

**Communication présentée dans le colloque *Quels défis pour l'analyse et les politiques ?* Organisée par OBREAL, GRIAL, EADI, à Bruxelles le 6 et 7 novembre 2006**

## **La inmigración y los desafíos para las políticas públicas**

Miguel Pajares<sup>1</sup>

*Crece la importancia de las migraciones y su incidencia sobre la agenda política.*

Muchas veces hemos dicho que migraciones ha habido siempre, que la historia de la humanidad es la historia de las migraciones. Lo decimos para advertir de que los movimientos migratorios que hay en la actualidad no son algo anormal, y mucho menos algo que haya de pillar por sorpresa a las instituciones gubernamentales. Y vale la pena que sigamos insistiendo en ello, pero esto no ha de impedirnos valorar las nuevas dimensiones que los movimientos migratorios han adquirido. Las últimas estadísticas dadas por Naciones Unidas sobre migraciones en el mundo señalan que se ha pasado de 75 millones de migrantes en 1960 a 191 millones en 2005; teniendo en cuenta el crecimiento de la población mundial, ello supone que entonces los migrantes eran el 2,5 % de esa población y ahora son el 3 %. No es un salto muy grande, sobre todo si se tiene en cuenta que la quinta parte de los actuales migrantes se debe a movimientos entre los países de la antigua URSS, pero aquellas estadísticas también nos dicen que en 1980 los migrantes habían bajado (proporcionalmente) al 2,2 % de la población mundial y, por tanto, el salto grande se ha producido en los últimos 25 años.

También decíamos que los países del llamado tercer mundo, o países en desarrollo, eran los que más migrantes acogían, pero eso hace tiempo que ha dejado de ser cierto y cada vez lo es menos. Lo era en 1960, cuando el 57 % de los migrantes estaban en esos países, y el reparto se mantuvo en torno al 50 % entre los dos grupos hasta 1985; pero hoy la distribución es de este orden: en los países desarrollados hay 94 millones de migrantes, en los de la antigua URSS 27 millones y en los países en desarrollo 70 millones. Por regiones mundiales, Europa es la que tiene mayor número de inmigrantes, seguida de Asia y de Norteamérica.

La tendencia es que los países del primer mundo reciben una proporción cada vez mayor de inmigrantes. Y es una tendencia que se está consolidando y afectando muy directamente a Europa: Naciones Unidas también informa de que los tres países del mundo que mayor número de inmigrantes han recibido en los últimos 15 años son EEUU (unos 15 millones), Alemania (unos 4 millones) y España (unos 4 millones).

Este aumento de las migraciones hacia Europa y, en general, hacia el mundo más desarrollado se debe, básicamente, a dos motivos: el primero es el aumento de las desigualdades a escala planetaria y el empeoramiento de la situación en muchos de los países en desarrollo, y el segundo es la demanda de mano de obra que plantean los países desarrollados. Sobre el aumento de las desigualdades hay amplia información

---

<sup>1</sup> Miguel Pajares es doctor en antropología social y miembro del GRECS (grupo consolidado de investigación de la Universidad de Barcelona).

que indica que la distancia entre el producto interior bruto (PIB) entre las partes más ricas y más pobres del mundo no ha dejado de incrementarse; pero además, ha de tenerse en cuenta que entre los países con bajos ingresos una parte de ellos ha quedado especialmente distanciada del resto. Dicho de otra forma, la necesidad de emigrar para encontrar una forma de vida digna se ha incrementado en muchas partes del mundo.

Pero los migrantes van allá donde hay mercados laborales que los demandan, y no es menos cierto que la necesidad de mano de obra inmigrada también ha ido creciendo en los países de altos ingresos. Son conocidas, y aquí no nos pararemos en ellas, las causas demográficas que están llevando a que sin inmigración no pueda haber crecimiento económico en el primer mundo, y se sabe que tales causas auguran una demanda migratoria que seguirá creciendo en las próximas décadas.

Lo cierto es que la globalización también le está llegando al mercado laboral. Nuestro mundo de hoy necesita más movilidad internacional de la mano de obra. Es cierto que Internet está facilitando el trabajo deslocalizado que se hace sin salir de casa, como también es cierto que la deslocalización lleva a muchas empresas allá donde está la mano de obra (barata), pero son muchos los trabajos que no se pueden hacer por Internet y las empresas que no se pueden deslocalizar, y para éstos casos la movilidad internacional de los trabajadores está resultando cada vez más necesaria.

Sin embargo, los conceptos que las sociedades occidentales, y en particular las europeas, han ido desarrollando en torno a la inmigración han llevado a que las políticas estén cada vez más divorciadas de la realidad que estamos describiendo. Tales políticas, que parecen basadas en la idea de que los inmigrantes no son necesarios, no han detenido los movimientos migratorios, que han fluido al ritmo en que los mercados laborales de los países desarrollados los han necesitado, pero los ha convertido masivamente en movimientos irregulares (que no transcurren por cauces legales). La irregularidad de las migraciones también ha sido globalizada.

Si, como decíamos, la inmigración laboral acude allá donde hay un mercado laboral que la demanda, ésta se convierte en inmigración irregular cuando además de ese mercado laboral demandante hay una política migratoria que dificulta su entrada legal; y lo cierto es que hoy todo el mundo occidental está demandando mano de obra inmigrada, con independencia de cuál sea la política migratoria que practican los Estados. Hace unos meses se habló mucho de los 10 ó 12 millones de irregulares que hay en las EEUU; pues bien, según el Public Policy Institute of California, el mercado laboral norteamericano absorbe con avidez toda la mano de obra irregular que le llega: el 75 % de los adultos en situación irregular está empleado. Y este instituto señala que las etapas de mayor entrada de irregulares coinciden con bastante precisión con las etapas de mayor crecimiento económico del país. Algo muy parecido a lo que podríamos decir sobre Europa.

Las migraciones son, por tanto, un fenómeno social en crecimiento; incuestionable ya como necesidad de nuestro tiempo; parte intrínseca del desarrollo, tanto de los países emisores como de los receptores (que cada vez son más en ambos casos); pero, al mismo tiempo, son un fenómeno que se ha hecho cada vez más difícil de gestionar. Dos son las causas que acentúan esa dificultad: la primera tiene que ver con el mencionado crecimiento de las desigualdades a escala mundial: son muchos los países en los que el empobrecimiento de la población no para de aumentar, y ello genera situaciones de abrupto crecimiento de los flujos migratorios; y la segunda es que en los países receptores se ha enquistado un estado de opinión negativo acerca de la inmigración, cargado de miedos, mitos y prejuicios, que apenas reconoce los grandes beneficios que la inmigración aporta; un estado de opinión que pone serias dificultades al desarrollo de políticas racionales en este terreno.

Lo que de todo esto se deriva es la necesidad de plantearse una gestión más global de las migraciones y de las políticas migratorias. Cualquier país receptor puede mejorar parcialmente su política migratoria (y así hay que exigirselo a cada gobierno), pero no logrará por sí solo eliminar la irregularidad, ni las situaciones de crecimiento abrupto de los flujos, ni racionalizar la gestión de todos los procesos, porque para ello se necesita avanzar en la reducción de las desigualdades, corregir los estados de opinión dominantes en las poblaciones y disponer de mecanismos de gestión que trascienden lo que un solo país puede hacer. Cada Estado puede y debe mejorar su política migratoria, pero el cambio de paradigma que se hace cada vez más necesario ha de producirse a escala global.

### *Una gestión más global y coherente*

Cierta globalización ya ha habido de las políticas migratorias. Las de cada país o región son observadas con cada vez mayor interés por los demás; se van produciendo mayores influencias mutuas, los temores se contagian y las medidas restrictivas que los distintos Estados van introduciendo se parecen cada vez más unas a otras. Podríamos decir que, de momento, lo único que parece haberse globalizado son los miedos, pero son muy pobres los pasos dados para establecer marcos internacionales útiles para una gestión más racional de las migraciones y más acorde con las necesidades de nuestro momento histórico. No existe tal gestión internacional, y los marcos regionales de gestión son muy deficientes.

Hay dos premisas importantes a tener en cuenta para avanzar hacia esa gestión internacional de las migraciones. La primera está ya señalada en lo que decíamos más atrás: hay que reconocer la utilidad de las migraciones tanto para los países emisores como para los receptores. Los receptores han de dejar de comportarse como si recibir inmigrantes fuese un favor que se les hace (a ellos y a sus países de origen). El mundo desarrollado necesita la inmigración, debe reconocerlo y debe abrir los canales adecuados para que fluya de forma legal.

La segunda es que las migraciones han de servir para corregir los desequilibrios mundiales; y las políticas migratorias (también las de los países receptores) han de situar este objetivo en el centro de sus prioridades. Dicho de otra manera, las políticas migratorias han de estar en coherencia con las políticas de desarrollo. No cabe duda de que habrá que ver cómo gestionar las migraciones para que los países receptores saquen también el máximo provecho, pero esto no puede ser lo único que guíe sus políticas migratorias en un mundo en el que los desequilibrios no cesan de crecer. Es bien conocida la importancia que tienen las remesas de los emigrantes para los países en desarrollo, constituyendo, para muchos de ellos, la primera fuente de divisas y un elemento corrector de la pobreza de primera magnitud. Pero, al mismo tiempo, los emigrantes son una clara pérdida para los países emisores porque suelen estar entre la gente más joven, más formada y con mayor capacidad de iniciativa. Las políticas migratorias han de servir para crear un marco de relaciones que entre origen y destino que tenga en cuenta esos aspectos, permita la circulación de cerebros y favorezca el papel de las comunidades transnacionales como instrumentos para la inversión en los países de origen y el desarrollo de su economía.

Para hacer posible una gestión internacional de las migraciones acorde con esas remesas cabe jugar en dos niveles distintos: uno es el regional (Europa, Europa-África, Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, Comunidad Económica y Monetaria del África Central, Foro de Cooperación Económica de Asia y Pacífico,

Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Tratado de Libre Comercio de América del Norte...) y otro es el que ofrecen los organismos internacionales. Del primero hablaremos enseguida, refiriéndonos sólo al marco europeo, y por lo que se refiere al segundo, se trata de potenciar fuertemente los organismos internacionales especializados, tanto los de Naciones Unidas como la Organización Internacional de las Migraciones. Dotar a tales organismos de poder y recursos suficientes para dar información y servicios, para organizar los movimientos humanos y para dar protección a esos movimientos sería de enorme utilidad para el reto que estamos planteando.

El año 2006 supuso un momento de inflexión para las políticas migratorias, ya que la gobernanza global de las migraciones y la relación entre éstas y el desarrollo de los países de origen entró de lleno en la agenda política. En septiembre se celebró el Diálogo de Alto nivel de Naciones Unidas sobre Migración Internacional y Desarrollo, que había venido precedido del informe final de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM), concluido en octubre de 2005, en el que ya se sentaban las bases para una visión multidimensional de las migraciones internacionales, visión en la que los aspectos del desarrollo de los países de origen cobraban especial importancia. Dos meses después del encuentro de Naciones Unidas, se celebró en Montevideo la XVI Cumbre Iberoamericana, también centrada en las migraciones y el desarrollo, y previamente había tenido lugar la Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat.

También la Unión Europea está apoyando este nuevo enfoque que relaciona directamente las políticas migratorias con los objetivos del desarrollo, aunque ello, de momento, no haya supuesto una modificación substancial de estas políticas, como enseguida comentaremos. La Comisión Europea ya había realizado en 2002 una Comunicación sobre migración y relaciones con los países terceros que iba en esa dirección, y a finales de 2005 presentó una nueva Comunicación centrada en las conexiones existentes entre las migraciones y el desarrollo. De la misma forma, el Parlamento Europeo también se definió con un dictamen sobre migraciones y desarrollo en el que criticaba las políticas de “migración elegida” por fomentar la fuga de cerebros, y proponía medidas concretas para el retorno de los más cualificados, como el desarrollo de programas para asumir las diferencias salariales en los casos de los que deseen volver a su país, o medidas para asegurar la transferencia de derechos de jubilación, pensiones y derechos de seguridad social a los retornados. Pero todo esto no es más que un pequeño apartado en el proceso de construcción de la política europea de inmigración, que como vamos a mostrar, adolece aún de importantes contradicciones y deficiencias.

### *Las políticas de inmigración en Europa.*

La inmigración comenzó a ser importante, en algunos países europeos, tras la segunda guerra mundial, y ya en los años ochenta y noventa lo acabaría siendo para todos los que componen la Unión Europea (o al menos para los 15 que la componían hasta mayo de 2004). Las políticas de inmigración en Europa han pasado por diversas etapas: hasta mediados de los setenta del pasado siglo, aquellos Estados que necesitaban inmigración hicieron políticas favorables a ella, dirigidas a asegurar el reclutamiento de la mano de obra que requerían; esto cambió tras la crisis económica: los países de la Europa Occidental cerraron (o casi lo hicieron), a mediados de los años setenta, sus fronteras a la inmigración laboral con el argumento de que ya no se necesitarían más inmigrantes. Uno tras otro fueron estableciendo leyes restrictivas que hacían muy difícil la entrada

legal de la persona que quería venir a trabajar a estos países. Ésta política restrictiva, que en algunos países se llamó incluso de “inmigración cero”, se mantiene todavía, aunque se han ido introduciendo matices importantes (sobre todo, por lo que se refiere a la admisión de trabajadores cualificados). Se trata de una política basada en una concepción general sobre la inmigración en la que ésta no constituye un derecho.

Las fórmulas para restringir la entrada que tienen los distintos países europeos varían ligeramente, pero son coincidentes en sus aspectos básicos. Lo más común es que el inmigrante laboral (o el aspirante a migrar) deba disponer de una oferta previa de empleo y con ella solicitar el visado de entrada desde su país de origen. Esa oferta de empleo pasa por el tamiz de la *preferencia nacional en el empleo* que establecen todas las legislaciones de extranjería, es decir, el criterio general es que no deben darse visados para ofertas de sectores laborales en los que hay nacionales como demandantes de empleo.

La aplicación del sistema de *preferencia nacional* (que después se ha convertido, en los países de la Unión Europea, en *preferencia comunitaria*), unido a la dificultad que tiene la canalización del flujo de ofertas de empleo hacia los países de origen y a todos los obstáculos burocráticos que lo acompañan, ha dado como resultado el bloqueo de las posibilidades de entrada legal para la inmigración laboral. España es buen ejemplo de lo que decimos, donde lo que en realidad ha funcionado es que los inmigrantes entran irregularmente y una vez aquí tratan de regularizar su situación, lo que consiguen al cabo de cierto tiempo (normalmente varios años); entre tanto van trabajando, pero sin posibilidades de contratación legal y expuestos, por tanto, a la sobreexplotación de ciertos empresarios bien predispuestos a aprovechar las condiciones de indefensión de esos trabajadores.

El hecho es que el derecho a inmigrar, además de no estar reconocido en los textos, ha sufrido un fuerte retroceso en la visión social que domina en torno a este tema, lo que ha venido al carro de unas políticas de inmigración en las que evitar la entrada de inmigrantes se ha señalado cada vez más como su objetivo central. Las políticas restrictivas, cuando no sólo no han impedido la entrada de inmigrantes, sino que se han dado en un contexto de aumento de la inmigración, han generado un discurso antiinmigración que ha invadido todas las esferas de la política. Lo que está constantemente en el discurso es la necesidad de controlar o evitar la entrada de inmigrantes, dando lugar a lo que se ha denominado un “marco institucional de la discriminación” generador de exclusión económica y social de los inmigrantes. Este discurso se compone de diversos tópicos como el riesgo de vernos invadidos por inmigrantes, la amenaza que ello supone a “nuestra cultura” e identidad, a nuestro sistema de protección social, etc. Algunos aspectos de dicho discurso han llegado a resultar muy convincentes y han logrado que la inmigración aparezca constantemente como algo que constituye una amenaza para la sociedad.

*La integración se ha impuesto como aspecto importante en las políticas de inmigración.*

Durante las primeras décadas de la inmigración en Europa, antes incluso del cierre de fronteras de los años setenta que hemos comentado, dominó la idea de la temporalidad de las migraciones, y ello conllevó la ausencia de políticas sociales para la integración de los inmigrantes. Esto tuvo gran trascendencia porque trajo consigo unos procesos de guetización que cristalizaron en las principales ciudades receptoras de inmigración. Con ello crecieron también las posturas racistas en la sociedad receptora que en los ochenta

se hicieron ya brutalmente presentes, así como importantes conflictos de convivencia entre población inmigrada y autóctona.

A la vista de tales situaciones apareció la necesidad de plantear políticas dirigidas a favorecer la integración social de la población inmigrada, y esto empezó a traducirse en actuaciones concretas de las instituciones públicas. El desarrollo de estas políticas sociales de integración no es simultáneo en toda la Europa Occidental, hay países en los que se inicia ya a mediados de los setenta, mientras en otros no se ha hecho hasta los noventa. Holanda es uno de los países pioneros y sus políticas de integración comienzan en algunos ayuntamientos a mediados de los setenta, cuando ya se empieza a ver que el retorno a los países de origen es escaso, aunque no será hasta mediados de los ochenta cuando la integración se convierte en el objetivo principal de la política de inmigración en ese país.

En otros países el interés por la integración ha llegado más tarde. En España ha sido a mediados de los noventa cuando se han iniciado las políticas de integración, y es ahora cuando el desarrollo de planes específicos en este terreno se está generalizando entre las instituciones públicas (ayuntamientos, comunidades autónomas...). En La Unión Europea hay distintos ejemplos de políticas nacionales o locales en este terreno. En el plano nacional, hay países que cuentan con leyes específicas para favorecer la integración; otros se refieren a ella en determinados artículos de sus leyes de extranjería; los hay que han creado instituciones encargadas de potenciarla; etc. En el plano local encontramos experiencias aún más desarrolladas, ya que hay algunas ciudades que cuentan con políticas de integración social de los inmigrantes y refugiados con varias décadas de experimentación. Mencionaremos, a continuación, algunos ejemplos de lo que decimos.

Entre los países que cuentan con política y legislación para favorecer la integración está Suecia, que en 1998 planteó una nueva política de integración para la que creó una nueva institución, la Oficina Nacional de Integración. Esta Oficina desarrolla un programa de apoyo a los recién llegados (inmigrantes o refugiados) de dos años de duración, por el que se les dan cursos de idioma y formación ocupacional, así como un seguimiento individualizado para el acceso al empleo. La realización de los cursos se acompaña con un subsidio mensual que es retirado si el interesado abandona el curso. Este programa se lleva a cabo a través de los ayuntamientos y con la participación el Servicio de Empleo para la localización de oportunidades de trabajo.

Otros países cuentan con leyes específicas para favorecer la integración social de las personas inmigradas, como son Dinamarca, Finlandia y Holanda. En Dinamarca la ley relativa a la integración de los extranjeros (inmigrantes y refugiados) está en vigor desde principios de 1999, y su principal objetivo es facilitar el acceso al trabajo de los recién llegados con medidas como la formación ocupacional. Esta ley plantea también un programa para recién llegados en el que el aprendizaje del idioma es el aspecto central. En Finlandia la ley se denomina para la Integración de los Inmigrantes y la Acogida de los Solicitantes de Asilo, y está en vigor desde mayo de 1999. Sitúa al Ministerio de Trabajo como responsable de la política de integración, pero delega las funciones más importantes sobre los Centros Regionales de Desarrollo Económico y Empleo.

Holanda es, como dijimos antes, pionero en estas políticas, a las que dio un nuevo impulso a finales de los noventa. Cuenta con la Ley de Inserción de Inmigrantes Recién Llegados (WIN), que se halla en vigor desde el 30 de septiembre de 1998. En ese mismo año se creó el Ministerio de Política Urbana e Integración de Minorías Étnicas. A partir de dicha ley, se ofrece un programa de inserción para los recién llegados, que incluye vivienda (en casos de necesidad), clases de lengua holandesa,

información sobre el entorno social e institucional, información para la inserción laboral y apoyo en diversos aspectos. De acuerdo con este programa, el recién llegado debe inscribirse en la Oficina de Asuntos Ciudadanos del municipio al que ha llegado y, a partir de ahí, es sometido a una investigación para determinar sus necesidades de inserción, de la que se deriva un programa específico de inserción para esa persona. El interesado está obligado a seguir las clases y demás aspectos del programa. A su término se le otorga un certificado de haber concluido el programa.

Otros países se han planteado el asunto desde la perspectiva de la lucha contra la discriminación, pero han desarrollado menos políticas específicas de integración. Tal es el caso del Reino Unido, que centra sus políticas públicas en favor de la integración en la población refugiada, mientras que la inmigración laboral no está considerada como destinataria de las mismas. Entre la población refugiada, incluso, se hace la distinción entre solicitantes de asilo (a la espera de la respuesta de su solicitud) y refugiados (a quienes ya se les ha concedido el estatuto de refugiado u otra forma de protección), señalándose que quienes han de beneficiarse de programas favorables a la integración son los segundos, puesto que de los primeros no se sabe si se podrán quedar. El Gobierno británico mantiene que los solicitantes de asilo no son objeto de sus estrategias dirigidas a la integración social de los refugiados, aspecto que es criticado por las organizaciones sociales, que señalan que las posibilidades de integración se reducen considerablemente cuando ésta no se inicia desde el primer momento de la llegada. No obstante, los solicitantes de asilo se benefician de los programas de alojamiento y atención que desarrolla el Ministerio del Interior. Tal atención vino determinada por la Ley de Inmigración y Asilo de 1999.

En los países en los que hay normativa más desarrollada para favorecer la integración de inmigrantes y refugiados, los aspectos a los que se da mayor importancia son tres: el aprendizaje de la lengua, los cursos de orientación sobre el entorno social, dirigidos a que los recién llegados conozcan lo antes posible la sociedad en la que se hallan, y la formación y orientación para el empleo. Otros países, aunque no cuenten con leyes específicas sobre integración, han comenzado a dar también mucha importancia a los cursos para el aprendizaje del idioma por parte de los inmigrantes, así como a su orientación sobre el sistema legal.

En los últimos años se ha impuesto una fuerte tendencia a plantear la integración como una obligación legal de los inmigrantes, haciendo obligatorios los cursos que hemos mencionado y condicionando la renovación de la residencia, la obtención de la residencia permanente o la obtención de la nacionalidad a que tales cursos se pasen satisfactoriamente. En la reforma legislativa planteada en Alemania en 2002, que dio lugar a la ley que entró en vigor en enero de 2005, se introdujo la necesidad de que los inmigrantes pasen cursos de alemán y de historia y cultura alemana, condicionando a ello la obtención de la residencia, o su renovación, o la obtención de la nacionalidad. Así se ha planteado también en el Reino Unido, donde el acceso a la ciudadanía se condiciona a que el aspirante conozca el idioma y las características de la sociedad británica y del sistema democrático: la ley británica de 2002 dice que el aspirante deberá pasar un examen sobre las mencionadas cuestiones.

Algo parecido se ha introducido en Dinamarca, donde la ley de extranjería, vigente desde julio de 2002, condiciona el acceso a la residencia permanente a pasar un examen de idioma y de historia y cultura danesa. En Holanda, una nueva ley de acceso a la nacionalidad que entró en vigor el 1 de abril de 2003 también condiciona el acceso a la nacionalidad a que la persona aspirante pase un examen de idioma holandés y de conocimientos sobre la política y la sociedad holandesa. En Austria, la reforma de la ley de extranjería aprobada en julio de 2002 introdujo la exigencia de que los inmigrantes

aprendan alemán, definiendo esto como “contrato de integración”. La ley lo plantea de esta manera: en los primeros 18 meses de estancia del inmigrante, los cursos estarán pagados, en un 50 % por él mismo, y el otro 50 % por el Estado o las empresas; entre los 18 meses y los dos años, el Estado sólo pagará ya el 25 %, y nada después de los dos años. Si no tiene suficiente nivel de idioma alemán después de tres años de residencia podrá ser multado, y si ello ocurre después de cuatro años se le podrá retirar el permiso de residencia. Los cursos, además del idioma, incluyen historia austriaca e información sobre el sistema político y social. Estos son algunos ejemplos de una tendencia que ha ido cobrando cada vez más importancia en los últimos años.

Con lo visto hasta aquí queda dibujado un panorama europeo caracterizado por dos polos opuestos: unas políticas de inmigración que han fomentado el rechazo de ésta y la xenofobia entre la población autóctona, y una creciente preocupación por la integración que está llevando a desarrollar medidas cada vez más amplias en este terreno. En los países que se convirtieron en países de inmigración más recientemente, como es el caso de España, las cosas no son distintas, con la particularidad de que, hasta el año 2005, el Estado apenas había dedicado recursos para potenciar la integración. Las políticas de integración que aquí se hacían eran las que realizaban los ayuntamientos y las comunidades autónomas, y siempre con pocos recursos, pero recientemente se ha elaborado un plan estratégico de integración del gobierno que puede convertirse en uno de los más desarrollados de Europa.

### *La política de inmigración de la Unión Europea.*

Mientras los distintos Estados europeos desarrollaban sus políticas de inmigración con el paradigma restrictivo que hemos comentado, se ha ido abriendo paso la elaboración de una política común de inmigración de la Unión Europea, aunque no sin dificultades. Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en mayo de 1999, la Unión Europea se dio un plazo de cinco años para tener definida una política común y una normativa legal europea en materia de inmigración y asilo, pero en 2004 concluyó ese plazo sin que se hubiesen alcanzado tales objetivos. Podríamos decir que la Comisión Europea había hecho sus deberes en aquellos cinco años, ya que había ido presentando un conjunto de propuestas de directivas y reglamentos para dar cuerpo a la legislación europea en esas materias, pero tales propuestas quedaban sometidas a la aprobación final del Consejo (ministros de Justicia e Interior de los Estados) y es ahí donde estuvieron los obstáculos.

Las propuestas iniciales de la Comisión eran ambiciosas, y planteaban un giro importante respecto a lo que han venido siendo las políticas de inmigración de los Estados miembros. Hablaban, por ejemplo, de reconocer que Europa va a tener una necesidad creciente de inmigración laboral y que deben abrirse vías legales más accesibles para la entrada de inmigrantes; la Comisión criticaba las actuales normativas por su carácter restrictivo, e incluso las señalaba como parcialmente responsables del fenómeno de la inmigración irregular. Las propuestas de la Comisión han tenido, en términos generales, el apoyo del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social Europeo, pero cuando han concluido su periplo en el Consejo, éste las ha mutilado o simplemente las ha dejado sin aprobación.

Las directivas aprobadas por el Consejo (resaltamos cuatro: la de reagrupación familiar, la de derechos de los residentes de larga duración y otras dos sobre asilo, la de acogida de solicitantes de asilo y la de procedimientos) se han caracterizado por dos cosas: la primera es que son más restrictivas que las propuestas iniciales de la Comisión,

y la segunda es que su redactado está cargado de ambigüedades. Este segundo aspecto es de enorme importancia porque trae como consecuencia que puedan coexistir leyes nacionales muy dispares, lo que lleva a que nunca se llegará a la política común deseada. Y sobre las directivas no aprobadas, conviene resaltar que hay una de gran trascendencia: la que regula la entrada de trabajadores; es decir, el aspecto más importante de la política de inmigración quedó aparcado por el Consejo.

Parece claro que los gobiernos de los Estados, que tantas veces han afirmado la necesidad de una política común de inmigración, han estado muy poco dispuestos a ceder sus competencias en esta materia para alcanzar ese objetivo. Se ha ido produciendo incluso un hecho insólito: que, cuando se está pendiente de concluir la normativa europea de inmigración, los Estados están haciendo nuevas reformas en sus legislaciones, con contenidos claramente divergentes en muchos aspectos, y sin tener en cuenta las propuestas planteadas para la normativa europea. Parece como si los gobiernos no hubiesen acabado de creerse que sea posible una política común de inmigración.

Aparentemente en lo que se ha avanzado más es en la política común de lo que llaman *lucha contra la inmigración ilegal*. Éste, que sólo debería ser un aspecto parcial de la política de inmigración, es el que ha ocupado el lugar central, y sobre el que han versado la mayor parte de los debates y decisiones del Consejo. Pero, en realidad, la política común que ha ido desarrollándose en ese aspecto no ha impedido que el grueso de la inmigración laboral que se dirige a los países de la Unión Europea lo haga por vías irregulares.

En noviembre de 2004 se aprobó, por parte del Consejo Europeo, el Programa de La Haya, entre cuyos contenidos está el de dar un nuevo impulso a la política europea de inmigración y asilo, dotándose de un plazo de otros cinco años, hasta 2009, para tenerla concluida. Estamos ahora a mitad de este período y podemos decir que se han creado algunos instrumentos para mejorar la denominada *lucha contra la inmigración ilegal*, como la Agencia Europea de Fronteras, la mejora del Sistema Informático Schengen, la política común de visados, la organización de vuelos conjuntos para abaratar las expulsiones, etc., pero se ha avanzado muy poco en lo referido a la organización de la inmigración legal.

Sobre inmigración laboral legal habían fracasado los intentos hechos desde 2001 por parte de la Comisión Europea para establecer una normativa común, lo que le llevó a ésta a plantear un debate entre los Estados en el que pudiera definirse la posibilidad de alcanzarla. Este debate se produjo en 2005, promovido por la propia Comisión Europea con la presentación de un Libro Verde, y en él se manifestaron claramente los límites de lo que los Estados están dispuestos a consensuar. Quedó claro que los gobiernos no van a ponerse de acuerdo en una normativa común que regule la admisión de trabajadores, salvo para algunos casos específicos, como es el de los trabajadores altamente cualificados. En 2007 la Comisión presenta una propuesta de directiva sobre admisión de trabajadores altamente cualificados, y habrá otras tres propuestas de menor importancia (trabajadores de temporada, trabajadores desplazados con empresas y aprendices remunerados), pero lo que no habrá es una norma general sobre admisión de trabajadores (que los incluya a todos), porque hay varios Estados de la Unión que no lo aceptan.

Con el Programa de La Haya, a lo que sí se ha dado es un peso mayor del que tenía es a la integración. Actualmente, la integración es uno de los pilares de la política de inmigración europea y ello se está manifestando en la dotación de fondos y en el desarrollo de iniciativas al respecto. A lo que vimos más atrás, sobre políticas de integración de los Estados, se le ha añadido la importancia que la Comisión Europea

está dando a este tema. En los presupuestos 2007-2013 de la Unión Europea hay, por primera vez, un fondo para la integración. Por otra parte, existe una definición europea sobre criterios para el desarrollo de las políticas de integración (en 11 puntos definidos con el Programa de La Haya) que también constituye un importante paso adelante respecto a las indefiniciones que venían dominando.

### *Grandes desafíos para las políticas públicas en los próximos años.*

Han quedado así identificados algunos de los más importantes desafíos que las migraciones están planteando a las políticas públicas. Se está manifestando claramente la necesidad de que estas políticas se adapten a la realidad, reconociendo que la migración es imprescindible (en Europa y en todo el mundo desarrollado). Cada vez queda más claro que las políticas restrictivas a la inmigración que se vienen haciendo en Europa no se corresponden con la necesidad que aquí existe de mano de obra inmigrada, y se reconoce, por otra parte, que estas mismas políticas son, al menos en parte, responsables del estado de ánimo contrario a la inmigración que se ha ido generando entre la población europea. Lo que se abre paso es la convicción de que habrá que dar un giro hacia políticas más liberales, que conlleven la apertura de canales que resulten accesibles para la inmigración legal.

Por otra parte, en la medida en que la inmigración se reconoce, cada vez más, como un componente estructural del desarrollo europeo, la atención política que se presta a la integración está siendo cada vez mayor. El reto está, por tanto, en dedicar los recursos que la integración requiere y hacer políticas acertadas en este terreno. En Europa estamos viviendo un momento en el que el debate sobre la integración está suponiendo el cuestionamiento de muchas de las “certezas” que antes se tenían. Distintos acontecimientos surgidos en Francia, Holanda, Reino Unido, etc., han llevado al cuestionamiento tanto el modelo asimilacionista como del multiculturalista, generando un debate que nunca había tenido las dimensiones que ahora tiene. Lo importante es que de este debate salgan firmes compromisos, especialmente de las instituciones públicas, para corregir los errores del pasado y crear sociedades auténticamente integradoras.

Pero, junto a todo esto, lo que también se ha abierto camino es el criterio de que las políticas de inmigración han de ser coherentes con las que se hacen en otros terrenos, especialmente en el de la cooperación al desarrollo. No podemos seguir haciendo políticas de inmigración sin tener en cuenta tanto los efectos positivos como los negativos que las migraciones tienen para los países de origen. Ello está llevando a discutir de políticas migratorias en marcos de encuentro entre países receptores y países emisores, y a hacerlo en marcos internacionales como el de Naciones Unidas. Se han comenzado, por tanto, a dar los pasos para un nuevo paradigma de las políticas migratorias, pero su adaptación al nuevo paradigma requiere cambios en muchos terrenos y de mucha profundidad. Ello constituye, sin duda, el principal desafío para las políticas públicas para los próximos años.