a quien no lo es, aunque éste sea un vecino que lleve largo tiempo viviendo en Europa. Así es y será mientras la ciudadanía europea no se fundamente en la residencia estable como propusimos en el capítulo anterior, y siga basándose en la nacionalidad, y mientras los residentes extracomunitarios tengan limitados los derechos que ha desarrollado la ciudadanía europea (la libre circulación, el voto en otro país...). La identidad europea se está basando así sobre los privilegios que tienen quienes ostentan la ciudadanía, en oposición a las restricciones que padecen los residentes extracomunitarios. Con ello se convierte en una forma más de identidad excluyente; justo lo contrario de lo que anunciábamos al señalar el conjunto de valores que podían dar fundamento a esta identidad.

Los esfuerzos que las instituciones europeas hacen para desarrollar la identidad europea pueden, con la fórmula actual de ciudadanía, abrir más la brecha entre los comunitarios y los residentes extracomunitarios, porque estos últimos verán muy claro que tales esfuerzos no se dirigen a ellos. Las campañas publicitarias y otras acciones dirigidas a hacernos sentir a todos que somos ciudadanos y ciudadanas europeos, serán percibidas por los extracomunitarios como nuevas maneras de decirles que ellos están fuera.

La exclusión de las personas inmigradas del marco de ciudadanía no tiene sólo ese componente legal que hemos señalado, tiene también un fuerte componente social que se sostiene sobre principios culturalistas. Se parte de que —como decíamos más atrás— determinadas religiones no se consideran europeas; como tampoco se consideran europeas determinadas formas de vestir, o de relacionarse con los vecinos, o de saludar, etc. Y no sólo no se consideren europeas, además se entiende que son contrarias —como vimos que ocurre con el islam— a *nuestros* valores europeos.

Fijémonos en que estamos hablando de identidad europea para referirnos a aquello que los europeos tienen en común —en términos generales— y que les hace sentir cierta pertenencia a Europa (o a la Unión Europea), pero podríamos descender al terreno individual y hablar de la identidad de cada persona. Cada europeo y europea tiene una identidad única, propia, que ha ido formando a base de todas las cosas con las que individualmente se ha ido identificando. La identidad es individual y distinta para cada individuo, ya que cada persona la define a partir del conjunto de sus experiencias vitales, de las cosas que ha aprendido, de las gentes con las que se ha relacionado, de la escala de valores que se ha ido construyendo. Si la persona es europea, podrá tener una identidad europea, pero ello sólo será un aspecto identitario que sumará a otros. Lo sumará a su identidad nacional (si la tiene), a su identidad religiosa (si la tiene), a su identidad política, y a tantas otras, que irán desde las mencionadas hasta la pertenencia a un equipo de fútbol, o la afición por un determinado tipo de música. Estamos acostumbrados a utilizar términos como «identidad europea», o «identidad cristiana», o «identi-

dad étnica», pero en realidad, la identidad sólo se concreta en el plano individual de cada persona, y se hace a base de sumar todo el conjunto de cosas con las que la persona se identifica. De manera que la identidad europea (la consciencia de que se pertenece a Europa) se podrá sumar con la identidad musulmana (la consciencia de que se pertenece al islam), o se podrá sumar con la identidad cristiana, como se puede sumar con tantas otras cosas. No son aspectos identitarios excluyentes.

Por otra parte, cada aspecto identitario se concreta de distinta forma para cada persona. La identidad europea no es igual para todos los europeos; tiene distintos grados de consciencia para las distintas personas y se vincula a distintos valores de referencia. Hemos señalado valores como la libertad, la igualdad, el laicismo, el Estado de derecho, el bienestar social, el antirracismo, el ecologismo, como los que deberemos tender a vincular con la identidad europea. Podríamos señalar más, pero no conviene hacer esa lista muy extensa para no acabar construyendo una identidad europea que resulte excluyente; porque cuanto más homogeneidad cultural queramos atribuirnos como europeos, más lejos estaremos de poder integrar a la población inmigrada. Particularmente, valores como la religión, o la opción política, u otros que son plenamente legítimos en el plano individual, no deben proponerse como valores ligados a la identidad europea. Son, eso sí, valores que integran, o pueden integrar, la identidad de cada europeo y europea, pero que en ningún caso deberán servir para poner en cuestión su condición de ciudadanos europeos. No debe considerarse más europeo al cristiano o al ateo que al musulmán; de la misma forma que no se considera más europeo al aficionado al cine francés que al aficionado al cine americano.

Hay muchas situaciones en las que algunos tratan de plantear la identidad como una cuestión fundamentalmente colectiva, y pretenden que ante la pregunta ¿cuál es tu identidad?, la respuesta sea, «soy catalán», o «soy musulmán», o cosas por el estilo, y que esa sea la respuesta común de todos los que tienen ese aspecto en común. Lo que se pretende no es otra cosa que reducir todos los demás aspectos de la identidad de cada persona a un categoría secundaria, frente al que se supone el aspecto principal. Para decirlo con palabras de Amin Maalouf (que ha tratado el tema con extraordinaria lucidez): «En todas la épocas hubo gentes que nos han hecho pensar que había entonces una sola pertenencia principal, tan superior a las demás en todas las circunstancias que estaba justificado denominarla "identidad". La religión para unos, la nación o la clase social para otros» (Maalouf, 1999: 23).

En relación con el asunto que nos ocupa —la ciudadanía europea— podemos suponer de entrada que nadie intentará, desde una postura razonable, desarrollar un patriotismo europeo que llegue hasta el punto de situar la identidad europea por encima de todos los demás rasgos identitarios de los europeos (ya hemos hablado de la debilidad que experimenta esta identidad, es decir, del poco patrio-

tismo que despierta Europa). Pero lo que sin duda se va a seguir intentado es vincular la identidad europea con aspectos que excluirán a ciertos grupos de personas de ser considerados europeos, por más que ellos y sus ancestros lo sean. Ya se ha venido haciendo, y un buen ejemplo lo tenemos en lo poco que se ha considerado europeos a los gitanos.

En encuestas hechas en distintos países entre población escolar, a la pregunta de si los gitanos son nacionales del propio país (si son españoles, o franceses...) hay un porcentaje significativo de gente que dice que no; a pesar de que los ancestros de esos gitanos se instalasen en el país hace más de quinientos años. Esta disociación que se produce en el imaginario colectivo, entre ser gitano y ser nacional del país, se expresa en múltiples manifestaciones, que van desde el lenguaje (cuando se habla, por ejemplo, de «españoles» y de «gitanos» como si se tratase de grupos distintos), hasta las actitudes sociales de rechazo a que los gitanos disfruten de los mismos derechos que el resto de la ciudadanía. A los gitanos no se les considera «del todo» del país y no se les considera «del todo» europeos. En tal caso, ser europeo se ha identificado con no ser gitano, de la misma forma que se puede identificar con no ser musulmán, no ser negro, etc.

El concepto de ciudadanía europea deberá alejarse de esas propuestas excluyentes. Debe abrirse paso una visión de la identidad que, por un lado, a cada persona le permita reivindicar todos sus aspectos identitarios sin dejarse llevar por ensalzamientos irracionales de ninguno de ellos, y por otro, no se vea excluida de alguno por su pertenencia a otros. Cada persona deberá reconocer la infinidad de valores identitarios que le hacen diferente a las demás, pero que la vinculan, por alguna cosa en común, incluso con aquellas que le puedan parecer más diferentes. Y dentro de este panorama nada justificará que a unos se les considere europeos y a otros no. Vivir en Europa será lo único que defina al europeo. De esta forma, la lucha ideológica que libramos para desarrollar aquellos valores que queremos que nos unan como europeos, no será una lucha que nos permita decidir quiénes son europeos y quiénes no; tendremos que partir de que europeos lo somos todos y que lo que discutimos son los valores comunes de los que nos dotamos, no la europeidad de cada uno.

Las personas inmigradas, venidas de países que no son del espacio europeo, también son europeas. Lo son, no sólo porque si residen aquí tienen derecho a la ciudadanía europea, sino también porque pueden participar, como cualquier otro europeo, de esos valores comunes que queremos situar en la base de la ciudadanía europea. Sus particularidades identitarias no las excluyen como tampoco excluyen a ningún otro europeo. Esas personas serán europeas al mismo tiempo que son marroquíes, o que son dominicanas, o que son paquistaníes, como otras son europeas al tiempo que son españolas y catalanas. Serán europeas al tiempo que son musulmanas, o que hablan con sus padres en árabe, o en urdú, como otras lo son hablando gaélico o alemán. No se puede poner a la persona inmigrada en la

tesitura de tener que dejar de ser *algo* para ser europea, porque ser europea no va ligado a la exclusión de ningún aspecto identitario. Las pautas culturales que han traído las personas inmigradas forman parte del patrimonio cultural de Europa, aunque algunas puedan ser discutibles, o deban ser desechadas (como han de ser desechadas otras de los autóctonos); todas forman parte de nuestra ciudadanía intercultural.

Las personas inmigradas deben ser integradas sobre la base de sus derechos y deberes, y por tanto, la ciudadanía que estamos defendiendo es aquella capaz de dar entrada a nuevas gentes en la medida en que las dota de derechos. La base de la ciudadanía europea no ha de ser la tradición cultural, o la pertenencia a un *pueblo* (en el sentido hereditario y cultural que a menudo se da a este concepto), sino el sistema de derechos y deberes. Las pautas culturales de las personas —incluidas las que introducen los inmigrantes— no deben considerarse condicionantes de la ciudadanía. ¿Estamos diciendo con esto que todas las pautas culturales valen por igual; que nos da lo mismo el tipo de hábitos y formas de comportamiento que se desarrollen en Europa? De ninguna manera. Lo que decimos es que la adquisición de la ciudadanía europea es una cosa y el debate sobre las pautas culturales otra. En el apartado que viene a continuación vamos a tratar de definir nuestro punto de vista sobre la integración de las pautas culturales que aporta la población inmigrada.

Del multiculturalismo a la opción intercultural

Si el desarrollo de la identidad europea ha de hacerse potenciando valores como la libertad, la igualdad, el laicismo, la solidaridad, el antirracismo, el ecologismo, y ampliando los derechos sociales y los derechos de ciudadanía, el reto que plantea la existencia de una población recientemente inmigrada es cómo incorporarla a la defensa de esos valores; y también, qué hacer cuando algunas pautas culturales de los inmigrantes son contrarias a ellos.

No vamos a insistir aquí en que el punto de partida sólo puede ser la concesión de derechos de ciudadanía a la población inmigrada, pero queremos que se mantenga presente ese principio mientras reflexionamos sobre la dinámica que debe establecerse cuando el proceso migratorio da lugar al encuentro de referentes culturales diferentes y a veces contradictorios. Partimos de que ninguna diferencia cultural puede justificar que se aparte de los derechos de ciudadanía a una persona inmigrada, entre otras cosas porque, salvo contadas excepciones, ninguna diferencia cultural de las que pueda introducir la inmigración es mucho más diferente que las diferencias culturales que ya había en el seno de la sociedad receptora; y si a ningún miembro de esta sociedad se le discute su pertenencia a la misma por sus expresiones culturales, no hay razón para que se haga con la persona inmigrada.

Pero no puede negarse que la inmigración introduce nuevas pautas culturales y que, a menudo, éstas son vistas por la sociedad receptora como condicionamientos insalvables para la integración social. A veces las prevenciones de los autóctonos están bien justificadas, porque ciertas pautas culturales de los inmigrados suponen retrocesos sobre las conquistas sociales logradas en los países receptores (en el terreno de la igualdad entre el hombre y la mujer, la laicidad, etc.), pero generalmente lo que aportan los inmigrados enriquece culturalmente a la sociedad receptora. La inmigración trae consigo nuevos conocimientos, nuevas formas de hacer las cosas, nuevos valores, que a menudo son como revulsivos en sociedades que se han ido estancando, y pueden servir de impulso para nuevas formas de desarrollo cultural. Lo cierto, sin embargo, es que muchas veces lo único que aprecian los autóctonos es que los inmigrados son *diferentes*, y su diferencia es vista como un cuerpo extraño y como tal rechazada porque daña la supuesta homogeneidad cultural de la sociedad receptora. Frente a esta visión culturalista que excluye a las personas inmigradas *por su cultura*, se han desarrollado estrategias integradoras de diverso tipo, siendo el multiculturalismo la que más se ha dado a conocer (110).

El multiculturalismo nace en los años sesenta en las sociedades anglosajonas, primero en los Estados Unidos y casi paralelamente en el Reino Unido. Su propuesta se centra en el derecho a desarrollar la propia cultura que deben tener los negros, los chicanos, los judíos, los inmigrantes italianos, o los chinos, o cualquier otro grupo del que se suponga que tiene rasgos culturales propios. En esos años, tanto los negros norteamericanos como los grupos de inmigrados se esfuerzan por crear comunidades propias y por definir los rasgos culturales que los diferencian del resto de la sociedad. Se desarrolla el criterio de que cada grupo debe transmitir su cultura de padres a hijos y por tanto los rasgos culturales se deben conservar, criterio que se opone a cualquier tipo de mestizaje cultural que inevitablemente llevaría a la mezcla, la modificación y la posible pérdida de esos rasgos culturales o de parte de ellos. Sobre la base de este multiculturalismo se pretende que las minorías discriminadas adquieran un poder social y una capacidad de negociación mayor para reivindicar sus derechos, pero ello se hace a base de realzar aquello que las diferencia del resto de la sociedad, lo que conlleva inevitablemente el riesgo de acentuar la segregación.

El multiculturalismo es hijo de las teorías —fundamentalmente anglosajonas— sobre *relaciones raciales* construidas desde principios del siglo xx. Y éstas, a su vez, habían surgido como respuesta a las teorías racistas desarrolladas desde el siglo xix. El racismo que se teoriza en el siglo xix, y que se mantiene durante la primera mitad del xx, es un racismo biologista, que parte de los inicios de la coloniza-

(110) Lo que sigue en este punto, a partir de este párrafo, es reproducción corregida de la ponencia presentada por el autor, con el nombre *Migración, etnicidad y multiculturalidad*, en el VII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (septiembre 1999). Por otra parte, las ideas que aquí se exponen están mucho más desarrolladas en el libro *La inmigración en España* del mismo autor.

ción (siglo xvi) y que afirma que la especie humana está subdividida en razas de las que unas son superiores a otras. Los negros constituían, en los Estados Unidos, la *raza inferior* por excelencia, sobre la que recaían todos los prejuicios del racismo biológico. Evidentemente, lo que inicialmente pretendían las teorías racistas era encontrar justificación a una de las acciones colectivas más inhumanas e infames de la Era Moderna, como fue el esclavismo de negros en América, y a otras anteriores o paralelas, como fueron los procesos de exterminio de los nativos americanos; pero además servían —suprimida ya la esclavitud— para mantener a los negros y a otras minorías en condiciones de inferioridad de derechos.

A este racismo biológico que discriminaba y segregaba a los negros y a otros grupos humanos, se le empezó a responder —desde principios del siglo xx— afirmando la igualdad de todas las razas humanas; y partiendo de esa afirmación se empezaron a estudiar las relaciones y los conflictos que se daban entre las *distintas razas* (estudios que se hicieron particularmente en los Estados Unidos). Fijémonos que, de un lado, se hace una afirmación de igualdad, y del otro se mantiene la idea de que los seres humanos se dividen en razas. Aunque se habla de igualdad, se sigue creyendo que en cada grupo humano, determinado por sus rasgos físicos, hay una esencia que le hace diferente a los demás; algo que se transmite de padres a hijos y que vincula indisolublemente cada persona con su grupo. Se mantiene el supuesto de que cada persona pertenece de forma inmutable a una determinada raza, y que ello no le hará inferior o superior a otras personas, pero comportará unas actitudes o comportamientos sociales y culturales específicos, propios de su *raza*.

Cuando por fin se intenta quitar importancia al color de la piel de las personas, esas sociedades tan convencidas de la división de los humanos en razas, se lanzan a buscar en otro terreno las diferencias esenciales que deben permitir la clasificación de los grupos humanos. La cultura se convierte así en el elemento que se transmitirá de forma hereditaria y que permitirá a cada persona saber a qué grupo humano pertenece, sobre todo, cuando se trata de un grupo minoritario. Estos grupos pasarán a definirse como minorías étnicas. Con el multiculturalismo se otorgará la consideración de minorías étnicas, tanto a grupos como los gitanos o los nativos americanos, como a todos los inmigrados, clasificados —claro está— por su lugar de origen.

El multiculturalismo ha sido y es una permanente invitación a las personas inmigradas para que constituyan minorías étnicas, es decir, comunidades que se establecen en base a los vínculos culturales, que se segregan parcialmente de la sociedad en la que viven y que transmiten esa situación a sus hijos. Las sociedades europeas, siguiendo a los Estados Unidos y al Reino Unido, comienzan a dar a los inmigrantes y a sus descendientes el calificativo de minoría étnica, sin interrogarse sobre si los vínculos culturales que los inmigrados conservan son suficientes como para darles ese calificativo, ni si los inmigrados están interesados en conservar tales vínculos y formar parte de una comunidad étnica, ni si los hijos de esos inmigra-

dos son culturalmente tan parecidos a sus padres como para mantenerse dentro de dicha comunidad.

La primera objeción que cabe plantear a la propuesta multiculturalista es que la mayor parte de las personas que migran no suelen ser portadoras de un proyecto de conservación de su cultura. Esto las diferencia de las que sí integran una minoría étnica, como los gitanos, que, vayan donde vayan, llevan, entre sus pertenencias culturales, una idea clara de que quieren conservar sus hábitos y costumbres. Los migrantes, en su mayoría, se dirigen al punto de destino con gran predisposición a aprender cosas nuevas y a adaptarse a las nuevas situaciones, y si bien conservarán muchos de sus referentes culturales, no se resistirán a adquirir otros, ni a ir modificando con el tiempo buena parte de los que traían. Esto es, a nuestro juicio, lo que caracteriza al inmigrante medio; pero sabemos también (ya lo hemos dicho en otros apartados) que la sociedad receptora lo empuja en otra dirección al rechazar su integración, y que ello implica el desarrollo de tendencias favorables a la formación de las minorías étnicas. Es, por tanto, importante remarcar que la pertenencia a una minoría étnica no suele ser —en el caso de muchas personas inmigradas— el resultado de una opción libre, sino más bien el resultado de la discriminación y la segregación que la sociedad receptora impone. Es más un defecto de la sociedad que una virtud de los inmigrados.

El color de la piel no es ajeno a la clasificación de los inmigrados en minorías étnicas, aunque los defensores del multiculturalismo digan que el concepto de minoría étnica sólo se refiere a los aspectos culturales. Los rasgos culturales de una persona recién llegada no se aprecian hasta pasado cierto tiempo, y no se conocen bien si no se establece una buena comunicación con ella; en cambio, el color de la piel u otros rasgos morfológicos se aprecian desde el primer momento. Cuando un profesor dice que le acaba de llegar cierto número de nuevos alumnos «de cierta minoría étnica», no sabe nada sobre las características culturales de estos alumnos, pero los ha distinguido por sus rasgos físicos. Cuando a un grupo familiar de negros se les califica como minoría étnica, no se indaga mucho sobre si todos ellos comparten el conjunto de referentes culturales que les hacen merecedores de ese calificativo; quizás alguno de ellos ha tenido una trayectoria y una educación que le hace mucho más parecido a la sociedad mayoritaria que a esa supuesta minoría étnica, pero su color de piel le une a los demás miembros del grupo familiar, y la sociedad encontrará más cómodo definirlos a todos dentro de la misma etnicidad que hacer indagaciones sobre las características culturales de cada uno. Tanto los rasgos físicos como el origen nacional de los inmigrados se están utilizando para clasificarlos en distintas minorías étnicas, sin más averiguaciones sobre los referentes culturales de cada persona, y son los rasgos físicos los que más se utilizan en la vida cotidiana. El concepto racial, como vemos, no se ha superado; a esos grupos humanos ya no se les define como razas, ahora se les llama minorías étnicas, pero el razonamiento de fondo es el mismo, sigue creyéndose que determinados rasgos físicos van indisolublemente ligados a determinados rasgos culturales o actitudes sociales.

Al situar a cada persona inmigrada dentro de una minoría étnica se establece un sistema de segregación de gran utilidad para que esa persona siga realizando el rol que esta sociedad parece otorgarla. Cuando se forma parte de una minoría étnica, de alguna manera se forma menos parte de la sociedad circundante, y ello ayuda a mantener un sistema en el que los inmigrados ocupan los estratos más bajos de la sociedad. A las personas inmigradas se les explota más en el trabajo (hablamos en términos medios), se les conceden menos ventajas sociales, etc., y en la justificación de esto algo tiene que ver el hecho de que se les considere ajenos a la sociedad mayoritaria, es decir que se les vea como un grupo aparte. La llamada división étnica del mercado de trabajo se ve claramente favorecida por el discurso multiculturalista que tiende a ubicar a cada persona inmigrada dentro de una minoría.

Pero hay más. El discurso multiculturalista es, en principio, un discurso bienintencionado, aunque tenga consecuencias segregacionistas. Es un discurso que pretende la mejora de las condiciones de las personas inmigradas sobre la base de su organización en comunidades propias. Sin embargo, los argumentos multiculturalistas tienen estrecha relación con los que emplea el racismo diferencialista. Los racistas modernos ya no dicen que los negros o los magrebíes son razas inferiores, ellos también han desplazado su discurso racista al terreno cultural, y ahora dicen que las culturas de esos grupos no deben mezclarse con la cultura de la sociedad receptora. Los racistas europeos dicen cosas como que los magrebíes deben desarrollar su cultura, pero en el Magreb, es decir, que deben marcharse de Europa; su discurso está cargado de ejemplos sobre la no europeidad de los rasgos culturales magrebíes —o turcos, o latinoamericanos, etc.— y constantemente nos están advirtiendo del riesgo de que los inmigrados «contaminen» la cultura europea introduciendo rasgos culturales extraños. La insistencia que desde las posturas multiculturalistas se hace sobre la diferencia cultural y la conveniencia de que cada grupo inmigrado desarrolle «su propia cultura», resulta de gran ayuda a los racistas que lo que hacen es llevar ese discurso a sus últimas consecuencias, planteando que la mejor manera de desarrollar «la propia cultura» es volviéndose al país del que tal cultura es originaria.

Con lo dicho hasta aquí el lector o lectora ya se habrá preguntado sobre qué propuesta hacemos respecto a las diferencias culturales innegables que introducen en una sociedad las personas que a ella migran. Lo que planteamos es que las diferencias culturales de los migrantes se traten de manera parecida a como se tratan las de los autóctonos. Para ello quizás convenga recordar que entre los autóctonos también hay grandes diferencias culturales (o las puede haber), entre jóvenes y mayores, entre personas urbanas y personas rurales, entre residentes de una regiones y residentes de otras, entre creyentes y ateos, entre hombres y mujeres, entre personas con una determinada formación académica y personas con otra (o con ninguna), entre conservadores y progresistas, entre ricos y pobres, etc. Conviene primero no olvidar que la inmigración lo que hace es introducir nuevas opciones y referentes culturales en una sociedad pluralista en la que la variedad

de opciones y referentes es ya muy grande. Y segundo, conviene que no fetichicemos las pautas culturales de las personas inmigradas, como si se tratase de algo de naturaleza superior o distinta a las pautas culturales que ya existían en la sociedad receptora.

Las culturas no son intrínsecamente buenas o malas, y tampoco se pueden tratar como un todo indisoluble. En todas las sociedades se dan pautas culturales que con el avance de la modernidad y de los derechos humanos deben ir quedando relegadas. Las culturas no deben verse como entes inamovibles; de hecho no lo son; todas las culturas están en permanente evolución, recibiendo influencias de aquí y de allá, adaptándose a los cambios sociales, científicos, económicos. Muchos de los más importantes rasgos culturales que hoy definen a los humanos están compartidos por casi todo el planeta: conocimientos, gustos (musicales, deportivos...), instituciones públicas, etc.; y ello es porque lo hemos aprendido unos de otros (y con extraordinaria rapidez en este último siglo). Ello lleva incluso a poner en duda la existencia de las culturas como entes con límites y perfiles claramente definidos, como lo hace Will Kymlicka al señalar, citando a Walrom, que no existe algo que podamos denominar culturas, sino simplemente innumerables fragmentos culturales procedentes de innumerables orígenes culturales» (Kymlicka, 1996: 145).

Este proceso de intercambios y de evolución de las pautas culturales no es imparcial o indiferente a los intereses que en cada momento son dominantes en una sociedad. La evolución puede ir en direcciones más o menos positivas para la humanidad en función de las situaciones sociales y políticas que se dan. De la misma forma que todas las culturas tienen influencias externas que unas veces expresarán las relaciones de dominación de unos países sobre otros, y otras serán bocanadas de aire fresco trayendo ideas liberalizadoras, también en las culturas se reflejan las situaciones internas, tanto las de modernización o liberalización, como las de dominación, de opresión o de falta de derechos. El predominio del hombre sobre la mujer, del rico sobre el pobre o del líder religioso sobre la comunidad, también está presente en las culturas, como lo está el belicismo, la xenofobia y tantas otras cosas que mejor haríamos dejándolas todas en el camino. Lo que estamos tratando de decir es algo bien simple: que todas las pautas culturales pueden discutirse, las propias y las ajenas, las de la sociedad receptora y las de la población inmigrada.

Toda persona tiene sus propios referentes culturales, que en conjunto definen su identidad, y tiene derecho a conservarlos, o a conservar aquellos que considere más importantes. Pero a esos referentes se irán añadiendo otros, y además, con el devenir de las cosas los primeros también se irán modificando. Así es y ha sido siempre para todo el mundo. De la misma manera que toda persona tiene derecho a mantener ciertos referentes culturales, lo tiene también a que se le critiquen algunos de sus rasgos culturales y a adquirir otros nuevos. Digámoslo de forma más ejemplar: cuando algún inmigrado trae consigo ciertas prácticas machistas que en esta sociedad están casi superadas, no se le debe criticar menos de lo que se ha

criticado y se critica a los autóctonos que hacían, o hacen, uso de las mismas prácticas. La consideración de que «es su cultura y se debe respetar» no vale para el inmigrado más de lo que pudiera valer para el autóctono.

Si en una familia, inmigrada o no inmigrada, el marido impone a la esposa restricciones en su libertad de movimientos, o de aprendizaje, o de voto, en base a que así lo *mandan las tradiciones culturales*, lo que se está contraponiendo es el derecho del marido a mantener ciertas prácticas culturales con los derechos civiles de la mujer; es decir, estamos ante unas prácticas culturales que son contrarias al Estado de derecho. Lo mismo podemos decir cuando se saca a una hija de la escuela en edad temprana, lo que se contrapone, en este caso, al derecho a la educación. En tales casos deben imperar los derechos humanos y los principios constitucionales del Estado de derecho. Cuando encontramos entre la población inmigrada pautas culturales contrarias a la igualdad entre el hombre y la mujer, o a los derechos de la infancia, o a la laicidad, etc., la respuesta debe ser el diálogo y la crítica dirigidos claramente a que tales pautas sean abandonadas. No debemos olvidar que la misma crítica que aquí podemos hacer se está haciendo también en los países de origen de la población inmigrada; también allí las mujeres están luchando contra el machismo, también allí muchas personas tratan de desarrollar una sociedad donde se respeten más los derechos humanos; y lo que no tendría sentido es que las sociedades europeas, debido a los planteamientos multiculturalistas, acabasen dando más cobertura a ciertos hábitos culturales contrarios a los derechos humanos que las sociedades de origen de las personas inmigradas.

Lo que estamos proponiendo es un diálogo intercultural del que todos, autóctonos e inmigrados, salgan beneficiados. Cuando hablamos de las pautas culturales de los inmigrados no debemos pensar sólo en aquellas que parecen contradictorias con el sistema de derechos de la sociedad receptora; hay otras muchas que constituyen aportaciones muy valiosas para esta sociedad. El diálogo intercultural debe servir para encontrar éstas, de las que toda la sociedad va a enriquecerse, y desechar aquellas que deban ser desechadas. Y ello afecta tanto a autóctonos como a inmigrados.

Con este planteamiento nos alejamos de las ideas multiculturalistas que sitúan a cada persona inmigrada y a sus descendientes dentro de una minoría étnica. La opción intercultural implica la aceptación de que cada persona inmigrada puede tener una evolución cultural diferente. Habrá personas más conservadoras de las pautas culturales de su origen familiar, que tenderán a la creación de comunidades de tipo étnico, y otras que evolucionarán más rápidamente. Los descendientes de los inmigrados harán también su propia opción; algunos tratarán de retomar aspectos identitarios de sus padres y otros los abandonarán casi por completo. La opción intercultural implica reconocer que dos negros, descendientes de inmigrados que procedían del mismo origen, pueden llegar a ser tan diferentes, que cualquier intento de encuadrarlos en una misma minoría, sólo puede ser explicado por

un prejuicio de tipo racista, o sea, por el supuesto de que si son negros deben tener algo más en su interior intelectual que los distancia de todos los demás.

No podemos acabar este apartado sin insistir en que el diálogo intercultural sólo es posible entre iguales. La población autóctona sólo estará predispuesta a aprender de la inmigrada si la sitúa en un plano de igualdad, porque de alguien al que se ve como inferior no es posible aceptar ninguna enseñanza. Y la población inmigrada sólo estará dispuesta a aprender de la autóctona si se siente tratada en un plano de igualdad, porque de lo contrario se aferrará a sus raíces culturales buscando un refugio frente al rechazo que experimenta. La igualdad de derechos es por tanto el punto de partida, y sin él no hay solución posible a la paradoja cultural. Cuando tratamos los temas de la inmigración hay que hablar menos de cultura y más de derechos.

Racismo y discriminación racial en Europa

No puede plantearse seriamente la equiparación de los derechos de ciudadanía para los residentes que proceden de la inmigración sin abordar con firmeza la lucha contra el racismo, porque el racismo no es sino un sistema de anulación de derechos que se aplica a las personas inmigradas y a otros grupos humanos. El racismo es hijo de la colonización iniciada en el siglo XVI y, muy particularmente, de la esclavización practicada entre los siglos XVII y XIX; el exterminio de los nativos de América y la utilización masiva de africanos como esclavos son acciones humanas de tal atrocidad que requirieron justificaciones y autoengaños para que las gentes «civilizadas» de la vieja Europa pudiesen digerirlas. Así se desarrolló, a lo largo de varios siglos, la idea de que hay unos grupos humanos superiores (los europeos, los cristianos, los blancos) y otros inferiores (los nativos americanos, los negros); estos últimos son menos inteligentes, tienen menos capacidad para las tareas de cierto nivel y, por tanto, deben ser sometidos a los primeros. Estas ideas se avalaron primero con planteamientos religiosos: «Dios nos ha hecho así», «Él ha hecho desiguales a los hombres», etc., y más tarde, ya en el siglo XIX, con supuestos planteamientos científicos.

Las teorías propiamente racistas surgen en el siglo XIX cuando se establece, de forma pretendidamente científica, la división de la especie humana en razas. Se definen las razas y se dice cuáles son las superiores (mejor dicho, la superior, o sea la blanca) y cuáles las inferiores. Para ello se estudian los tamaños de los cráneos, se comparan las pigmentaciones de la piel con las formas de comportamientos, etc. Es el racismo biológico, cuyo planteamiento esencial está en afirmar que a un grupo humano con determinado color de piel —y otros rasgos físicos— le corresponde un determinado bagaje intelectual, unas determinadas formas de comportamiento y un determinado nivel cultural. Todo ello no era sino la justificación necesaria por haber sometido a grupos humanos al esclavismo, la colonización, la

explotación o el exterminio. Estos grupos humanos eran inferiores, casi no eran humanos, y no tenían los derechos de los verdaderamente humanos; nada anormal se hacía al negarles todos los derechos y someterlos a situaciones inhumanas.

La esclavitud desapareció formalmente en el siglo XIX, pero persisten distintas formas de sometimiento de grupos humanos concretos a condiciones de sobreexplotación y de anulación de derechos. El racismo, aunque haya evolucionado, sigue siendo el instrumento utilizado para justificar y mantener esas situaciones. El racismo de nuestros días ya no tiene el carácter biologista del de antes; ahora es un racismo culturalista que —como ya señalamos en el punto anterior— no dice que los negros o los magrebíes sean razas inferiores, dice que su cultura es incompatible con la de los blancos, con la europea, con la cristiana; dice que el escaso amor al trabajo o la tendencia a delinquir está, de forma intrínseca, en la cultura de razas o grupos como los gitanos, los negros, los magrebíes, los turcos, etc. Es el racismo diferencialista, que vincula a cada persona, de manera irreductible, con su cultura de origen (o más bien, con una determinada interpretación de esa cultura) y rechaza el mestizaje cultural. «En el fondo no es muy diferente al racismo biologista, ya que concibe la cultura como un rasgo heredado del que nadie puede desprenderse y que sitúa a cada persona —por nacimiento— en el grupo superior o en otro cualquiera» (Pajares, 1998: 115). La herencia sigue siendo, aunque sea la herencia cultural, el elemento de clasificación de los grupos humanos; elemento inmutable que sitúa a cada persona «en su sitio» de por vida.

El racismo, sea cual sea la forma que adopte, sirve para justificar las situaciones en las que unos grupos humanos se están beneficiando de haber sometido a otros a condiciones de inferioridad de derechos. La situación más extrema es el esclavismo, pero se dan otras muchas en las que se mantiene a determinados grupos de personas en condiciones de inferioridad. De la misma manera que el sexismo ha servido —y sirve— para pagar menos a las mujeres que a los hombres por los mismos trabajos, sin que ello se viese como una gran aberración, el racismo sirve ahora para tener a los inmigrantes en peores condiciones y como seres humanos con menos derechos, sin que tampoco ello ponga en crisis nuestras convicciones democráticas. Cuanto más impregnada de racismo está una sociedad, más difícil resulta ver el anacronismo que supone que una parte de sus miembros disfrute de menos derechos o sufra, por pertenecer a un grupo humano concreto, peores condiciones de vida.

El racismo moderno se manifestó con fuerza en Europa en los años ochenta y más aún en los noventa, haciendo disparar todas las alarmas: en el seno de la Europa de los derechos humanos crecía una sinrazón cuya única lógica era la anulación de todos los derechos para grupos humanos específicos (para los inmigrados particularmente). La expresiones más visibles de este racismo estaban en la violencia contra los inmigrantes (también contra gitanos y judíos) y el crecimiento electoral de la extrema derecha, aunque, como veremos enseguida, el racismo no estaba sólo en eso.

El racismo violento se ha materializado en actos como los ataques a refugios y viviendas de inmigrantes, de los que ha habido muchos casos en Alemania, dejando buen número de muertos. Por citar alguno de esos casos, podemos recordar las cinco mujeres turcas —tres de ellas niñas— asesinadas en 1994 en Solingen, Alemania, cuando un grupo neonazi prendió fuego a su vivienda, o los diez muertos producidos en un ataque a un refugio de asilados perpetrado también en Alemania en enero de 1996. En todos los países europeos ha habido asesinatos racistas; sólo en el Reino Unido se han producido veinticinco asesinatos de esta naturaleza en la década de los noventa, y en un país como España, en el que las fuerzas de la extrema derecha están menos organizadas que en otros países europeos, los grupos de *skins* y otros ultras se habían cobrado la vida de veintiuna personas en esa misma década hasta 1999 (Informe RAXEN, 1999), siendo algunos de estos asesinatos de carácter claramente racista ya que las víctimas fueron inmigrantes. Esa cifra se incrementó brutalmente en 1999 y 2000 con más de una decena de inmigrantes asesinados, aunque en muchos casos no se llegase a conocer a los autores.

La violencia racista se extiende a otro tipo de acciones como la violación de cementerios judíos o musulmanes, los ataques a establecimientos comerciales regentados por personas de origen inmigrado, etc. Sus protagonistas son gente más o menos organizada —en muchos casos muy bien organizada— de ideología neonazi o antisistema, y cuyo espacio preferido de captación y acción de masas son actualmente los campos de fútbol (Informe SOS Racismo, 1999: 151). Como medios de expresión de estas tendencias, puede mencionarse la literatura xenófoba y antisemita, que ha crecido en las últimas décadas; pero lo que ha cobrado especial importancia es la difusión de propaganda racista a través de Internet. Este sistema no sólo permite la difusión de propaganda, sino que sirve también de medio de contacto y organización para los grupos neonazis. Hay que hacer también mención a la música neonazi como otro importante espacio de actividad y reclutamiento utilizado por estos grupos. Ha surgido un importante número de bandas musicales (varios centenares) de este tipo que van realizando conciertos por todas las ciudades y tienen ya una extensa estructura de distribución.

El racismo violento no es algo que sólo tenga que ver con unas minorías organizadas en formaciones de extrema derecha; en distintas ocasiones se ha visto apoyado por sectores más o menos amplios de población que han colaborado, aplaudido o justificado las acciones de esa extrema derecha. Y no pocas veces ha contado con la complacencia o la colaboración de las fuerzas de policía. Uno de los primeros casos que produjo alarma en toda Europa, y es un buen ejemplo de lo que decimos, fue el de Rostock de 1992, cuando la policía alemana dejó intencionadamente sin protección a más de cien refugiados —principalmente vietnamitas— frente al ataque de grupos fascistas, y los vecinos del pueblo observaron la agresión en actitud de apoyo o complicidad. Otro famoso ejemplo es el caso de Stephen Lawrence, asesinado por un grupo de extrema derecha en una parada de autobús del sudeste de Londres en 1993 y cuyos asesinos siguen libres, debido, según el in-

forme judicial hecho público en febrero de 1999, a que el racismo institucional que impregna a la policía metropolitana de Londres impidió la correcta investigación del caso. El informe judicial va más allá de este caso específico y señala que la policía de Londres actúa con graves prejuicios racistas y no proporciona el servicio adecuado a las personas según cuál sea su color de piel, cultura u origen étnico.

Los resultados electorales de la extrema derecha en distintos países europeos dan la medida del apoyo social que tiene ese racismo explícito y activo. El *Front National* de Le Pen fue el primer partido de la extrema derecha en auparse electoralmente, ya en 1984, al abrigo de un discurso antiinmigración. Le Pen habla de expulsar a los tres millones de inmigrantes que hay en Francia para resolver el problema de los tres millones de parados, haciendo —como ha señalado Glynn Ford— el mismo discurso que los nazis austriacos de los años treinta: «un millón de judíos, un millón de parados: sobra el millón de judíos», y de cuyas consecuencias la historia ha dejado trágica constancia. Le Pen ha mantenido, en los últimos años, un 15% del electorado francés, repartido en un amplio espectro social y geográfico, en el que destacan —según un examen de sus resultados en las elecciones de 1988— los pequeños empresarios, los parados y los obreros agrícolas e industriales (Informe Ford, 1991: 29).

En Bélgica, ha sido el *Vlaams Blok* el partido de la extrema derecha que, desde las elecciones europeas de 1989, ha mantenido destacados resultados electorales en la zona flamenca. En Amberes han llegado a obtener el 33% del electorado. Bélgica cuenta además con otros grupos de extrema derecha que merecieron especial mención en el Informe Ford debido a su historial de acciones violentas. También Alemania cuenta con gran número de grupos violentos de tipo racista, y desde las elecciones europeas de 1989 la extrema derecha tiene presencia electoral; sus resultados no son tan brillantes como los de sus correligionarios franceses o belgas, pero ha obtenido porcentajes altos en algunos *Länder* del Este; por ejemplo, la Unión del Pueblo Alemán alcanzó el 13% en las elecciones celebradas en Sajonia-Anhalt en 1998. En los países escandinavos la extrema derecha tardó más en destacar electoralmente, pero ha despuntado con fuerza en los últimos años. En Dinamarca, el Partido del Pueblo Danés, de marcado carácter xenófobo, obtuvo el 6% en las elecciones municipales de 1997; en Noruega, el Partido del Progreso, de Hagen, alcanzó el 15% de las elecciones legislativas de 1997, y finalmente ha sido en Suecia, país que parecía librarse de este cáncer, donde también ha hecho destacada aparición la extrema derecha en las elecciones de 1999. Muy importantes son también los resultados de la Alianza Nacional de Gianfranco Fini —una extrema derecha algo más *light* que las anteriores— en Italia, y, sobre todo, los de Jörg Haider en Austria.

1999 aportó nuevos datos sobre el respaldo social de la extrema derecha xenófoba en Europa. En las elecciones al Parlamento Europeo de junio las fuerzas políticas de esta tendencia no lograron ningún avance y más bien sufrieron algunos retrocesos, pero mantuvieron los resultados anteriores en algunos países. El

Front National obtuvo en Francia un 5,71% de los votos y cinco parlamentarios, el *Vlaams Block* en Bélgica un 9,2% y dos parlamentarios, el Partido del Pueblo Danés un 5,8% y un parlamentario, Alianza Nacional en Italia un 10,3% y nueve parlamentarios (más otro parlamentario de otra formación de extrema derecha), y el partido de Haider en Austria un 23,2% y cinco parlamentarios (111). Como decíamos, estos resultados no indicaban avance de la extrema derecha, pero posteriormente se produjeron elecciones legislativas en dos países, Austria y Suiza, en los que las formaciones políticas de esa tendencia volvieron a dar un gran salto adelante, colocándose en ambos casos en la posición de segundo partido del país. Particularmente importante es el caso de Austria, donde ese avance electoral de la extrema derecha acabó con su entrada en el gobierno el día 4 de febrero de 2000. Un partido xenófobo de herencia nazi, el Partido Liberal (FPÖ) de Jörg Haider, entró así a formar parte de un gobierno de la Europa democrática por primera vez desde la derrota del nazismo en la segunda guerra mundial. Nada nos permite creer que en la década de los dos mil no puedan volver a darse incrementos en el apoyo social que esa extrema derecha xenófoba tiene en Europa.

Hasta aquí nos hemos referido al racismo político, o racismo de expresión política; ahora hemos de hacer mención al racismo social, es decir, a ese conjunto de actitudes, opiniones, actos discriminatorios o segregacionistas que de forma cotidiana padecen los inmigrantes y otros grupos como los gitanos. No podemos hacer una relación de hechos, porque podría no acabar nunca, pero sí podemos referirnos a las opiniones expresadas a través de las encuestas, lo que también nos da una idea de las dimensiones del problema. La encuesta del *Eurobarómetro* sobre racismo y xenofobia, realizada en 1997 en los quince Estados de la Unión Europea, daba como porcentaje de población que se declaraba bastante racista o muy racista nada menos que el 33% (como media de los quince Estados). La encuesta se hacía también sobre otros aspectos y mostraba que se declaraban más racistas quienes se veían afectados por otras circunstancias, tales como el desempleo, la inseguridad en el futuro o la falta de confianza en la gestión de los políticos. En relación con los derechos que han de concederse a las personas inmigradas, muchos respondían que debían estar limitados, particularmente para los grupos «problemáticos», señalando como tales a los inmigrantes en situación irregular, a los inmigrantes en paro y a los que se relacionan con actividades delictivas.

Este racismo social que las encuestas nos muestra, se traduce en la vida real en un enorme cúmulo de actos individuales, más o menos importantes, de discriminación, segregación, menosprecio e incluso agresión contra las personas inmigradas o las pertenecientes a ciertas minorías. Es la discriminación en el acceso a determinados empleos, la negativa a alquilar pisos a los inmigrantes en determinadas zonas, la negación de servicios o de la entrada a determinados locales, y tantas

(111) *Searchlight*, julio 1999.

otras cosas que con más o menos sutileza se producen a diario. A veces el racismo social va más allá de estos actos individuales y se convierte en acciones colectivas de un grupo de vecinos o un sector de población. Los sentimientos xenófobos o racistas de la gente, sumados a situaciones de desempleo, degradación urbanística o falta de convivencia vecinal, pueden desatar conflictos en los que la población se moviliza en contra de los inmigrantes o de los gitanos. En estos casos, el racismo se ha convertido en elemento aglutinador, capaz de organizar y movilizar a un sector de población, aunque sea de forma esporádica, y por tanto, a pasado a un nuevo estadio, distinto del que representan las acciones individuales.

Movilizaciones sociales de carácter racista se han producido en todos los países de la Unión Europea, aunque su importancia es diferente en función de la existencia o no de una fuerza política xenófoba capaz de dotarlas de mayor contenido y continuidad. Pero en países como España, en los que tal fuerza política no existe, también se han producido movilizaciones racistas importantes; un ejemplo lo tuvimos en junio de 1999, en un barrio de Tarrasa, Barcelona, en el que los vecinos se movilizaron por la expulsión de los inmigrantes; otros ejemplos nos lo habían dado anteriormente las movilizaciones vecinales contra el asentamiento de gitanos, incluso allá donde tal asentamiento respondía a planes de reubicación acordados con las instituciones públicas. Pero el caso cuya gravedad superó con creces a todos los anteriores fue la movilización de los vecinos de El Ejido a principios de febrero de 2000.

El Ejido es un municipio en el que la población autóctona (como ocurre en otros municipios vecinos) se ha enriquecido notablemente en las últimas décadas, gracias a una inmigración extranjera que trabaja en durísimas condiciones y con bajos salarios. Pero además, la incorporación de esos inmigrantes a la sociedad local se había hecho en condiciones que parecían tomadas de un manual para la más completa segregación racial. Los inmigrantes eran seres diferenciados y segregados en todos los campos: su contratación laboral no seguía siempre las dinámicas ordinarias e un país moderno y de derecho como España, sino que, en muchos casos, se hacía bajo fórmulas arcaicas como la elección diaria de los jornaleros en plazas o cruces de carretera; su residencia no estaba junto a los demás vecinos, en las zonas urbanas del municipio, sino en chabolas, o viviendas similares, apartadas de los núcleos de población; sus lugares de ocio estaban también segregados porque en los «ordinarios» no se les dejaba entrar. En tales condiciones de segregación no podía ocurrir otra cosa más que el desarrollo de gran cantidad de prejuicios que se acumulaban como carga explosiva a una bomba que en un momento u otro tenía que estallar.

El detonante fue la culpabilización colectiva que se hizo contra todos los inmigrantes de un crimen cometido por uno de ellos. A partir de ahí se inició la mayor movilización de tipo racista producida en España y una de las mayores de Europa. También aquí el racismo social se vio acompañado de su expresión institucional

concretada en una vergonzosa pasividad policial ante hechos como el apaleamiento de inmigrantes, la quema de sus viviendas o el destrozo de sus tiendas y de sus coches. La policía actuó en los dos primeros días como si las brutales agresiones contra los inmigrantes no fuesen suficiente motivo como para merecer su intervención. Y también el racismo político se hizo presente representado por un alcalde que en todo momento dio cobertura política a las acciones racistas.

A pesar de la extrema gravedad de una movilización racista como la de El Ejido, la recuperación de la convivencia es posible si las instituciones públicas desarrollan la medidas sociales necesarias. Y ello es más fácil si no existe una fuerza política que da continuidad a las posturas expresadas por la población en el momento de estallido del conflicto. El mayor problema se presenta allá donde existen esas fuerzas políticas de tipo xenófobo que veíamos en párrafos anteriores, capaces de otorgar argumentos y representación a las acciones sociales. En tales casos, como ha señalado Wieviorka, el racismo, como movimiento político, capitaliza las opiniones y los prejuicios, y al mismo tiempo los orienta y desarrolla; crea consenso a favor de las posiciones racistas dotándolas de continuidad y mayor capacidad movilizadora (Wieviorka, 1992, 103).

También aquí, al hablar del racismo que se desarrolla en las sociedades europeas (y dejando ya aparte el racismo social), hemos de volver sobre la legislación de inmigración, por cuanto contiene de institucionalización de la discriminación racial, y por sus efectos sobre las opiniones y actitudes sociales. Esa legislación —de la que hemos ido hablando en los capítulos precedentes— define los derechos de las personas inmigradas, y lo hace imponiéndoles una situación de inferioridad; señala quiénes son ciudadanos de pleno derecho y quiénes no, creando una profunda división entre ambos grupos; crea, en definitiva, una distancia entre ellos no muy diferente de la que se crea cuando se los define como razas distintas. En virtud de las leyes de extranjería, los inmigrantes sufren situaciones de desventaja en distintos terrenos; para acceder a un trabajo, por ejemplo, necesitan un permiso de trabajo, lo han de renovar (lo que no siempre es posible), han de pagar unas tasas especiales para trabajar, tienen —parte de ellos— restringido el cambio de trabajo o actividad, etc. Todo ello constituye un sistema que, en definitiva, favorece los abusos laborales sobre los inmigrantes, ya que sus desventajas en el acceso al mercado laboral los empuja a aceptar condiciones inferiores. Las desventajas en otros terrenos producen efectos similares, y, finalmente, lo que se logra con ciertas leyes y políticas contrarias a la inmigración es algo muy parecido a lo que logra el racismo explícito: situar a un grupo humano en condiciones de inferioridad de derechos para explotarlo mejor.

Pero además, las actuales políticas de inmigración tienen efectos directos sobre las ideas que se desarrollan en las poblaciones europeas favoreciendo las posturas racistas. Cuando lo que se dice desde las instituciones públicas es que hay que frenar la entrada de inmigrantes, se está dando a entender que son un estorbo,

que no los necesitamos y que nos producen más daño que beneficio. Cuando se invierten grandes sumas de dinero en el control de las fronteras, construyendo muros como los de Ceuta y Melilla, cuando se pone tanto énfasis en las políticas de control policial de la inmigración, se está diciendo que los inmigrantes son un peligro para nuestra sociedad. Cuando los temas de la inmigración se tratan siempre junto a los del control de la delincuencia, se está identificando inmigrantes con delinquentes; y si además a los inmigrantes en situación irregular se les llama ilegales, se está afianzando esa identificación. Cuando las leyes colocan a las personas inmigradas en permanente situación de inferioridad de derechos se está diciendo al resto de la ciudadanía que, de alguna forma, los inmigrantes son seres inferiores.

Las políticas restrictivas con la inmigración y las actitudes sociales xenófobas son dos fenómenos que se retroalimentan. Pondremos un ejemplo reportado por *Migration News Sheet*. El 3 de julio de 1999 la policía griega detuvo a 750 inmigrantes y los condujo a un estadio, para allí tomarles las huellas dactilares y verificar sus documentos; a quienes los tenían en regla los liberaron y a los demás les abrieron expediente de expulsión. Desde esa fecha se han hecho otras redadas similares, yendo a autobuses, estaciones, lugares de trabajo, etc., deteniendo a adultos y a niños, y dando la misma imagen que la que ofrecían los estadios llenos de detenidos durante el golpe de estado de los coroneles. Tales acciones son en sí mismas actos racistas ya que a los inmigrantes se los detiene por sus rasgos físicos y se les lleva al estadio antes de mirar si sus papeles están en regla. Al inmigrante se le trata como a un ser sin derechos. Pero estos hechos no pueden ser sino resultado de unas políticas duras contra la inmigración; no pueden ser hechos aislados, como lo prueba la aceptación social que tuvieron. La conexión entre esas políticas y las opiniones sociales la mostró una encuesta hecha en Grecia poco después de las redadas: la población las apoyaba mayoritariamente (89,5%) y además se mostraba convencida de que los inmigrantes tenían la culpa de la delincuencia existente (79,2%) (112).

Las políticas restrictivas que sitúan a los inmigrantes en inferioridad de derechos y las actitudes sociales xenófobas caminan juntas; las políticas restrictivas crean la imagen de que los inmigrantes son seres inferiores en derechos, que son problemáticos, e incluso de que están estrechamente vinculados a la delincuencia, imagen que inevitablemente favorece la xenofobia; y a su vez, la xenofobia que la sociedad expresa empuja a las fuerzas políticas a apostar por políticas más restrictivas por el convencimiento de que lo contrario es impopular y hace perder votos. Este círculo vicioso sólo se puede romper con apuestas firmes, por parte de instituciones públicas y fuerzas políticas y sociales, para desarrollar políticas antirracistas y de convivencia intercultural.

(112) *Migrations News Sheet* de agosto 1999.

Legislación antirracista y compromisos de la Unión Europea

Como introducción a este punto conviene hacer un repaso rápido de los acuerdos internacionales existentes para la lucha contra el racismo, concretamente los realizados bajo los auspicios de Naciones Unidas. Los primeros pasos los da la Organización Internacional del Trabajo, organización que forma parte del sistema de Naciones Unidas y que, desde su creación en 1919, se ha caracterizado por la defensa de los trabajadores migrantes, promoviendo convenios contra la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y de trato. En 1949, la OIT aprueba el convenio sobre trabajadores migrantes (en vigor desde 1952), y en 1975 aprueba otro nuevo sobre igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes. El problema es que, como señala Concha Blat, la aceptación de estos convenios es bastante baja, ya que el primero lo han ratificado cuarenta Estados y el segundo sólo diecisiete (Blat Mellado, 1999: 81).

De gran importancia es también la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. Su particularidad más importante es que deja claro que los derechos fundamentales son de aplicación a todos los migrantes, incluso aquellos que se hallan en situación irregular (Bonet Pérez, 1998: 9). Pero, una vez más el problema está en que solamente lo han firmado doce Estados (113), lo que en el caso de esta Convención aún es más grave ya que requiere la ratificación o adhesión de al menos veinte Estados para su entrada en vigor.

Como compromiso, no ya referido a los trabajadores migrantes sino a combatir la discriminación racial, el más importante es la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, y en vigor desde 1969 (114). La definición que en esta Convención se hace de la discriminación racial ha servido de base para los desarrollos normativos posteriores; se dice concretamente que «la expresión discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública» (Parte I. Art. 1º.1). En esta Convención, como

(113) Lo han firmado: Bangladesh, Bosnia, Cabo Verde, Colombia, Egipto, Filipinas, México, Marruecos, Seychelles, Sri Lanka, Uganda y Chile.

(114) Antes hubo una Declaración de Naciones Unidas sobre lo mismo (1963), otras declaraciones y otros pactos internacionales que también condenaban la discriminación, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), y, anterior a todo esto, la referencia más importante fue la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

en otros convenios, se requería a cada Estado el desarrollo de la legislación necesaria para combatir la discriminación racial, así como la modificación o la derogación de las leyes que la estuviesen favoreciendo.

Situándonos ya en Europa se ha de hacer mención a las leyes antirracistas promulgadas por distintos Estados antes de que a escala comunitaria comenzase a haber resoluciones al respecto. Comienzan a promulgarse en los años setenta y en algunos casos son complementarias de lo que ya se establece en las Constituciones, ya que la mayoría de éstas afirman el principio de igualdad ante la ley y condenan la discriminación por razones de sexo, raza, religión, etc. (115). Austria es uno de los pocos países en los que no ha existido legislación de este tipo y en él la discriminación alcanza los niveles más elevados, especialmente en el mundo laboral. En muchos países, la discriminación y los actos racistas están proscritos por el Código Penal. Este es el caso de España desde que entró en vigor un nuevo Código Penal en mayo de 1996; en él se establece que constituye agravante de un delito el haberlo cometido por motivos racistas; se condena la discriminación en el empleo y en la prestación de un servicio público; se condena la incitación al odio o la violencia y se consideran ilícitas las asociaciones que lo hacen; también se define y penaliza el delito de genocidio y se consideran ilícitas las doctrinas que lo niegan o justifican.

En Francia, desde 1972, el Código Penal prohíbe la discriminación en el trabajo, la vivienda y los servicios; en el trabajo prohíbe la discriminación en la realización de ofertas de empleo, en las contrataciones, en los despidos, etc.; además prohíbe la difamación racista, etc.; siempre se refiere a discriminación directa (la indirecta no la contempla, a diferencia de la legislación británica), y en ningún caso establece que la víctima, de demostrarse que lo es, sea compensada económicamente o readmitida en un caso de despido. El derecho penal francés ha ido introduciendo nuevos aspectos para la lucha contra el racismo, como es el castigo de la apología de hechos como el genocidio judío, o el castigo de quienes, a través de discursos, escritos, medios audiovisuales, etc., provoquen a la discriminación, al odio y a la violencia. La experiencia de Francia es que la dificultad de probar, ante un tribunal, que la acción ha sido realmente un caso de discriminación racial, y las escasas ventajas que para la víctima conlleva denunciar el hecho discriminatorio, han llevado a que el porcentaje de hechos racistas denunciados por la vía penal sea muy escaso (Zegers de Beijl 1995).

También en Holanda la condena del racismo está desarrollada en el Código Penal, aunque en este país existen otras leyes que han desarrollado mucho más este aspecto; en este caso el Código Penal condena la discriminación en el trabajo, en el ejercicio de una profesión y en los servicios; condena la incitación al odio ra-

(115) Varios de los párrafos que vienen a continuación son reproducción (revisada) del libro *La inmigración en España* del mismo autor.

cial, el insulto racista, la publicidad de ideas racistas, etc. También aquí el resultado, en cuanto a denuncias presentadas y a sentencias de los tribunales, ha sido muy pobre, debido a la dificultad de la prueba y a la escasa inclinación de los tribunales a ver motivaciones racistas en los actos denunciados.

Es en el derecho civil donde la legislación antidiscriminatoria se encuentra más desarrollada en algunos países. En Holanda, además de lo que hemos visto sobre el Código Penal, se han desarrollado leyes civiles, de las que, la más importante es la Ley de Igualdad de Trato que entró en vigor en 1995; antes de esta ley el asunto estaba tratado de forma dispersa en otras, como el Código Civil (que condena la diferencia en las condiciones de trabajo, prevé la disolución de organizaciones que reivindiquen la discriminación racial, etc.), o la propia Constitución; además, desde 1990, la discriminación se ha combatido poniendo en marcha gran número de programas de integración, para lo que se han creado distintas instituciones que están haciendo una amplia labor en la enseñanza del idioma para inmigrantes, cursos de capacitación, educación general, etc. (Wrench 1996: 64). La Ley de Igualdad de Trato se elaboró a partir de la constatación de que los instrumentos legales de que se disponía eran insuficientes, y que el número de casos presentados ante los tribunales no se correspondía con la amplitud de la discriminación existente; ésta es una ley en la que los distintos aspectos de la discriminación están bastante desarrollados, tanto en lo que se refiere a discriminación directa como indirecta, abarcando el empleo, la educación, la vivienda, la salud, los servicios públicos y la cultura (Zegers de Beijl 1995).

En el Reino Unido existe, desde 1976, una ley parecida a la más reciente Ley de Igualdad de Trato holandesa, es la Ley de Relaciones Raciales (*Race Relations Act*) que desarrolla sus planteamientos antidiscriminatorios sobre todo en el empleo, la educación y el acceso a los servicios; incluyendo cosas como la prohibición de anunciar ofertas de trabajo de forma discriminatoria, incitar a que otros realicen actos discriminatorios o ayudar a quien los realice. Es la primera ley en la que no sólo se condena la discriminación directa, sino que también se condena la indirecta, definiendo como discriminación indirecta aquella situación en la que se aplican condiciones iguales para todos, cuando existen grupos raciales (utilizamos aquí la terminología británica) que no pueden acceder de igual manera a esas condiciones, siempre que éstas no estén justificadas por otros motivos que no sean los de discriminar a algunos grupos. Pedir un buen nivel de Inglés, por ejemplo, para un trabajo en el que eso no es necesario, es considerado como discriminación indirecta. Esta ley no aprueba, ni siquiera permite, las «cuotas» o la *discriminación positiva* (a diferencia de las leyes norteamericanas que sí desarrollaron medidas de discriminación positiva para las mujeres y los negros), en cambio, sí promueve la *acción positiva*. Por acción positiva se entiende el desarrollo de medidas dirigidas a ayudar a miembros de algunos grupos raciales, que están poco representados en algún sector laboral o empresa concreta, para mejorar su situación y que puedan competir por los trabajos en igualdad de condiciones; es decir, se re-

chaza el otorgar alguna ventaja a los grupos desfavorecidos cuando se compite por un trabajo, lo que sería discriminación positiva, pero se apoya el prepararlos para estar en igualdad de condiciones cuando tengan que volver a competir, lo que se define como acción positiva (Wrench 1996: 64).

Otros países también han incluido, en su derecho civil, leyes especiales para combatir la discriminación racial. En Suecia existe, desde 1986, la Ley General contra la Discriminación y en 1994 entró en vigor la Ley contra la Discriminación Étnica en la Vida Laboral. Esta última ley contiene una mejora sobre las de otros países, que es la posibilidad de exigir compensación para la persona discriminada. En Bélgica disponen de la Ley para la Supresión del Racismo y la Xenofobia, aprobada en 1981, que inicialmente se centró en la discriminación en los servicios y suministro de bienes, pero en 1994 fue modificada para incluir la discriminación en el trabajo (tanto en el acceso al trabajo como en las condiciones del mismo). En Alemania no hay una ley especial y es la Constitución la que prohíbe la discriminación «basada en el origen, la raza, el idioma, el credo, la religión o las ideas políticas»; también su Código Penal incluye artículos que penalizan el delito de genocidio y la apología del racismo. La eficacia de la legislación alemana en el combate contra la discriminación es muy pobre.

Además de leyes específicas contra el racismo o la discriminación racial, en muchos países hay organismos oficiales encargados de combatirlo. El más antiguo es la Comisión por la Igualdad Racial (*Commission for Racial Equality*) en el Reino Unido, creada con la aprobación de la Ley de Relaciones Raciales en 1976. La Comisión tiene la función de trabajar para la eliminación de la discriminación racial, y para ello puede desarrollar investigaciones sobre discriminación en lugares concretos, puede dar apoyo legal a las personas discriminadas, puede promover medidas en favor de la igualdad de oportunidades, puede emitir recomendaciones prácticas y puede revisar la Ley para hacer recomendaciones de modificación al gobierno. En Holanda existe la Oficina Nacional para Combatir el Racismo (*Landelijk Bureau Racismebestrijding*), creada en 1985; es menos ejecutiva que la Comisión por la Igualdad Racial británica ya que no es gubernamental, aunque esté financiada por el gobierno y tenga cierto carácter oficial; realiza investigaciones, da apoyo a las personas discriminadas, promueve actividades en favor de la igualdad de oportunidades, publica los resultados sobre estudios de prácticas discriminatorias, etc. Con la aprobación de la Ley de Igualdad de Trato en Holanda se creó la Comisión de Igualdad de Trato, ante la que pueden presentarse denuncias por discriminación. En Bélgica existía la Comisión Real de Política de Integración, creada en 1981, que fue sustituida en 1993 por el Centro de Igualdad de Oportunidades y Lucha contra el Racismo, con funciones parecidas a los otros organismos mencionados. En Suecia existe, desde 1989, la Comisión contra el Racismo y la Xenofobia, y antes se había establecido el Defensor del Pueblo para la Discriminación Étnica (1986). En Dinamarca existe, desde 1993, el Comité de Igualdad Étnica.

En Francia se crearon en 1999 dos nuevos organismos; por una parte, las CODAC, Comisiones Departamentales de Acceso a la Ciudadanía, cuya labor es reducir la discriminación, con funciones como la recogida de denuncias; y por otra, el GED, Grupo de Estudio sobre la Discriminación, que reúne a las Administraciones, las ONG y los sindicatos, y tiene también como objetivo la lucha contra la discriminación. El primero fue creado a iniciativa del Ministerio del Interior y el segundo a iniciativa del Ministerio de Empleo y Solidaridad. Ninguno de los dos tiene la autoridad con la que cuenta, por ejemplo, la Comisión por la Igualdad Racial británica.

En el ámbito europeo, antes de entrar en los compromisos comunitarios para la lucha contra el racismo, hay que hacer referencia a lo que se ha hecho desde un marco más amplio, el del Consejo de Europa. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos establece que los derechos y libertades deben garantizarse sin distinción de raza, y la aplicación de este principio ha sido una de las preocupaciones por las que el Consejo de Europa ha destacado. Como instrumento específico para la lucha contra el racismo creó la ECRI, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, entre cuyas actividades está la de hacer recomendaciones al respecto a los cuarenta y un Estados miembros.

A nivel comunitario, tanto el Parlamento Europeo como la Comisión, han manifestado preocupación por el auge del racismo en Europa y han impulsado la adopción de acuerdos y el establecimiento de medidas específicas al respecto. En 1986, el Parlamento hace su primer informe —Informe Evrigenis— y en ese mismo año se realiza una declaración conjunta entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo contra el racismo y la xenofobia. En 1990 se presenta al Parlamento el Informe Ford, el cual ha tenido amplia divulgación y ha sido, a lo largo de toda la década, un importante instrumento en la lucha contra el racismo, tanto para las instituciones como para las organizaciones civiles. Desde 1993, y tras el incremento de actos racistas que se había producido por esas fechas, se amplía en número de resoluciones del Parlamento y del Consejo. En la cumbre de Corfú de 1994 se dio un importante paso adelante al adoptar el acuerdo de desarrollar una estrategia global a nivel europeo contra el racismo y la xenofobia; todos los Estados se comprometieron a intensificar sus esfuerzos en tal sentido. Un año después, en otra resolución del Consejo, se reclamó a los Estados la adopción de políticas concretas en ese terreno.

La Comisión Europea realizó una comunicación en 1995 en la que presentó las actividades realizadas en la lucha contra el racismo y señaló las áreas de acción para el futuro. En ese mismo año, a propuesta de la Comisión, se designó 1997 como Año Europeo contra el Racismo. En 1997 se produjo un importante incremento de la actividad, social e institucional, de lucha contra el racismo; la Comisión promovió un amplio movimiento en ese sentido, al apoyar proyectos variados, campañas de información, conferencias, etc., así como la creación de redes organizativas.

En junio de 1997, el Consejo Europeo, a propuesta de la Comisión, creó el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, con los fines de «obtener informaciones objetivas, fiables y comparables sobre los fenómenos del racismo, la xenofobia y el antisemitismo a nivel europeo, que puedan resultar útiles en la adopción de medidas y en la definición de acciones en los ámbitos de sus competencias» (116). El Observatorio funciona desde esa fecha con sede en Viena, y se está planteando sus funciones básicamente en tres terrenos: la recogida de información sobre la evolución del racismo en todos los Estados miembros, la preparación de informes sobre políticas y legislaciones contra el racismo que resulten útiles para los Estados y para el Parlamento Europeo, y la organización de debates y marcos unitarios de trabajo. Sin embargo, la realidad es que en los primeros tres años de funcionamiento ha tenido dificultades para el desarrollo de mecanismos adecuados de actuación y su trabajo no ha alcanzado la significación necesaria para una acción eficaz en la contra el racismo a escala europea. Sus bases de apoyo en cada uno de los Estados han de ser unas *mesas redondas*, donde participen ONG e instituciones, útiles para recoger la información y desarrollar los debates necesarios, pero el hecho es que sólo en algunos países están funcionando eficazmente. Buena parte de los gobiernos de la quince Estados miembros aún no se han planteado en serio poner los medios necesarios para que el Observatorio tenga viabilidad.

El artículo 13 del Tratado de Amsterdam. Normativa comunitaria contra la discriminación racial

El Tratado de Amsterdam supone un salto adelante en la implicación de las instituciones comunitarias en la lucha contra el racismo, porque otorga capacidad a las mismas para desarrollar legislación europea al respecto. Se introduce un artículo (el artículo 13) en el Tratado de la Comunidad Europea que dice así: «Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Como vemos, este artículo hace referencia al desarrollo de acciones en contra de los distintos motivos de discriminación que hay; pero nosotros vamos a referirnos a él por lo que afecta a la lucha contra la discriminación racial, o más ampliamente, a lo que el propio texto menciona con las palabras: racial, étnico, religión o convicciones. No entraremos por tanto en otros aspectos, no menos importantes (discriminación por sexo, orientación sexual, discapacidad, etc.) pero que no corresponden con lo que se trata en este libro.

(116) DOCE n° L 151/1 de fecha 10-6-97. Reglamento n° 1035/97 del Consejo.

No es esta la única referencia que hay en el Tratado de la Unión a la lucha contra el racismo, pero es la más importante por estar incluida en la parte que afecta a las instituciones comunitarias, o sea, en el Tratado de la Comunidad Europea (primer pilar), lo que supone que la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas adquieren competencia en esta materia. Otra referencia, aunque no tan trascendente, se hace en el Título VI que contiene las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal (cooperación intergubernamental —tercer pilar— que implica poco a las instituciones comunitarias); ahí se señala, en el artículo 29, la necesidad de «una acción común de los Estados miembros... para la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia».

El artículo 13 fue la respuesta del Tratado de Amsterdam a la reiterada demanda, de las organizaciones sociales y de las instituciones comunitarias (el Parlamento Europeo, sobre todo), de modificar el Tratado para abrir la posibilidad de elaboración de una directiva contra la discriminación. Desde las ONG se habían hecho, incluso, propuestas concretas de directiva, como la elaborada con el nombre de *Starting Line*, que «fue publicada en abril de 1993 ganando rápidamente el apoyo de las organizaciones por todo el territorio comunitario. La propuesta fue por dos veces apoyada en votación del Parlamento Europeo (diciembre de 1993 y octubre de 1994)» (Chopin y Niessen, 1998: 19). Pero la falta de competencias de las instituciones comunitarias en esta materia, y la escasa voluntad política de los gobiernos europeos para avanzar en este terreno, hizo imposible que las propuestas prosperasen.

El artículo 13 abrió las puertas para hacer posible la elaboración de directivas europeas contra la discriminación, pero lo hizo con ciertas limitaciones. La primera de ellas es que no obliga a la Comisión a desarrollar iniciativas legislativas; dice solamente que puede hacerlo; y por tanto, no establece plazos ni requerimientos concretos que obliguen a la Comisión. La segunda es que exige la unanimidad del Consejo para aprobar las acciones que la Comisión proponga; una propuesta de directiva hecha por la Comisión sólo es aprobada si los quince Estados (o los que haya en el futuro) la apoyan. Y la tercera es que otorga competencias muy débiles al Parlamento Europeo para intervenir en este proceso legislativo; solamente se ha establecido la obligación de consultarlo.

La conveniencia de directivas comunitarias relativas a la eliminación de la discriminación racial y religiosa se plantea a la vista, no sólo de la importancia que el racismo tiene actualmente en Europa, sino también del estado en el que se encuentran las legislaciones nacionales en esta materia. Como vimos, éste es muy diverso, habiendo países donde la legislación antirracista ha alcanzado un desarrollo amplio y otros donde apenas hay ningún tipo de legislación al respecto. Una directiva comunitaria obliga a los Estados miembros a adecuar sus leyes a las exigencias que dicta. Obviamente la propia directiva ha de señalar que no va en de-

trimento de aquellas leyes contra la discriminación que en algunos países están muy desarrolladas, pero en cambio, donde no las haya, o sean muy pobres, los Estados se verán obligados a implementarlas cumpliendo los mínimos que fija la directiva.

Las directivas deben basarse en los aspectos más positivos de las legislaciones nacionales contra la discriminación que ya existen, y en la experiencia aportada por los años de vigencia de esas leyes (que ha permitido ver sus limitaciones y señalar las mejoras que deben hacerse). Deben señalarse los distintos terrenos en los que puede producirse la discriminación, o al menos los más importantes, al estilo de lo que hace la *Race Relations Act* británica, aunque superando las limitaciones de ésta. Así, han de referirse a la discriminación laboral, tanto en el acceso al empleo como en las condiciones laborales; como también a la discriminación en el acceso a los servicios o prestaciones sociales importantes: la salud, la educación, la vivienda, las ayudas sociales, la formación ocupacional, etc. Es importante que se prohíba, tanto la discriminación que puedan hacer los encargados de un servicio público, como los particulares; o la que venga, tanto de las instituciones públicas, como de las empresas privadas. Y, como hace la ley británica, debe prohibir no sólo la discriminación directa, sino también la indirecta.

Las directivas tienen que referirse a los hechos discriminatorios, pero también a todas las acciones que supongan incitación a la discriminación racial, así como a las organizaciones que la promueven, y a las publicaciones y propaganda de tipo racista. Estos son aspectos que algunos países han incluido en las leyes contra la discriminación, mientras otros los han hecho en las leyes penales; pero una directiva europea no debe evitar el referirse de forma clara a ellos, para obligar a los Estados a adaptar sus leyes, aunque sean las penales. La propuesta de directiva que hizo el *Starting Line Group* (117), adaptada a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, contiene también exigencias como la de que todo Estado deberá evitar que las autoridades públicas desarrollen discursos o comportamientos favorables a la discriminación racial o religiosa; y lo mismo plantea respecto a los medios de comunicación y los profesionales de la enseñanza (Chopin y Niessen, 1998: 29). En parecidos términos se pronunció el *European Union Migrants' Forum*, que también hizo su propuesta de directiva.

Las propuestas hechas por la Comisión Europea, con el Tratado de Amsterdam ya en vigor, se concretaron en dos directivas, una para combatir la discriminación en el mundo laboral, y la otra para combatir la discriminación racial en todos los ámbitos. La primera queda limitada al mundo del trabajo, tanto por lo que se refiere a acceso al trabajo como a condiciones laborales y acceso a la formación profesional, pero no se refiere sólo a la discriminación racial, sino que abarca los

(117) Este es el grupo, creado ya en los años ochenta, que trabaja desde 1991 en la proposición de la directiva europea denominada *Starting Line*.

otros tipos de discriminación que se señalan en el artículo 13, salvo la discriminación por sexo que ya está tratada en directivas anteriores. En esta directiva se incluye tanto la discriminación directa como la indirecta, así como también el acoso, y también la obligatoriedad de desarrollar la acción positiva con todos los grupos discriminados; el modelo o las bases de esta directiva se toman de lo que ya se ha establecido contra la discriminación por sexo en el mundo laboral. Se pretende, además, que la carga de la prueba se reparta entre el trabajador o trabajadora que denuncia discriminación y la empresa denunciada; es decir, ésta deberá también probar que no está discriminando, o que tiene una política correcta contra la discriminación, para no ser penalizada. También se quiere dar protección adecuada a las personas denunciantes, y dar capacidad a los agentes sociales para intervenir en las denuncias.

La otra directiva se refiere más específicamente a la discriminación racial, pero ya no sólo en el mundo laboral, sino también en otros ámbitos sociales. Trata de combatir la discriminación en la educación (tanto en el acceso, como en el currículum o en la concesión de becas), en el acceso a los servicios sociales, en la protección social, en el acceso a los bienes y servicios o la oferta de los mismos, en la participación en las organizaciones sindicales, empresariales y profesionales y el acceso a sus prestaciones, etc. Como la anterior, esta directiva también concede a las asociaciones la posibilidad de emprender un procedimiento judicial en nombre de la persona que ha sufrido discriminación. Y también reparte la carga de la prueba entre demandante y demandado. Establece, además, la creación de organismos independientes para recoger y tramitar las denuncias y para desarrollar estudios o investigaciones sobre discriminación racial y publicar informes.

En los aspectos señalados reside el valor que deberá tener esta directiva como motor de cambios importantes en las normativas contra la discriminación racial de los distintos Estados. Muchas de estas normativas han sido, hasta ahora, poco útiles porque no proporcionaban instrumentos adecuados para combatir la discriminación en el terreno judicial. Con la introducción del reparto de la prueba pueden paliarse las enormes dificultades que existen para demostrar que un acto determinado se ha hecho por motivos racistas; dificultades que, en la mayor parte de los casos, hacen inútiles las denuncias por discriminación racial. También podrá suponer una mejora importante la creación de organismos administrativos independientes, por la labor continuada que tendrán que hacer en contra de la discriminación y en la tramitación de las denuncias por tal motivo.

Esta directiva está en vigor desde julio de 2000, y su aplicación (como también de la anteriormente mencionada) deberá dar lugar a unos cambios legislativos que, en muchos países europeos, se habían venido reclamando durante años, por parte de los movimientos sociales, sin resultados concretos hasta el momento. La aplicación de las dos directivas, por parte de los Estados miembros, debe estar haciéndose antes del 31 de diciembre de 2002.

La Comisión optó por acompañar estas directivas con un Plan de Acción para poner en marcha iniciativas concretas contra la discriminación, y apoyar las acciones de los sindicatos, las ONG, las diversas instituciones, etc. Ello incluye el análisis de las prácticas sociales, campañas de información y apoyo a la construcción de redes organizativas. El Plan de Acción Contra el Racismo se establece para el período de 2001 a 2006 y trata de dar cierta eficacia a las directivas desde el mismo momento de su aprobación.

Lo que no cabía esperar de estas directivas es que contuviesen medidas contra la discriminación que los mismos Estados crean a través de sus leyes de inmigración. Los residentes extracomunitarios tienen —por citar uno de los muchos ejemplos que podrían citarse— limitado el derecho al trabajo, tanto por la exigencia, establecida en muchos países, de estar en disposición de un permiso de trabajo, como por las restricciones que se les imponen en el acceso a trabajos dependientes de la Administración del Estado, o por las tasas especiales que se han de pagar al contratarlos. Cabría exigir a una legislación antidiscriminatoria que pusiese límites a esas discriminaciones que introducen las leyes de inmigración, pero nada parece indicar que, de momento, haya posibilidades de que eso sea así.

La sociedad europea contra el racismo

La lucha contra el racismo debe plantearse sin perder de vista la globalidad del problema. El racismo se manifiesta de manera brutal a través de ese nuevo fascismo que, desde hace más de veinte años, crece de forma alarmante en Europa; se manifiesta de manera más sutil a través de múltiples actitudes sociales hacia los inmigrantes y ciertas minorías; y se manifiesta también a través de leyes discriminatorias que tienden a perpetuar situaciones de inferioridad para las personas inmigradas. La acción antirracista debe plantearse atendiendo a toda la complejidad que este problema tiene en la Europa actual.

No se puede avanzar demasiado cuando sólo se tiene en cuenta el racismo social y se prescinde de los efectos de las leyes de extranjería; como tampoco se avanza mucho si nos preocupamos sólo de lo segundo. La Europa democrática, a través de todas sus instituciones, parece haberse hecho consciente de que el racismo es una grave lacra contra la que se deben tomar medidas. Han surgido así las leyes antidiscriminatorias, la penalización de los actos racistas y las campañas institucionales contra el racismo; todos los gobiernos y las instituciones de la Unión Europea dedicaron ciertos esfuerzos para el desarrollo de las actividades del Año Europeo contra el Racismo (1997) y actualmente se dan nuevos pasos en la misma dirección, implementando el artículo 13 del Tratado de Amsterdam. El objetivo que se señala para esa acción institucional es que ningún inmigrante, o ninguna persona perteneciente a una minoría, se vea agredida, segregada o discriminada por su color de piel, su ori-

gen, su religión o sus pautas culturales; se pretende que la sociedad aprenda a identificar lo que son actos racistas y los desprecie; se pretende que los ciudadanos y ciudadanas se eduquen en pautas de respeto a las minorías y de convivencia intercultural. Pero cuando se plantea la acción institucional antirracista no debe perderse de vista lo que también tiene de racismo otra parte de la acción institucional.

Ya vimos que las leyes de inmigración y asilo, y las políticas que se están haciendo al respecto, favorecen el rechazo hacia los extranjeros, porque continuamente están enviando un mensaje negativo sobre ellos a toda la sociedad. Los mismos gobiernos que por un lado dan apoyo a las campañas antirracistas o aprueban leyes contra la discriminación, por el otro generan más discriminación —recortando los derechos de las personas inmigradas— y lanzan mensajes que refuerzan los estereotipos sociales sobre *los peligros de la inmigración*. No decimos con ello que las campañas institucionales contra el racismo deban calificarse de hipócritas o que no sirvan para nada; bien al contrario, las consideramos necesarias y entendemos que son fruto de la toma de conciencia en todos los niveles de la sociedad sobre los peligros del racismo; pero lo que sí decimos es que lo que se hace con una mano no debe deshacerse con la otra, y que las instituciones públicas deben cuestionarse esas políticas y esas leyes que están favoreciendo la xenofobia.

La Comisión Europea, por ejemplo, ha de establecer la relación adecuada entre lo que se hace desde las Direcciones Generales que favorecen los derechos humanos y la integración sociolaboral de los inmigrantes, y lo que se hace desde la Dirección General de asuntos de Interior y Justicia que está proponiendo las directivas sobre inmigración y asilo. Como también los gobiernos de los Estados de la Unión deben dar coherencia a sus propuestas antidiscriminatorias cuestionándose las leyes de extranjería. Las propuestas para unas nuevas políticas de inmigración y asilo que hemos hecho en el capítulo cuarto deben ser vistas también como propuestas contra el racismo.

Dentro de este planteamiento de afrontar el racismo desde la globalidad del problema, debe darse la importancia que merece al racismo político, es decir, aquel que se expresa a través de fuerzas políticas y de argumentos lanzados por responsables políticos. La importancia que la extrema derecha está adquiriendo en Europa debe afrontarse buscando formas eficaces para reducir progresivamente su peso político, lo que requiere ampliar al máximo el consenso y el compromiso a favor de la democracia y en contra de los argumentos xenófobos. Aquí volvemos a encontrarnos con las políticas de extranjería, ya que su pesada carga antiinmigración se está convirtiendo en una excelente base para los argumentos de la extrema derecha. La extrema derecha dice pública y explícitamente lo que las políticas de extranjería dan por sentado, aunque no lo hagan explícito, en relación con los supuestos riesgos de la inmigración. Combatir eficazmente a la extrema derecha requiere también cambiar el mensaje que las actuales políticas de inmigración y asilo están transmitiendo.

Por otra parte, las fuerzas políticas democráticas deben ampliar su compromiso contra la difusión de mensaje xenófobo y contra las alianzas con la extrema derecha. Es bien sabido que hablar en contra de la inmigración da votos en muchos momentos y en muchos lugares, y que muchas son las fuerzas políticas que han cedido a la tentación de ganar de esa manera esos votos. Para corregir esto deberá ampliarse, y hacerse más explícito, el compromiso de las fuerzas democráticas contra el racismo, y particularmente contra el uso de argumentos xenófobos en su discurso político. Este compromiso debe lograrse tanto a niveles nacionales como a nivel europeo (118), y apoyarse con resoluciones de todos los parlamentos. Además, deben crearse mecanismos de vigilancia, de ámbito parlamentario, para que cuando un responsable político adopte posturas xenófobas sea inmediatamente censurado y obligado a rectificar. La distancia entre las fuerzas democráticas y las de extrema derecha debe ser clara, y han de deshacerse las zonas de ambigüedad —o de contemporización con los argumentos xenófobos— en las que se mueven muchas fuerzas políticas cuando hablan sobre inmigrantes o refugiados.

En esta lucha contra el racismo también ha de quedar claro que no todo se reduce a la acción de las instituciones gubernamentales. Su éxito sólo puede venir de la implicación de todas las estructuras de la sociedad, y ello también requiere replantear algunas de las dinámicas establecidas en medios no gubernamentales. En Europa existe un amplísimo tejido de organizaciones sociales con planteamientos de combate contra el racismo; unas son organizaciones no gubernamentales creadas específicamente para ello, y otras son organizaciones que no fueron creadas con ese objetivo específico pero que hoy también están a la cabeza de esa lucha, como ocurre con los sindicatos. Hay también otras que no siendo gubernamentales tienen, sin embargo, carácter consultivo y vínculos administrativos con los gobiernos. Este es el caso de los Consejos para los Refugiados que existen en casi todos los países, cuya mediación a veces es preceptiva en algunas actuaciones de los gobiernos. En ese espacio se encuentra también el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes que hay en España, el Foro Europeo de los Migrantes, así como cierto número de foros vinculados a las instituciones locales. Como organización semigubernamental podemos considerar también la Comisión por la Igualdad Racial británica, de la que ya hemos hablado más atrás, así como otros organismos similares de otros países, a los que también hicimos referencia.

El mundo de las ONG específicamente antirracistas es muy amplio y en él se mezclan organizaciones de ámbito local con otras de ámbito nacional, así como las más variadas posiciones políticas (generalmente dentro del espacio de la izquierda). La coordinación a escala europea ha sido muy escasa, y en ello llevan cierto retraso respecto a la coordinación de los grupos racistas. Como resultado del Año Europeo contra el Racismo (1997) y a instancias de la Comisión Europea

(118) El punto de partida puede ser la Carta contra el racismo firmada por los partidos políticos europeos en 1995.

se creó la Red Europea Contra el Racismo (ENAR), que vincula a organizaciones de los quince Estados de la Unión y dispone ya de cierta estructura central (su Secretariado funciona desde septiembre de 1999). De momento esta red no ha podido desarrollar aún su capacidad para coordinar acciones a escala europea.

El movimiento sindical europeo también está tratando de impulsar y coordinar actuaciones de los sindicatos en este terreno. También aquí se produce gran variedad de puntos de partida: hay sindicatos, como los británicos con gran tradición de lucha contra la discriminación racial y otros que es ahora cuando se están planteando estos temas; hay, por otra parte, sindicatos, como algunos de los centroeuropeos, que han despreciado durante muchos años la defensa de los derechos de los inmigrantes, y hay otros, como los mediterráneos, que han asumido esa defensa desde el mismo momento en el que la inmigración ha aparecido. Actualmente las posturas se ha acercado mucho y los sindicatos están asumiendo posiciones claras en contra de la discriminación racial o a favor de los derechos de las personas inmigradas, pero este posicionamiento se produce en el nivel de las direcciones sindicales y aún queda mucho camino para que se pueda decir que ha llegado a todas las bases.

Existe además un problema de lenguaje que se da tanto entre el movimiento sindical como entre las ONG cuando tratan de coordinar su acción a escala europea. Un problema de lenguaje que responde, claro está, a diferencias de intereses o de puntos de partida. Cuando los centroeuropeos y los escandinavos hablan de estos temas, su punto de vista está centrado en los refugiados que reciben, y hablan de las leyes de asilo y de los derechos de los refugiados. Cuando lo hacen los mediterráneos se están refiriendo normalmente a la inmigración económica; si hablan de leyes se refieren básicamente a las leyes de inmigración y si hablan de derechos se refieren a los derechos de los inmigrantes. Cuando son los británicos o los holandeses quienes hablan de estos asuntos, se refieren normalmente a la discriminación racial, ya que las llamadas minorías étnicas que hay en sus países están compuestas, en general, por personas que tienen la nacionalidad del país y, por tanto, no están afectadas por las leyes de inmigración, pero en cambio sí están discriminadas por su color de piel o su origen cultural; en todo caso, hablan también de asilo, porque también reciben solicitantes de asilo, pero muy poco de inmigración.

No es extraño encontrarse en reuniones de ámbito europeo, en las que se habla de las leyes que tienen que ver con la discriminación de las personas inmigradas y las minorías étnicas, y unos se estén refiriendo a las leyes de inmigración, otros a las de asilo y otros a las leyes contra la discriminación racial. Como tampoco es extraño que, dependiendo de quiénes sean los organizadores, el debate se incline más hacia uno de esos aspectos, dejando completamente al margen los otros. Ello demuestra que también en los movimientos sociales es necesario plantearse la lucha contra el racismo teniendo en cuenta toda la complejidad del tema.

Últimamente se han hecho muchos debates sobre la implementación del artículo 13 del Tratado de Amsterdam, para desarrollar propuestas de lucha contra la discriminación racial, y se ha entrado poco en lo que de discriminatorio tienen las leyes de extranjería. También se han planteado debates sobre refugiados en los que éstos parecían tener derechos que se negaban por completo a los inmigrantes económicos; y se han cuestionado las leyes de asilo sin cuestionar las políticas de «inmigración cero» que tienen muchos países europeos. La inmigración, el asilo y la lucha contra la discriminación racial son temas que tienen su propia especificidad y requieren políticas y leyes específicas, pero que, a su vez, se hallan profundamente relacionados y nos demandan avanzar simultáneamente en todos ellos.

La solución a estos problemas de lenguaje y de variedad de puntos de partida sólo vendrá aumentando los intercambios y la coordinación de los movimientos sociales implicados en la lucha contra el racismo. En este sentido deben invertirse más esfuerzos, tanto por parte de las instituciones comunitarias, como por parte de los propios movimientos sociales (concretamente las ONG y los sindicatos), para poner en marcha las acciones necesarias de ámbito europeo. Pero lo primero que se requiere es que se le dé la importancia que tiene al marco europeo en el que, cada vez más, está planteado este tema. Los movimientos sociales deben dar un gran salto en esa dirección para afrontar el problema del racismo en su actual dimensión, y para estar a la altura de los nuevos retos que planteó la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1999.

Reducir el espacio del racismo no va a resultar fácil. Europa comienza el siglo XXI con prejuicios muy consolidados sobre la inmigración. El convencimiento de que ya hay demasiados inmigrantes y solicitantes de asilo es tan fuerte, que las propuestas de mayor apertura o de canalizar la inmigración por vías legales suenan a quiméricas; y más cuando se mantienen unas políticas gubernamentales que centran sus esfuerzos en mejorar los sistema de control de las fronteras. Es tan fuerte la creencia de que los inmigrantes que proceden de los países pobres son una carga, que la inversión pública que se hace para su acogida parece salir de nuestra bondad solidaria y no de las obligaciones de los poderes públicos para con todos los ciudadanos y ciudadanas.

«Acogemos a demasiados refugiados», «los inmigrantes sobran y distorsionan el mercado laboral», «son una carga para nuestros sistemas de seguridad social», «aumentan la conflictividad y la delincuencia», «introducen pautas culturales retrógradas»... Estas son ideas con las que no comulga todo el mundo, y dichas así serían rechazadas por la mayoría de los europeos, pero pesan como una losa cuando se tratan los temas de la inmigración. Su nivel de influencia entre la población nos sitúa ante la magnitud del esfuerzo que ha de hacerse para construir un futuro sin racismo. Las ONG, los sindicatos, los partidos democráticos y progresistas, y mucha gente preocupada por los derechos de las personas, están ya haciendo una labor gigantesca de lucha contra el racismo. Pero para destruir los

prejuicios xenófobos y las actitudes discriminatorias ya institucionalizadas no basta con lo que se está haciendo desde la sociedad civil, ahora les toca ya cambiar a los gobiernos y a las instituciones europeas. Ya no es aceptable que cuando tantas personas han explicado que los temas de la inmigración se tratan mal, los gobiernos sigan haciendo unas políticas basadas en que debemos defendernos de los inmigrantes, sólo porque buena parte de la población europea mantiene unos temores que esos gobiernos ayudan a crear.

Los gobiernos de la Europa democrática deben volver a principios basados en los derechos humanos para replantear globalmente las políticas de asilo e inmigración. Esto ha de ser, sobre todo, tenido en cuenta cuando se está en pleno proceso de elaboración de las políticas y normativas comunitarias en estos temas. Las políticas europeas deben alejarse de las líneas restrictivas que han imperado hasta el momento, y situar su punto de partida en los aspectos progresistas —vistos en este libro— de algunas leyes aparecidas a finales de los noventa. La primera mitad de la década de los dos mil estará marcada por el paso de las leyes de asilo e inmigración de ámbito estatal a las nuevas leyes de ámbito europeo. No debemos desaprovechar estas oportunidades para cambiar la orientación de las políticas de inmigración y asilo, y dotarnos de un marco legislativo coherente con el objetivo —tan ampliamente asumido por las instituciones y la sociedad civil— de construir una Europa sin racismo.

BIBLIOGRAFÍA

BABADJI, RAMDANE. *Aproximación de las relaciones de la charia y el derecho positivo en el mundo árabe*. En Alegría Borràs y Salima Mernissi (ed.) «El islam jurídico y Europa». Icaria-Antrazyt. Barcelona. 1998.

BLAT MELLADO, CONCHA. *Migración y desarrollo. Acción de las organizaciones Internacionales*. En Benito Sanz, Josep Almezar y Concha Blat (ed.) «Ciudadanía y solidaridad en la Unión Europea». Universitat de València. Valencia. 1999.

BÖCKER, ANITA y HAVINGA, TETTY. *Asylum Migration to the European Unio: Patterns of origin and destination*. Oficina para las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1998.

BONET PÉREZ, JORDI. *La Convenció Internacional sobre la protecció dels drets de tots els treballadors migratoris i dels seus familiars*. Associació per a les Nacions Unides a Espanya. Barcelona. 1998.

BONNÍN, PERE. *Sangre judía*. Flor del Viento ediciones. Barcelona. 1998.

CHOPIN, ISABELLE y NIESSEN, JAN. *Proposals for legislative measures to combat racism and to promote equal rights in the European Union*. Commission for Racial Equality. Londres. 1998.

CLOSA, CARLOS. *Sistema Político de la Unión Europea*. Editorial Complutense. Madrid. 1997.

CODAGNONE, CRISTIANO. *The New Migration in Rusia in the 1990s*. En Khalid Koser y Helma Lutz (ed.) «The New Migration in Europe» Macmillan Press LTD. Londres. 1998.

COLECTIVO IOE. *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos*. Universidad de Valencia. Valencia. 1999.

COLLINSON, SARAH. *Migration, Visa and Asylum Policies in Europe*. Wilton Park Paper. HMSO. Londres 1995.

DE LUCAS, JAVIER. *Fundamentos filosóficos del Derecho de asilo*. En Sami Naïr y Javier de Lucas «El desplazamiento en el mundo». MTAS – Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Madrid. 1998.

DE STOOP, CHRIS. *Los «Otros». La deportación de los «sin papeles» en Europa*. Ediciones Bellaterra. Barcelona. 1999.

GHOSH, BAIMAL. *La migración económica y los países emisores*. En Graciela Malgesini (comp.) «Cruzando fronteras». Icaria: Fundación Hogar del Empleado. Barcelona. 1988.

KYMLICKA, WILL. 1995. *Ciudadanía Multicultural*. Paidós Ibérica. Barcelona

KOSER, KHALID. *Out of the Frying Pan and into the Fire: A Case Study of Illegality amongst Asylum Seekers*. En Khalid Koser y Helma Lutz (ed.) «The New Migration in Europe» Macmillan Press LTD. Londres. 1998.

LIEBAUT, FABRICE y HUGHES, JANE. *Legal and social conditions for asylum seekers and refugees in western European countries*. Danish Refugee Council. 1997.

LÓPEZ DE HEREDIA, CARMEN y MONTORO, CAROLINA. *El envejecimiento de la población en la Unión Europea*. Ediciones RIALP. Madrid. 1998.

MAALOUF, AMIN. *Identidades asesinas*. Alianza editorial. Madrid. 1999.

MALGENISI, GRACIELA. *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Icaria: Fundación Hogar del Empleado. Barcelona. 1988.

MASSEY, GOUGLAS; ARANGO, JOAQUÍN; HUGO, GRAEME; KOUAOUCHI, ALL; PELLERINO, ADELA y TAYLOR, EDWARD. *Una evaluación de la teoría de la migración internacional: el caso de América del Norte*. En Graciela Malgesini (comp.) «Cruzando fronteras». Icaria: Fundación Hogar del Empleado. Barcelona. 1988.

MERNISSI, SALIMA. *El estatuto de la mujer en Marruecos*. En Alegría Borràs y Salima Mernissi (ed.) «El islam jurídico y Europa». Icaria-Antrazyt. Barcelona. 1998.

NAÏR, SAMI. *El desplazamiento en el mundo. La situación del extranjero en la deriva de las leyes*. En Sami Naïr y Javier de Lucas «El desplazamiento en el mundo». MTAS – Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Madrid. 1998.

- NAÏR, SAMI. *La inmigración magrebí: ¿Qué integración? ¿Qué ciudadanía?* En Sami Naïr y Javier de Lucas «El desplazamiento en el mundo». MTAS – Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Madrid. 1998.
- NIESSEN, JAN y MOCHÉL, FRANCE. *EU External Relations and International Migration*. Migration Policy Group. Bruselas. 1999.
- PAJARES, MIGUEL. *La inmigración en España*. Icaria – Antrazyt. Barcelona. 1998.
- PORTES, ALEJANDRO y BÖRÖCZ, JÓSEF. *Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación*. En Graciela Malgesini (comp.) «Cruzando fronteras». Icaria: Fundación Hogar del Empleado. Barcelona. 1988.
- RAMOS, ANTONIA. *La Inmigración en Europa Occidental*. Informe para el Instituto Sindical Europeo. Bruselas. 1993.
- TODD, EMMANUEL. *La invención de Europa*. Tusquets Editores. Barcelona. 1995.
- TODD, EMMANUEL. *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*. Tusquets Editores. Barcelona. 1996.
- WIEVIORKA, MICHEL. *El espacio del racismo*. Ediciones Paidós. Barcelona. 1992.
- WISE, MARK & WISE LUC. *The development of British Immigration Policy*. En «Migraciones extranjeras en la Unión Europea». Colección Estudios. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca. 1997.
- WRENCH, JOHN. 1996. *Preventing racism at the workplace. A report on 16 European countries*. Report prepared for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin). Marzo 1996.
- ZEGERS DE BEIJL, ROGER. 1995. Ponencia al Seminario *Migración, empleo e integración social*. Santander.
- Eurobarometer. Report number 49*. Dirección General X. Comisión Europea. Bruselas. 1998
- Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1998.
- Informe al Parlamento Europeo de la Comisión de Investigación del Racismo y la Xenofobia* («Informe Ford»). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1991.

Informe anual 1999 sobre el racismo en el Estado español. SOS Racismo. Icaria editorial. Barcelona. 1999.

Informe RAXEN. Movimiento contra la intolerancia. Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid. Julio 1999.

La Ciudadanía Europea. Informe-propuesta sobre la ciudadanía europea. Participación, derechos sociales y cívicos. Eurociudades – Ayuntamiento de Barcelona. 1998.

La reforma de la Europa de Maastricht. Patronat Català Pro Europa. Generalitat de Catalunya. Barcelona. 1997.

La situación de los refugiados en el mundo. ACNUR. Icaria. Barcelona. 1997

SOPEMI 1998. Trends in international migration. Annual report. OCDE. 1998.

SOPEMI 1999. Trends in international migration. Annual report. OCDE. 1999.

The European Institutions in the fight against racism: Selected texts. European Commission. Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Unit V/D/4. 1997.

Tratado de la Unión Europea. Textos consolidados. Gobierno Vasco. Presidencia. Secretaría General de acción exterior. 1998.