

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROL E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA

Ana Fernández Pérez*

RESUMEN

El presente artículo intenta analizar las políticas de control de flujos migratorios. Este control y la gestión de los flujos migratorios por parte de los estados pueden tener un efecto limitador de la integración de los extranjeros en los estados de acogida. El enfoque adoptado identifica a las personas migrantes como sujetos destinatarios de determinadas políticas públicas, que son formuladas precisamente en torno a la condición migrante de los sujetos a que se dirigen. La especial vulnerabilidad de este colectivo requiere de los poderes públicos una mayor posición de garante y promotor de los derechos fundamentales, obligación que debe orientar las políticas públicas que se identifican a la hora de abordar el complejo fenómeno migratorio y especialmente su integración en el estado de acogida.

21

Palabras clave: *Inmigración. Integración. Derechos Sociales. Control migratorio. Inmigración irregular.*

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE E INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES NA PERSPECTIVA EUROPEIA

RESUMO

O presente artigo pretende analisar as políticas de controle de fluxos migratórios. Este controle e a gestão dos fluxos migratórios da parte dos estados podem ter um efeito limitador da integração dos estrangeiros nos estados de acolhida. O enfoque adotado identifica as pessoas migrantes como sujeitos destinatários de determinadas

* Professora, Doutora. Universidad de Alcalá de Henares. E-mail: A.fernandezperez@uah.es

políticas públicas, que são formuladas precisamente em torno da condição migrante dos sujeitos a que se dirigem. A vulnerabilidade especial deste coletivo requer dos poderes públicos uma maior posição de garantia e promoção dos direitos fundamentais, obrigação que deve orientar as políticas públicas que se identificam na hora de abordar o complexo fenômeno migratório e especialmente sua integração no estado de acolhida.

Palavras-chave: *Imigração. Integração. Direitos Sociais. Controle migratorio. Imigração irregular.*

IMMIGRANTS CONTROL AND INTEGRATION PUBLIC POLICIES FROM EUROPEAN PERSPECTIVE

ABSTRACT

22

The paper analyses the policies of control of migratory flows. This control and the management of migratory flows by states have a limiting effect on the integration of foreigners in the host states. The approach adopted identifies migrants as the target subjects of certain public policies, which are formulated precisely around the migrant status of the subjects. The special vulnerability of this group requires public authorities to be a greater guarantor and promoter of fundamental rights, an obligation that should guide public policies identified when dealing with migration phenomenon and especially its integration in the state of reception.

Keywords: *Immigration. Integration. Social rights. Immigration control. Irregular immigration.*

1 PLANTEAMIENTO GENERAL

La participación en la vida de la comunidad en la que reside cualquier persona es esencial para que ésta pueda desarrollarse como ser humano. La participación cívica entraña beneficios favoreciendo

la aproximación entre la sociedad y el gobierno local; y de ella, la participación política y social de los extranjeros constituye un elemento fundamental para garantizar una auténtica integración en la nueva sociedad de acogida. El derecho de participación pública no se refiere únicamente al derecho al voto, y no debería olvidarse esta cuestión. La participación política se puede expresar de dos maneras distintas, atendiendo a los mecanismos en que los ciudadanos toman parte en la esfera pública (DURÁN, 2007). En primer lugar, a través de la participación política "directa" mediante el derecho al sufragio activo y pasivo en los procesos electorales y la actividad de los partidos políticos, íntimamente ligada con la democracia representativa. En segundo lugar, la participación política "indirecta" o participación ciudadana o cívica, que engloba el resto de derechos políticos: derecho a la reunión, asociación, sindicación y manifestación. Esta segunda modalidad, concibe la participación pública en un sentido más amplio, equivalente a intervenir en los distintos aspectos que conforman la vida en comunidad. (DE LUCAS et al., 2008).

23

La participación ciudadana ante las Administraciones públicas proporciona una progresiva adecuación del funcionamiento de las mismas terminando con el desinterés y la desmotivación de la ciudadanía, ofreciendo a los representantes herramientas para su autoevaluación y diseño de propuestas de mejora. (DURÁN MUÑOZ; MARTÍN MARTÍNEZ, 2008).

El reconocimiento de los derechos civiles a los inmigrantes ha avanzado notablemente desde una dimensión internacional con el fin de garantizar los derechos humanos, que a pesar de las diferencias entre los distintos estados han logrado un cierto grado de efectividad. A pesar de ello, el reconocimiento de los derechos sociales y, en particular, de los derechos políticos continúa dependiendo de las políticas de los Estados nacionales (GARCÍA ROCA, 2005, p. 102).

En contra de esta posición, se ha puesto de manifiesto cómo se ha ido abriendo paso una "nueva concepción de ciudadanía, según la cual ésta no es un estatus de carácter nacional conferido por el Estado a los individuos, sino un derecho transnacional de los individuos frente a los Estados que aquellos llevan consigo allá donde decidan residir" (HUNTINGTON, 2004, p. 241). Al amparo de ésta concepción se han ido introduciendo reformas legales que admiten múltiples nacionalidades, así como la firma de convenios bilaterales para efectuarla; y, el reconocimiento del derecho al voto a los extranjeros residentes y a ser elegidos en las elecciones locales, etc., que permiten la integración de muchos inmigrantes.

24

Una de las contradicciones típicas de la globalización contemporánea consiste precisamente en el hecho de que, mientras son eliminadas muchas barreras a la libre circulación de bienes y capitales, surgen nuevas fronteras destinadas a contener la libre circulación del trabajo. Curiosamente, la atención, por parte de la comunidad internacional, hacia los flujos migratorios transnacionales ha sido siempre muy escasa si la comparamos con la constante elaboración de normas y convenciones que han disciplinado el intercambio comercial internacional. La paradoja es obvia: mientras que por un lado se predica el ideal cosmopolita (FERNÁNDEZ, 2001)² enarbolando la bandera de los derechos universales, por el otro se aplica a los inmigrantes, sobre todo irregulares, una noción estricta de ciudadanía que en realidad termina por impedir la formación de

2 En términos generales, puede decirse que la idea de dignidad humana mantenida por Eusebio Fernández, está constituida por la defensa de la vida y la integridad física y moral, siendo ésta última irreconocible sin el respeto a la autonomía, la libertad, la seguridad y la igualdad y, por tanto, sin el respeto a los derechos humanos fundamentales. Desde estos parámetros, considera que la postura correcta frente al hecho del pluralismo cultural o, si se prefiere, frente a la diversidad cultural, es lo que denomina como el patriotismo cosmopolita, que significa, en lo básico, la exigencia del respeto a la dignidad humana y a la configuración de un orden político internacional democrático en donde la idea de Estado nacional y las identidades nacionales tengan cabida, siempre bajo el respeto de los derechos y la democracia.

un espacio público consecuente con aquel ideal (DE LUCAS, 2001). La mayor parte de los análisis realizados se basan en aspectos relativos al comercio de bienes y servicios, la inversión directa, y la movilidad de los flujos financieros, sin entrar a valorar una materia tan importante desde el punto de vista social y económico como el de la movilidad de las personas. Efectivamente, puede asegurarse que en la práctica las migraciones de carácter internacional son consideradas como un residuo o como un tema sin importancia dentro del proceso de globalización. Las “leyes del mercado” siguen muy presentes en la literatura sobre la migración internacional; en este sentido es elocuente el debate torno a la consideración de los flujos migratorios exclusivamente desde el punto de vista económico, en relación con la necesidad de mano de obra que tendrán los Estados precisados de mano de obra (BLANES CRISTÓBAL, 2004). Todo lo que implique beneficios económicos, ganancias exorbitantes se considerará perteneciente al proceso de globalización, pero sin importar el actor principal de la globalización, el ser humano. Con ello, el deterioro de su calidad de vida va creciendo, con lo que las desigualdades sociales, económicas y culturales se enfatizan, la pobreza aumenta y por lo tanto la movilidad poblacional se amplía y asume nuevas tendencias migratorias según su asiento geográfico y las concretas realidades nacionales y/o regionales, porque en cada ser humano está presente la idea de mejorar su calidad de vida (FERNÁNDEZ PÉREZ, 2016). En el presente estudio trataremos estas cuestiones desde las políticas migratorias de los estados que viven en profunda contradicción con el modelo social y cultural de los procesos de globalización y su afectación a las políticas públicas para la integración de los migrantes.

2 CONTROL Y GESTIÓN MIGRATORIA

2.1 Legitimidad y eficacia

El fenómeno migratorio adquirió notabilidad cuando los gobiernos fueron encontrando en él un beneficio económico y político, tanto en lo nacional como en lo internacional. Un ejemplo ilustrativo ha sido el empleo de los fondos por transferencia de remesas, el voto desde el exterior y el requerimiento del respeto de los derechos de los inmigrantes en otros países. Los esfuerzos en el plano internacional transcurren en el marco de una dicotomía que hacia el interior de los países destaca el ejercicio del derecho soberano de administrar las fronteras y proteger la seguridad del Estado. En su conjunto, son factores que han favorecido que los Estados acojan a las migraciones como uno de los argumentos prioritarios de la agenda interna.

26

Las migraciones están encuadradas por múltiples contradicciones y la globalización nos enfrenta a profundas contradicciones desconcertantes (ABAD MÁRQUEZ, 2002). En nuestros días, la libertad de circulación es la excepción. La regulación y la restricción de la libertad de tránsito es la norma. La supresión de barreras y la liberalización de flujos que son consustanciales a la globalización no se han extendido a las migraciones internacionales. Se trata de una globalización cubierta de fronteras y de barreras, una mundialización que se ha producido a pesar de éstas y no gracias a su eliminación. Si el orden migratorio anterior, el que tuvo como principal manifestación a las grandes migraciones transoceánicas, se desarrolló en gran medida en un contexto de libre circulación, el actual transcurre en un mecanismo aferrado a la restricción y al control. El del permiso de residencia es el ejemplo probablemente más sintomático de cómo la política de inmigración vive en profunda contradicción con el modelo social y cultural de los procesos de globalización, anclados

en un progresivo abatimiento del papel normativo de las fronteras nacionales (FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, 2007).

Sin duda, existe un derecho a la emigración basado en la libertad que tiene toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, tal como recoge el art. 13.2º DUDH Sólo los regímenes autoritarios niegan esa libertad. Pero frente a ese derecho a emigrar no existe, ni en la Declaración Universal ni en la legislación de países de tradición inmigratoria, como USA o Europa, una obligación recíproca de acogida. Puede hablarse en todo caso de una asimetría entre el derecho a salir de un país y la ausencia de un derecho equivalente a entrar en otro.

El impacto económico a largo plazo de la inmigración sobre la producción, la distribución de la renta, la seguridad social o la fiscalidad aún no es perceptible. Los Estados del bienestar de las sociedades receptoras se encuentran entre los principales afectados por la transformación de la sociedad debido a la realidad migratoria. Por tanto, se ven avocadas a definir el modo de incorporación de los nuevos residentes, delimitando los criterios de acceso al sistema sanitario, los servicios sociales, el sistema educativo o las políticas de vivienda. En lo que sí hay evidencia es que a corto plazo se producen efectos sobre los trabajadores nacionales menos cualificados, siendo estos efectos económicos los que dan legitimidad social a las políticas de control de entrada. No ocurre lo mismo, sin embargo, con la expulsión de los inmigrantes, ya que resulta más problemática y no cuenta con el mismo apoyo de la opinión pública. (LÓPEZ-SALA; OSO, 2015).

27

En este sentido, los gobiernos tendrán escasas probabilidades de éxito si dan luz verde a la libre circulación de capitales, productos e ideas, y al mismo tiempo intentan detener la circulación de las personas. Una política de inmigración sensata debería crear un cauce

para las migraciones en aras del interés público. En cambio, es poco probable que las prohibiciones detengan los flujos migratorios, y sólo convertirían un movimiento legal en una práctica ilegal. Es posible que el Estado no esté en condiciones de admitir a un número ilimitado de personas procedentes de fuera de sus fronteras. La importancia de estos movimientos de mano de obra está generando la aparición de toda una industria de la inmigración que proporciona servicios de logística y financiación que es utilizada por los trabajadores, especialmente, por los denominados irregulares y particularmente por aquéllos que demandan asilo político.

28

Realmente el centro del debate gira en torno a la legitimidad de los Estados para establecer barreras a la libre de circulación de las personas (GOIZUETA VÉRTIZ, 2008). La tarea del Estado, ya sea por acción o por omisión, representa un factor intensamente primordial en las distintas etapas por las que suceden los desplazamientos transfronterizos de personas. Su papel no se reduce a dirigir los flujos de personas, bien sea para alentarlos bien para intentar entorpecerlos, sino que igualmente resulta decisivo a la hora de producir y reproducir situaciones de irregularidad, al encontrarse entre sus competencias privativas la de crear la peculiar figura de los "sin papeles" o inmigrantes indocumentados. Con todo, y a pesar de esa realidad, a medida que más cuestiones demandan cada vez más soluciones de alcance general, podemos preguntarnos por la adecuación y aprendizaje real de los Estados nacionales para afrontar los distintos desafíos del presente y, en particular, por los movimientos internacionales de personas.

A dicho debate se han unido en los últimos tiempos las discusiones en torno a los impactos sociales, políticos, económicos y culturales de los flujos migratorios. La falta de una protección jurídica para los trabajadores inmigrantes señala su interés como herramienta para proteger la competitividad, cuando se ven obligados a trabajar en

entornos en que no son utilizadas condiciones dignas de trabajo. Los inmigrantes en situación irregular son especialmente vulnerables ya que el temor de captura y deportación los intimidan a sindicarse y los exponen a condiciones de trabajo peligrosas. Mientras que la demanda de trabajo en los países de destino establece esencialmente los modelos generales de la migración, los Estados de origen han adoptado diversos puntos de vista del empleo en el extranjero que van desde el liberalismo hasta la participación amplia en el proceso. La razón primordial de la intervención de los Estados y la aceptación de una política de empleo en el extranjero usualmente es esgrimir políticas de reclutamiento, asegurar que los derechos y los intereses de los trabajadores inmigrantes sean garantizados y extender los beneficios para la economía de la migración de trabajo.

Respecto a las políticas sobre migración, la globalización ha contribuido al tránsito cada vez más necesario desde el "control migratorio" a la "gestión migratoria" en un sentido amplio, ello no significa que los Estados renuncien a su jurisdicción de regular la entrada de extranjeros y establecer sus condiciones de permanencia, sino que accedan a formular políticas razonadas de admisión que observen la permanencia, el retorno, la reagrupación familiar, el tránsito fronterizo y el traslado de personas a terceros países. En la actualidad, se han generalizado las políticas de control de entradas y de flujos, o, si se prefiere, las políticas restrictivas de la entrada de inmigrantes. Los países receptores controlan y limitan la admisión de inmigrantes; algunos, además, las utilizan para escoger a los admitidos. La libre circulación es un hecho del pasado; la regla general es la inclusión de barreras y fronteras. Esta política obstruccionista puede calificarse de moderno asalto a la libertad de circulación. Las limitaciones establecidas son tantas que puede llegar a afirmarse que nuestra época es la era de la inmovilidad involuntaria.

2.2 Cooperación internacional

La cooperación entre los países de origen y de residencia de los inmigrantes es una de las soluciones más efectivas al tráfico irregular de mano de obra que se erige como uno de los grandes *negocios* de nuestra era y es una consecuencia directa de una política de rechazo legal a una inmigración que resulta necesaria para la economía de los Estados de acogida. La principal medida contra la inmigración irregular consiste en fomentar el acogimiento de medidas en origen de suerte que se reduzca al mínimo el número de personas que transiten o pretendan salir de manera ilegal. Dicho mecanismo, es sin duda el más efectivo y se aplica a través de los convenios bilaterales, apoyos conjuntos y acuerdos multilaterales. La prueba es que cada vez son más numerosos los convenios bilaterales con los países que aportan un mayor número de extranjeros al conjunto nacional. Su utilidad ha sido alta en orden a simplificar la repatriación de un gran número de inmigrantes irregulares, así como la colaboración operativa con los principales países afectados.

La cooperación debe basarse en el diálogo con los gobiernos y con los propios emigrantes y sus asociaciones, para avalar que los movimientos migratorios tienen un peso específico en las estrategias de desarrollo, económicas y sociales de los países en cuestión (*v.gr.*, promoviendo unas instituciones públicas y financieras más eficientes, programas de formación y cualificación de la mano de obra, así como la afluencia de capital extranjero a proyectos, incluidos los realizados por los emigrantes en sus países de origen). Las políticas de inmigración de los Estados miembros europeos y la propia política europea (Rodríguez Benot) han estado basadas en las siguientes premisas: primera, los poderes públicos afirman que no es necesaria más inmigración laboral y cierran la entrada legal de inmigrantes; segunda, los inmigrantes siguen entrando pero de forma irregular, y tercera, las empresas continúan empleándolos, pero aprovechándose

de su indefensión jurídica para imponerles condiciones laborales inferiores. Estas propuestas, junto con las graduales demandas de mano de obra reclamadas por algunos sectores de la producción contribuyen a la creación de una inmigración clandestina, generadora de una economía sumergida que choca con los ideales de construcción europea.

Por esa razón, las políticas que restrinjan la inmigración sólo podrán ser legítimas en la misma medida en que se complementen con la cooperación al desarrollo económico y político de los Estados de los que proceden los inmigrantes. Los motivos para restringir la inmigración han de ser muy distintos de las que habitualmente se alegan. Así, resulta plenamente incoherente limitar la entrada con criterios económicos, incluso justificarla con ellos. No podemos considerar a los extranjeros como una mercancía que se obtiene o no en función de la demanda del mercado laboral o de las necesidades de financiación de la Seguridad Social. El Estado tiene el deber de velar por las condiciones estructurales de su subsistencia.

31

Al abordar el tema de la migración es esencial adoptar el entendimiento de que los inmigrantes no son simples agentes del desarrollo, sino que son personas humanas con derechos que sus Estados de origen, tránsito y destino tienen la obligación de proteger. En un mundo en globalización la migración y el desarrollo son procesos inseparables e interdependientes (APPLEYARD, 1992). Sin embargo, la migración no puede ser un sustituto para el desarrollo y el desarrollo no es forzosamente dependiente de la migración, pero cada uno de estos dos procesos puede intervenir de modo intenso en el otro. Ambos procesos, ya sea en conjunto o independientemente, han librado un papel muy importante en el avance de la civilización humana, influyendo en el progreso de países, sociedades, economías e instituciones. Durante siglos, las migraciones han tenido una importancia esencial en el sistema de producción y el proceso de

desarrollo. Sin embargo, la migración internacional no ha sido planificada adecuadamente en la mayoría de los países, pues aunque aporte una contribución medular al desarrollo de países tanto de origen, como de destino responder a este proceso y reforzar el papel del inmigrante en la nueva sociedad son cuestiones que no se han desarrollado convenientemente. Por eso en la actualidad hay distintas formas acerca de cómo entender la relación entre la migración y el desarrollo.

32 El desarrollo es más que un simple parámetro económico incluyendo los derechos humanos. La noción de desarrollo va mucho más lejos del crecimiento económico e incluye nociones vinculadas estrechamente con el desarrollo humano, en cuyo epicentro se halla el individuo, su familia y su comunidad. En este sentido, lo que se busca es expandir las posibilidades y elecciones del individuo garantizándole el acceso a la salud, educación, condiciones decentes de vida y libertad política. Se deben abordar las deficiencias a los derechos humanos con vistas a hacer que la migración sea el resultado de una elección. Los movimientos migratorios deben desenvolverse en condiciones de igualdad y ser la consecuencia de opciones meditadas más que una opción de supervivencia. Las razones que motivan las personas a dejar su comunidad y su sustento están frecuentemente relacionadas a situaciones de violencia, exclusión económica y social, pobreza, falta de acceso al sistema de salud, alimentación y educación, oportunidades desiguales, y discriminación en razón del género. Las personas que deciden inmigrar en razón de estas carencias en el disfrute de sus derechos humanos estarán menos preparadas para enfrentar los desafíos que se les presenten en un país extranjero y estarán altamente expuestas a eventuales abusos y violaciones de sus derechos humanos. De ahí que las políticas migratorias deban tener muy en cuenta las carencias en la protección de los derechos humanos, así como los problemas que generan la falta de desarrollo

ya que estas constituyen las causas de una parte significativa del fenómeno migratorio. (CASTLES, 2004).

23. A fines del siglo XX, en efecto, el escenario demográfico en los países desarrollados se había alterado de forma sustancial. El descenso generalizado de la natalidad y el aumento en la esperanza de vida trajeron como consecuencia la disminución de la población y el envejecimiento de la misma. El resultado ha sido una dialéctica entre la necesidad de importar mano de obra ante el envejecimiento de la población, la falta de oferta nacional para desempeñar determinadas actividades laborales y un sinnúmero más de necesidades y las corrientes hostiles hacia la inmigración concretadas en una amenaza para la estabilidad y la identidad de las sociedades de los países de acogida. Dicha dialéctica evidencia como los flujos migratorios se caracterizan por una mezcla de restricciones de los legales y amnistías de los irregulares.

Por esa razón, muchos Estados son conscientes de que el fenómeno migratorio está relacionado, entre otros factores, con la falta de expectativas socioeconómicas en las zonas de origen, de ahí que se realicen esfuerzos para contribuir al desarrollo de los países de origen de los inmigrantes, utilizando los mecanismos bilaterales y multilaterales a disposición de las Partes contratantes, y fomentando la actuación de las diásporas. Por ejemplo, ello se pone de relieve, a menos desde el punto de vista de las intenciones, en algunos instrumentos bilaterales suscritos por España³, donde se apoyan las estrategias de dichos países que tengan por objetivo el aumento de las capacidades económicas de las poblaciones más vulnerables. Dentro de estas acciones figuran: "a) gestión integral de la migración,

33

3 Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho en Madrid, el 20 de marzo de 2007 (BOE, 14-II-08); Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Malí, hecho en Madrid el 23 de enero de 2007 (BOE, 4-VI-08).

a través de políticas, programas y normas jurídicas coherentes entre sí, que mejoren la gestión de los flujos migratorios y garanticen la protección de los derechos de los inmigrantes; b) servicios de información y orientación sobre canales legales de migración y riesgos de la vía irregular y, en concreto, sobre las características del país de destino en cuanto a marco legal de extranjería e inmigración, necesidades de su mercado de trabajo, y condiciones de vida y trabajo en el mismo; c) observatorios de la emigración, para el estudio de sus tendencias e impacto en sus regiones de origen; d) mecanismos adecuados de reclutamiento y de formación en origen, tales como formación ocupacional para la adaptación al puesto de trabajo y la capacitación en el idioma del país de acogida; e) servicios de protección e integración de los emigrantes en los países de tránsito y destino, así como de apoyo a las familias en los países de origen; f) mecanismos para el establecimiento de marcos adecuados de referencia en el tejido económico nacional, que faciliten la recepción de remesas y favorezcan la creación de entidades de ahorro y crédito, incluidos los microcréditos” (art. 7.3º Acuerdo entre España y Cabo Verde de 25 de marzo de 2007).

2.3 Restricciones a la inmigración

Las dificultades de control de flujos de inmigrantes han dado lugar, en efecto, a una serie de efectos perversos entre los que destacan: el desarrollo de una fuerte industria de inmigración clandestina, generadora de enormes beneficios comparables a los del narcotráfico o el tráfico de armas. El incremento del número de irregulares ante las dificultades que presenta el control de las fronteras y de las permanencias en los países de la UE, la emergencia de esta industria de inmigración, que incluye desde grandes bancos y agencia de viajes, ofrece centenares de empleos en todo el mundo, y se ha convertido en un negocio internacional. En este sentido, cuanto más restrictivas son las políticas de inmigración, mayores son los incentivos de los

traficantes debido a que su actividad crece y, por tanto, los beneficios derivados de ella. Las sociedades, supuestamente democráticas, no pueden erigirse en estados policiales para intentar controlar por todas las vías posibles los flujos migratorios ilegales.

Las políticas de inmigración laboral se distinguen de otras políticas de inmigración dirigidas a flujos migratorios que también pueden tener un impacto en los mercados de trabajo, este es el caso de los refugiados y el reagrupamiento familiar, en el sentido que no tienen objetivos humanitarios sino que emplean criterios económicos con la idea de responder a las necesidades del mercado de trabajo. La falta de un status legal hace que los inmigrantes pierdan la unidad de su estructura familiar con respeto a sus países de procedencia, ya que al no poder salir y entrar libremente alargan los períodos sin contactos con la familia. Esa realidad hay que tenerle en cuenta. Por otro lado, la obtención de una residencia permanente o la ciudadanía, tienen además de las burocráticas, implicaciones políticas, por lo que para conseguir el objetivo fundamental de los inmigrantes, trabajar en un país mejor remunerado, la condición de trabajadores temporales es la más apropiada para lograr a corto plazo sus aspiraciones. El resultado es que el *stock* neto de inmigrantes irregulares aumenta a medida que se endurecen los controles de entrada. Aun así, los gobiernos se muestran conforme con el potencial de los mecanismos de regulación para maximizar el impacto positivo de la migración laboral. Y es por ello, que muchos países de origen y de destino están desarrollando sus capacidades de ordenación para tratar la

movilidad considerando los intereses de los respectivos gobiernos, sociedades e inmigrantes. (FERNÁNDEZ ROZAS, 2002)⁴.

36 Las fronteras no sólo limitan zonas geográficas sino también demarcan distintos sistemas legales, niveles de desarrollo económico y culturas políticas. A pesar de la globalización o a la creación de organismos supraestatales de organización económica y política que implican una cierta cesión de soberanía y que han supuesto la eliminación de algunas zonas fronterizas a favor de la libre circulación de mercancías, capitales y personas, el control sobre los individuos que acceden al territorio cualquiera que sean los límites fronterizos de éste siguen realizándose por las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados. La vulneración de los límites fronterizos se comparte con otras modalidades de trasgresión como el tráfico de drogas. La clave no es, el tránsito de personas o mercancías para la sociedad receptora sino la negación o prohibición de la entrada que realiza el Estado. Los movimientos migratorios sufren cambios que los hacen cada vez menos controlables por los gobiernos y en consecuencia, más cercanos a ser percibidos como riesgos. La pieza clave de la política de migración en cualquier Estado es impedir que las políticas y los procedimientos en materia de migración afecten negativamente la seguridad nacional, tanto en términos políticos, económicos, o de cualquier otra forma. La amenaza a la soberanía no reside tanto en la inmigración, como en la falta de eficacia en la actividad gubernamental y policial de controlar el acceso al territorio.

4 Así, un estudio de la División de Población de la ONU ("Migraciones de sustitución ¿Una solución para el envejecimiento y la disminución de la población?", <http://www.onu.org>) llega a afirmar que sólo con altos flujos de inmigración podrá resolverse el fuerte descenso que se avecina en los porcentajes de población activa. Según este informe, en España deberían estar entrando ya 240.000 inmigrantes por año, para mantener una demografía equilibrada en los 50 primeros años del siglo XXI. Por todo ello, se hace necesario –escribe J.C. Fernández Rozas– “abordar la inmigración desde una perspectiva global que permita planificar el tratamiento de este fenómeno como necesario y positivo para la sociedad española, en el marco de su pertenencia a la Unión Europea y los compromisos adquiridos en este contexto” (Nota a la LO 8/2000, AEDIPr, t. II, 2002, p. 243).

Quando los Estados desarrollan políticas de inmigración restrictivas a la entrada de personas, el incumplimiento de estas prescripciones y de la normativa emanada al efecto, a través de la entrada en dichos países, implica una vulneración del ordenamiento jurídico del Estado receptor y de sus políticas públicas por incumplimiento de las reglamentaciones relativas al acceso, estancia o el régimen para la contratación laboral, independientemente del fin para el que se crucen. Dos factores son fundamentalmente relevantes en este sentido: el volumen de personas en movimiento y sus características. Así, aparece la necesidad de conciliar el derecho a circular libremente a través de las fronteras con la necesidad de proteger culturas locales, economías o medio ambiente. Esta comparación se resuelve estableciendo restricciones a los movimientos de personas.

La inmigración irregular vulnera la concepción de las fronteras de los Estados modernos y, por lo tanto, sus competencias soberanas, al quedar fuera de la fiscalización y control de las autoridades los movimientos de entrada o salida de personas que llegan con el fin de mejorar sus condiciones económicas o sociales o de solicitar la protección de los Estados de acogida (SILVEIRA, 2013). En este sentido, la entrada de forma irregular se convierte en una amenaza directa para la seguridad nacional, relacionada con la soberanía y en consecuencia con la invulnerabilidad del territorio. Esta vulneración de la legalidad, intenta ser resuelta por los gobiernos con urgencia por sus implicaciones indirectas en términos de credibilidad, legitimidad y eficacia ante los ciudadanos en el cumplimiento de sus funciones esenciales. Con todo, las posibilidades de control se reducen en la medida que aumentan los desplazamientos efectivos. Por ello, el establecimiento de políticas restrictivas no impide que los flujos migratorios sean vistos como un riesgo a la seguridad interna, el bienestar económico o la identidad nacional en vez de una posibilidad de incrementar la riqueza cultural e intelectual o un apoyo para el crecimiento industrial y económico de los países a los

que llegan (FERNÁNDEZ PÉREZ, 2013). Los cambios en las políticas de inmigración contribuyen a conocer las cuestiones de seguridad sin que pueda perturbar al desplazamiento de personas: optimando los controles previos a la entrada y los controles de entrada, limitando los desplazamientos no autorizados de personas, fundamentalmente aquellos que migran con la ayuda de redes de tráfico de personas y acrecentando la capacidad de detener y enjuiciar a los que suponen un riesgo para la seguridad. Las bases de las políticas de inmigración con el fin de aumentar la seguridad son la prevención, el enjuiciamiento y la protección.

38

La seguridad, en el sentido habitual, se refiere a la protección individual de los Estados de su territorio. El derecho de un Estado a regular medidas para proteger su seguridad es reconocido por el Derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. No obstante, cada una de estas ramas del Derecho determina procedimientos que consienten la adopción de tales medidas. Ambas reconocen la facultad del Estado para diferenciar entre los nacionales y los no nacionales en situaciones de emergencia nacional, pero siendo tales distinciones proporcionales y necesarias, y nunca discriminatorias. Los acontecimientos que rodean al 11 de septiembre han redefinido la seguridad de los Estados y la importancia de la distribución y recopilación de información global. Las nuevas medidas de seguridad y convenios tienen un impacto en la migración. A pesar de que el flujo de personas a través de las fronteras siempre ha sido supervisado con respecto a la seguridad de los Estados, el foco actual está en verificar previamente los perfiles personales y hacer más rigurosos los esfuerzos por impedir que las personas identificadas como posibles amenazas para la seguridad crucen las fronteras. Las medidas preventivas incluyen el uso de la biométrica como el reconocimiento facial, las exploraciones de iris, la reproducción de huellas digitales y la geometría de manos.

Para proteger al Estado contra posibles riesgos de salud, algunos Estados han instituido un sistema de verificaciones de salud y cuarentena en la frontera⁵. Las políticas de salud relacionadas con la inmigración necesitan ser revisadas y desarrolladas constantemente para poder responder a nuevos y complicados retos. Así, la globalización, la reaparición de enfermedades, los rápidos cambios en los patrones de migración y el avance de la tecnología constituyen retos complejos. Por tanto, las políticas de salud migratoria coordinadas con las metas de salud pública protegerán la integración con éxito de los inmigrantes.

Las sociedades democráticas no pueden convertirse en Estados policiales para intentar controlar los flujos migratorios irregulares y una prueba evidente de la incapacidad gubernamental de controlar la inmigración irregular son las amnistías concedidas por los gobiernos a la población foránea irregular que reside en su territorio. Una gestión eficiente de los flujos migratorios requiere una supervisión, y debe ir acompañada de medidas para regular los movimientos. Esto requiere medidas en todas las fases de circulación de las personas, tanto para proteger los canales legales de admisión de inmigrantes y de quienes buscan protección por razones humanitarias, como para luchar contra la inmigración irregular. A pesar de que la mundialización de las migraciones no puede ni debe explicarse como consecuencia de la globalización de la economía, no hay que olvidar que el triunfo de la misma, concebida como área primordial del plan de la modernidad,

39

5 En 1951, la Asamblea Mundial de Salud adoptó el Reglamento Sanitario Internacional, el cual se revisó en 1969 y adoptó el nombre de Reglamento de Salud Internacional. Este reglamento tiene como objetivo reducir el riesgo de la propagación internacional de enfermedades de importancia global para la salud pública. Algunos países de inmigración introdujeron valoraciones de salud a sus procesos de solicitud de inmigración con el fin de negar la entrada a personas consideradas como un riesgo para la salud pública. Uno de los muchos factores que contribuyen al campo emergente de la salud migratoria es la evidencia cada vez mayor de que los sistemas mundiales de control y vigilancia de la tuberculosis han dejado de apreciar el alcance y los patrones de la movilidad de poblaciones.

crea una perspectiva mundial que hace factible la migración en sus actuales particularidades.

3 CONSIDERACIÓN DEL EXTRANJERO EN EL “ESTADO DEL BIENESTAR”

3.1 Postura política “liberal”

40

El Estado social es por sí independiente, es una forma de organización que tiende a la búsqueda de las condiciones óptimas de vida y a facilitar su consecución y desarrollo posterior. De esta forma el que existan o no un conjunto de derechos no es causa para que exista el Estado social sino que es consecuencia de él. Igual que el Estado liberal se declaró, constitucionalmente, en un conjunto de derechos y deberes de libertad y de contenido político que beneficiaban la libertad individual, la libre formación de la voluntad y la participación en las decisiones del Estado, el Estado social ha hallado su configuración en estos derechos sociales en los que plasma su voluntad de conseguir la igualdad material de los ciudadanos y aproximarse a un amplio y difícil concepto de justicia social (PAREJO ALFONSO, 1983). Sin embargo, si bien el Estado social engloba en cierta forma al Estado del bienestar, en tanto es una de las funciones que está llamado a cumplir —como búsqueda del bienestar y de la igualdad—, no extingue aquel su contenido en dicho fin. El Estado social comprende un conjunto mayor de actuaciones, no circunscritas al bienestar ciudadano. El Estado social es un Estado que tiende a la mejora de las condiciones de los ciudadanos, pero para intentar lograrlo es preciso que su actividad se desarrolle en muy diversos y distintos ámbitos (FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, 2003). Su esfera de actuación es mucho mayor que el del Estado de bienestar, que se ciñe a la obtención de un bienestar material, más acorde con el aspecto relativo a unas ajustadas políticas sociales que mejoren las condiciones ciudadanas, mientras el Estado social integra no sólo

los aspectos sociales, sino también engloba aspectos económicos y políticos.

Los retos e implicaciones que suscita el fenómeno de la inmigración para el “Estado del bienestar” (García Cotarelo, 1988) y las consecuencias que plantea su naturaleza y su propia dinámica para el progreso de la integración social de los inmigrantes deben tenerse muy presentes (CLAVIJO; AGUIRRE, 2002)⁶. Los diferentes partidos mayoritarios en la Europa comunitaria han tenido que afrontar a partir de los años 80 el dilema de compatibilizar sus principios ideológicos con la tendencia popular, cada vez más en ascenso, en pro de limitar el acceso a los inmigrantes. Y ello afecta tanto a partidos socialistas o socialdemócratas como liberales o neoliberales. En el primero de los casos, la izquierda europea y también los sindicatos, han tenido que superar debates internos muy contradictorios para poder asumir dentro de sus postulados programáticos una limitación de los flujos migratorios, hecho que supone vulnerar sus propios principios de solidaridad, cooperación para el desarrollo, derechos civiles, la universalidad del derecho al trabajo, etc. (HOLLIFIELD, 1992).

41

Por el contrario desde una óptica “liberal”, los efectos negativos del intervencionismo estatal se dejan sentir por el hecho de que múltiples movimientos masivos de seres humanos se atraen de forma artificial como resultado del establecimiento de todo un entramado de subsidios y ventajas que son propias de las políticas redistributivas que caracterizan a los actualmente denominados “Estados de bienestar”. De acuerdo con esta opinión (HUERTA DE SOTO, 1998) resulta menester el diseño de una serie de reglas que

6 Vid. asimismo, J.C. Remotti Carbonell. La integración social de los emigrantes. Migraciones económicas masivas y derechos del hombre. Barcelona: Bosch, 2002, p. 123–153; G. Rodríguez Cabrero. La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar. Sistema, n. 190–191, p. 309–326, 2006; y F.J. Moreno Fuentes. Inmigración y Estado del bienestar en España. Política y Sociedad, v. 44, n. 2, p. 171–184.

tiendan a impedir que los flujos migratorios entren en conflicto con los principios que deben informar a cualquier sociedad liberal y que se resumen en que quienes emigran deben hacerlo a su propio riesgo y aunque se es consciente de que estas reglas no eliminarán todos los problemas que actualmente plantean los flujos migratorios, se considera que tenderán a disminuir los conflictos y a orientar el actual estado de cosas hacia aquella situación ideal que defienden todos los amantes de la libertad.

Para las opciones “liberales”:

i) En ningún caso la inmigración debe ser subsidiada por el Estado de bienestar, para evitar que esta se vea atraída por las prestaciones (educación, la sanidad, la seguridad social) que actualmente proporcionan los gobiernos de las diferentes naciones y que se financian con cargo a impuestos. Si se admite que los inmigrantes tienen derecho a recibir las prestaciones del Estado de bienestar, dichas prestaciones actuarán como un “imán insoportable” que tenderá a atraer de forma artificial a múltiples grupos de emigrantes.

ii) Las reglas que deben inspirar a los flujos migratorios consisten en exigir a los inmigrantes que en todo momento sean capaces de demostrar que poseen medios independientes de vida y que, por tanto, al poder mantenerse por sí mismos, no serán una carga para el Estado de bienestar ni para los sistemas privados de beneficencia; por eso en los Estados que practican esta ideología se obliga a que cada emigrante tenga en cada momento un ciudadano nativo que de alguna forma le avale, bien por proporcionarle trabajo o un contrato de prestación de servicios, bien por actuar como depositario de una cantidad determinada de dinero o inversiones o bien por tratarse de una institución que garantice que se va ocupar del emigrante en cuestión.

iii) Bajo ningún concepto debe proporcionarse el voto político a los inmigrantes, puesto que ello crearía todo tipo de incentivos para la demagogia política y la explotación con fines partidistas del sentir de los diferentes grupos de inmigrantes que lleguen a cada país. Una cosa es que los emigrantes se beneficien de un nuevo entorno cultural y económico y otra muy distinta el derecho de utilizar los mecanismos del voto democrático para apoyar políticas de redistribución de la renta o intervenir o modificar los procesos espontáneos de los mercados nacionales a los que lleguen. Por esa razón este principio choca con la tendencia que se está abriendo paso en la UE de reconocer en cada país el derecho de voto, al menos en las elecciones municipales, para los ciudadanos de los otros estados de la Unión. Según esta posición, solamente cuando estos residentes hayan vivido en el municipio durante un número mínimo de años y hayan adquirido un mínimo de derechos de propiedad en el mismo (en forma de inmuebles en propiedad o inversiones semejantes) estaría justificado que tuvieran derecho a ejercer los correspondientes derechos de voto.

43

iv) Deben descartarse categóricamente otras medidas como por ejemplo las cuotas a la inmigración o el sistema de subastas de derechos de inmigración por atentar directamente a los más elementales principios de una sociedad liberal.

v) Por último, la ideología “liberal” exige que todos los emigrantes deben observar en todo momento las leyes en sentido material, y particularmente el derecho penal que esté en vigor en el grupo social que les acoga.

El hecho de que la mayoría de los países receptores de migración muestren fuertes reticencias hacia la migración –reticencias que pueden sintetizarse en la mencionada expresión *wanted but not welcome* (deseados pero no bienvenidos)– comporta en esencia una

posición contraria a la integración o a la plena incorporación de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Ciertos países hacen todo lo posible, habitualmente con cierta eficacia, para impedirla; otros, de naturaleza democrática y por ello reconocedores de obligaciones morales y políticas, parecen inclinados a restringir el número de admitidos susceptibles de alcanzar la nacionalidad. La proyectada procedencia directa que propicia el discurso de la teoría “liberal”–democrática tropieza, en el marco migratorio, con impedimentos insuperables que tienden a desenmascarar todas las contradicciones propias de la coexistencia histórica, entre liberalismo y autoritarismo, que en realidad integra la auténtica esencia del capitalismo avanzado.

3.2 Planteamiento en un Estado social y democrático de Derecho

44

Frente a la posición expresada existe otra radicalmente contraria que justifica la libertad de emigración en los efectos positivos que la misma tiene. No cabe duda que la entrada de mano de obra extranjera puede causar determinados problemas económicos y sociales a corto plazo, especialmente si tenemos en cuenta que es difícil llevar a cabo, por un lado, un proceso racional en el que la mano de obra importada sea apta para cubrir las necesidades del mercado de trabajo del país de destino y, por otro, un proceso humano en el que se practiquen unas condiciones de vida dignas para las personas que se ven obligadas a emigrar debido a que las condiciones de desarrollo de sus países les imposibilitan encontrar trabajo en los mismos.

El bienestar general de los ciudadanos, la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, la eliminación de la pobreza y de cualquier otra forma de marginación o exclusión social, constituyen objetivos fundamentales de un Estado Social, para

cuya consecución se programa y aplica una acción política plural, con múltiples vertientes, en la que están implicados todos los poderes públicos. La inmigración comporta significativos gastos en asistencia social, en ayudas familiares, educación, formación, sanidad e incluso subsidios por desempleo. Sin embargo, lo que actualmente puede resultar un inconveniente para el mantenimiento del Estado del bienestar se puede convertir en un factor beneficioso a medio y largo plazo. Si los inmigrantes se quedan, se adaptan y contribuyen a mejorar los procesos productivos, el saldo será positivo. La llegada de extranjeros a un país amortigua los efectos del envejecimiento de la población (ARANGO, 2004)⁷, incrementa los índices de natalidad, mejora la tasa de empleo y estimula los procesos productivos. Los aspectos negativos son, a largo plazo, el aumento de los gastos en pensiones y en subsidio de desempleo.

El fenómeno migratorio ha supuesto un importante condicionamiento para las distintas políticas sociales ya que la venida de inmigrantes ha requerido el crecimiento y la adaptación de los distintos sistemas de protección (educación, salud, servicios sociales, vivienda,) y ha ayudado a la financiación del Estado de bienestar (especialmente de la Seguridad Social), a la vez que hacía plantear se el debate sobre la distribución de unos recursos sociales escasos y sobre el reconocimiento de los derechos sociales de los inmigrantes. A medio plazo, cabe plantearse si la progresiva diversidad étnica que introduce la inmigración no puede llegar a perturbar a la legitimación del

45

7 Las proyecciones realizadas por la Comisión Europea, ONU, Banco Mundial, INE en España, coinciden en destacar el problema demográfico en la zona, debido a la baja fecundidad, el progresivo envejecimiento de la población, y la consecuente reducción de la mano de obra. Las migraciones contribuyen al rejuvenecimiento de la sociedad de acogida, por los efectos de la selectividad de la edad los inmigrantes en edad activa, elevan la fecundidad, y siempre, por definición, incrementan el tamaño de la población. Las mujeres inmigrantes ofrecen una notable contribución al cuidado de las personas ancianas. Los flujos continuados de extranjeros en edad activa alivian la presión sobre el sistema de pensiones, aportan –vía cotizaciones sociales y consumo–, más de lo que consumen –vía prestaciones sociales y sanitarias.

Estado de bienestar en Europa. De otra parte, las políticas sociales son una pieza sustancial de una política migratoria que no elimine la integración social de la población inmigrante (CHECA; CHECA; ARJONA, 2004). La capacidad de control destinada a la inmigración (control de fronteras, control interno, regularidad, naturalizaciones, [...]) y la lógica de la integración (acceso al empleo, a la ciudadanía social, a la participación en la comunidad) demuestran una articulación compleja, no exenta de contradicciones, cuyas claves no han sido adecuadamente estudiadas. Puede afirmarse así, que los movimientos migratorios favorecen al equilibrio de los sistemas de retiro y fiscales, y dudosamente se podrá imaginar un futuro para los sistemas de pensiones de jubilación de la envejecida Europa que no cuente con los inmigrantes.

46

Más allá de las restricciones incompatibles al libre movimiento de las personas con los principios liberales, los resultados prácticos del fenómeno migratorio son definitivamente positivos. En orden a la productividad, en la que el grado de integración de los inmigrantes juega un papel importante, los Gobiernos recaudan más renta de la población más productiva y si bien a corto plazo, la productividad de los nacionales es superior a la de los inmigrantes, porque acostumbran a estar más cualificados y porque los extranjeros necesitan más tiempo para contabilizar sus conocimientos, a largo plazo las dos poblaciones convergen en productividad. La diversidad de conocimientos de trabajadores que provienen de otras culturas incrementa la inversión en investigación y desarrollo, además de suponer un buen complemento para el mercado laboral. En la medida en que la inmigración contribuya a llenar los huecos que dejan los trabajadores nacionales, la migración puede ser un mecanismo de ajuste en los países de recepción, pero también puede operar como un factor que neutralice la elevación de los salarios y permita elevar los excedentes del capital; estas circunstancias, hacen que los trabajadores nacionales opongan resistencia a la inmigración

masiva. Empero, los significativos beneficios de la inmigración se consideran obvios, tanto para los países generadores como para los receptores, ya que permite a millones de personas trabajar en situaciones de mayor productividad, generando mejores ingresos –que luego repatrían parcialmente por medio de las remesas–, lo que ayuda a mejorar la realidad de esos países, reduciendo la pobreza y mejorando la situación media de sus ciudadanos (ABAD MÁRQUEZ, 2005). Efectivamente, una gran parte de las ganancias de un inmigrante es enviada de regreso a su país de origen, que pueden ser transferidas como remesas oficiales a través de canales bancarios oficiales y, por lo tanto, registradas en las estadísticas del país, o mediante remesas no oficiales (a menudo conocidas como informales) que son enviadas a través de sistemas privados de envíos de dinero, de amigos y parientes o llevadas a casa por los propios inmigrantes⁸.

4 POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

47

4.1 Claves en presencia

La palabra integración viene siendo esgrimida desde un punto de vista preponderantemente “culturalista”, donde se destaca la armonía entre distintas culturas. El concepto se encuentra, también, sometido a determinadas connotaciones, que recalcan el carácter de personas y colectivos tradicionalmente marginados por la sociedad (AZURMENDI INCHAUSTI, 2003)⁹. En ocasiones, es esgrimido en determinadas políticas y prácticas ciertamente no muy integradoras

⁸ Las remesas de los inmigrantes son una importante fuente de cambio de divisas, que posibilita el financiamiento de importaciones esenciales o el pago de la deuda externa del país. Según el Banco Mundial, en 2001, las remesas de los trabajadores en países en desarrollo ascendieron a más de 72.300 millones de dólares EE.UU., superando la Ayuda Pública para el Desarrollo (APD), la deuda privada y los flujos de acciones. La OIT estima que mundialmente la cuantía de las remesas que pasan a través de vías informales es equivalente a las que pasan a través de las vías oficiales.

⁹ El autor se pregunta acerca de cuál es la mejor manera de integrar socialmente a los inmigrantes en el sistema democrático.

(LÓPEZ SALA, 2005). La política de integración de inmigrantes es una de las acciones más dificultosas de realizar ya que afecta a los nacionales en el eje de sus valores primordiales: la identidad nacional y el respeto de los derechos del hombre. Como ha puesto de manifiesto S. Sánchez Lorenzo,

[...] la integración de los inmigrantes no es un mero objeto de análisis científico coyuntural. La inmigración constituye una de las preocupaciones esenciales de los ciudadanos europeos; entre los españoles –junto a la situación económica, el desempleo y el terrorismo– es tema esencial de preocupación social, análisis político y tratamiento en los medios de comunicación. Esta atención social tiene efectos positivos indudables, pues permite dar prioridad a las políticas de integración en la agenda política; pero también presenta matices negativos, por cuanto no siempre los medios de comunicación ni los partidos políticos gestionan con el debido rigor la realidad, generando una deformación del fenómeno de la inmigración, muchas veces no respaldada por expertos y científicos. La indefectible asociación entre inmigración y delincuencia, desmentida como regla por los estudios antropológicos y sociológicos, puede ser un buen ejemplo de falseamiento de la realidad, como la creencia infundada de que la mayoría de los extranjeros que acceden a territorio español lo hacen a bordo de una embarcación. (SÁNCHEZ LORENZO).

48

Los retos e implicaciones que suscita el fenómeno de la inmigración para el “Estado del bienestar” y las consecuencias que plantea su naturaleza y su propia dinámica para el progreso de la integración social de los inmigrantes deben tenerse muy presentes (CLAVIJO; AGUIRRE, 2002). La integración no se persigue con el concurso de un mecanismo basado en el recelo que se realiza de todo extranjero extracomunitario y menesteroso, sujeto de sospecha y, por ello, se sostiene la consecuencia natural de que la discriminación en el trato, la no equiparación en derechos, está justificada. En este contexto

cualquier diferencia cultural es sospechosa de incompatibilidad con los derechos humanos. Lo cierto es que la mayor parte de las violaciones de derechos las sufren los inmigrantes, y no al revés, aunque sean tan cotidianas que resulten invisibles hasta que se produce el inexorable problema social. (SIFRE; MARTÍNEZ, 1999).

19. Las claves de la integración son eminentemente jurídicas y tienen que ver con la igualdad y la seguridad. Es decir, con la igualdad ante la ley, igualdad de trato, y también con la igualdad en el acceso al poder y a la riqueza, y la seguridad de su aplicación. Frente a ello se incita la discrecionalidad llegando incluso a la arbitrariedad de la Administración, entendida como el margen de maniobra que tiene el órgano administrativo para adoptar una decisión entre dos o más variantes, ya sean éstas parcialmente regladas o libradas a la decisión más o menos discrecional del agente público (incluso con fórmulas que incluyan conceptos jurídicos indeterminados). No en vano si la Administración debe satisfacer los intereses generales, la opción por una de las soluciones que pueden estar contenidas en una norma no puede ser indiferente al Derecho (ALONSO MAS, 1998)¹⁰. Se desvanece, así, el examen de los actos de la Administración respecto a derechos de los inmigrantes, se descompone el régimen de silencio administrativo, se prescinde del requisito de motivación de los actos de la administración, justamente de aquellos más decisivamente limitadores de derechos, como lo muestra el régimen de denegación de visados, etc.

49

Enfrentados a la fuerte progresión del paro, gran parte de los Estados democráticos realizaron, desde mediados de los años setenta, continuados ajustes de sus legislaciones. Muchas de las modificaciones realizadas de los últimos treinta años han sido presentadas por las diferentes opciones políticas, como una superación de la política

¹⁰ Cf. M.J. Alonso Mas. La solución justa en las resoluciones administrativas. Valencia: Tirant lo Blach, 1998. p. 25.

precedente, lo que no resulta en modo alguno de recibo. Por el contrario, la alternativa esencial: “más controles”, por un lado y “más derechos”, por el otro, nunca se ha neutralizado por completo, sino que se conforma como un mecanismo complejo, olvidando sus consecuencias negativas tanto en el ámbito del control como en el relativo a la extensión de derechos agrandando la confusión y la desconfianza de los ciudadanos.

4.2 Fases del proceso de inserción

La integración debe ser considerada como un proceso de inserción de inmigrantes en una sociedad diferente cuyo resultado será una gradación social no basada en el origen, raza, etnia o religión de las poblaciones integrantes, cuyo fin será un sentimiento de pertenencia a la comunidad que se trate. Así, la integración es el mecanismo de inserción de los inmigrantes en la sociedad en las mismas condiciones, derechos y deberes que los nacionales a través del cual pueden llegar a participar activamente en la sociedad receptora, formando parte de la vida social, económica y cultural, sin que pueda afectar a su cultura de origen. (TORRES, 2002).

50

La integración se lleva a efecto a través de un proceso de inserción en fases sucesivas en la sociedad de destino, que se construye de forma dinámica y no estática (Dassetto, 1990). Dicho proceso está constituido por tres fases progresivas e interrelacionadas entre sí, en cada una de ellas se encuentran una serie de factores que favorecen o, en su defecto, dificultan la inserción:

i) La primera, de carácter iniciático, está constituida por la llegada al lugar de destino y las causas derivadas de la migración. Se encuentra caracterizada, singularmente, por la situación de irregularidad y las dificultades que se generan de esta situación: trabajo irregular, pérdida de los grupos de pertenencia y referencia, dificultades de adaptación a un nuevo contexto medio ambiental, desconocimiento

del idioma, desinformación sobre los procedimientos que articulan la vida cotidiana, etc.

ii) La segunda, está caracterizada por las dificultades de los procedimientos de reagrupación familiar (QUIRÓS FONTS, 2008), los inconvenientes de inserción a través del trabajo, de acceso a los servicios básicos, así como la adaptación al contexto medio-ambiental, relacionada con conocer las normas básicas de funcionamiento de la sociedad de destino: aprendizaje del idioma, conocimiento de las normas culturales, derechos laborales, así como nuevos aprendizajes referidos a los mecanismos de participación y de asociación, etc.

iii) La tercera contempla el establecimiento permanente, o la decisión de retorno al país de destino. Este período se encuentra determinado por las singularidades propias de cada inmigrante en particular. La existencia de redes y relaciones en el lugar de destino y origen inciden directamente en la decisión de quedarse de forma permanente, o bien la decisión de volver a su país de origen.

51

Es necesario delimitar el concepto de integración del que se parte para que el impulso otorgado a las políticas públicas y el esfuerzo de la sociedad en su conjunto puedan ser ventajosos.

i) Desde el punto de vista de la UE (AZURMENDI INCHAUSTI, 2005) los "Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la UE" (2004), aprobados por el Consejo de la UE y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004, son un excelente referente en el que se predica la integración como "un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros", para continuar aseverando que "la integración implica el respeto de los valores básicos de la UE". Esta enunciación engloba tres ideas fundamentales: en primer lugar, que la integración, es un proceso social dinámico, alargado en el

tiempo, que tiene que ser constantemente reproducido y renovado; en segundo lugar, que la integración necesita un esfuerzo mutuo o “bidireccional” de acomodación a la nueva realidad¹¹, tanto por la población inmigrante, como por la sociedad receptora; y en tercer lugar, que el escenario donde ha de producirse este esfuerzo debe quedar encuadrado dentro de los valores básicos de la UE.

52 ii) Desde la perspectiva española, el art. 1 Constitución española (CE) define dicho marco, al señalar que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Esta norma debe interpretarse en relación con lo dispuesto por el art. 10.1º CE, conforme al cual “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”; y con el art. 10.2º CE que establece que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la DUDH y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España”. Estos son los elementos que conforman el marco de valores y normas básicas dentro del cual debe enunciarse ese proceso de recíproco acomodo que es la integración. Los poderes públicos no pueden ocultar el hecho de que la integración de los inmigrantes es un compromiso de todos: de las administraciones,

11 Un “proceso bidireccional, de adaptación mutua” que requiere la participación activa de todos los ciudadanos, inmigrantes y autóctonos, así como de las instituciones del país de acogida, y que busca la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades. “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo” de 3 de junio de 2003. COM 336, p. 19, 2003. Disponible em: <http://eur-LOEx.europa.eu/LOExUriServ/LOExUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:ES: PDF>].

de la sociedad receptora en su conjunto y especialmente de la sociedad civil organizada y de los inmigrantes, que deben intentar integrarse en igualdad con la población nativa en su nueva sociedad. Esta labor se encuentra señalada en el art. 9.2º CE, cuando señala que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

5 CONCLUSIONES FINALES

El marco global de una política de inmigración incluye dos funciones esenciales. De un lado, el examen del contenido de sus diversos apartados el control de flujos, la integración y la naturalización. De otro lado, la revisión del proceso de construcción de la estrategia seguida al efecto y una evaluación de las medidas y los instrumentos políticos y administrativos utilizados. Un análisis de este tipo debe tomar en consideración los objetivos e intereses de dicha política, los actores implicados en ella, así como sus capacidades de intervención. En la actualidad puede haber políticas más o menos restrictivas hacia la llegada de inmigrantes, pero los países receptores de inmigración en su conjunto han aceptado que una parte invariable de sus políticas públicas, es decir, de sus respuestas ante los movimientos migratorios de personas, sea el control y la integración. Por eso, es preciso reflexionar en torno a las ventajas de contar con una política integral pues identificar los componentes esenciales de una política migratoria es esencial para el desarrollo de una estrategia de gestión de los flujos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. No obstante, puede adelantarse que la disparidad entre el número de entradas que desean los países receptores y el número de llegadas impiden hablar al menos de un rotundo éxito en términos de políticas públicas.

Es importante que la política y la legislación migratoria se apoyen en estructuras administrativas adecuadas para su implementación. Por lo general una serie de órganos gubernamentales están involucrados en la gestión migratoria, con actividades que van desde el desarrollo y administración de la ley y la política con respecto a la admisión, residencia y ciudadanía de los no nacionales, hasta la prestación de servicios a los inmigrantes dentro del país, por ejemplo, seguridad social, salud, educación y vivienda. Una revisión de las estructuras migratorias en todo el mundo revela que existe una diversidad de esquemas administrativos para abordar la migración. Entre los aspectos determinantes clave de estos esquemas se encuentran la naturaleza y magnitud de la inmigración en el país y la prioridad que le den las Administraciones.

REFERENCIAS

- 54 ABAD MÁRQUEZ, L.V. Contradicciones de la globalización: Migraciones y convivencia interétnica tras el 11 de septiembre. **Migraciones, Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones**, n. 11, 2002.
- ABAD MÁRQUEZ, L.V. Impacto de la migración y las remesas en el desarrollo. **Migraciones, Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones**, n. 18, p. 105–148, 2005.
- ALONSO MAS, M.J. **La solución justa en las resoluciones administrativas**. Valencia: Tirant lo Blach, 1998. p. 25.
- APPLEYARD, R. International Migration and Development: an unresolved relationship. **International Migration**, v. 30, n. 3, p. 251-266, 1992.
- ARANGO, J. Inmigración, cambio demográfico y cambio social. **Revista de Economía**, n. 185, p. 31–44, 2004.
- AZURMENDI INCHAUSTI, M. Los derechos y la integración de los inmigrantes en Europa. **Estudios de Derecho Judicial**, n. 81. Hacia un derecho unitario europeo en materia de extranjería. E. Ortega Martin (Dir.). Madrid: CGPJ, 2005. p. 101–111.

- AZURMENDI INCHAUSTI, M. **Todos somos nosotros: etnicidad y multiculturalismo.** Madrid: Taurus, 2003.
- BLANES CRISTÓBAL, J.V. El nexo entre la inmigración y el comercio en España. **Información Comercial Española**, n. 814, p. 39–53, 2004.
- CASTLES, S. Por qué fracasan las políticas migratorias. **Migraciones, Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones**, n.15, p. 147-184, 2004.
- CHECA, F.; CHECA J.C.; ARJONA, A. **Inmigración y derechos humanos: la integración como participación social.** Barcelona: Icaria, 2004.
- CLAVIJO C.; AGUIRRE, M. Políticas sociales y Estado del bienestar en España. **Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones**, [S.l.]. Informe 2002. Madrid, 2002.
- DASSETTO, F. Pour une théorie des cycles migratoires. **Immigrations et nouveaux pluralismes: une confrontation de sociétés.** Bruselas: De Boeck, 1990. p. 11–39.
- DE LUCAS, J. et al.. **Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes.** Bilbao: Fundación BBVA, 2008.
- DE LUCAS., J. Pactos de Estado, contrato social y pacto ciudadano. El pacto ciudadano en torno a la inmigración. In: SOLA, N. Fernández; GARCÍA, M. Calvo (Eds.). **Inmigración y derechos.** Zaragoza: Mira Editores, 2001. p. 42 ss.
- DURÁN MUÑOZ, M. et al. **La participación política de los extranjeros: estado de la cuestión.** Documento de trabajo JP2007/01. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces, 2007.
- DURÁN MUÑOZ, R. ; MARTÍN MARTÍNEZ, M.M.. **La integración política de los inmigrantes.** La vía del sufragio. Granada: Comares, 2008.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.A. La denegación de los permisos de trabajo y residencia y la imposición de la sanción de expulsión en mérito a informe gubernativo basado en antecedentes no penales del extranjero: violación del derecho a la presunción de inocencia. **La Ley**, n. 4, p. 1435–1439, 2007.

FERNÁNDEZ ROZAS J.C. Nota a la LO 8/2000. **AEDIPr**, t. II, p. 243, 2002.

FERNÁNDEZ, E. Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita. **Cuadernos Bartolomé de las Casas**, n. 21, 2001. Madrid: Dykinson.

FERNÁNDEZ–MIRANDA CAMPOAMOR, A. El Estado social. **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 69, v. 23, p. 140, 2003.

FERNÁNDEZ PÉREZ, A. Estado del bienestar y contradicciones en la ordenación de los flujos migratorios. In: BERNÁNDEZ, Santiago Torres (Coord.). **El derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI**: obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, 2013. p.791-824.

FERNÁNDEZ PÉREZ, A. Problemática en torno a los movimientos migratorios en el contexto de la globalización. **Praxis sociológica**, n. 20, p. 147-166, 2016. (Ejemplar dedicado a: La pobreza).

GARCÍA COTARELO, R. Proceso histórico del bienestar social: la consolidación del Estado de bienestar. **Documentación Social**, n. 71, p. 17–33, 1988.

GARCÍA ROCA, J. La titularidad constitucional e internacional de los derechos fundamentales de los extranjeros y las modulaciones legales a sus contenidos. In: II JORNADAS HISPANO— ITALIANAS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL. **Problemas Constitucionales de la inmigración**: una visión desde Italia y España. Valencia, 2005. p. 71–108, esp. 102.

GOIZUETA VÉRTIZ, J. La entrada y salida del territorio nacional: algunas reflexiones sobre la titularidad y el régimen del ejercicio del derecho. In: RUIZ– GALLEGOS, M. Balado (Coord.). **Inmigración, Estado y Derecho**: perspectivas desde el siglo XXI. Barcelona: Bosch, 2008. p. 443–462.

HOLLIFIELD, J. **Immigrants, Markets and States**. Cambridge (Mass.): Cambridge University Press, 1992. p. 4 ss.

HUERTA DE SOTO, R. A Libertarian Theory of Free Immigration. **Journal of Libertarian Studies**, v. XIII, n. 2, p. 187–197, 1998.

HUNTINGTON, S.P. *¿Quiénes somos?* Barcelona, 2004. p. 241.

LÓPEZ SALA, A. **Inmigrantes y Estados:** La respuesta política a la cuestión migratoria, Barcelona: Anthropos, 2005.

LÓPEZ-SALA, A y OSO, L. Inmigración en tiempos de crisis: dinámicas de movilidad emergentes y nuevos impactos sociales. **Migraciones, Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones**, n. 37, p. 9-27, 2015.

MORENO FUENTES, F.J. Inmigración y Estado del bienestar en España. **Política y Sociedad**, v. 44, n. 2, p. 171–184, 2007.

PAREJO ALFONSO, L. **Estado social y Administración Pública.** Los postulados constitucionales de la reforma administrativa. Madrid: Civitas, 1983. p. 29–34.

QUIRÓS FONS A. **La familia del extranjero:** regímenes de reagrupación e integración. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. 542 pp.

REMOTTI CARBONELL, J.C. La integración social de los emigrantes. **Migraciones económicas masivas y derechos del hombre.** Barcelona: Bosch, 2002. p. 123–153.

RODRÍGUEZ BENOT, A.. **Nuevas estrategias para una política de inmigración solidaria.** In: JIMÉNEZ, M.J.; FRANCO, R. (Coords.). Obra Homenaje Al Profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez. Sevilla: Mergablum, 2003. p. 109 ss. Cap. 3.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar. **Sistema**, n. 190–191, p. 309–326, 2006.

SÁNCHEZ LORENZO, S. Perfiles de la integración del extranjero. In: LORENZO, Sixto Sánchez (Coord.). **La integración de los extranjeros:** un análisis transversal desde Andalucía. Barcelona, 2009. p. 31-64, esp. p.33.

SIFRE I MARTÍNEZ J.A.R. y otros. **Migraciones e integración social en la diferencia:** inmigrantes para el desarrollo. Valencia: Nau Llibres, 1999.

SILVEIRA, H. Inmigración y derecho: la institucionalización de un sistema dual de ciudadanía. **Revista Direito em Debate**, v. 12, n. 18-19, 2013.

TORRES, F. La integración de los inmigrantes y algunos desafíos que nos plantea. In: DE LUCAS, J.; TORRES, F. (Coords.).

Ana Fernández Pérez

Inmigrantes. ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y malas respuestas. Madrid: Talasa, 2002. p. 9.

Recebido em 25/11/2017

Aprovado em 20/12/2017