UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

DEPARTAMENTO DE HISTORIA MEDIEVAL, MODERNA Y CONTEMPORÁNEA

PROGRAMA DE DOCTORADO: PASADO Y PRESENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS



VNiVERSiDAD D SALAMANCA

TESIS DOCTORAL

Inmigración y diversidad cultural en España. Un análisis histórico desde la perspectiva de los derechos humanos

PEDRO GARRIDO RODRÍGUEZ

Directora: Mª. Esther Martínez Quinteiro

SALAMANCA, 2011

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

DEPARTAMENTO DE HISTORIA MEDIEVAL,
MODERNA Y CONTEMPORÁNEA

PROGRAMA DE DOCTORADO:
PASADO Y PRESENTE
DE LOS DERECHOS HUMANOS

TESIS DOCTORAL

Inmigración y diversidad cultural en España. Un análisis histórico desde la perspectiva de los derechos humanos

PEDRO GARRIDO RODRÍGUEZ

Directora: Mª. Esther Martínez Quinteiro

SALAMANCA, 2011

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS ..... pág. 9

INTRODUCCIÓN ..... pág. 11

CAPÍTULO PRIMERO

LA CUESTIÓN MIGRATORIA Y EL DISCURSO INTERNACIONAL SOBRE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL ..... pág. 23

A. CONTEXTUALIZACIÓN: LA CUESTIÓN MIGRATORIA ..... pág. 25

1. CONCEPTO E IMPLICACIONES DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS ..... pág. 25

2. TEORÍAS EXPLICATIVAS DE LAS MIGRACIONES ..... pág. 32

2.1. EL ENFOQUE NEOCLÁSICO ..... pág. 32

2.2. NUEVAS TEORÍAS ADAPTADAS A LA NUEVA REALIDAD MIGRATORIA ..... pág. 34

3. TIPOLOGÍAS DE LAS MIGRACIONES ..... pág. 39
3.1. TIPOLOGÍAS PLURIDIMENSIONALES ..... pág. 40
3.2. TIPOLOGÍAS UNIDIMENSIONALES ..... pág. 42
4. LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN LA HISTORIA ..... pág. 45
4.1. LA REVOLUCIÓN NEOLÍTICA ..... pág. 45
4.2. EDAD ANTIGUA ..... pág. 46
4.3. EDAD MEDIA ..... pág. 47
4.4. EDAD MODERNA ..... pág. 49
4.5. EDAD CONTEMPORÁNEA ..... pág. 52
4.5.1. LAS MIGRACIONES EN EL PERIODO 1850-1973 ..... pág. 52
4.5.2. LAS MIGRACIONES CONTEMPORÁNEAS. DESDE 1973 HASTA LA ACTUALIDAD ..... pág. 58

B. EL DISCURSO INTERNACIONAL SOBRE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL ..... pág. 63
1. EL DISCURSO NORMATIVO MIGRATORIO INTERNACIONAL ..... pág. 64
1.1. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (1948) ..... pág. 64
1.2. CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (1951) ..... pág. 73
1.3. CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL (1965) ..... pág. 79
1.4. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (1966) ..... pág. 82
1.5. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1966) ..... pág. 87
1.6 CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (1979) ..... pág. 92
1.7. CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (1984) ..... pág. 95
1.8. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989) ..... pág. 100

1.9. CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIARES (1990) ..... pág. 103
2. EL DISCURSO NORMATIVO MIGRATORIO EUROPEO ..... pág. 111
2.1. DERECHO ORIGINARIO ..... pág. 114
2.1.1. TRATADO DE LISBOA ..... pág. 114
2.2. DERECHO DERIVADO: REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS ..... pág. 120
2.2.1. DIRECTIVA DEL RETORNO ..... pág. 120
2.2.2. DIRECTIVA SOBRE LAS SANCIONES A EMPLEADORES DE EXTRANJEROS EN SITUACIÓN IRREGULAR ..... pág. 123
2.2.3. DIRECTIVA DE LA TARJETA AZUL ..... pág. 125
2.2.4. PROPUESTA DE DIRECTIVA DE PERMISO ÚNICO DE RESIDENCIA Y TRABAJO ..... pág. 126
2.3. CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE ..... pág. 127
2.4. PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO ..... pág. 131
2.5. BALANCE GENERAL DEL DERECHO MIGRATORIO EUROPEO ..... pág. 139

CAPÍTULO SEGUNDO

INMIGRACIÓN EN ESPAÑA ..... pág. 141

1. LAS MIGRACIONES EN ESPAÑA ..... pág. 143
2. EL DISCURSO NORMATIVO MIGRATORIO ESPAÑOL ..... pág. 149
2.1. LA PRIMERA LEY DE EXTRANJERÍA: LO 7/1985 ..... pág. 150
2.2. LA LEY ORGÁNICA 4/2000 ..... pág. 153
2.3. LA LEY ORGÁNICA 8/2000 ..... pág. 161
2.4. LA LEY ORGÁNICA 11/2003 ..... pág. 165
2.5. LA LEY ORGÁNICA 14/2003 ..... pág. 169
2.6. LA LEY ORGÁNICA 2/2009 ..... pág. 173

CAPÍTULO TERCERO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INMIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD CULTURAL EN ESPAÑA

pág. 203

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN Y DE DIVERSIDAD CULTURAL EN LA UNIÓN EUROPEA pág. 205
1.1. PROGRAMA DE TAMPERE (1999-2004) pág. 207
1.1.1. BALANCE DEL PROGRAMA DE TAMPERE pág. 208
1.2. PROGRAMA DE LA HAYA (2005-2009) pág. 212
1.2.1. PRIORIDADES DEL PROGRAMA DE LA HAYA pág. 213
1.2.2. PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES DEL PROGRAMA DE LA HAYA pág. 218
1.2.3. POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN EUROPEA pág. 226
1.2.4. BALANCE DEL PROGRAMA DE LA HAYA pág. 230
1.3. PROGRAMA DE ESTOCOLMO (2010-2014) pág. 233
1.3.1. PRIORIDADES DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UE pág. 234
1.3.2. POLÍTICA MIGRATORIA DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO pág. 236
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL EN ESPAÑA pág. 239
MULTICULTURALISMO pág. 240
INTERCULTURALIDAD pág. 241
CULTURA E INDIVIDUO pág. 242
2.1. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES SOBRE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL DE ALCANCE ESTATAL pág. 243
2.1.1. PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES (PISI) (1994) pág. 243
2.1.2. PROGRAMA GLOBAL DE REGULACIÓN Y COORDINACIÓN DE EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN (GRECO) (2001-2004) pág. 246

2.2. PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN (PECI) (2007-2010) ..... pág. 249
2.2.1. PREMISAS INICIALES ..... pág. 258
2.2.2. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES ..... pág. 260
2.2.3. OBJETIVOS GENERALES ..... pág. 262
2.2.4. ÁREAS DE ACTUACIÓN ..... pág. 263
2.2.4.1. ACOGIDA ..... pág. 263
2.2.4.2. EDUCACIÓN ..... pág. 268
2.2.4.3. EMPLEO ..... pág. 278
2.2.4.4. VIVIENDA ..... pág. 284
2.2.4.5. SERVICIOS SOCIALES ..... pág. 291
2.2.4.6. SALUD ..... pág. 297
2.2.4.7. INFANCIA Y JUVENTUD ..... pág. 304
2.2.4.8. IGUALDAD DE TRATO ..... pág. 309
2.2.4.9. MUJER ..... pág. 314
2.2.4.10. PARTICIPACIÓN ..... pág. 323
2.2.4.11. SENSIBILIZACIÓN ..... pág. 328
2.2.4.12. CODESARROLLO ..... pág. 337
2.2.5. BALANCE DEL PECI ..... pág. 344

CAPÍTULO CUARTO

TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN MIGRATORIA Y SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL EN LA PRENSA DURANTE EL BIENIO 2008-2009 ..... pág. 351

1. CARACTERÍSTICAS DEL TRATAMIENTO MEDIÁTICO DE LA INMIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD CULTURAL ..... pág. 353
1.1. REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DEL DISCURSO REIVINDICATIVO ..... pág. 355
1.2. REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DEL DISCURSO COMPROMETIDO ..... pág. 359

1.3. REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DEL DISCURSO DISCRIMINATORIO ..... pág. 361
1.3.1 REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DEL COLECTIVO INMIGRANTE: LOS INMIGRANTES LATINOAMERICANOS ..... pág. 363
1.3.2. REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DEL COLECTIVO INMIGRANTE: LOS INMIGRANTES ÁRABES ..... pág. 366
1.4. PROPUESTAS DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL TRATAMIENTO MEDIÁTICO DE LA INMIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD CULTURAL ..... pág. 372
2. ANÁLISIS EDITORIAL DE LOS MEDIOS ELEGIDOS PARA LA INVESTIGACIÓN ..... pág. 379
2.1. ANÁLISIS EDITORIAL DE EL PAÍS ..... pág. 383
2.2. ANÁLISIS EDITORIAL DE EL MUNDO ..... pág. 388
3. ANÁLISIS CUALITATIVO DE PRENSA ..... pág. 392
3.1. ANÁLISIS CUALITATIVO DE PRENSA: RECEPCIÓN DE LA INMIGRACIÓN ..... pág. 392
3.1.1. ANÁLISIS DEL DISCURSO REACTIVO ..... pág. 393
3.1.2. ANÁLISIS DEL DISCURSO PROACTIVO ..... pág. 407
3.2. ANÁLISIS CUALITATIVO DE PRENSA: INMIGRACIÓN Y TRABAJO ..... pág. 424
3.2.1. ANÁLISIS DEL DISCURSO REACTIVO ..... pág. 425
3.2.2. ANÁLISIS DEL DISCURSO PROACTIVO ..... pág. 432
3.3. ANÁLISIS CUALITATIVO DE PRENSA: INMIGRACIÓN Y EDUCACIÓN ..... pág. 442
3.3.1. ANÁLISIS DEL DISCURSO REACTIVO ..... pág. 443
3.3.2. ANÁLISIS DEL DISCURSO PROACTIVO ..... pág. 453
3.4. ANÁLISIS CUALITATIVO DE PRENSA: INMIGRACIÓN, DIVERSIDAD CULTURAL Y DERECHO A LA CULTURA ..... pág. 463
3.4.1. ANÁLISIS DEL DISCURSO REACTIVO ..... pág. 463
3.4.2. ANÁLISIS DEL DISCURSO PROACTIVO ..... pág. 475

CONCLUSIONES ..... pág. 503

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES ..... pág. 529

ANEXOS ..... pág. 581

AGRADECIMIENTOS

Antes de dar comienzo al *corpus* de este trabajo quiero agradecer su colaboración a todas aquellas personas que han hecho posible realizarlo. Sus aportaciones coinciden, en muchos casos con las fuentes teóricas o de motivación que han inspirado esta tesis doctoral.

En primer lugar, mi gratitud hacia mi directora, Mª Esther Martínez Quinteiro. No sólo me ha proporcionado orientación, material y consejos. También ha velado para que el entusiasmo no decayese en los momentos difíciles y sin su disponibilidad, su tiempo, su atención, su preocupación y su exigencia por mi trabajo, no hubiera podido culminarlo.

Además, expreso mi agradecimiento a aquellos que se pusieron a mi disposición para colaborar en la investigación, compartieron conmigo cursos, seminarios y congresos y me facilitaron contactos y referencias.

Igualmente, a mis compañeros del programa de doctorado *Pasado y Presente de los Derechos Humanos* de la Universidad de Salamanca, con los que he compartido propósitos, ideas, conversaciones, aprendizajes y amistad.

También mi reconocimiento para mis compañeros y amigos del Colegio Maestro Ávila (Salamanca), que me han alentado a seguir compaginando mi dedicación a las clases con la investigación.

Asimismo, a tantos amigos, que me han mostrado su apoyo, ofreciendo ayuda y disculpando mis obligadas ausencias, más frecuentes de lo que hubiese querido.

Por último y en especial, a mi abuela Gloria, que siempre está, a mis padres Pedro y Sina y a mi hermana María. Con ellos he compartido sobremesas en las que se hablaba de plazos, contenidos y, en algún momento, también de agotamiento. Sin su apoyo constante, su aliento, su ilusión y su compromiso, este proyecto académico y personal no hubiera sido posible.

A todos ellos, gracias.

INTRODUCCIÓN

La llegada creciente de inmigrantes plantea a nuestra sociedad desafíos nuevos. A la vez que los mismos, especialmente aquellos cuya situación es regular, reportan a España beneficios indiscutibles, enfrentan a ésta con una mayor heterogeneidad. Los que llegan, provistos de contratos de trabajo o, en el peor de los casos, en inhumanas condiciones y sin documentación en regla, proceden de países diferentes y pertenecen a culturas o etnias diversas, a veces muy distantes en valores y costumbres de los del país receptor. Aunque en los últimos tiempos se ha ido extendiendo la aceptación de que la multiculturalidad es lo normal en un mundo crecientemente globalizado y la diversidad comienza a ser percibida por sectores sociales cada vez más amplios como riqueza añadida, la experiencia indica que la coexistencia en un mismo espacio de culturas muy dispares puede producir, a la vez que beneficios, conflictos cuya deseable resolución pacífica exige imaginación, voluntad y esfuerzo de todas las partes.

Para que en una sociedad exista verdadera convivencia entre culturas, es necesaria la presencia de valores de tolerancia y respeto. Para la consecución de este objetivo, es ineludible el desarrollo de políticas públicas responsables y solventes, con especial incidencia en las sociales y educativas, habida cuenta de que la educación es una herramienta imprescindible para la adquisición de estos valores[1].

Por otro lado, la presencia de un número creciente de menores de edad producida por las políticas de reunificación familiar de los inmigrantes, el puro crecimiento demográfico de los legal o irregularmente establecidos o la llegada en frágiles embarcaciones o arrastrados por las mafias de niños y niñas, obligan a un planteamiento responsable de las políticas a seguir con los menores recién llegados o con los hijos e hijas de los establecidos en el país, a los que es obligado moral y jurídicamente reconocer su derecho a la educación y su derecho a la cultura.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, a cuya luz deben ser leídas las normas relativas a los derechos fundamentales de la persona de nuestra Constitución, según reza el artículo 10.2 de la misma, establece en su artículo

1 Touriñán López, J. M. (2008): *Educación en valores. Educación Intercultural y Formación para la Convivencia Pacífica*. Netbiblo. La Coruña. Pp. 11-12.

26.2 que la educación: *favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos*.

El respeto al pluralismo cultural, dimanante del respeto a la dignidad de la persona, exige la adaptación del sistema educativo a la creciente diversidad de los educandos, su atención, al tiempo, a la preservación de la cultura del país de recepción y a la de las culturas de las que proceden los inmigrantes, lo que obliga a delicados equilibrios en muchos casos. El derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos ha de compatibilizarse con el derecho de los niños a recibir una educación congruente tanto con los derechos subjetivos de la persona, parte nuclear del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como con los derechos colectivos asumidos por aquél, derechos incorporados a nuestro país por la Constitución y los Tratados y Convenios Internacionales firmados por él.

La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural manifiesta en sus Orientaciones Principales la necesidad de: *alentar, a través de la educación, una toma de conciencia del valor positivo de la diversidad cultural y mejorar, a este efecto, tanto la formulación de los programas escolares como la formación de los docentes*.

Es necesario resaltar que este "valor positivo de la diversidad cultural" es un proceso bidireccional que se basa en la tolerancia mutua, en la búsqueda de un compromiso por las dos partes. Al equilibrio de la comunidad pluralista sólo se llega mediante el procedimiento de adquirir y conceder, tanto por parte del inmigrante que llega como por parte del país que lo acoge.

Lo que nos proponemos es un análisis a fondo de las aportaciones, los desafíos, las interacciones o, en su caso, de los conflictos generados en la sociedad por la presencia de inmigrantes y españoles y de la idoneidad y suficiencia o carencias de las políticas articuladas para resolverlos, a la luz de la doctrina y el derecho positivo de los Derechos Humanos y en particular de las potenciales o efectivas colisiones del derecho a la cultura o de la culturas y el resto de los Derechos Humanos.

El crecimiento de las migraciones en los últimos años acentúa la ineludibilidad de afrontar la cuestión de la diversidad cultural de la manera más rápida y más armónica posible. El Discurso Internacional de los Derechos Humanos desarrolla un papel decisivo como referente internacional en la resolución de esta problemática.

Actualmente abundan las publicaciones, libros y foros de discusión sobre los nuevos retos a los que se enfrenta la sociedad española ante la afluencia de personas extranjeras de diversas nacionalidades y culturas, que a su vez implica la entrada de alumnos inmigrantes o nacidos de las familias inmigrantes a nuestro sistema educativo, germen de la futura sociedad. No faltan quienes ofrecen previsiones a corto o medio plazo del desarrollo de esta problemática o quienes, desde diferentes enfoques y especialidades, hacen propuestas para su correcto afrontamiento.

Es de señalar que tales trabajos son a menudo de carácter sociológico, pedagógico, antropológico o jurídico, pero faltan análisis realizados desde la perspectiva histórica, especialmente apta para medir la incidencia del espacio, el tiempo, el cambio y los condicionantes específicos o particulares del fenómeno migratorio. Entendemos que la aplicación de un método histórico de interacción de variables puede introducir nuevos elementos analíticos de la realidad referida y contribuir a su prospectiva.

Con esta investigación, nos proponemos realizar fundamentalmente las siguientes aportaciones:

1. Contribuir a aportar mayor claridad al fenómeno de la inmigración en España, dentro del marco del contexto europeo, y en particular a sus repercusiones en el ámbito sociocultural.

2. Analizar la legislación y las políticas públicas diseñadas hasta el momento para gestionar la creciente inmigración y la diversidad cultural que de ella se deriva en nuestro país.

3. Introducir un punto de vista integrador, sustentado en los Derechos Humanos, que permita comprender mejor las antinomias de la actual situación sociocultural existente en torno al fenómeno de la inmigración, tratando de valorar todas las variables que intervienen en él y sus complejas interacciones.

4. Estudiar las diferentes propuestas sociales, culturales y educativas ofrecidas y buscar planteamientos de equilibrio orientados a lograr una pluralidad cultural que articule el derecho de la cultura del país de acogida y el derecho a la cultura del inmigrante, dentro de un marco de respeto mutuo y de preservación de los Derechos Humanos.

5. Realizar un análisis del discurso de la prensa española en relación con el fenómeno de la inmigración y sus diversas implicaciones, en cuanto cuarto poder con indudables referencias en la praxis política, haciendo especial hincapié en aquella etapa en que los periódicos, convocados por las fuerzas políticas, fueron, además de fuente de información, actores políticos al servicio de la legitimación de las políticas migratorias del poder o de prácticas de erosión al Gobierno.

HIPÓTESIS DE PARTIDA

La presente investigación cuenta desde su inicio con dos hipótesis de partida:

1) Mientras que el discurso político oficial, y en concreto el del Gobierno de España, manifestado a través de sus declaraciones y normas de actuación, recoge las aportaciones de la inmigración, aboga por una sociedad multicultural y reconoce a la interculturalidad y a la educación intercultural un enorme potencial para armonizarla, la legislación y las políticas públicas españolas sobre diversidad cultural e integración social desarrolladas no alcanzan el grado de implicación y compromiso con los derechos de los inmigrantes que el Discurso Internacional de los Derechos Humanos establece al respecto y que es requerido de manera especial en el contexto actual, en el que esta cuestión adquiere una dimensión creciente.

2) El discurso periodístico, fuertemente influenciado por el político, en torno a esta problemática es ambivalente, ya que no renuncia de manera oficial a la legitimidad ética que socialmente confiere el apoyo a la inmigración y al modelo de integración y gestión de la diversidad cultural basado en la interculturalidad, pero, al mismo tiempo, junto a la reproducción ocasional de discursos favorables, traslada veladamente a la sociedad una imagen negativa del inmigrante o se pone al servicio del poder.

FUENTES

Las fuentes empleadas a lo largo de la presente investigación son diversas. Éstas son las principales:

- **Estadísticas**: fundamentalmente las proporcionadas por: ONU, UNESCO, ACNUR, Unión Europea, Gobierno de España, INE, CIS, Eurobarómetro, medios de comunicación, etc.

- **Fuentes normativas**: textos normativos, jurisprudencia, tratados internacionales, etc.

- **Declaraciones, Recomendaciones, Resoluciones, Informes, etc.,** de: ONU, UNESCO, ACNUR, Unión Europea, Gobierno de España.

- **Actas**: Diarios de Sesiones de las Cortes Generales de España.

- **Prensa**: periódicos El Mundo y El País.

Asimismo, a los fines antes mencionados, se han investigado los fondos de:

- Informes y fondos de la ONU.
- Informes y fondos de la UNESCO.
- Informes y fondos de ACNUR.
- Informes y fondos de la UE.
- Publicaciones y fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Publicaciones y fondos del Ministerio de Educación y Ciencia.
- Publicaciones y fondos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Instituto Nacional de Estadística de España.
- Biblioteca Nacional de Madrid.
- Hemeroteca de la Villa de Madrid y Hemeroteca Nacional de Madrid.
- Hemerotecas y bibliotecas salmantinas de la Red de Bibliotecas de la Universidad de Salamanca y de la Universidad Pontificia de Salamanca.

METODOLOGÍA

En cuanto al aspecto metodológico, puesto que el trabajo desarrollado se realiza fundamentalmente a partir de la revisión de la bibliografía existente, estadísticas, textos jurídicos, textos políticos, actas, publicaciones diversas y periódicos, se requiere la utilización de distintas metodologías:

Análisis de fuentes estadísticas

Una primera aproximación al fenómeno migratorio y sus implicaciones socioculturales parte del establecimiento de la entidad material de los grupos objeto de estudio. Para ello, nos hemos apoyado en primer lugar en las fuentes estadísticas disponibles para su medición. Hemos tratado de valorar la interacción de las principales variables implicadas en el objeto de nuestra investigación, combinándolas con datos estadísticos convenientemente depurados y sopesados.

Análisis de las leyes y políticas públicas sobre inmigración y diversidad cultural.

Se ha realizado un análisis histórico de la legislación internacional, así como las políticas públicas, en materia de migraciones y diversidad cultural contrastado con la aplicación que se ha hecho de ellas en España. A este fin, han sido empleadas como fuentes las declaraciones, convenciones, protocolos facultativos, recomendaciones y otros textos normativos y políticos de la ONU y UNESCO, Comisión y Consejo de la Unión Europea y las diferentes instituciones del Estado de España. Se ha puesto en práctica la metodología del análisis normativo descriptivo con el objeto de clarificar el contenido de los textos normativos manejados, y el análisis normativo funcional, buscando la finalidad última de los mismos. En el caso de las políticas públicas, se ha empleado como método igualmente el análisis descriptivo y funcional. Se centra también este análisis en la perspectiva que sigue del análisis de discurso.

Análisis del discurso

Son numerosos y muy variados los discursos (incluidos el jurídico o el político como uno más) sostenidos por los diferentes colectivos implicados o enfrentados a

la inmigración y sus implicaciones para la sociedad. Con objeto de estudiarlos, se ha empleado la metodología de análisis del discurso aplicable a publicaciones, periódicos, elaboraciones de grupos, entidades e individuos. Sin detallar exhaustivamente la metodología del análisis del discurso en toda su complejidad, adelantamos que se ha tomado de la misma lo más preciso para el caso que nos ocupa, remitiéndonos a los trabajos clásicos de Foucault, o a los de especialistas contemporáneos como M. Stubbs, J. Lozano, C. Peña Marín, G. Abril, J. Martín-Barbero, Van Dijk, J. M. Nieto García, etc.

Para identificar y comprender los significados de un discurso de dicho género, éste ha de entenderse, además de como narración, como, en su caso, un instrumento de consenso, de poder o de lucha por el poder, en el que es preciso deslindar sin equívocos significantes literales y significados construidos y negociados socialmente, explícitos o subyacentes, por tanto variables. Hemos de procurar la identificación del emisor/es, su contexto, incluida su posición social, determinantes de la praxis discursiva, su ideología e intereses, sus estrategias y el/los receptor/es buscados y obtenidos, así como aquello que comparten los implicados para comunicarse en un tiempo y contexto (que, por su trascendencia, habrá que determinar cuidadosamente): las pretensiones y las estrategias discursivas (indirectas, ironías, ambigüedades, prudencia en el modo de expresar algo, omisiones, silencios u ocultación deliberada de información o de las afirmaciones, eufemismos) sus referentes (conceptos, marcos, estereotipos y categorizaciones, herramientas culturales o esquemas interpretativos adquiridos socialmente) y lo que desea, espera o teme el emisor de aquellos a los que apela y con los que inevitablemente interactúa (condicionando a sus interlocutores y al tiempo condicionado por ellos), las implicaciones o sobreentendidos del habla, los presupuestos previos e inferencias retrospectivas o proyectivas del intérprete o destinatario, la perlocución en los receptores (entendida como la diferencia o concomitancia del impacto pretendido y el obtenido en ellos por un discurso) con detección de "ruidos" (interferencias distorsionantes), o malentendidos, y establecimiento de consecuencias, etc.

Análisis de prensa

Es obvio que los medios de comunicación poseen una enorme influencia en la percepción de la realidad sociocultural y de las políticas de un país por parte de la opinión pública. Pretendemos investigar en qué medida la prensa se limita a informar o hace uso de formas de alteración de dicha realidad en distintos grados, con diferente

trascendencia y si detrás de tal alteración, si se diera, existe, en su caso, algún interés concreto, valorando sus efectos en los receptores.

Por ello es fundamental analizar el tratamiento que se le da en la prensa a los diferentes discursos existentes en torno a la inmigración, la diversidad de culturas, la educación de los inmigrantes, aplicando a su estudio los métodos de análisis de prensa cualitativo (sustancialmente, el análisis del discurso descrito anteriormente) y valorando el tipo de tratamiento que reciben las noticias relacionadas con los derechos de los inmigrantes y muy especialmente lo relacionado con la diversidad cultural. En este sentido, tomaremos como referencia las obras de autores como Laurence Bardin y su teoría sobre el análisis de contenido en los medios, Van Dijk y sus aportaciones al análisis crítico del discurso mediático, así como otros autores destacados en el análisis del discurso de los medios, como Rodríguez de las Heras, Ramonet y, más orientados hacia el área del tratamiento informativo de la inmigración, también nos servirán de referente las obras de Bañón Hernández, Zapata-Barrero o Lario Bastida.

A tal fin seleccionaremos y compararemos los contenidos de los dos periódicos nacionales de mayor tirada representativos de líneas ideológicas o sensibilidades políticas distintas: El Mundo y El País.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se estructura en cuatro capítulos. El primer capítulo nos ofrece una visión global de las migraciones y sus múltiples variables. Se subdivide en dos bloques. En el primer bloque "Conceptualización", se busca profundizar en el concepto de migración, sus causas, sus tipos y sus implicaciones a lo largo de la historia. El bloque se estructura a este fin en cuatro puntos: el primero está referido al concepto y las implicaciones de los movimientos migratorios. En él, se busca ofrecer un concepto claro de las migraciones y una visión de conjunto que integre las diversas variables que intervienen en ellas. En el segundo punto, se analizan las principales teorías explicativas de las migraciones, desde el enfoque neoclásico hasta los paradigmas más actuales. El tercero corresponde al análisis de las tipologías de las migraciones. Aquí se tratan las principales propuestas para una clasificación de los movimientos migratorios, tanto las tipologías pluridimensionales, que incluyen múltiples variables con afán de ofrecer una clasificación lo más totalizadora posible, como las tipologías unidimensionales, que

centran el criterio de clasificación en una única variable. En cuarto y último lugar, se ofrece un somero análisis de la historia de las migraciones internacionales, en el que se abarcan con mayor profundidad las migraciones en los últimos decenios, al ser en este periodo cuando las migraciones han tomado la dimensión actual y al centrarse en ellos el tema de la presente investigación.

El segundo bloque del primer capítulo "El discurso internacional sobre inmigración y diversidad cultural" consiste en un análisis descriptivo y funcional del discurso normativo internacional y europeo en materia de migraciones. El objetivo que se pretende conseguir con ello es emplear el análisis descriptivo para narrar y clarificar los elementos más sustanciales del contenido de los textos tratados y hacer uso del análisis funcional para identificar la finalidad última, el objeto, el para qué, de los mismos. Todo ello se sustenta también sobre la metodología del análisis del discurso. Se analiza en primer lugar el discurso normativo internacional, tratando de ofrecer una visión global de su desarrollo y trayectoria desde la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y pasando por las Convenciones y acuerdos internacionales con mayor relación e influencia en el ámbito de las migraciones. En segundo lugar, se analiza el discurso normativo europeo de migraciones. Se intenta dar igualmente una visión global de su desarrollo, con especial atención a los progresos producidos desde la creación el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Congreso de Tampere de 1999. Para ello, se atiende tanto al derecho originario, correspondiente al marco constitucional de la UE, como al derecho derivado, con los Reglamentos y Directivas de mayor influencia en el terreno de las migraciones.

Tanto en el análisis de la legislación como en el de las políticas públicas en materia de inmigración y diversidad cultural de España y de Europa, que es su principal referente, si bien se abarca extensamente el proceso de creación y desarrollo de las mismas hasta la actualidad, se han tratado con mayor profundidad los años 2005-2009. La principal motivación para ello, además del interés por ofrecer un análisis novedoso y actual, es que se trata del periodo en el que las migraciones han experimentado los cambios más significativos, que han motivado a su vez importantes modificaciones en los planteamientos ante los movimientos migratorios y en las respuestas normativas y políticas dadas a la inmigración tanto en el marco de nuestro país como en el de la Unión Europea.

El segundo capítulo se refiere al discurso normativo español en materia de migraciones. Parte de una breve contextualización para ofrecer, de igual modo que en el capítulo anterior, un análisis descriptivo y funcional del discurso normativo español en materia de extranjería. Un proceso legislativo relativamente reciente en el que los dos grandes partidos, PP y PSOE, han dejado su impronta a lo largo de sus sucesivas alternancias en el poder, desde la formulación de la primera Ley Orgánica dispuesta al efecto, con el Gobierno socialista de Felipe González en 1985, la llamada *Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*, pasando posteriormente en 2000 por la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, con sus sucesivas Reformas en 2000 y 2003: 8/2000, 11/2003 y 14/2003, durante el mandato popular de José María Aznar, hasta llegar, con un Ejecutivo nuevamente socialista encabezado por Rodríguez Zapatero, a la cuarta y última Reforma hasta el momento, la *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, en diciembre de 2009.

En el tercer capítulo, se analiza la planificación de las políticas públicas para la gestión de la inmigración y la diversidad cultural desarrolladas en España y en el entorno europeo, contrastándolas con su ejecución en la práctica. Se emplea igualmente la metodología del análisis descriptivo y funcional y el análisis del discurso en los dos ámbitos. Se analizan en primer lugar las políticas públicas llevadas a cabo en Europa, que son particularmente activas desde la formulación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia dentro del marco del Congreso Europeo de Tampere en 1999. Se ha prestado una atención especial a las políticas que recogen medidas de integración de los inmigrantes, entre las que destacan los sucesivos programas plurianuales: Programa de Tampere (1999-2004), Programa de La Haya (2005-2009) y el actual Programa de Estocolmo (2010-2014). En cuanto a la segunda parte del capítulo, ésta se ocupa de las políticas de gestión de la inmigración y la diversidad cultural en España. Se ofrece un recorrido por las políticas diseñadas para ocuparse de la inmigración y de la integración de los inmigrantes en España desde los primeros intentos por crear una herramienta de integración de alcance nacional lo más global y operativa posible, hasta el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010), que sirve como marco de referencia a nivel estatal para las políticas de integración a desarrollar en todo el conjunto de las Administraciones Públicas, cuya participación activa es uno de los puntos de partida del propio Plan. También se pone de manifiesto que el Plan Estratégico posee un alcan-

ce integral al incluir áreas de intervención heterogéneas y de gran calado, que propone a la implicación y la interacción de todos agentes sociales, como se hace bien patente a lo largo de todo su desarrollo, y que cuenta con un presupuesto considerable del que a su vez ya el propio Plan prescribe la distribución de las partidas entre sus diferentes áreas de intervención, asignando al efecto un 42% a educación y recogiendo partidas importante para otras áreas cruciales como son la acogida con el 23% y el empleo con un 11%. El cotejo de lo programado en el Plan con la praxis de sus diversas áreas de intervención, muestra que se han logrado importantes progresos que deberán tener continuidad en el futuro, pero evidencia también que la práctica no siempre responde a lo planificado y existen numerosas y sustanciales carencias cuya solución exigirá gran determinación, trabajo e imaginación, así como voluntad política y social, durante los próximos años.

En el cuarto capítulo, se ha estudiado la prensa, empleando para ello la metodología del análisis del discurso con el fin de diseccionar el tratamiento periodístico de la inmigración y la diversidad cultural. Se han analizado en primer lugar los planteamientos acerca de la cuestión que gozan de mayor prevalencia dentro del ámbito mediático. Posteriormente se ha elaborado un análisis editorial de los dos medios elegidos para el estudio, El Mundo y El País, como diarios de referencia de la prensa española. En último lugar, se ha procedido a la selección y el análisis cualitativo de las noticias sobre inmigración y diversidad cultural publicadas en ambos diarios. Aunque también se han intercalado determinadas noticias procedentes de la publicación impresa, la muestra se ha tomado de la edición digital. Ello se debe a la mayor disponibilidad de esta última como fuente y a la enorme difusión de las ediciones digitales de ambos medios. Este análisis trata de abarcar en la mayor medida posible las variables implicadas en el tema de la investigación. Con este fin, se ha dividido en las siguientes partes: recepción de la inmigración, inmigración y trabajo, inmigración y educación y, por último, inmigración, diversidad cultural y derecho a la cultura. La selección y el análisis cualitativo de las noticias se han centrado, especial, aunque no exclusivamente, en los años 2008 y 2009, años en que la variable económica, fuertemente marcada por la situación de crisis, ha irrumpido con fuerza y ha originado una sustancial modificación de los planteamientos del Gobierno en materia de migraciones. De este modo, se ha pretendido centrar el análisis periodístico en un periodo que además de ser actual coincide justamente con el momento en el que se produce una transformación, un cambio, en los planes y en el discurso político del Gobierno en torno a la cuestión migratoria, lo que

se ha manifestado significativamente en algunas de las realizaciones legislativas y políticas que son analizadas en los capítulos precedentes. En este sentido, se ha considerado altamente ilustrativo y enriquecedor el análisis de la cobertura periodística de estas cuestiones, centrando la atención justamente en el momento en que se produce esta mutación, que por otra parte no sólo ha tenido lugar en el campo de las migraciones, sino que también se ha experimentado en otros ámbitos de la política social.

CAPÍTULO 1

LA CUESTIÓN MIGRATORIA Y EL DISCURSO INTERNACIONAL SOBRE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL

A. CONTEXTUALIZACIÓN: LA CUESTIÓN MIGRATORIA

Con esta primera parte del capítulo se pretende precisamente clarificar el concepto de migración y sus diversas implicaciones en sentido amplio, así como contextualizar el fenómeno inmigratorio en el ámbito de España y de Europa. Para ello, se ha estructurado en cuatro puntos: 1º) el concepto y las implicaciones de los movimientos migratorios, donde se trata de concretar el significado del término migración y analizar las cuestiones afectadas en mayor medida por los movimientos migratorios, 2º) las teorías explicativas de las migraciones, apartado en el que se intenta dar respuesta al porqué de los movimientos migratorios, asunto mucho más complejo e inagotado de lo que pudiera parecer a primera vista, 3º) las tipologías de las migraciones, en donde se hace un breve estado de la cuestión de las principales clasificaciones de los movimientos migratorios, y, por último, 4º) los movimientos migratorios en la Historia, un somero análisis de la historia de las migraciones internacionales, con especial incidencia en los últimos decenios, por ser en ellos cuando las migraciones han adquirido la mayor dimensión e importancia de la Edad Contemporánea en nuestro país a todos los niveles.

Con estos puntos, se busca contextualizar el fenómeno migratorio, cuestión verdaderamente fundamental a la hora de abordar el estudio de la diversidad cultural y que, por su complejidad y sus enormes implicaciones, resulta imprescindible dejar debidamente matizada.

1. CONCEPTO E IMPLICACIONES DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

Son muchas y diversas las definiciones propuestas para describir los movimientos migratorios, existentes desde siempre. El asunto ha sido tratado en numerosas ocasiones y sin embargo no podemos afirmar que exista un concepto totalmente clarificador y generalmente aceptado entre los estudiosos de la materia[2]. La mayoría de los inves-

2 Para un estudio en profundidad del concepto de migraciones, véanse Blanco, Cristina (2000): *Las*

tigadores especializados en las migraciones[3] justifican esta carencia en el carácter pluridimensional del objeto de estudio, analizado desde múltiples enfoques y disciplinas en aspectos distintos. Hay también autores que denuncian un exceso de confianza por parte de los investigadores en la univocidad de un término de uso común que consideran que no necesita más aclaraciones[4].

Según la definición de los investigadores de las migraciones Malgesini y Giménez, los movimientos migratorios son: *Desplazamientos masivos de población, de una región a otra o de uno o varios países a otro u otros*[5].

Sin embargo, siguiendo el criterio de Cristina Blanco, cabría proponer dos objeciones a esta definición[6]. La primera se refiere al volumen de los movimientos migratorios. Si nos atenemos al concepto dado, sólo son movimientos migratorios los desplazamientos masivos. Si para que exista una migración es preciso que ésta sea masiva, cabe preguntarse entonces cómo habría que llamar al desplazamiento de una sola familia –o incluso una sola persona- de un lugar a otro. La segunda consideración es la referida al tiempo. Esta definición no establece la obligatoriedad de permanecer en el lugar de destino durante un periodo determinado. De esta manera, un viaje turístico, por ejemplo, ¿podría considerarse una migración? Parece claro que si no se establece una delimitación temporal, se corre el riesgo de identificar dentro de las migraciones procesos que, aunque impliquen movimiento de población, no tienen nada que ver con aquéllas[7].

La definición de la UNESCO es más precisa en este último aspecto de la temporalidad de la migración. Según la institución de la ONU, las migraciones son: *Despla-*

migraciones contemporáneas. Alianza. Madrid. pp. 14-26; Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Catarata. Madrid. Pp. 281-289; Herrera Carassou, Roberto (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Siglo XXI. Méjico D.F. Pp. 19-35.

3 En este sentido, véase: Lacomba, Joan (2001): "Teorías y prácticas de la inmigración. De los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios". En revista: *Scripta Nova*. Nº 94.

4 Herrera Carassou, Roberto (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Siglo XXI. Méjico D.F. P. 19. Herrera Carassou realiza también en las páginas siguientes un interesante estudio de las principales dificultades del estudio conceptual de las migraciones, entre las que se encuentran la ambigüedad del término y su compleja delimitación significativa.

5 Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Catarata. Madrid. P. 281.

6 Blanco, Cristina. (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Alianza. Madrid. Op. Cit. Pp. 14-26.

7 La cuestión de la delimitación temporal de las migraciones continúa siendo objeto de divergencia. Muestra de ello es la falta de acuerdo a nivel internacional en la duración que debe tener una estancia en un país extranjero para que un desplazamiento pase a considerarse migración.

zamientos de la población de una delimitación geográfica a otra por un espacio de tiempo considerable o indefinido[8].

La definición matiza, en efecto, un poco más la cuestión de la temporalidad al subrayar que el tiempo de permanencia en el lugar de destino tiene que ser "considerable o indefinido". Sin embargo, aún continúa presentando ciertas limitaciones. Cristina Blanco critica la ambigüedad de la definición en dos sentidos: en primer lugar, la referencia temporal, dado que la acotación "un periodo de tiempo considerable" no especifica la duración mínima que debe tener el movimiento para que sea considerado migratorio. En segundo lugar, la referencia espacial, ya que tampoco se puntualiza cuál es la delimitación geográfica que se debe establecer para que se trate de una migración[9].

Es interesante la conceptualización de Jackson[10], que fija tres requisitos, de índole espacial, temporal y social, que un movimiento poblacional ha de tener para que se le pueda definir como migratorio. Desde un punto de vista espacial, el movimiento ha de ser entre dos delimitaciones geográficas significativas, como por ejemplo los municipios, las regiones, las provincias, las comunidades autónomas, los países o los marcos geográficos supranacionales. En el plano temporal, el movimiento tiene que ser duradero, es decir, un movimiento esporádico no se consideraría migración. En el aspecto social, el movimiento ha de conllevar un cambio del entorno significativo, tanto física como socialmente. Esta conceptualización de Jackson, aunque plantea aún exigencias que se prestan a la libre interpretación, consigue delimitar mucho más la cuestión.

A pesar de las controversias existentes, existen una serie de conceptos relacionados con las migraciones que gozan de una aceptación ampliamente generalizada entre los investigadores de las diferentes perspectivas que atienden a este objeto de estudio. Herrera Carassou ofrece una muy interesante relación de términos que sirven de base conceptual para el estudio de las migraciones[11]:

> *1. La migración que tiene lugar de un área de origen (salida) a una de destino (llegada) y a un grupo de inmigrantes con un origen y un destino común se le llama "corriente migratoria".*

8 En: Bernat, J. S. y Gimeno, C. (Eds.) (2006): *Migración e interculturalidad: de lo global a lo local*. Universitat Jaume I. Castelló de la Plana. Pp. 57.

9 Blanco, Cristina. (2000): *Las migraciones contemporáneas.* Alianza. Madrid. Op. Cit. Pp. 14-26.

10 Jackson, J. A. (1986): *Migration*. Londres. Longman.

11 Herrera Carassou, R. (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Siglo XXI. Méjico D.F. Pp. 29-31.

2. El término "migración bruta" se refiere al total de inmigrantes y emigrantes de una región. Si el análisis es restringido a dos regiones conectadas por una corriente migratoria, el volumen total de las corrientes y la contracorriente es llamada "intercambio bruto" entre dos áreas y la diferencia entre las dos se llama "corriente neta" o "intercambio neto". Si el estudio es limitado a una sola unidad, el movimiento total afectando a su población (tanto de inmigración como de emigración), es conocido como "migración bruta" o "volumen de migración" mientras que la diferencia entre las dos corrientes será denominada como "migración neta" o "saldo migratorio" pudiendo ser éstos negativos o positivos.

3. Mediante la comparación entre "migración neta" y migración bruta" se llega a tener la "eficacia" o "eficiencia" de la migración que ha tenido lugar.

4. Si la investigación concierne a la residencia de los migrantes por un tiempo específico, este lapso puede definirse como "intervalo migratorio".

5. ¿Cuál debe ser la menor duración de la estancia para que pueda diferenciarse una migración de una visita temporal? Con respecto a las migraciones internacionales, la recomendación de las Naciones Unidas (y la práctica de un buen número de países) es definir la permanencia de un año o más en el lugar de destino como migración, mientras que una visita implica una estancia durante un periodo más corto.

6. Algunos investigadores distinguen entre migrantes (aquéllos que se trasladan entre unidades políticas) y móviles (aquéllos que lo hacen dentro de las mismas); de esta manera en cualquier momento la población total de una región podrá dividirse entre en migrantes y no migrantes, o móviles y no móviles. Esta última clasificación establece la llamada "calidad móvil" de la población.

7. Si el interés se centra en la dirección del movimiento, la distinción entre migrantes y no migrantes es de general aceptación interdisciplinaria tanto para las migraciones internas como para las externas que también reciben el nombre de intranacionales o internacionales.

8. Específicamente dentro de las migraciones internacionales, la Comisión de Población y Estadística de las Naciones Unidas ha adoptado algunas definiciones uniformes basadas en la duración del movimiento dependiendo de si éste se efectúa con la intención de ejercer una ocupación o no. De esta forma se designa con el nombre de "inmigrante permanente" a las personas (que no sean refugiados o miembros de población es transferidas) que entran en un país con la intención de permanecer en él durante más de un año, y con el nombre de "inmigrantes temporales" a las personas que se internan por un periodo más breve con el propósito de ejercer una ocupación por un periodo de tiempo determinado. Análogamente se dan definiciones para los emigrantes.

9. Un "sistema migratorio" alude a una corriente que se ha establecido históricamente y que, por lo tanto, se localiza y repite con regularidad.
10. Las migraciones pueden establecer "redes", entendidas éstas como el entramado de elementos facilitantes del proceso migratorio tanto en la sociedad emisora como en la receptora. Esta misma mecánica se conoce también como "migración en cadena", aunque la primera definición permite un análisis de mayores implicaciones.

Por su parte, Cristina Blanco[12] ofrece una panorámica bastante completa de las implicaciones de las migraciones. Establece como marco de referencia cuatro dimensiones fundamentales de los movimientos migratorios: demográfica, económica, social e identitaria y cultural. Luego identifica los tres agentes implicados ineludiblemente en las migraciones: la sociedad emisora, la sociedad receptora y el propio migrante. Por último, ilustra las repercusiones de las migraciones poniendo en relación ambas coordenadas, esto es, las repercusiones que tienen las migraciones para los tres agentes en el ámbito de cada una de las cuatro dimensiones establecidas como fundamentales.

Según este planteamiento, si nos centramos en la dimensión demográfica, los efectos para el agente emisor serían: el alivio de la presión demográfica; el envejecimiento de la población –no conviene olvidar que las migraciones más voluminosas son las laborales, protagonizadas mayoritariamente por gente joven-, y en el caso de éxodo rural, puede provocar también la despoblación rural. Un ejemplo de todo ello es la España de la posguerra. Para el agente receptor, puede suponer: una compensación de la carencia de población, como ocurrió en países europeos, principalmente Alemania y Francia, en los años 50 y 60 que tuvieron en la inmigración la fuente de mano de obra requerida por la industria en desarrollo del momento[13]; un rejuvenecimiento de la población, al llegar jóvenes como fuerza de trabajo; la creación de guetos o lugares de concentración de inmigrantes segregados del resto de la población y a veces en condiciones de hacinamiento, generalmente en las grandes ciudades, lo cual provoca a la larga conflictos sociales que pueden desencadenar situaciones dramáticas, como los disturbios vividos en Francia en 2005[14]. Para los propios migrantes, es frecuente que

12 Blanco, Cristina. (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Alianza. Madrid. Op. Cit. Pp. 14-26.
13 Merino Hernando, Asunción y González Martínez, Elda (2006): *Las migraciones internacionales*. Dastin. Madrid. Pp. 93-120.
14 Los disturbios, comenzados el 27 de octubre en París, se extendieron por 300 localidades de Francia a lo largo de tres semanas en las que hubo miles de vehículos quemados e incendios provocados en colegios, gimnasios, tiendas y bibliotecas, con daños materiales cuantiosos. Agencia EFE (Madrid): *Los disturbios en Francia, día a día*. 14 de noviembre de 2005. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2005/11/04/sociedad/1131110014.html

suponga un cambio en sus pautas demográficas, especialmente en lo referido a la fecundidad, adaptándose al patrón de la comunidad receptora[15].

Dentro de la dimensión económica, las migraciones supondrían para la sociedad emisora: una reducción del volumen de pobreza y desempleo; una calibración de la balanza de pagos por las remesas enviadas por los emigrantes a sus familias y el aumento del potencial humano innovador si los antiguos emigrantes vuelven al país de origen. Sin embargo, en el caso de emigración cualificada, con procesos como la llamada "fuga de cerebros", la sociedad emisora pierde importantes recursos humanos y además tiene la contrapartida de que la inversión efectuada en su formación no revierte en ella. Los efectos en la sociedad receptora son: la llegada de mano de obra que cubre así la carencia de fuerza de trabajo, problema estructural en muchas de las economías industrializadas; el aumento del capital humano –no sólo económico- que de ello se desprende y, como contrapartida, el aumento de la competencia por los derechos sociales, argumento empleado por los grupos xenófobos, que han adquirido un gran auge en la actualidad en las sociedades occidentales y particularmente en Europa. En momentos de situación económica complicada, suelen surgir reacciones de rechazo hacia los extranjeros por percibirlos como un peligro sobre los empleos y derechos sociales. Es una realidad la irrupción de partidos de corte claramente racista en la escena política de varios países europeos en los últimos años[16].

Para los migrantes, el desplazamiento supone una mejora económica y en sus condiciones de vida. Esta mejora, sin embargo, no suele ser suficiente para equiparar sus condiciones a las de los trabajadores nativos, ya que los trabajadores extranjeros suelen ocupar puestos de trabajo desechados por los nativos, con menor prestigio social y peor remunerados. En el caso de migrantes en situación irregular, la migración supone una situación de vulnerabilidad y desprotección de gran riesgo. En este sentido, las políticas gubernamentales tratan de actuar contra las mafias que se aprovechan de esta situación de irregularidad para sacar partido, así como contra los empresarios

15 El especialista de la Agencia de Salud Pública de Barcelona, J. Mª. Jansà, sostiene que: *los inmigrantes en la medida que se convierten en poblaciones estables tienden a identificar sus patrones reproductivos con los de la sociedad de acogida*. En: Jansà, J. Mª. (2006): "Inmigración y envejecimiento, nuevos retos en salud pública". En revista: *Gaceta Sanitaria*. Volumen: 20. SESPAS. Barcelona. P. 11. El autor realiza también un estudio sobre los nuevos desafíos que la inmigración la dinámica demográfica tendente al envejecimiento poblacional plantean a la salud pública.

16 En Francia, en Frente Nacional de Le Pen llegó a ser en 2002 la tercera fuerza política de las elecciones legislativas y la segunda de las presidenciales. En su programa incluía una restrictiva política inmigratoria, que abogaba por la expulsión de todos los inmigrantes en situación irregular.

que contratan trabajadores inmigrantes en situación irregular en condiciones ínfimas, aprovechándose de su ausencia de derechos laborales por su situación de irregularidad y fomentando a su vez la economía sumergida.

En lo concerniente a la dimensión social, la sociedad emisora se ve afectada por la reducción del volumen de población joven, que generalmente es la que lidera los procesos de cambio social interno. En la sociedad receptora, la recepción de inmigrantes genera una mayor diversidad cultural, que puede plantear desafíos de convivencia a resolver. Esto obliga a establecer modelos convivenciales que faciliten la integración[17], ya que dejar el asunto sin resolver sólo conduce a conflictos y efectos adversos a largo plazo, así como a desarrollar políticas de inmigración conciliables con sus principios axiológicos. La integración en la sociedad de acogida supone para los migrantes un importante esfuerzo de adaptación a nuevas formas de producción y de vida cotidiana. Aparte de ello, las fuertes restricciones para la entrada y para trabajar y vivir autónomamente, reducen mucho su estabilidad en la vida diaria y potencian no sólo la entrada ilegal de inmigrantes, sino también el tránsito de la situación de legalidad a la de ilegalidad con demasiada facilidad, lo cual redunda en una indefensión del inmigrante ciertamente opresiva.

En cuanto a la dimensión identitaria y cultural de la sociedad emisora, la marcha de un gran volumen de población joven provoca en el plano cultural algo similar a la reducción de cambio social descrita en el párrafo anterior. Las posibilidades de relecturas innovadoras autóctonas de los patrones culturales tradicionales se reducen considerablemente. Esto supone a la vez una vulnerabilidad ante las influencias culturales externas al haber menos capacidad de resistencia a la implantación de los modelos culturales dominantes mundialmente. Además, los propios emigrantes que retornan pueden ejercer de agentes colonizadores al portar elementos culturales interiorizados en las sociedades de acogida y transmitirlos a sus sociedades de origen.

17 El *Informe sobre la Situación de la Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados en 2009,* realizado por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración, pone de manifiesto que las políticas de integración desarrolladas en el ámbito europeo han variado muchísimo a lo largo de los últimos años, como se expone en el apartado dedicado a *Las políticas sobre Inmigración y Diversidad Cultural*, dentro de la presente investigación. Éstas van desde el enfoque asimilacionista francés hasta el modelo intercultural desarrollado en Holanda. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2009): *Informe sobre la situación de la Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados en 2009*. Monografías del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid.

En la sociedad receptora, se produce una coexistencia de identidades culturales diversas cuyo resultado depende de múltiples factores. Puede verse como una gran oportunidad para poner en práctica el diálogo intercultural y lograr una convivencia enriquecedora para todos los colectivos implicados. Opuestamente, si la sociedad de acogida no está preparada para gestionar la convivencia de todas las culturas presentes en sus fronteras, la llegada de inmigrantes se puede interpretar como un peligro para la identidad cultural colectiva, lo que facilitaría la irrupción de actitudes racistas y xenófobas. Respecto a los propios migrantes, se ven ante la obligación de adaptarse en mayor o menor grado a la cultura y a los valores de la sociedad receptora. Este mayor o menor grado depende fundamentalmente de dos variables: la concepción de la diversidad y de la convivencia multicultural que exista en la sociedad receptora y los propios valores, patrones culturales, expectativas e intereses de los que partan los propios migrantes. Esta adaptación les puede llevar también a experimentar cambios en su identidad cultural.

2. TEORÍAS EXPLICATIVAS DE LAS MIGRACIONES

Las migraciones son un fenómeno que hunde sus raíces en la Antigüedad. Sin embargo, en los últimos treinta años han cambiado muchísimo y han adquirido una dimensión y una importancia particulares. Son numerosas y diversas las teorías que tratan de analizar estos procesos y de dar una explicación que sirva para comprender sus muchas particularidades[18], desde el enfoque neoclásico hasta las teorías explicativas más actuales.

2.1. EL ENFOQUE NEOCLÁSICO

Durante los años 60 y 70, el paradigma imperante fue el neoclásico. Éste combina de manera muy flexible los enfoques macro y micro. Desde el punto de vista macro, la teoría neoclásica[19] sostiene que las migraciones resultan de la desigual distribución

18 En relación con las teorías explicativas de las migraciones, resultan especialmente interesantes los estudios de: Arango, Joaquín (2003): "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". En: *Migración y Desarrollo*. Nº 1. Pp. 1-30; Ribas Mateos, N. (2004): *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Ed. Bellaterra. Barcelona. Pp. 23-128.

19 Para un mayor conocimiento del paradigma neoclásico de mano de sus autores más significativos, véanse: Ravenstein, Ernest George (1885-1889): "The Laws of Migration". En: Journal of the Royal Statistical Society. Nº 48. Pp. 167–227 y Nº 52. Pp. 241–301; Thomas, W. I. y F. Znaniecki (1918–1920): The Polish Peasant in Europe and America. William Badger. Boston; Lee, E. (1966): "A theory of Migration". En: Demography. Vol. 3, 1. Pp. 47–57; Todaro, M. P. (1969): "A model of labor migration and

espacial del capital y del trabajo. Así, para este enfoque la razón de las migraciones está en las diferencias entre los niveles salariales de los diferentes países, que asimismo son indicadores de las diferencias entre los niveles de ingresos y de bienestar. De este modo, las migraciones corrigen esas diferencias. Desde el punto de vista micro, para el enfoque neoclásico las migraciones son también el resultado de decisiones personales tomadas por individuos que tratan de mejorar su nivel de bienestar migrando a lugares en los que la retribución por su trabajo será mejor que en su país. Desde dicho punto de vista, se entiende que el migrante tenderá a desplazarse al lugar en donde espere obtener un mayor beneficio.

No es de extrañar que el paradigma neoclásico, con el papel central que otorgaba al aspecto económico, fuese el dominante en los años 60 y 70, pues daba respuesta a la realidad migratoria del momento. El crecimiento económico rápido y sostenido, la globalización paulatina de la economía, la descolonización y el incipiente desarrollo económico de los países subdesarrollados propiciaron un incremento de las migraciones. Sin embargo, la realidad migratoria va cambiando rápidamente y las teorías neoclásicas resultan insuficientes para dar respuesta al nuevo contexto migratorio que se va conformando en los años sucesivos[20].

En primer lugar, el enfoque neoclásico afirma que las migraciones son producto de los desequilibrios en la retribución de los trabajadores en los diferentes países y que actúan redistribuyendo la riqueza y corrigiendo así esa disparidad. Sin embargo, el número de migraciones es ínfimo en relación con el nivel de desproporción existente entre los salarios y el bienestar de los países ricos y pobres. Si nos atuviéramos a la teoría neoclásica, la cantidad de migraciones debería ser muchísimo más elevada. En segundo lugar, la perspectiva neoclásica no logra explicar la llamada migración diferencial. No da respuesta al porqué de que países estructuralmente parejos presenten niveles de emigración o inmigración –las disparidades se dan en los dos perfiles- muy diferentes.

---

urban unemployment in less developed countries". En: American Economic Review. Volume 59. Issue 1. Pp. 138-148; Ranis, G. y J. C. H. Fei (1961): "A theory of Economic Development". En: American Economic Review. Nº 51. Pp. 533–65; Lewis, W. A. (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour". En: Manchester School of Economic and Social Studies. Nº 22. Pp. 139–91; Sjaastad, Larry A. (1962): "The Costs and Returns of Human Migration". En: Journal of Political Economy, 705. Pp. 80–93; Kindleberger, Charles Poor (1968): Comercio exterior y economía nacional. Aguilar, D.L. Madrid.

20 Como ha señalado Arango. Arango, Joaquín (2003): "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". En: *Migración y Desarrollo*. Nº 1. Op. Cit. Pp. 1-30.

Estas deficiencias del enfoque neoclásico se deben para Arango a que se centra únicamente en el aspecto económico, obviando que el fenómeno migratorio está influido por múltiples variables de diversa índole[21]. Una de estas variables, cuya importancia ha aumentado considerablemente desde la formulación de la teoría neoclásica, es la variable política. En la actualidad, las políticas restrictivas reducen en gran medida la movilidad y disuaden a numerosos potenciales migrantes, al margen de los factores económicos que, siguiendo las directrices de la teoría neoclásica, deberían ser estímulo suficiente para tomar la decisión de migrar. Otro motivo de crítica ha sido no reconocer la importancia debida al factor cultural, que también influye, y mucho, en las decisiones migratorias. Por último, también se le ha criticado su excesiva homogeneidad al centrarse sólo en los migrantes por motivo de trabajo, omitiendo los demás tipos y formas de migración, cada vez más crecientes y dispares.

2.2. NUEVAS TEORÍAS ADAPTADAS A LA NUEVA REALIDAD MIGRATORIA

En el último cuarto del S. XX, las migraciones han cambiado enormemente, lo que ha ido conformando un nuevo contexto mundial de flujos muy diferente del que había anteriormente. Estos cambios en las variables que interaccionan en el ámbito de las migraciones han provocado también cambios en la forma de pensar las migraciones, nuevos enfoques y nuevos marcos teóricos.

Una de estas nuevas teorías es la de la *Nueva economía de las migraciones laborales*, de Oded Stark[22]. Ésta se concibe como una variante del paradigma neoclásico que intenta suplir sus carencias y enriquecerlo. Su principal virtud está en el apartado micro. Esta teoría sostiene que las migraciones son, en gran medida, decisiones libres y racionales, pero que, a diferencia de lo que afirmaba el enfoque neoclásico, no se trata de decisiones individuales en sentido estricto. Son decisiones tomadas por las familias, no sólo por el migrante. Esta idea entronca con los estudios que atienden al creciente peso de la mujer en las migraciones, tanto en el ámbito de la reunificación familiar como en el de las migraciones autónomas, independientes[23]. Estos estudios constituyen el mode-

21 Ibídem.

22 Véanse: Stark, O. y J. E. Taylor (1989): "Relative Deprivation and International Migration". En: *Demography*. Nº 26. Pp. 1–14; Stark, O. (1991): *The Migration of Labor*. Basil Blackwell. Cambridge.

23 Ribas Mateos, N. (2004): *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Ed. Bellaterra. Barcelona. Op. Cit. Pp. 116-124. Ribas Mateos se detiene aquí a subrayar la importancia adquirida por la inmigración femenina en el mercado de trabajo internacional, principalmente en las áreas de sanidad,

lo de la feminización de las migraciones, que constituyen un buen ejemplo de este tipo de análisis. Por otra parte, concede especial atención a cuestiones influyentes como las remesas, la información y las relaciones entre los migrantes y el lugar de recepción. La principal crítica es su limitada validez. Sus principales conclusiones se desprenden de estudios en lugares con flujos estables, principalmente migraciones de Méjico a EEUU. Sin embargo, su validez no está lo suficientemente constatada en lugares con corrientes migratorias menos consolidadas. Por otra parte, también se le ha criticado que sólo presta atención a la migración en los lugares de origen, no en los de destino.

La posición opuesta es la que encontramos en la *Teoría de los mercados de trabajo duales* de Michael Piore[24] (1979). Éste se centra en las implicaciones de las migraciones en los lugares de recepción y su explicación se sitúa en el registro macro. Piore sostiene que las economías más desarrolladas necesitan -y por tanto atraen- trabajadores extranjeros que ocupen los puestos de trabajo que los trabajadores nacionales varones adultos no quieren realizar, ni pueden ser cubiertos por las mujeres ni los adolescentes, creándose así una brecha entre un mercado laboral primario, más seguro, con mayor exigencia de cualificación y con más opciones de progresar, reservado a los trabajadores autóctonos; y un mercado laboral secundario, menos seguro, menos cualificado y con menos opciones de progresar[25]. De este modo, niega la idea preconcebida de que los trabajadores migrantes rivalicen con los autóctonos y que su llegada influya ni en los niveles retributivos ni en las expectativas laborales de éstos. No obstante, se le ha criticado que solamente presta atención a la demanda de las sociedades receptoras como causa de las migraciones internacionales, obviando las causas vinculadas a las sociedades emisoras. Por otra parte, en los países desarrollados la mayor parte de los inmigrantes ya no entran motivados por prácticas de reclutamiento de sus economías sino por propia iniciativa o, si acaso, influidos por empresas de destino independientes. Es más, hay muchos casos en los que llevan a cabo una oferta de fuerza de trabajo que propicia su propia demanda, es decir, desempeñan trabajos que en su ausencia no hubieran existido[26].

---

servicio doméstico y ocio.

24 Piore, M. J. (1979): *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge University Press. Cambridge.

25 Es ilustrativo el ejemplo expuesto por Ribas acerca de los inmigrantes marroquíes en Cataluña, que, sustituyendo a los inmigrantes andaluces de los años 50 y 60, se ubican en el citado mercado laboral secundario. Ribas Mateos, N. (2004): *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Ed. Bellaterra. Barcelona. Op. Cit. Pp. 116-124.

26 Arango, Joaquín (2003): "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". En: *Migración y Desarrollo*. Nº 1. Op. Cit. Pp. 1-30.

La *Teoría del sistema mundial*[27] de Portes, Böröcz, Sassen y otros teóricos ofrece una explicación histórico-estructural de las migraciones internacionales. Esta teoría sostiene que las migraciones son una consecuencia más de la dominación de los países del centro sobre los de la periferia. La explicación de las migraciones sería así la extensión de la producción capitalista de los países del centro a los periféricos, que se van incorporando paulatinamente al sistema económico mundial[28]. Los países del centro buscan en los de la periferia materias primas y mano de obra barata. Este proceso es visto así como una continuación del colonialismo por las empresas multinacionales. En este sentido, Portes y Böröcz sostienen la importancia vital en las migraciones de actores privados como empresas y grandes corporaciones que trascienden incluso el marco de las propias naciones[29]. A esta teoría se le critica que supone una generalización excesiva ya que ni los países periféricos están integrados en su totalidad en el sistema capitalista mundial, ni todos los países han de seguir los mismos procesos. Además, es creciente la tendencia a la diversificación de las corrientes e itinerarios de las migraciones. Cada vez son más comunes los movimientos migratorios entre países que no tienen una vinculación histórica previa o ni siquiera de ninguna clase al margen del propio flujo migratorio.

Las *Cadenas y redes migratorias*, cuyo estudio ha dado lugar a destacados enfoques como las *Teorías del capital social* son sistemas de relaciones

27 Véanse al respecto: Portes, Alejandro (1997): "Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities". En: *International Migration Review*. Vol. 31, Nº 4. Pp. 799–825; Portes, Alejandro y J. Walton (1981): *Labor, Class, and the International System*. Academic Press. New York; Sassen, S. (1988): *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flows*. Cambridge University Press. Cambridge; Portes, Alejandro y Böröcz, J. (1989): "Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation". En: *International Migration Review*. Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's. Pp. 606-630.

28 Ribas centra la atención en tres concepciones vinculadas a esta teoría: la modernización, entendida como el proceso de evolución antes-después del procedente de un país del Tercer Mundo al adaptado a una sociedad del Primer Mundo; la dependencia, que interpreta el desarrollo y el subdesarrollo como el resultado del mismo proceso histórico global, los dos polos opuestos de la expansión del capital. De este modo el desarrollo iguala las oportunidades sociales a nivel nacional e internacional, y el sistema-mundo, que estudia el desarrollo y el subdesarrollo conjuntamente, tomando el sistema mundial como un sistema social único, al margen de su subdivisión en Estados. Ribas Mateos, N. (2004): *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Ed. Bellaterra. Barcelona. Op. Cit. Pp. 116-124.

29 Portes, Alejandro y Böröcz, J. (1998): *Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación*. En Malgesini, Graciela (Comp.): *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Ed. Icaria: Hogar del Empleado. Barcelona. Pp. 69. Los autores afirman además que en las migraciones actuales: *las naciones-estado desempeñan un papel importante, pero no exclusivo, en este sistema [migratorio mundial] que comprende también las actividades de una multiplicidad de actores privados, desde las grandes corporaciones a las familias de la clase obrera. Las actividades de estos actores no oficiales, más allá de las fronteras nacionales, explican la limitada eficacia de los esfuerzos legales para regular la inmigración. Las políticas estatales diseñadas para controlar estos movimientos a menudo son modificadas o desviadas por acciones contrarias de otros participantes en el proceso.*

interpersonales en las que familiares, amigos o paisanos ofrecen información y apoyos materiales al potencial inmigrante para ayudarle a emprender su viaje[30]. La diferencia entre ambas es que las cadenas son estructuras sencillas que pueden formar parte de las redes migratorias, una estructura mayor y más consolidada. Las redes migratorias, cruciales en los procesos de adaptación, selección y canalización de los flujos migratorios, poseen una enorme influencia en los procesos de migración y son un enriquecedor factor explicativo sobre ellos[31]. Las redes sociales explican que en muchos casos la inmigración continúe independientemente de los motivos del desplazamiento inicial. Esto pretende a su vez aclarar el fenómeno de la migración diferencial, esto es, el porqué de que unos individuos emigren y otros no y el porqué de que países con niveles socioeconómicos semejantes tengan altas diferencias en sus tasas de inmigración, aportando así una importante variable al margen de la homogeneidad del factor económico del paradigma neoclásico.

El *Análisis de sistemas* de Akin Mabogunje[32] también es una destacada teoría de las migraciones. Según esta concepción, los sistemas migratorios son espacios o campos definidos por la asociación relativamente estable de una serie de países receptores con un número de regiones de origen. Los elementos que definen la existencia de un sistema migratorio son una cierta similitud estructural, la proximidad geográfica, la similitud de políticas migratorias y la pertenencia común a organizaciones supranacionales. Este marco teórico ambiciona integrar las restantes contribuciones teóricas con los agentes más influyentes en los procesos migratorios. El problema es que, al menos por el momento, no ha pasado del plano descriptivo de su objeto de estudio. Aunque parece muy lógico repensar las migraciones prestando atención a los intercambios de diverso género que se encuentran implicados en los flujos migratorios, el potencial de esta perspectiva no ha llegado aún a materializarse[33].

30 Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Catarata. Madrid. Op. Cit. Pp. 57-59.

31 Gurak, Douglas y Caces, Fe (1998): *Redes migratorias y la formación de sistemas de migración*. En Malgesini, Graciela (Comp.) (1998): *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Icaria. Barcelona. Op. Cit. Pp. 75-110. Los autores subrayan la influencia de las redes migratorias en tres planos: 1.) Adaptación: vinculan a los inmigrantes con sus sociedades de origen, reducen el coste de la migración, proporcionándole información, y la asistencia a corto plazo que necesite; 2.) Selección: influyen de manera importante en la selección de quiénes emigran y cuándo lo hacen alterando parámetros fundamentales en sistemas de migración, y 3.) Canalización: determinan los principales emplazamientos de origen y destino de los inmigrantes.

32 En relación con el análisis de sistemas, véanse: Mabogunje, A. L. (1970): "Systems approach to a theory of a rural-urban migration". En: *Geographical Review*. Vol. 2, Nº 1. Pp. 1-18; Zlotnik, H. (1992); *Empirical Identification of International Migration Systems*. En: M. Kritz, L. L. Lim y H. Zlotnik, (Eds.): *International Migration Systems: A Global Approach*. Clarendon Press. Oxford. Pp. 19–40.

33 Arango, Joaquín (2003): "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". En: *Migración*

Otro enfoque es el de *La causación acumulativa*, propuesto por Gunnar Myrdal[34] y continuado por Douglas Massey[35]. Esta teoría sostiene que las migraciones son un fenómeno que se autoalimenta y se autoperpetúa. Su afirmación central es que las migraciones, mediante mecanismos socioeconómicos como las redes migratorias, el desarrollo de una cultura de emigración, la distribución del capital humano o la estigmatización de los trabajos desempeñados por los inmigrantes, modifican la realidad de un modo que incita a migraciones sucesivas.

Acabamos de ver que la realidad migratoria cambiante de los últimos decenios ha propiciado la aparición de nuevas teorías explicativas adaptadas al nuevo contexto de las migraciones. La síntesis de las perspectivas teóricas más relevantes muestra cómo en estos años se ha avanzado mucho en el conocimiento y la comprensión del fenómeno migratorio. Sin embargo, siendo realistas, lo cierto es que, hoy por hoy, no existe ninguna teoría unitaria y generalista que explique de manera total las migraciones. Las teorías existentes se centran en aspectos particulares, dejando otros en sombra. En este sentido, es muy valiosa la apreciación de Arango al afirmar que la mayor parte de las explicaciones teóricas han intentado determinar las causas de la emigración, el porqué de las migraciones, cuando también debería ser tenida en cuenta la realidad de que hay mucha gente que no emigra[36]. Siendo así, debería haber también una explicación de por qué unos emigran y otros no. Arango habla de fuerzas centrífugas, relacionadas con la movilidad, y fuerzas centrípetas, relacionadas con la inmovilidad, y subraya la necesidad de reconocerle un papel fundamental al aspecto político –frecuentemente ausente o infravalorado- en el análisis de estas fuerzas. Por otra parte, muchas de las teorías disponibles parten de pretensiones quizá demasiado ambiciosas, dado que intentar proporcionar una explicación que sirva para todas las migraciones es difícil empresa, dada la pluridimensionalidad de éstas.

El perfil de las migraciones es demasiado polifacético como para poder ser abordado por una sola teoría unitaria que sea válida para todos los tipos y formas de mi-

y Desarrollo. Nº 1. Op. Cit. P. 21.

34 Myrdal, Gunnar (1979): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica. México.

35 Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., y Taylor, J. E. (1998): *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Clarendon Press. Oxford.

36 Arango, Joaquín (2003): "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". En: *Migración y Desarrollo*. Nº 1. Op. Cit. Pp. 22-23.En palabras del propio autor: *La utilidad de las teorías que intentan explicar por qué los seres humanos emigran se ve mermada en nuestros días por su incapacidad para explicar por qué son tan pocos los que emigran. Claramente, las teorías acerca de las migraciones tendrían que ocuparse no sólo de la movilidad sino también de la inmovilidad.*

gración. Por ello, su estudio requiere, más que una teoría generalista –con el peligroso riesgo de caer en el reduccionismo- un corpus de perspectivas interdisciplinares que ayuden a comprender las dimensiones específicas de las migraciones y proporcionen hipótesis coherentes verificables de manera empírica. Ésta parece ser la manera más accesible de conciliar la disertación teórica con la observación y experimentación práctica.

3. TIPOLOGÍAS DE LAS MIGRACIONES

Como es sabido, las migraciones son procesos complejos en los que interactúan multitud de variables. En su análisis no conviene confundir unos movimientos migratorios con otros. No es lo mismo, por ejemplo, una migración forzosa como puede ser la de una persona acosada por un régimen dictatorial que la persigue y pone en riesgo su integridad, obligándola a escapar, que la migración de una persona ampliamente cualificada que se mueve de un país a otro para formar parte de la élite directiva de una gran empresa multinacional. Tampoco es lo mismo la migración de un individuo que se establece en un país extranjero durante un tiempo limitado con el expreso objeto de ganar una suma de dinero que le permita mantener mejores condiciones a su regreso a su país, que la de una familia entera que marcha para asentarse de manera definitiva en el país de destino. Son sólo un par de ejemplos prácticos para ilustrar la evidencia de que las migraciones son procesos diversos y pluridimensionales. En las próximas páginas se intenta trazar una clasificación de las mismas atendiendo a sus múltiples variables.

Tanto la revisión bibliográfica[37] como la propia observación directa dicen que una clasificación completa de las migraciones en la que estén integradas absolutamente todas las formas de migración es prácticamente imposible. No es ese el objetivo, sino recoger las tipologías más representativas y aceptadas y hacer una síntesis que integre los

37 En relación con el estudio de las diferentes tipologías de las migraciones, son especialmente representativos los trabajos de: Blanco, Cristina (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial. Madrid. Pp. 26-33; Portes, Alejandro y Böröcz, J. (1998): *Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación*. En Malgesini, G. (Comp.): *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Ed. Icaria: Hogar del Empleado. Barcelona. Op. Cit. Pp. 43-110; Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Catarata. Madrid. Op. Cit. Pp. 239-244 y 281-289; Arango, Joaquín (2003): "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". En: *Migración y Desarrollo*. Nº 1. Op. Cit. Pp. 1-30; Günter, H. (1997): *Causas a largo plazo de las migraciones desde el norte de África a los países de la Unión Europea. El factor demográfico.* En: Marquina, A: *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea*. Agencia española de cooperación internacional. Madrid. Pp. 241-313.

tipos migratorios más comunes. Todo ello con el objeto de contribuir a la contextualización de la cuestión migratoria. Podemos hablar de diferentes enfoques que dan lugar a diferentes tipologías. A continuación se analizan las más representativas.

3.1. TIPOLOGÍAS PLURIDIMENSIONALES

En primer lugar, hay que establecer una distinción entre tipologías unidimensionales, centradas en una sola dimensión de las migraciones, y tipologías pluridimensionales, centradas en más de una dimensión de las migraciones. Dentro de las tipologías pluridimensionales, la más aceptada y con más sólida argumentación es la de Petersen, llamada *Tipología general de la migración*[38]. Es una tipología lejana en el tiempo que, lógicamente, no es inmune al paso de los años ni a los cambios experimentados en el ámbito de las migraciones. Sin embargo, es preciso recogerla aquí por su validez y por la aceptación que aún posee como referencia de tipología pluridimensional.

En ella, Petersen comienza desmontando ciertos prejuicios instalados en el ámbito de las migraciones, como el carácter natural del nomadismo y del sedentarismo. Petersen refuta esta afirmación y se esfuerza en subrayar que la tendencia a una u otra forma de vida está vinculada a las culturas y sus sistemas de valores, no a la predisposición natural del hombre. Va incluso más lejos. Sostiene que para poder comprender las migraciones hay que atender a criterios sociales y culturales, sí, pero también a factores individuales. Únicamente así puede encontrarse explicación al hecho de que individuos en situaciones parejas adopten decisiones diferentes en cuanto a la migración.

La clasificación hecha por Petersen atiende a la relación entre el hombre y los diferentes elementos implicados en el impulso migratorio. En cada una de estas relaciones hay una fuerza concreta impulsora de la migración. Aparte, la migración puede tener dos intenciones. La primera intención es la conservadora, es decir, después de haber sido alterado su contexto, el individuo migra para volver a obtener las mismas condiciones previas. La segunda intención es la innovadora, esto es, el individuo migra no para recuperar unas condiciones de vida previas, sino para cambiarlas por otras que considera mejores. Atendiendo a estos criterios, identifica diez tipos de migraciones, que clasifica a su vez en cinco clases.

38 Petersen, William (1968): *La Población*. Ed. Tecnos. Madrid. Pp. 534-546.

Describe la primera clase de migración, la *primitiva*, como determinada por la relación hombre-naturaleza y en la que la fuerza migratoria es el impulso ecológico, esto es, en palabras del mismo Petersen *la incapacidad del hombre para controlar las fuerzas naturales*. En los casos en los que la intención del migrante sea conservadora, el tipo de migración es el *nomadismo* de *batidores* o *merodeadores*, mientras que en los que la intención del migrante sea innovadora, el tipo de migración se denomina *huida del territorio*.

La segunda clase de migración es la *impulsada*. La relación es hombre-institución (Estado o equivalente). La fuerza migratoria es la política migratoria. Dentro de este marco, una intención conservadora de deshacerse de los migrantes da lugar a la *huida*, mientras que una intención innovadora de aprovechar el trabajo de los migrantes da lugar al *tráfico de trabajadores*[39].

La tercera clase de migración, la *forzada*, está también definida por la relación hombre-institución y por la política migratoria como fuerza que propende a la migración. Es muy similar a migración *impulsada*. La diferencia entre migración *impulsada* y migración *forzada* es que en la primera las personas implicadas mantienen un cierto margen de libertad para decidir si migran o no; mientras que en la segunda no tienen ningún poder de decisión en este sentido. Una intención conservadora con la finalidad de deshacerse de los migrantes da lugar aquí al *desplazamiento* y una intención innovadora para aprovechar su trabajo tiene como resultado el *tráfico de esclavos*.

La cuarta clase de migración es la *libre*. Ésta tiene una diferencia radical con respecto a las clases anteriores y es que en ella la voluntad de los migrantes es el factor más decisivo. La relación que la delimita es hombre-normas. La fuerza migratoria son las aspiraciones de los migrantes. Si la intención es conservadora, tenemos una migración *de grupo* en la que los migrantes se unen en busca de protección mutua; si es innovadora, una migración *pionera*, en la que los migrantes se desplazan de manera individual o, al menos, sin el apoyo de una red o un grupo de referencia que les ayude a protegerse de los peligros del tránsito o a hacer éste más llevadero.

39 En la terminología de Petersen se les llama "coolíes", refiriéndose a los estivadores. Se recoge aquí "trabajadores" por ser, dentro de los límites significativos establecidos por Petersen para este tipo de migración, la categoría más generalista. Petersen, William (1968): *La Población*. Ed. Tecnos. Madrid. Op. Cit. Pp. 534-546.

La quinta clase es la migración *de masas*. La relación es la del hombre con el comportamiento colectivo. La fuerza migratoria es el impulso social. En esta clase, la migración, en palabras de Petersen: *se convierte en un estilo, en una pauta establecida, en un ejemplo de conducta colectiva*. Con una intención conservadora, obtenemos simplemente un *asentamiento*; con una intención innovadora, una *urbanización*, esto es, una emigración en masa hacia la ciudad.

3.2. TIPOLOGÍAS UNIDIMENSIONALES

Las tipologías unitarias o unidimensionales[40] son más comunes, dada la dificultad de integrar todas las variables implicadas en una sola tipología generalista pluridimensional. El objetivo de las tipologías unidimensionales es, más que abordar una clasificación integrada del fenómeno migratorio en toda su extensión y complejidad e integrando múltiples criterios de clasificación, con el riesgo de reduccionismo y excesiva simplificación que hay en ello, estudiar sus modalidades y subtipos por separado, individualmente y atendiendo sólo a un criterio en cada modalidad. No ofrecen una imagen tan panorámica como la que puede dar una tipología pluridimensional[41], pero mientras no se establezca una teoría pluridimensional fiable y con validez para explicar los movimientos migratorios actuales y sus múltiples variables, resultan muy útiles para estudiar por separado modos y formas de migración atendiendo a un criterio particular en cada caso. Son expuestas a continuación las tipologías unidimensionales más representativas[42].

Atendiendo al criterio del límite geográfico, existen dos grandes tipos de migración: las internas o intranacionales, que se producen dentro de las fronteras de un país; y las externas o internacionales, que traspasan las fronteras de un país. Las migraciones internas pueden subdividirse a su vez en función de la distribución territorial del país de que se trate. Las migraciones externas o internacionales se subdividen en función de

40 Éstas se centran prioritariamente en un único criterio de clasificación, como la distancia recorrida, la duración del desplazamiento, la causa, etc. La clasificación de Noin establece dos grandes categorías de movimientos: los movimientos migratorios en sentido estricto, caracterizados por una duración media, larga o definitiva; y los movimientos habituales, rítmicos y de corta duración. En: Noin, D. (1979): *Geographie de la population*. Masson. París.

41 En este sentido, Cortizo propone una tipología pluridimensional basada en cinco criterios de clasificación: la duración del desplazamiento, la distancia recorrida, las causas de la migración, el grado de libertad que preside la toma de la decisión de migrar y la composición profesional del flujo. En: Cortizo, J. (1993): "Tipología de las migraciones internacionales". En: *Revista Polígonos*. Nº 3. León. Pp. 9-23.

42 Blanco, Cristina (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial. Madrid. Op. Cit. Pp. 26-33.

la situación jurídica del inmigrante: si cumple todos los requisitos exigidos por el país receptor -y por el país emisor en su caso-, estamos ante una migración legal; si no los cumple, estamos ante una migración ilegal; o en el caso de entidades territoriales más amplias, como la Unión Europea, la pertenencia o no a uno de los países miembros: las migraciones producidas entre dos países miembros de la Unión Europea se les llama comunitarias; las que provienen de países no miembros, se denominan extracomunitarias.

Dependiendo del criterio de la duración, existen migraciones transitorias o temporales, en las que el inmigrante cambia su residencia por un tiempo limitado; y las definitivas o permanentes, en las que el inmigrante se establece definitivamente o por un periodo muy prolongado en el lugar de destino.

En función del protagonista de la decisión, las migraciones pueden ser espontáneas, dirigidas o forzadas. Las espontáneas son aquéllas en las que el inmigrante se desplaza de forma voluntaria, sin verse obligado a ello, ni impulsado por parte de alguna institución. En las dirigidas, el inmigrante emigra por propia voluntad, pero inducido por alguna institución, como por ejemplo una agencia, una empresa o incluso un gobierno. Las forzosas se caracterizan porque el inmigrante no toma la decisión de migrar de una manera libre y voluntaria, sino obligado o condicionado por una causa de fuerza mayor.

Si tomamos como criterio las causas del movimiento migratorio, el número de clases de migraciones es ilimitado y cada vez van apareciendo causas nuevas. Sin embargo, si nos fijamos en las más comunes y que generan una cantidad mayor de migrantes, éstas son tres: las ecológicas, las económicas y las políticas. Algunos autores, como Herrera Carassou, omiten las causas ecológicas[43], se mantienen, sin embargo, en esta investigación por su dimensión histórica, actual e incluso potencialmente futura[44]. Las migraciones originadas por causas ecológicas, muy frecuentes en épocas pasadas en las

43 Herrera Carassou, Roberto (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Siglo XXI. Méjico D.F. Op. Cit. P. 72.

44 En un artículo para la revista Migraciones Forzadas, Baker, Ehrhart y Stone, presentan un estudio de CARE International y la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) en el que se analizan las posibles consecuencias humanitarias del cambio climático en los próximos 20 ó 30 años. El estudio revela la existencia de "hotspots", áreas críticas en las que el riesgo humanitario derivado del cambio climático es elevado y en las que, por tanto, *existe un riesgo mayor de que se produzcan desplazamientos de población en el futuro, como resultado de las amenazas climáticas*. Entre ellas se incluye gran parte del África subsahariana (especialmente la costa este) y gran parte del sudeste asiático. En: Baker, J. Ehrhart, C. y Stone, D. (2008): Áreas críticas: predicciones y acción. En: *Migraciones Forzadas.* Nº 31. Alicante. Pp. 44-45.

que se disponía de menos medios técnicos, son las resultantes de desastres naturales o condiciones hostiles del medio.

Las migraciones por causas económicas se subdividen a su vez en dos tipos: migraciones económicas en sentido estricto, las de los migrantes cuya necesidad económica les lleva a la decisión de migrar, los cuales no suelen ser bien recibidos por la sociedad de destino; y migraciones económicas selectivas, esto es, las de los migrantes que se desplazan en calidad de directivos, gerentes o personal cualificado en el ámbito de las grandes empresas como producto de la globalización e internacionalización de la economía, los cuales no suelen encontrarse con demasiadas trabas legales ni sociales a su llegada.

Dentro de las migraciones provocadas por causas políticas están incluidos los desplazamientos producidos por conflictos bélicos o persecuciones políticas, religiosas, étnicas, etc. Estas causas originan una lista de desplazados, exiliados, asilados y refugiados cada vez más creciente.

Al margen de estas tres causas más comunes, promotoras de la mayor parte de las migraciones: ecológicas, económicas y políticas, existen causas de otros tipos muy diversos. Además, la creciente pluridimensionalidad y diversificación de los movimientos migratorios hace que aparezcan causas nuevas. Cada vez son más comunes las migraciones de la tercera edad, protagonizadas por individuos, generalmente jubilados con ciertos medios económicos que se establecen en lugares con mejores condiciones de clima o mejor calidad de vida que en su lugar de origen. Las reunificaciones familiares tienen un volumen elevadísimo y creciente, sobre todo en los últimos años, motivadas por el previo asentamiento permanente de un miembro de la familia. También merecen ser tenidos en cuenta los desplazamientos protagonizados por cooperantes internacionales, o los movimientos de aventureros o espíritus independientes que migran en busca de nuevas formas de vida, existentes desde siempre.

4. LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN LA HISTORIA

Los intentos por describir los movimientos migratorios y sus implicaciones han sido y son múltiples y diversos[45]. Como también lo son las cambiantes características de este proceso, que existe desde el inicio de la humanidad y que ha variado profundamente en función de los diferentes contextos históricos en los que ha tenido lugar. Según la UNESCO, los movimientos migratorios son: *Desplazamientos de la población de una delimitación geográfica a otra por un espacio de tiempo considerable o indefinido*[46].

Como refleja el análisis histórico de los movimientos migratorios trazado a continuación, las migraciones están presentes en todos los pueblos. No existe ningún pueblo o nación que no se haya visto implicado en una gran migración, ya sea pacífica o bélica, y que no haya experimentado cambios a raíz de ella.

BREVE HISTORIA DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

4.1. LA REVOLUCIÓN NEOLÍTICA

Tras una primera época nómada en la que se buscaba el alimento mediante la depredación, comienzan a domesticarse algunas especies vegetales y animales, lo que da lugar a la llamada Revolución Neolítica[47]. Ésta se distingue en las fases Protoneolítica

45 Para una visión panorámica de los movimientos migratorios a lo largo de la historia y sus implicaciones, resultan especialmente reseñables: Dollot, Louis (1971): *Las migraciones humanas*. Oikos-Tau. Barcelona; Blanco, Cristina (2000): *Las migraciones contemporáneas.* Alianza Editorial. Madrid. Op. Cit.; Malgesini, Graciela (1998): *Cruzando fronteras. Las migraciones en el sistema mundial.* Icaria: Fundación Hogar del Empleado. Barcelona. Op. Cit.; Panadero Moya, Miguel y García Martínez, Carmen (Coords.) (1997): *Migraciones extranjeras en la Unión Europea*. Ed. Universidad de Castilla la Mancha. Cuenca; Fernández-Rufete, José y García Jiménez, Modesto (Eds.) (2005): *Movimientos migratorios contemporáneos*. Universidad Católica San Antonio. Murcia; Montes del Castillo, Ángel y Martínez Martínez, Mª José (Eds.) (2008): *Migraciones, cultura y desarrollo.* Universidad de Murcia. Murcia; Marrodán, Dolores y Prado, Consuelo (Coords.) (1994): *Las migraciones: su repercusión en la sociedad y en la biología de las poblaciones humanas*. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid; Klaus, J. Bade (2003): *Europa en movimiento: las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*. Crítica. Barcelona; Ibarrola-Armendariz, A. y H. Firth, C. (Eds.) (2007): *Migraciones en un contexto global: transiciones y transformaciones como resultado de la masiva movilidad humana*. Universidad de Deusto. Bilbao; Chaliand, G. (1994): *Atlas historique des migrations*. Editions du Seuil. Paris; Gaigné, C. (2004): *Aging nations and the future of cities*. Centre for Economic Policy Research. London; Lewis, G. (1982): *Human migration: a geographical perspective*. Croom Helm. London.

46 En: Bernat, J. S. y Gimeno, C. (Eds.) (2006): *Migración e interculturalidad: de lo global a lo local*. Universitat Jaume I. Castelló de la Plana. Pp. 57.

47 Autores de referencia como Petersen defienden la existencia de una serie de migraciones prehistóri-

(9000 a.C.- 7000 a.C.), donde se produce el tránsito de la recolección de alimentos a su producción, y Neolítica (7000 a.C.- 5000 a.C.), donde la agricultura y la ganadería ya estaban lo suficientemente asentadas como para proveer las necesidades básicas requeridas por las comunidades que trabajaban la tierra y vivían en los poblados.

Las migraciones contribuyeron a difundir las experiencias del Neolítico[48] a otras regiones. Desde Oriente Medio, lentamente se extendió la Revolución Neolítica hasta la actual Europa. Entre el 4500 a.C. y el 2000 a.C. se fue conformando una economía agrícola en el continente. En el 1500 a.C. la única zona europea con economía basada en la caza era la región que iba desde las costas de Noruega hasta Eurasia.

4.2. EDAD ANTIGUA

La Edad Antigua fue una etapa de grandes migraciones expansionistas. En su profundo recorrido por las migraciones a lo largo de la historia, Louis Dollot[49] señala dentro de este gran periodo migraciones de diferentes tipos:

- **Invasiones**. Las grandes invasiones antiguas procedentes del este y con Europa Occidental como destino. Por su parte, las invasiones bárbaras supusieron a partir del siglo II d.C. un peligro para el Imperio Romano, llevando finalmente a la caída de Roma en el 476[50].

---

cas a nivel mundial apoyándose los datos científicos aportados por la paleontología y la antropología. El autor afirma que si partimos de la afirmación científica de la paleontología y antropología de que el homo sapiens evolucionó de una forma de primate solamente una vez, la presencia humana por todos los lugares del mundo evidencia la existencia de diversas migraciones prehistóricas desde el lugar de nacimiento originario de la humanidad hacia todas las partes del mundo. Además, las glaciaciones podrían haber facilitado estos procesos migratorios prehistóricos ya que en el Pleistoceno convirtieron en capas de hielo gran parte del agua de los océanos, facilitando así el tránsito. En: Petersen, W. (1968): *La población*. Ed. Tecnos. Madrid. Op. Cit. Pp. 287-311.

48 En un interesante artículo de corte filológico, Pedrosa defiende la existencia de un marco multicultural en el neolítico y propone para el estudio del indoeuropeo un paradigma pluricultural que atienda a otras culturas y mitos, en especial a las asiáticas y a las africanas. En sus propias palabras: *Cuando la filología sea mejor aliada de la antropología (y viceversa), y cuando los científicos de Europa, además de embarcarse con tanto ardor y tan pocas brújulas en el mar de las especulaciones lingüísticas con *asteriscos y con condicionales, vuelvan su mirada hacia (como mínimo) el norte de África y el Oriente cercano y medio que están al otro lado del breve y vivo Mediterráneo, y puedan apreciar y definir mejor,*
gracias al conocimiento y al contraste con nuestros otros vecinos, quiénes fuimos y quiénes somos los europeos. En: Pedrosa, J. M. (2007): "¿Lenguas y mitos indoeuropeos? ¿indoeuroafricanos? ¿paleolíticos? ¿neolíticos?" En: *Culturas Populares*. Nº 5. Universidad de Alcalá de Henares. Pp. 1-14.

49 Dollot Louis (1971): *Las migraciones humanas*. Oikos-Tau. Barcelona. Op. Cit. Pp. 13-29.

50 Es significativo el papel desempeñado por los hunos en este proceso, llegando hasta las orillas del Mar Negro en su ruta hacia el Oeste, sometiendo a los godos orientales (ostrogodos) que a su vez presionaron a los godos occidentales (visigodos) para que se movieran en la misma dirección. Herrera Carassou, R. (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Siglo Veintiuno. Méjico D.F. Op. Cit. P. 41.

- Migraciones colonizadoras. Con mayor proyección y consecuencias que las invasiones, al difundir la civilización por toda la cuenca mediterránea. Muestra de estas migraciones colonizadoras son: la de los fenicios por todo el Mediterráneo, llegando su influencia incluso hasta el Atlántico; los griegos, puente entre Oriente y Occidente, que hicieron de la emigración un importante factor de expansión, riqueza y prosperidad; los cartagineses, por todo el norte de África; los romanos, sobre todo a partir de las Guerras Púnicas contra Cartago Roma se expandió progresivamente a gran velocidad; los propios galos también emigraron con fines coloniales dentro del Imperio, por ejemplo a Galacia (Asia Menor), Galitzia (Europa Central) y Galicia; los sirios y los judíos se expandieron ampliamente por Egipto y por las provincias romanas, formando un grupo de población bastante considerable. Sirva el dato de que cuando Tiberio los expulsó de Roma, de unos 800.000 habitantes que tenía la ciudad, 50.000 eran judíos.

- Las migraciones forzadas. La esclavitud, que se extiende desde la antigüedad hasta el inicio de la época contemporánea, es el más claro ejemplo de este tipo de movimiento poblacional. Tuvo una enorme influencia socioeconómica en todas las civilizaciones antiguas. Son representativos los casos de los judíos cautivos en Babilonia; los esclavos llevados a Grecia desde las fronteras del territorio, Egipto o Asia Menor, e incluso los propios griegos, hechos esclavos muchos de ellos tras ser vencidos por los romanos.

- Éxodo rural. Este proceso se produjo en todo el litoral mediterráneo. Babilonia, Menfis, Jerusalén, Atenas, Roma o Alejandría, se convirtieron en enormes núcleos de población.

4.3. EDAD MEDIA

Durante la Edad Media tienen lugar migraciones intercontinentales y, sobre todo, continentales, de muy diversa clase[51], entre las cuales, las vinculadas a la religión[52] tienen un especial volumen y significación.

51 Para un conocimiento más profundo sobre las migraciones en la Edad media, véanse, entre otros: Claramunt, S., Portela, E., González, M. y Mitre, E. (1997): *Historia de la Edad Media*. Ariel. Barcelona; Mitre, E. (2004): *Introducción a la historia de la Edad Media europea*. Istmo. Madrid; Hooper, N. y Bennett, M. (2001): *Atlas ilustrado la guerra en la Edad Media*. Akal. Madrid; Little, L. y Rosenwein, B. (2003): *La Edad Media a debate*. Akal. Madrid.

52 Acerca de los conflictos y las migraciones vinculadas a la cultura y a la religión, resultan ampliamente ilustrativos: García Fitz, F. (2003): *Edad Media: guerra e ideología: justificaciones jurídicas y religiosas*. Sílex. Madrid; Rodríguez, G. (2008): "Migraciones e Inmigraciones en las religiones: la diversidad religiosa en el Medioevo". En: *Historia*. Vol.27. Nº 2. São Paulo; Balderas, G. (2008): *Cristianismo, sociedad y cultura en la en la Edad Media: una visión contextual*. Universidad Iberoamericana. México, D.F.

- Invasiones intercontinentales. Fueron continuas durante todo este espacio de tiempo. Muestra de ellas son las invasiones asiáticas hacia Europa, comenzando por los hunos y los tártaros, continuando con los magiares en el siglo X, los mongoles en el siglo XIII y los turcos, que acabaron con el Imperio Romano de Oriente con la toma de Constantinopla en 1453. También fueron considerables las invasiones africanas hacia Europa, con las invasiones árabes; las invasiones europeas hacia Asia, es decir, las Cruzadas, o las invasiones asiáticas hacia Oceanía y África.

- Migraciones continentales. En Europa, en la alta Edad Media continúan las últimas invasiones: en Occidente las postremas invasiones germánicas y en Oriente las invasiones eslavas. Aparte, también hay grandes movimientos de población provocados por las hambrunas y las epidemias, como la "peste negra". También hay migraciones de carácter religioso, tanto las Cruzadas como otras peregrinaciones religiosas multitudinarias, promovidas en ocasiones por el papado y las grandes órdenes militares. Las migraciones comerciales también tienen gran importancia en este periodo. Igualmente hay otros motivos de migración como las grandes ferias, los cambios de soberanía o la oferta de señores feudales a campesinos para cultivar sus tierras. En Asia se producen desplazamientos continuados en China que lentamente van conformando las identidades del chino septentrional y el chino meridional.

En África[53] tienen lugar los enormes movimientos de los bantúes desde África Oriental hacia el sur. El comercio, sobre todo de marfil, ébano y oro, también motiva otros tránsitos, por ejemplo, el de los hausa desde Nigeria hasta el sur de Argelia. De igual modo, en África del norte y África occidental se dan grandes desplazamientos poblacionales.

En la todavía desconocida América también existen en este periodo grandes migraciones internas como las de los nómadas pieles rojas y las de los aztecas, que constituyen una importante civilización en el futuro Méjico.

53 Sobre los movimientos de población en África a lo largo de la historia y en especial durante la Edad Media, véanse, entre otros: Bertaux, P. (1994): África: desde la prehistoria hasta los años sesenta. Siglo XXI. Madrid; Gil Egea, M. E. (1998): África en tiempos de los vándalos: continuidad y mutaciones de las estructuras sociopolíticas romanas. Volumen 7 de Memorias del Seminario de Historia Antigua. Universidad de Alcalá. Madrid; Zéraoui, Z. y Marín Guzmán, R. (2006): Árabes y Musulmanes en Europa: historia y procesos migratorios. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica.

A lo largo de todo el marco histórico previo a la industrialización son una constante los desplazamientos forzados. En este contexto, es importante prestar atención al concepto de asilo, que, como subraya Cristina Blanco[54], tiene sus más profundas raíces en la Antigüedad y a lo largo de todo el periodo premoderno, antes de la llegada de los Estados nacionales, está fuertemente vinculado a la religión. El concepto de asilo ha sido defendido por las deidades de casi todas las religiones. Los lugares santos han sido siempre resguardo para los desplazados. Ejemplo de ello son el Templo de Salomón, los templos griegos y egipcios, o los santuarios y templos cristianos, reconocidos como lugares de asilo por el Derecho Romano en el S. IV. La Biblia y El Corán recogen la necesidad de dar asilo a quienes sufren persecución por sus creencias religiosas. En la Edad Media la autoridad eclesiástica aumenta aún más este enorme poder de protección.

4.4. EDAD MODERNA

El descubrimiento de América abre una nueva etapa en la historia de las migraciones, empujando a los hombres a la aventura transoceánica.

- Las primeras migraciones transoceánicas. Tras el descubrimiento de América en 1492 y la repartición del Nuevo Mundo entre españoles y portugueses, comienza la emigración hacia las "Indias Occidentales". Los primeros colonizadores se dirigieron a América Central y América del Sur, dejando aparcada temporalmente la colonización de América del Norte. El proceso de conquista y colonización de América por España y Portugal supuso un cambio histórico en la configuración poblacional americana. Las poblaciones nativas fueron sometidas por la fuerza y los europeos se mezclaron con los autóctonos, dando lugar a distintos tipos de mestizos. Muchos nativos fueron utilizados como mano de obra esclava que se intercambiaba en ocasiones con esclavos negros, procedentes de África.

Los conquistadores españoles, Cortés en Méjico, Pizarro en Perú, así como numerosos súbditos de la monarquía, partían del puerto de Sevilla atraídos por las minas de piedras y metales preciosos. España en el siglo XVI contaba con unos 10 millones de habitantes, de los que aproximadamente emigraron en la Edad Moderna 2 millones. Atendiendo sólo a este dato, no se puede asegurar que España quedase mermada por

54 Blanco, Cristina (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial. Madrid. Op. Cit. Pp. 34-56.

este motivo[55]. Sin embargo, lo cierto es que en este proceso de tránsito se produjo una importante selección de hombres jóvenes y emprendedores de cuyo potencial España quedó diezmada[56].

Los conquistadores portugueses, aunque fundaron varias colonias, sólo consiguieron establecer poblamiento estable en Brasil, a pesar de que en un primer momento se le considerase en poca estima y se emplease incluso como lugar de deportación. Hasta el siglo XIX, Brasil contó con una población conformada por la mezcla de portugueses, indios autóctonos y esclavos negros procedentes de África.

Los conquistadores franceses, al igual que los ingleses y los holandeses, comenzaron sus emigraciones a América en el siglo XVII, consolidándolas en el siglo XVIII. Para los franceses, América no tenía el inmenso interés que tenía para los españoles y los portugueses. Muestra de ello son los escasos 2.500 colonos que había en Canadá en 1643. En el siglo XVIII, la emigración en Luisiana y en Canadá se intensificó, aunque en 1763 los canadienses franceses aún eran solamente 63.000.

Los conquistadores británicos comenzaron todavía más tarde que los franceses, y motivados especialmente por su interés en evitar perder terreno ante los franceses y los holandeses. Aunque los ingleses se incorporaron tarde a la colonización de América, hubo varios elementos que alimentaron la emigración inglesa. Las reformas agrarias, así como las persecuciones religiosas y políticas hicieron que numerosos hijos segundones, católicos, puritanos y disidentes de distintos tipos emigraran. A principios del siglo XVIII, había ya muchos más colonos ingleses que franceses y en 1763 estaban ya asentados más de 2 millones de británicos. Por su parte, en el siglo XVIII comienza una emigración alemana y escandinava considerable, pero de poca duración.

Los conquistadores europeos se sirvieron de la trata de esclavos negros en su proceso de colonización. Principalmente los españoles, los portugueses, los holandeses

55 Las migraciones masivas modernas, como sostiene Herrera Carassou, comienzan con la Revolución Industrial, en la segunda mitad del S.XVIII, manteniéndose este flujo migratorio hasta la 1ª Guerra Mundial. Herrera Carassou, R. (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Siglo XXI. Méjico D.F. Op. Cit. P. 47.

56 Algunos autores han señalado la ambigüedad de la política migratoria de la corona española a finales del Antiguo Régimen. En este sentido, De Cristóforis apunta su posición ambivalente al restringir y controlar las emigraciones por un lado y, por otro, implementando las expediciones de colonos y del ejército como vías de poblamiento. Cristóforis, Nadia Andrea de (2006): "Ideas y políticas migratorias españolas a fines del Antiguo Régimen: el caso astur-galaico". En revista: *Anuario de Estudios Americanos*. Nº 63, 2. Sevilla. Pp. 117-150.

y los ingleses, sobre todo tras el tratado de Utrecht, por el que lograron el monopolio. La trata, abolida en 1815, tuvo una dimensión enorme, hasta el punto de que a lo largo de tres siglos las colonias americanas fueron provistas de más esclavos negros que de inmigrantes blancos. Más tarde, con la abolición de la esclavitud a mediados del S. XIX, los trabajadores forzosos se fueron sustituyendo por trabajadores reclutados, en muchas ocasiones a la fuerza, de otros lugares de la geografía mundial.

A la vez que se producían estos grandes flujos migratorios hacia las Indias Occidentales, los españoles, portugueses, holandeses, franceses e ingleses también hacían la ruta de las Indias Orientales. En los siglos XVII y XVIII, la navegación por mar se amplió, sobre todo con barcos británicos y holandeses que llegaron hasta lugares no conocidos del lejano Oriente. Sin embargo, apenas se produjeron colonias en estas rutas. Sirva como excepción el caso de los holandeses, a los que se sumaron hugonotes franceses y varios alemanes, que se asentaron en El Cabo como agricultores, dando lugar a la etnia de los afrikanders o boers, que actualmente conforman la mayor parte de la población blanca de Sudáfrica.

- Las migraciones continentales en Europa. Las migraciones dentro del continente europeo persisten en este periodo de diferentes modos. Existen refugiados motivados por disputas religiosas, como la de los católicos y los protestantes; disputas civiles, por ejemplo, los irlandeses desahuciados por los *landlords* ingleses o los italianos expulsados. La creación de los Estados nacionales y el aumento del poder de las monarquías supone un descenso de la inmunidad de los lugares sagrados como lugares de refugio, adquiriendo aquéllos un mayor peso en la concesión de asilo[57]. Ejemplo de esto es la revocación de numerosos santuarios religiosos por parte Enrique VIII en el S. XVI, o los 250.000 hugonotes que se vieron obligados a dejar Francia por la derogación por parte de Luis XIV en 1685 del edicto de Nantes, que, firmado por Enrique IV de Francia en 1598, había establecido la libertad de culto a los protestantes calvinistas. Con la Revolución Francesa de 1789 el asilo toma definitivamente el talante civil actual.

Algunas monarquías de Europa oriental promovieron la colonización interior, buscando en numerosas ocasiones el apoyo de disidentes religiosos acogidos. También se produjeron migraciones intracontinentales por motivos económicos. Caracterizadas por su temporalidad y por tener una dosis de libertad sin precedentes, fueron protagonizadas

57 Blanco, Cristina (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial. Madrid. Op. Cit. Pp. 34-56.

por artesanos motivados por los precios altos y obreros que buscaban salarios más cuantiosos y se dirigieron hacia países ricos en moneda y con una próspera economía basada en el mercantilismo. Ejemplo de esto son los movimientos de franceses meridionales en el siglo XVI hacia España para reemplazar a los moriscos; los trabajadores inmigrantes llegados en el siglo XVII a Francia; la demanda inglesa de mano de obra, o el envío de soldados al extranjero como mercenarios por parte de Suiza y los Países Bajos.

En el siglo XVIII, la Revolución Industrial condujo a un enorme aumento de la producción mundial, lo que conllevó grandes cambios en la población. Gran parte de la población rural fue a las ciudades y los campesinos se convirtieron en muchos casos en proletarios. En 1700, la población mundial dedicada a la agricultura era superior al 80%. En 1950 había descendido hasta el 60% y a partir de este momento, el descenso ha sido cada vez más pronunciado. Una de las consecuencias de la Revolución Industrial es el fuerte aumento de la población mundial, es decir, la llamada Revolución Demográfica.

4.5. EDAD CONTEMPORÁNEA

En la Edad Contemporánea, las migraciones adquieren un enorme volumen y una tipología más diversa que sólo puede comprenderse en su conjunto desde un enfoque pluridimensional que integre todas sus variables. Se subdivide este apartado en dos: las migraciones entre 1850 y 1973 y las migraciones desde 1973 hasta la actualidad, etapa en la que la cuestión migratoria comienza a mostrar la evolución hacia lo que supone en la actualidad. El incremento de la presión migratoria en los estados industrializados comienza a percibirse como un problema a resolver y se empieza a contemplar también con mayor receptividad la dimensión sociocultural y política de las migraciones y no sólo el factor económico, preponderante hasta ese momento.

4.5.1. Las migraciones en el periodo 1850-1973

En este periodo se produce una importante diversificación de los tipos de las migraciones. Cristina Blanco[58] diferencia entre dos subprocesos migratorios: el de los inicios de la industrialización (1850-1920) y el de la consolidación económica y política del mundo occidental tras la 2ª Guerra Mundial (1945-1973).

58 Blanco, Cristina (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial. Madrid. Op. Cit. Pp. 38.

En el primer periodo, el de los inicios de la industrialización (1850-1920), los principales flujos migratorios son: corrientes migratorias espontáneas, que van desde Europa hasta las colonias del Nuevo Mundo; corrientes migratorias forzadas, que parten de las colonias asiáticas con destino hacia otras colonias europeas y corrientes migratorias dirigidas, desde la Europa menos desarrollada hacia la Europa que comienza a industrializarse. También habría que señalar aquí la importancia de los flujos intranacionales del campo a la ciudad, que adquieren gran volumen en este periodo de industrialización[59].

Los principales destinos son EEUU y la Europa industrial. EEUU recibe entre 1800 y 1930 más de 40 millones de europeos en busca de tierras, autonomía y libertad, frente a las poco atrayentes expectativas de proletarización que les ofrecía su Europa natal. EEUU no impuso restricciones a la inmigración hasta 1880. En Europa, Gran Bretaña, Alemania y Francia fueron los países donde la inmigración fue más acusada. Gran Bretaña fue el primer país europeo afectado por este proceso inmigratorio a gran escala. Su primera gran oleada inmigratoria estuvo protagonizada por irlandeses atraídos por la incipiente industria británica, movidos también por la precariedad de su agricultura y la escasa competitividad de su pequeña industria en comparación con la de Gran Bretaña. En 1851, había 700.000 irlandeses en Gran Bretaña, empleados la mayoría en duros trabajos de la industria textil y en la construcción de canales y vías férreas. La segunda gran oleada fue la de los judíos huidos de Rusia. Fueron alrededor de 120.000 en el intervalo de 1875 a 1914. Estas migraciones fueron en su mayoría definitivas. Los inmigrantes tuvieron una nacionalización accesible y las terceras generaciones de descendientes ya ocupaban puestos importantes sociolaboralmente. Alemania tuvo un proceso de reclutamiento forzado y de carácter temporal. Los terratenientes del este activaron una inmigración estacionaria de polacos y ucranianos en condiciones de trabajo muy duras y mediante un sistema que impedía el asentamiento permanente. Francia fue el lugar de destino de una importante corriente migratoria espontánea. La

59 En España, es ilustrativo el caso de Madrid, que experimentó entre 1850 y 1900 un crecimiento demográfico de casi el 150%, pasando en dicho intervalo de 221.707 habitantes a 539.835. Como señala Carballo Barral, de la Universidad Complutense de Madrid: *La mayoría de los movimientos migratorios interiores acaecidos desde mediados del siglo XIX en España estuvieron ligados a la nueva organización socioeconómica y a los diversos procesos desamortizadores liberales, a los cambios en el comportamiento demográfico y a la dualidad existente tanto en el sistema hereditario como en la distribución y propiedad de la tierra en el conjunto español. Estos factores coadyuvaron a la expulsión poblacional de vastas zonas rurales del interior con dirección a Madrid y a las zonas mineras e industriales del País Vasco o Cataluña*. El autor realiza en su artículo un análisis del proceso de creación de redes de apoyo a la inmigración rural y su integración en la ciudad a partir de vínculos familiares, de parentesco y de paisanaje. Carballo Barral, Borja (2008): "Redes familiares en la inmigración hacia el Ensanche Este de Madrid (1860-1878)". En revista electrónica: *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Coloquios, 2008: http://nuevomundo.revues.org/30993

nueva industria originó una creciente necesidad de fuerza de trabajo en tareas que los franceses trataron de evitar en la medida de lo posible. Así, en 1911 había en Francia 1,2 millones de extranjeros, esto es, el 3% de la población.

Respecto al segundo periodo, el de la consolidación occidental (1945-1973), tuvieron lugar importantes cambios. El más significativo es que los países menos desarrollados hacen de emisores, pero también de receptores de flujos migratorios. Así, se establecieron redes regionales de corta distancia con sus países colindantes. Por ejemplo, Argentina en Sudamérica recibió a numerosos inmigrantes de Chile, Bolivia y Paraguay. En África, Sudáfrica, Nigeria y Mauritania se convirtieron en lugares de inmigración regional. Los países productores de petróleo de Oriente Medio se transformaron también en destino de trabajadores de Asia y norte de África.

Por otra parte, desaparecieron algunos movimientos de larga distancia, como los de los trabajadores asiáticos reclutados forzosamente hacia colonias europeas en el Nuevo Mundo; disminuyó la emigración europea hacia EEUU; surgieron nuevas redes intercontinentales en Sudamérica, África y Oriente Medio; aumentó la inmigración europea proveniente de la Europa menos industrializada y de las antiguas colonias, y se inició un cambio de dirección en las migraciones intercontinentales entre Sudamérica y Europa.

Los movimientos de trabajadores hacia Europa aumentaron. Principalmente con los trabajadores "invitados" por los países de destino y los provenientes de las antiguas colonias, que marcharon hacia la antigua metrópoli. Los trabajadores "invitados" fueron reclutados de manera acordada por los países emisores y receptores. Es el caso de Gran Bretaña, Bélgica, Francia, Suiza, Holanda y Alemania, que incorporaron trabajadores de países como Italia, Grecia, España, Portugal, Yugoslavia, Marruecos, Turquía y Túnez. Este sistema promovía el trabajo temporal y obstaculizaba el asentamiento permanente. Sin embargo, a pesar de las restricciones, el desplazamiento terminó siendo permanente en multitud de ocasiones. Por su parte, los trabajadores de las antiguas colonias supusieron otra partida importante de inmigración. Son ejemplo de ello los numerosos irlandeses y personas provenientes de la Commonwealth que emigraron a Gran Bretaña; los trabajadores procedentes de Argelia, Marruecos, Túnez, Senegal y Mauritania que marcharon a Francia, o los indonesios y caribeños que fueron a Holanda.

A partir de la 2ª Guerra Mundial, las migraciones sufrieron cambios sustanciales. Se añadieron nuevas corrientes migratorias con características igualmente novedosas. En este sentido, es fundamental la intervención de los Estados no sólo en las migraciones relacionadas con acontecimientos políticos, sino una intervención extendida a todos los tipos de migración. Prueba de esto es la creación por parte de éstos de ministerios de inmigración, la firma de convenios y tratados multilaterales, el establecimiento de leyes o la institución de acuerdos internacionales sobre la materia.

Por su parte, Louis Dollot señala que el ambiente beligerante previo a la 1ª Guerra Mundial provocó un paulatino descenso de los flujos migratorios clásicos[60]. En primer lugar, se redujeron las migraciones transoceánicas, quedando prácticamente interrumpidas años después, con la crisis económica de 1929. Ésta es causante también del término de las grandes migraciones continentales. Al inicio de la 2ª Guerra Mundial, la emigración europea era bajísima. Prueba de ello es que en 1938 había sólo 100.000 emigrantes, frente a 600.000 en 1927 y 1.400.000 en 1913. Hay causas de diversa índole que influyen en este cambio:

- Declive espontáneo de las migraciones. En los países nuevos cada vez hay menos espacio útil para asentarse, las tierras más fértiles ya están explotadas. Hay menor necesidad de mano de obra extranjera. Aparte, los Estados, tanto los de emisión como los de recepción de migrantes, establecen impedimentos de tipo político e ideológico a las migraciones.

En Europa disminuye la presión demográfica por la fuerte ralentización del crecimiento natural. Por otra parte, el desarrollo industrial del periodo de entreguerras exige mano de obra, con lo que este sector absorbe una gran multitud de potenciales emigrantes.

- Declive forzado de las migraciones. Numerosos países europeos trataron de favorecer su desarrollo industrial y económico mediante políticas de natalidad y conteniendo la emigración con restricciones como la prohibición de emigrar a ciertos estados, la limitación de partidas, la selección de emigrantes, la limitación en las cantidades monetarias que el emigrante podía llevar consigo al partir, etc.

60 Dollot Louis (1971): *Las migraciones humanas*. Oikos-Tau. Barcelona. Op. Cit. Pp. 97-120.

Por su parte, los países receptores fueron estableciendo nuevos criterios aparte del número. El principal fue la pervivencia de la unidad y la cohesión nacionales. Esto motivó la expulsión de agitadores revolucionarios en EEUU o la segregación de algunas etnias consideradas como no asimilables. El criterio económico fue también fundamental. Los países trataron de evitar el paro de los obreros nacionales, intentaron no repartir a los nuevos colonos tierras ya explotadas, y procuraron que las ciudades no se llenaran de inmigrantes sin integrar que terminaran siendo atendidos por la asistencia social.

También se establecieron medidas restrictivas acordadas entre varios Estados. Se pactaron numerosos tratados sobre migraciones entre los países emisores y receptores de personas migrantes.

- Inversión de las corrientes migratorias. Estas políticas proteccionistas y nacionalistas dieron como resultado un descenso pronunciadísimo de los flujos migratorios en 1929. La ligera reactivación producida en los años previos a la 2ª Guerra Mundial se caracterizó por un proceso de corrientes migratorias invertidas, es decir, los países de emigración pasaron a ser países de inmigración y viceversa. En 1939 había ya un equilibrio entre los movimientos de emigración y de inmigración.

- Amplificación de las migraciones forzosas. En este contexto del S. XX, las migraciones forzadas de refugiados y desplazados adquirieron una dimensión sin precedentes. Las tensiones políticas y bélicas acontecidas en la comunidad internacional durante el S. XX propiciaron que poco a poco se fuera conformando una red cada vez más amplia de movimientos migratorios de esta índole que se fue extendido a nivel mundial.

Durante la primera mitad del S. XX, estos desplazamientos estuvieron causados por luchas armadas, la descomposición de imperios y de Estados, el nacionalismo más radical y beligerante y los regímenes dictatoriales europeos. En Europa, los primeros grandes movimientos de refugiados estuvieron motivados por el inicio de las guerras balcánicas en 1911-1912, estando especialmente implicados búlgaros, griegos y turcos.

El hundimiento de Rusia y la revolución bolchevique de 1917 provocaron 1.500.000 refugiados rusos que tuvieron que abandonar el país y refugiarse en Europa

Occidental y el Extremo Oriente. El Tratado de Lausana[61] hizo que 1.300.000 griegos y 400.000 turcos se vieran obligados a regresar a los países de proveniencia. En los años siguientes al fin de la I Guerra Mundial, hubo alrededor de 9,5 millones de europeos desplazados[62]. Las dictaduras de España, Italia y Alemania originaron numerosos desplazamientos, ejemplo de ello es el millón y medio de alemanes, mayoritariamente judíos, que tuvieron que abandonar Alemania en el intervalo 1933-1939. La II Guerra Mundial provocó el desplazamiento de cuarenta millones y medio de europeos, el más cuantioso de la historia.

A lo largo de la segunda mitad del S. XX, la cuestión de los refugiados se ha ido trasladando a todo el planeta y ha ido acrecentándose su complejidad. En la década de los cuarenta y cincuenta se produce en Asia la descomposición de varios estados. La separación de la India en los estados de India y Pakistán provocó el movimiento de 15 millones de personas entre ambos países. La división de Corea en Norte y Sur ocasionó el intercambio de 5 millones de coreanos entre los dos territorios. La división de Vietnam en Vietnam del Norte y Vietnam del Sur produjo el desplazamiento entre ambos de un millón de personas. Desde la Guerra entre árabes e israelíes de 1948 numerosos palestinos, 2,7 millones en 1993, han tenido que desplazarse. En los años sesenta y setenta, la descolonización de muchos países de África como Argelia, Angola, Ruanda o Zaire estuvo inmersa en conflictos sociales y situaciones violentas que causaron numerosos desplazamientos dentro del continente. La Guerra Fría también tuvo su efecto en esta problemática, pues las potencias implicadas intervinieron en conflictos internos de otros países como Camboya, Afganistán, Angola o Mozambique, agravando así la situación.

Volviendo al tema genérico de las migraciones, Louis Dollot diferencia entre dos tipos de grandes movimientos internacionales después de 1945: las migraciones políticas: *producto de los desplazamientos de fronteras, de transferencias de soberanía de cambios de régimen, factores demográficos y una política de población o maltusiana que pueden re-*

61 El Tratado de Lausana fue firmado el 24 de julio de 1922 en la ciudad suiza de Lausana entre los gobiernos de Grecia, Turquía y los Estados aliados de la Primera Guerra Mundial. El acuerdo concedía a Turquía la Tracia oriental, las islas de Imbros y Ténedos y garantizaba la integridad de la minoría griega en Turquía, así como la de la minoría turca en Grecia. Sin embargo, el acuerdo también suponía que la mayoría de la población griega de Turquía era trasladada a Grecia y del mismo modo una gran parte de la población turca de Tracia se trasladaba a Turquía.

62 Merino Hernando, Asunción y González Martínez, Elda (2006): *Las migraciones internacionales*. Dastin. Madrid. Op. Cit. Pp. 93-120. Las autoras señalan tres constantes hasta la llegada de la 2ª Guerra Mundial: el fortalecimiento del estado-nación, el volumen creciente de refugiados y un ambiente poco receptivo a los inmigrantes por parte de los países receptores.

presentar un papel accesorio y las migraciones económicas: *tendentes, para los expatriados provisionales o definitivos, a una promoción social y a la consecución de un nivel de vida mejor; para los países receptores, al desarrollo industrial y agrícola y a la expansión*[63].

4.5.2. Las migraciones contemporáneas. Desde 1973 hasta la actualidad

La década de 1960 se caracterizó por un enorme crecimiento económico de Europa Occidental[64], lo que promovió un gran flujo migratorio. Los grandes núcleos industriales del momento, esto es, Alemania, Luxemburgo, Holanda, Inglaterra, Francia y Bélgica, se nutrieron de numerosos inmigrantes llegados desde los países vecinos del sur, principalmente Italia, Portugal, España y Grecia. Desde 1960 hasta 1973, esta mano de obra inmigrante tuvo una enorme importancia económica en los países desarrollados y fue crucial para que desde 1960 hasta la crisis de 1973 sus índices de producto nacional bruto crecieran en torno al 4% anual[65]. En 1950 había ya unos cinco millones de trabajadores extranjeros en los catorce países que integraron la UE antes de 2004 y la cifra aumentó considerablemente. Entre 1960 y 1973 se duplicó incluso el número de residentes de 3,3 a 6,6, en los doce países que eran comunitarios entonces, llegando a representar la población extranjera en torno al 6% del total. A lo largo de la década de los 60, los principales países receptores de inmigración, concebían a sus sociedades como culturalmente homogéneas y no veían las repercusiones culturales, sociales y políticas que la presencia cada vez más creciente de inmigrantes iba a generar a largo plazo[66].

Con la crisis del petróleo de 1973, estas corrientes migratorias sufrieron un fuerte descenso. El considerable aumento de la inmigración de la década anterior, la recesión provocada por la crisis del petróleo y el proceso de cambio del sector industrial al sector servicios en las economías europeas, hicieron que la mayoría de países europeos estable-

63 Dollot, Louis (1971): *Las migraciones humanas*. Oikos-Tau. Barcelona. Op. Cit. P. 109.

64 Panadero Moya, Miguel (1997): *Las nuevas realidades de las migraciones extranjeras en la Europa comunitaria*. En: Panadero Moya, Miguel y García Martínez, Carmen. *Migraciones extranjeras en la Unión Europea*. Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca. Op. Cit. Pp. 15-26. Panadero Moya hace también en este capítulo un análisis de la población extranjera en la Unión Europea, con la distinción entre la población extranjera con y sin ciudadanía europea.

65 Hidalgo, Paloma (1994): *Los desplazamientos humanos en una perspectiva histórica. De las migraciones en la Edad Antigua a la emigración atlántica y post-bélica europea*. En Marrodán Serrano, D. y Prado Martínez, C. (Coords.): *Las migraciones: su repercusión en la sociedad y en la biología de las poblaciones humanas*. Ed. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

66 Merino Hernando, Asunción y González Martínez, Elda (2006): *Las migraciones internacionales*. Dastin. Madrid. Op. Cit. Pp. 93-120. Las autoras realizan además un recorrido exhaustivo por las migraciones internacionales a lo largo del siglo XX, centrándose en los dos destinos con mayor volumen de población inmigrante: América y Europa.

cieran condiciones de entrada a los inmigrantes más restrictivas que combinaban a su vez con programas de retorno. Superada la recesión económica, a lo largo de la década de 1980 se produjo una importante transformación en los flujos migratorios. Los países de Europa del sur, principalmente Italia, España y Grecia, cambiaron el sentido de sus corrientes migratorias, pasando a ser destino de la inmigración extranjera. Aparte, los países de Europa del norte, que habían sido países de recepción en las décadas anteriores, trataron de estabilizar sus flujos migratorios imponiendo fuertes restricciones a la inmigración en sus diferentes modalidades: inmigración regular, inmigración irregular y asilo. Sin embargo, junto a estas políticas restrictivas, hubo también una ampliación de los derechos de los trabajadores migratorios. Así, en Suecia y Holanda se implementó el asociacionismo, se facilitó el aprendizaje y el mantenimiento de la lengua materna, se fomentó la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y se permitió a los inmigrantes participar en las votaciones locales[67].

Desde principios de los años 90, todos los países de la UE se han transformado en países receptores de inmigración, siendo la existencia de relaciones previas un criterio de gran importancia en la intensidad de sus flujos migratorios. Ejemplo de ello son los indo-paquistaníes que emigran a Inglaterra, los turcos que se dirigen a Alemania, los magrebíes que parten hacia Francia y España y los iberoamericanos que llegan también a este último país. Una constante de estos años ha sido el considerable incremento de la presión migratoria, fundamentalmente por el Este, con la caída del comunismo; y por el Sur de Europa, fundamentalmente desde África y desde Latinoamérica, por los vínculos de España y Portugal con sus antiguas colonias. La inmigración irregular ha crecido desmesuradamente en este decenio, en respuesta a lo cual los países europeos han articulado diversas medidas. Éstas son básicamente de dos tipos: la regularización de inmigrantes en situación irregular, atendiendo a criterios como el tiempo de residencia, el desempeño de un trabajo, etc.; y la deportación o privación de entrada en la misma frontera, que en muchos casos va acompañada de una sanción para los empleadores y las compañías de transporte. Junto a la inmigración irregular, los estados han prestado especial atención en la década de los 90 al incremento de las solicitudes de asilo, sobre todo en los primeros años de la década. Las condiciones para su concesión han sido fuertemente endurecidas para disuadir a potenciales inmigrantes económicos encubiertos bajo una solicitud de asilo. Las políticas de inmigración de los países europeos a lo largo de los 90 se han centrado fundamentalmente en las

67 **Ibídem.**

restricciones a la entrada, descuidando el objetivo de la integración de los inmigrantes y sus familias[68].

En el inicio del S. XXI, se ha intentado avanzar en favorecedora de una política inmigratoria comunitaria y se ha experimentado una cierta apertura hacia la inmigración, aunque ésta se ha ido apagando con el agravamiento de los conflictos sociales el aumento de la xenofobia. La política inmigratoria francesa presentada en 2002 por el Alto Consejo de la Inmigración, se centraba en la reducción de las restricciones y en la lucha contra la discriminación. En Alemania, donde se puso en 2001 la Tarjeta Verde para 20.000 técnicos informáticos, la ley de 2003 marca dos caminos para obtener el permiso de trabajo: personal cualificado con capacidades necesarias en el país que tenga una oferta de trabajo y personal cualificado seleccionado mediante un sistema de puntos[69].

El modelo migratorio ha sufrido pues, cambios vertiginosos en las últimas décadas. Para Panadero Moya[70], las características del modelo migratorio actual en la Unión Europea son: *1.) El escaso volumen de sus manifestaciones; 2.) La tendencia a la consolidación de la población extranjera residente en su territorio y 3.) La promulgación de estrictas regulaciones nacionales que sujetan a los inmigrantes procedentes de terceros países carentes de la ciudadanía de la Unión Europea.*

A lo largo de este periodo han surgido nuevas pautas migratorias: se ha acrecentado muy significativamente el volumen de las corrientes migratorias; se han ensanchado las redes migratorias; han aparecido nuevos países de emisión y recepción de inmigrantes; y se han diversificado los tipos y las formas de los movimientos migratorios. Todos estos cambios le han conferido a las migraciones una entidad y una importancia social nunca antes vistas. Cristina Blanco[71] sostiene que este carácter global identitario de las migraciones internacionales actuales se percibe principalmente en tres dimensiones: 1.) El incremento del volumen de migrantes; 2.) La ampliación de las redes migratorias, y 3.) La diversificación de los tipos migratorios.

---

68 Merino Hernando, Asunción y González Martínez, Elda (2006): *Las migraciones internacionales…* Op. Cit. P.116.

69 Merino Hernando, Asunción y González Martínez, Elda (2006): *Las migraciones internacionales…* Op. Cit. Pp. 93-120.

70 Panadero Moya, Miguel (1997): *Las nuevas realidades de las migraciones extranjeras en la Europa comunitaria*. En: Panadero Moya, Miguel y García Martínez, Carmen. *Migraciones extranjeras en la Unión Europea*. Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca. Op. Cit. Pp. 25- 26.

71 Blanco, Cristina (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial. Madrid. Op. Cit. Pp. 34-56.

El incremento del volumen de migrantes es patente en las últimas décadas. Según la ONU, en 1965 había 76 millones de personas residiendo fuera de su país de nacimiento, en 1995 eran ya 125 millones. No sólo los países más desarrollados son los receptores de este aumento, factores como el establecimiento de redes migratorias entre los lugares en vías de desarrollo o las férreas restricciones a la inmigración puestas en práctica por los países más poderosos explican que países menos desarrollados reciban un fuerte volumen de inmigración.

La ampliación de las redes migratorias, acontecida durante los años 80 y 90, ha ayudado en gran medida a consolidar un complejo tejido de flujos migratorios internacionales. En esencia, las redes desde el sur hacia el norte y las transoceánicas son las más significativas, seguidas de las redes del interior de Asia y las del interior de África. Tras la caída del muro de Berlín, cobran gran importancia las migraciones de este a oeste, siendo Alemania, Suiza y Dinamarca los principales receptores de inmigración procedente de la antigua Yugoslavia y la antigua Unión Soviética.

La diversificación de los tipos migratorios ha sido enorme en las últimas décadas. Han aumentado muchísimo los tipos y las formas de migración. Aunque las migraciones más comunes son las de causa económica, también hay otros tipos de migraciones que o antes no existían o tenían una dimensión mucho menor a la que poseen en la actualidad.

Los refugiados y desplazados son un ejemplo de ello. Aunque, como antes se ha señalado, este tipo de migraciones forzosas tienen un largo recorrido histórico con raíces en la Antigüedad, en las últimas décadas esta problemática ha ido afectado a un volumen cada vez mayor de países y de personas, extendiéndose además a un nivel planetario. Según ACNUR, en 1960 había 1,4 millones de refugiados en el mundo, en 1995 la cifra ascendía a 27 millones y a finales de 2009 eran ya 36,4 millones[72]. Sin embargo, como indica Klaus J. Bade[73], dentro del contexto nacional, europeo e internacional, las políticas de inmigración optan mayoritariamente por medidas restrictivas

72 Más en concreto, la cifra a finales de 2009, según ACNUR, es de 36.460.306 personas: 10.396.540 refugiados, 983.420 solicitantes de asilo, 15.628.057 desplazados internos, 2.481.018 retornados, 6.559.573 apátridas y 411.678 en peligro objeto de interés por parte de la organización. En: Agencia de la ONU Para los Refugiados (2009): *La historia de los refugiados en estadísticas*. ACNUR. Recurso electrónico: http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas

73 Bade, Klaus J. (2005): *Europa y los movimientos migratorios de finales del S. XX*. En Fernández-Rufete, J. y García Jiménez, M. (Eds.): *Movimientos migratorios contemporáneos*. Ed. Universidad Católica San Antonio. Murcia.

contra la inmigración de refugiados y solicitantes de asilo antes que por medidas que luchen contra las causas de la huida en los países de procedencia.

La problemática de los refugiados y solicitantes de asilo representa un punto límite donde la universalidad de los Derechos Humanos es puesta a prueba. Dado que es la comunidad política la que garantiza a los individuos sus derechos básicos, lo que está en juego en el caso del refugiado es el propio derecho a tener derechos[74].

Las actuales políticas restrictivas de inmigración han favorecido directa o indirectamente la aparición de otros tipos migratorios. Los países desarrollados de Occidente han ido reforzando sus fronteras exteriores, sin embargo, esto no es por sí mismo una solución pues, como subraya Cristina Blanco: *Puesto que las causas más sangrantes de las migraciones permanecen invariables, los intentos de cruzar fronteras también permanecen invariables.* Por otra parte, el reconocimiento de la reunificación familiar como factor fundamental para la correcta integración del inmigrante ha generado un tipo de movimiento migratorio de enormes dimensiones.

Uno de los grandes problemas de la inmigración en la actualidad, con especial incidencia en Europa, es la inmigración ilegal. Existen diversos tipos dentro de esta forma de inmigración y diversas formas de expansión del sector irregular, principalmente en el área de la construcción, la limpieza, los trabajos de temporada y otros empleos complementarios o de sustitución. El empleo irregular siempre lleva implícitos dos componentes[75]: el empleado en situación irregular y el empleador, que actúa de manera ilegal.

Otros tipos de migraciones que han crecido en las últimas décadas son las resultantes de la globalización mundial de la economía o del aumento del nivel de vida de determinados países. Un ejemplo de ello es la llamada "fuga de cerebros" o migración cualificada, que aún no ha sido lo suficientemente estudiado a pesar de su dimensión cada vez más creciente. Estas migraciones, vinculadas a los niveles más altos de la estructura sociolaboral, han crecido con mucha fuerza a partir de los años 90 y apenas sufren limitaciones por parte de los controles migratorios. Por otra parte, está tomando un cierto volumen la inmigración de la tercera edad. Cada vez son más las personas

74 De Lucas, Javier (1996): *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*. Ed. Icaria. Barcelona.
75 Bade, Klaus J. (2005): *Europa y los movimientos migratorios de finales del S. XX*. En Fernández-Rufete, J. y García Jiménez, M. (Eds.): *Movimientos migratorios contemporáneos*. Ed. Universidad Católica San Antonio. Murcia. Op. Cit.

provenientes de países desarrollados en situación de jubilación o inactividad que aprovechan para pasar largas temporadas en otros países con mejor clima o calidad de vida.

El fenómeno migratorio actual está extendido a nivel planetario, posee un grandísimo volumen y tiene una tipología diversa. El grado de complejidad que ha adquirido nunca antes en la historia se había visto.

B. EL DISCURSO INTERNACIONAL SOBRE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL

Para poder conocer el marco normativo al que se circunscriben las migraciones en nuestro país y en nuestro entorno internacional, es preciso realizar un análisis de tres referentes que se encuentran cada vez más crecientemente interrelacionados: el discurso normativo internacional, el discurso normativo europeo y el discurso normativo nacional en materia de migraciones y diversidad cultural. En la presente investigación, se pretende hacer un análisis descriptivo y funcional de estos discursos con el objeto de ofrecer una panorámica general de la trayectoria del discurso normativo en torno a las migraciones. Se analizan en este segundo bloque del capítulo los dos primeros referentes legislativos, el internacional y el comunitario, y se integra en el capítulo siguiente, dedicado a la inmigración en España, el análisis correspondiente al marco normativo nacional en materia de migraciones.

Se hace uso para ello de la metodología del análisis normativo descriptivo con el objeto de clarificar el contenido de dichos textos y el análisis normativo funcional, buscando la finalidad última de los mismos. Se asienta también esta investigación en la metodología del análisis de discurso, tratando en cada caso de identificar el emisor o emisores, su contexto, las pretensiones y las estrategias discursivas, sus referentes y lo que desea, espera o teme el emisor de aquellos a los que apela y con los que inevitablemente interactúa.

1. EL DISCURSO NORMATIVO MIGRATORIO INTERNACIONAL

1.1. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (1948)[76]

Al terminar la II Guerra Mundial la Sociedad Internacional decidió apelar a los Derechos Humanos para construir la paz[77]. Éste era, como es sabido, el contexto en que nació la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)[78]. La Guerra había hecho estragos en toda Europa y el establecimiento de un sistema de arbitraje que garantizase una paz mundial duradera tras el fracaso de la Sociedad de Naciones[79] era objetivo prioritario entre los grandes líderes. Por entonces, las migraciones se caracterizaban por los desplazamientos forzados acontecidos en el transcurso de la II Guerra Mundial y a su término. Estos desplazamientos tuvieron su mayor incidencia en Eu-

76 Asamblea General de las Naciones Unidas (1948): *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

77 La Carta de la ONU fue adoptada el 24 de mayo de 1945 en San Francisco. Como el Pacto de la Sociedad de Naciones, la Carta se apoya sobre una alianza militar entre los Estados miembros que debe garantizar la seguridad colectiva. Así, el Consejo de Seguridad puede *constatar la existencia de una amenaza contra la paz* (en virtud del artículo 39); *tomar medidas y decidir sanciones económicas* (artículo 41) *o una acción militar* (artículo 42). Asimismo, el secretario general tiene competencia para *llamar la atención del Consejo hacia cualquier asunto que, a su juicio, pudiera poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional* (artículo 99). Son muchos los estudios sobre la ONU. Para una información exhaustiva acerca de su estructura, su funcionamiento, sus recursos y su eficacia en el mantenimiento de la paz y seguridad mundial, véanse, entre otros: Cardona Llorens, Jorge (Ed.) (2008): *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI: entre la adaptación y la reforma de la Carta*. Tirant lo Blanch. Valencia; Menéndez, Ana Luz (2007): *Vulnerabilidad e irrelevancia: el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Ediciones Internacionales Universitarias. Madrid; G. Weiss, Thomas y Daws, Sam (2007): *The Oxford handbook on the United Nations*. Oxford University Press. Oxford; Chemani, Regis y Pellet, Alain (2007): *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale?* Pedone. Paris; Cot, Jean Pierre y Pellet, Alain (2005): *La Charte des Nations Unies: commentaire, article par article*. Economica, cop. Paris; Ochoa Ruiz, Natalia (2004): *Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*. Cívitas. Madrid; Salado Osuna, Ana (2004): *Textos básicos de Naciones Unidas relativos a derechos humanos y estudio preliminar.* Universidad de Sevilla. Sevilla; Vacas Fernández, Félix (2002): *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas: fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*. Dykinson. Madrid; Yves, Léonard (1993): *L'ONU à l'épreuve*. Hatier. París; Roberts, Adam y Kingsbury, Benedict (Eds.) (1993): *United Nations, Divides World*. Clarendon Press. Oxford; Abi-Saab, George (1980): *Le Concept d'organisation internationale*. UNESCO. París.

78 Acerca de la Declaración Universal, véase, entre otros: Lageot, Céline (Dir.) y Sawyer, Caroline, Gornig, Gilbert, Despeux, Gilles, Dionnet, Jean-Pierre y Martínez Quinteiro, Mª. Esther (Coords.) (2008): *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado.* Ed. Bruylant. Bélgica. Pp. 105 y SS.

79 Las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907 y la Sociedad de Naciones de 1919, así como su papel como antecedentes de la ONU han sido estudiados en: Bertrand, Maurice (1994): *L'ONU*. La Découberte. París; Gerbet, P., Ghebaly, V. y Mouton, M. R. (1973): *Societè des Nations/Organisation des Nations Unies*. Ed. Richelieu. París; Ghebaly, V. (1973): *Repertoire des documents de la SDN 1919-1941*. Dobbs Ferry Oceana; Walters, Francis Paul (1952): *History of the League of Nations*. Oxford University Press. Oxford.

ropa, donde fueron desplazados unos 46 millones de personas entre 1945 y 1967; y en Asia, cuya invasión japonesa en China causó entre 1937 y 1946 el desplazamiento de alrededor de 42 millones de personas[80]. En el ámbito de las migraciones, la DUDH establece un marco de referencia del que dependían los derechos humanos de millones de personas que en ese momento estaban siendo vulnerados.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Durante el periodo 1946-1948, es decir, los años en los que se elabora la DUDH, la situación en las Naciones Unidas era de divergencia política e ideológica. Los 58 países que la componían se clasificaban principalmente en tres bloques: occidentales, soviéticos y países del Tercer Mundo, que en su mayoría seguían la referencia de los occidentales. El propio nombramiento del primer Secretario General de la Organización, el noruego Trygve Lie, que ostentó el puesto desde el 2 de febrero de 1946 hasta el año 1953, no estuvo exento de discrepancias, ya que Noruega se consideraba un país filoamericano y el bloque soviético no era favorable a que un representante afín a los occidentales liderase la organización. Las mayores diferencias no eran entre oriente y occidente o entre los países ricos y los países pobres, como sucede en la actualidad, sino que éstas se produjeron, como afirma Cassese[81], entre el bloque occidental y el bloque socialista. Los grupos de poder eran esencialmente cuatro. En primer lugar, los países occidentales, con el mayor poder de influencia, encabezados por Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. Junto a ellos, los países Latinoamericanos, que apoyaron desde el principio la causa y secundaron las tesis de los países occidentales, yendo incluso por delante de éstos en algunos de sus planteamientos. En tercer lugar, contraviniendo e incluso oponiéndose a las ideas del bloque occidental, los países de la Europa socialista. Por último, estaban los países asiáticos, entre los que la mayor influencia la ejercieron los musulmanes, liderados por Arabia Saudita y Pakistán. No se alinearon ni con los occidentales ni con los socialistas. Su papel principal fue el de hacer valer las reticencias fundamentadas en su tradición cultural musulmana en los ámbitos de la religión y la vida familiar.

80 Dollot Louis (1971): *Las migraciones humanas*. Oikos-Tau. Op. Cit. P. 112. En este sentido, se ofrece también un estudio exhaustivo de las migraciones y su impacto en los ámbitos laboral, asistencial, demográfico, económico y social en el contexto inmediatamente posterior a la II Guerra Mundial en: Oficina Internacional del Trabajo (1959): *Las migraciones internacionales: 1945-1957*. OIT. Ginebra.

81 Cassese elabora un profundo análisis del desarrollo del discurso de los Derechos Humanos a lo largo del S. XX y de su situación internacional en la actualidad. En: Cassese, Antoni (1993): *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Ariel. Barcelona.

En el inicio de la elaboración de la Carta Internacional de Derechos Humanos[82], la Comisión de Derechos Humanos quiso que la protección internacional de los derechos humanos se asentase en tres pilares: la Declaración, un Pacto de Derechos Humanos y un conjunto de medidas para garantizar la vigencia de los derechos que reconocidos en la Declaración y en el Pacto. Sin embargo, desde el principio fue notable la poca predisposición de los Estados a asumir compromisos normativos específicos y vinculantes, con lo que se optó por crear en primera instancia una Declaración en la que estuviesen presentes los derechos humanos más relevantes y esperar a que éstos estuviesen más asentados y a un contexto internacional más favorable para poder desarrollar de manera más precisa su contenido y los mecanismos necesarios para garantizar su protección y el cumplimiento y puesta en práctica de sus preceptos por los Estados partícipes de ella.

En este sentido, hubo posturas divergentes. Por un lado, países como Australia y Gran Bretaña querían establecer un Tratado de cumplimiento obligatorio y vinculante. Por otro lado, estaba la postura de aquellos países que preferían una Declaración en la que las obligaciones para los estados firmantes fuesen más indeterminadas. El proceso de elaboración de la Declaración estuvo marcado por la divergencia de posiciones en cuanto a distintos temas[83]. La URSS y los países afines al bloque socialista no querían renunciar a la preponderancia del Estado en cuestiones internas ni tampoco llegar a acuerdos de obligado cumplimiento que chocaran con sus presupuestos totalitarios y que pudieran suponerles críticas por parte de los países occidentales en el futuro. Por otra parte, estaban especialmente interesados en hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales, esto es, los llamados derechos humanos de segunda generación. Más incluso que en los derechos de primera generación, los derechos civiles y políticos, que veían con un cierto recelo por los recortes que su cumplimiento podría implicar

82 La Carta Internacional de Derechos Humanos es el término con el que se hace referencia al conjunto formado por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, junto con los dos Protocolos Facultativos del primero. Juntos constituyen el marco fundamental de reconocimiento, garantía y protección de los Derechos Humanos en el ámbito internacional.

83 En este sentido, Carrillo Salcedo explica que: *El proceso de adopción de la Declaración estuvo plagado de escollos y dificultades ya que en él se enfrentaron diferentes posiciones: así, por mencionar tan sólo tres ejemplos, la concepción iusnaturalista de los derechos humanos, representada en especial por un filósofo como Charles Malik, frente a una visión positivista de los mismos; la concepción marxista frente a la liberal; la fuerte impronta de la cultura occidental frente a la exigencia de universalismo, intrínseca a una Declaración Universal, pero en un mundo en el que todavía no estaba plenamente planteado el problema del relativismo cultural, sino que, por el contrario, el plena Guerra Fría, estaba dominado por el choque ideológico entre el Este y el Oeste*. En: Carrillo Salcedo, Juan Antonio (1999): *Dignidad frente a barbarie. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, cincuenta años después*. Ed. Trotta. Madrid. Pp. 49.

para las competencias del Estado y por el temor a que los países occidentales pudieran utilizarlos como herramienta de presión política[84]. Los representantes de los países occidentales, conforme a su concepción liberal, hicieron más interés en los derechos civiles y políticos, aunque también tomaron en consideración los derechos económicos, sociales y culturales, eso sí, de manera más laxa que los primeros. La principal dificultad con la que se enfrentó la Comisión de Derechos Humanos en la elaboración de la Declaración, que continuará también en la elaboración de los Pactos de Derechos Humanos de 1966, como se analiza más adelante, fue el desacuerdo político e ideológico existente en el seno de la sociedad internacional entre el bloque de países aliados occidentales liderados por Estados Unidos por un lado y, por otro, el bloque de países socialistas encabezados por la URSS. Para los países del bloque socialista la Declaración en sí era un asunto secundario. Su mayor motivación en el proceso de negociación de la Declaración era garantizar los derechos económicos, sociales y culturales y lograr que los acuerdos tomados para la salvaguarda de los derechos civiles y políticos no limitasen la soberanía del Estado. Por el contrario, los países del bloque occidental hicieron el mayor hincapié en los derechos civiles y políticos, de conformidad con el paradigma de las libertades propias de las democracias occidentales y se mostraron favorables a la limitación de las competencias internas de los Estados en materia de derechos humanos.

El desacuerdo existente obligó a la Comisión de Derechos Humanos a conformarse con una Declaración y dejar para más adelante la realización de un convenio de derechos humanos que estableciese de manera más concreta y precisa los derechos humanos de obligado cumplimiento y puesta en práctica, cuestión que se lleva a cabo en 1966 con los Pactos de Derechos Humanos. Sin embargo, pese a las controversias existentes a lo largo de todo el proceso de elaboración de la Declaración, sí puede decirse que el resultado final fue un documento de consenso en el que todas las partes se vieron representadas[85]. En este sentido, Cassese reflexiona acerca de lo ganado y lo

84 La elaboración de la DUDH estuvo fuertemente mediatizada por la toma de posiciones de los diferentes países en los que fueron los primeros años de la guerra fría. La Declaración no escapó a las presiones políticas y a menudo fue empleada como herramienta de presión con fines partidistas. En este sentido, Carrillo Salcedo, si bien sostiene que finalmente se logró con la Declaración un documento de consenso satisfactorio para todas las partes, también afirma que: *En aquellos años iniciales de la guerra fría, los derechos humanos fueron utilizados como un arma arrojadiza en la lucha ideológica y política entre bloques enfrentados, incluso durante el proceso de elaboración de la Declaración Universal; de este modo, lo que parecía ser una victoria de la ética sobre la política, terminó siendo un triunfo de la política. En efecto, el reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos, se transformó, como toda política, en algo subjetivo y selectivo*. En: Carrillo Salcedo, Juan Antonio (1999): *Dignidad frente a barbarie. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, cincuenta años después*. Ed. Trotta. Madrid. Op. Cit. Pp. 51.

85 Sobre las implicaciones políticas de la Declaración, los intereses que cada bloque trató de hacer valer en ella y lo que finalmente hubo de unos y otros en el texto final, es digna de destacar la valoración

perdido por los países que protagonizaron las negociaciones y señala que aunque a primera vista podría parecer que la Declaración supuso una clara victoria para Occidente, que consiguió manifestar en ella los valores más fundamentales de su tradición democrática, convirtiéndolos así en referencia mundial, sin embargo, también los socialistas consiguieron recoger en ella elementos importantes de su ideología. Pese a que en un primer momento los socialistas desconfiaban de los derechos humanos y los consideraban una herramienta política y propagandística de Occidente, cuando constataron que se le daba cabida y peso específico a los derechos económicos y sociales dentro de la Declaración, comenzaron a implicarse progresivamente en ésta y a concebirla cada vez menos como un instrumento y cada vez más como una referencia ideal a salvaguardar.

A su vez, también la Declaración tuvo un enorme efecto positivo en los países del Tercer Mundo, especialmente en las décadas siguientes. En los años cincuenta y sesenta, en los que los países coloniales comenzaron a conseguir su independencia, la DUDH fue vista como la referencia a seguir en la constitución de un orden estatal compatible con los presupuestos fundamentales de la dignidad humana. Muestra de ello es el hecho de que numerosos países en vías de desarrollo la han incluido en sus ordenamientos nacionales, haciendo así de ella un texto legislativo vinculante de obligado cumplimiento en su ámbito estatal.

A la luz de los acontecimientos, puede decirse que finalmente la Declaración cumplió con el objetivo de servir de referencia universal para el reconocimiento de los valores intrínsecos de la dignidad humana[86] y que la Comisión de Derechos Humanos logró concretar un documento de consenso en el que respondió a las expectativas de todas las partes[87].

---

de Cassese: *Fue una victoria de los occidentales, pero también de los demás países; sobre todo, fue una victoria –no total, ciertamente- de la humanidad entera*. En: Cassese, Antonio (1993): *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Ariel. Barcelona. Pp. 53.

86 Resulta muy destacable el valor de la Declaración como referencia del compromiso adoptado por la Comunidad Internacional, así como su capacidad de movilización en defensa de la dignidad humana en todo el mundo. En relación con ello, el reconocido historiador Paul Kennedy, realiza el siguiente balance: *Si tomamos todos los artículos y derechos proclamados en conjunto, se trata con diferencia de la apuesta más importante que se haya hecho jamás, ni antes ni desde entonces, a favor de la prescripción internacional de los derechos y la dignidad humanas. Fue calificada de inmediato como la «Carta Magna» de la humanidad y traducida a casi todos los idiomas. Era lo bastante breve como para poder ser impresa en un único cartel y fue colgada en las escuelas y bibliotecas de todo el planeta. Su publicación y su aprobación en la Asamblea General fueron aclamadas con júbilo, y su aguerrida presidenta, Eleanor Roosevelt, se convirtió en la heroína de la década. Además, es sin duda una de las declaraciones políticas más importantes de la historia del mundo*. En: Kennedy, Paul (2007): *El Parlamento de la Humanidad. La historia de las Naciones Unidas*. Ed. Debate. Barcelona.

87 En este sentido, Cassese realiza una valoración muy ilustrativa de lo que supuso el texto final de la Declaración: *La Declaración, pese a todos sus puntos débiles, ha tenido, por tanto, la fuerza de arrastre de*

En este contexto se elabora la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Su contenido puede clasificarse, como hace Carrillo Salcedo[88], en cinco categorías de derechos[89]: 1) En primer lugar, los derechos implícitos en la persona (artículos 3, 4, 5, 6, y 7); 2) los derechos que salvaguardan la seguridad del individuo (artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 14); 3) los derechos referidos a la vida política de las personas (artículos 18, 19, 20 y 21); 4) los derechos económicos y sociales (artículos 17, 22, 23, 24, 25, 26 y 27), 5) y, por último, los derechos vinculados a la vida jurídica y social de las personas (artículos 13, 15 y 26).

La DUDH se establece sobre la base de la universalidad de los derechos que recoge. Según la Declaración, éstos han de ser poseídos por todos los seres humanos por la dignidad que les confiere el mero hecho de serlo, sin ningún tipo de distinción. Ello aparece recogido en el artículo 2:

> *Artículo 2:*
> *Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*
> *Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.*

---

los grandes textos políticos o religiosos. Ha erosionado, poco a poco, las diversas resistencias de los Estados que inicialmente no la reconocían y los ha implicado en el aspecto ético-político. Vale decir que, si bien al principio la aprobación de la Declaración significó sobre todo una victoria de Occidente, a la larga toda la comunidad mundial ha resultado vencedora porque se ha dado a sí mismas un «código de conducta» válido para todos. En: Cassese, Antonio (1993): *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Ariel. Barcelona. Op. Cit. Pp. 54.

88 Carrillo Salcedo, Juan Antonio (1999): *Dignidad frente a barbarie. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, cincuenta años después*. Ed. Trotta. Madrid. Op. Cit. Pp. 56.

89 Otros autores han trazado diversas clasificaciones de los derechos recogidos en la Declaración. El profesor René Cassin, uno de los ilustres redactores del texto, destaca la importancia de los principios de libertado, igualdad, no discriminación y fraternidad, que se proclaman en los artículos 1 y 2 y explica que la Declaración se asienta sobre cuatro columnas de igual importancia: 1) en primer lugar, los derechos y libertados de carácter personal (artículos 3-11); 2) los derechos del individuo en sus relaciones con los demás (artículos 12-17); 3) los derechos y libertades políticos fundamentales (18-21), y 4) los derechos económicos, sociales y culturales (artículos 22-27). Sobre ello, véase: Cassin, René (1951): "La Déclaration universelle et la mise en oeuvre des Droits de l'Homme". En RCADI. Vol. 79. La Haya. Pp. 239-367.

Debe remarcarse que el reconocimiento de los derechos y libertades de la DUDH se hace a toda persona al margen de consideraciones como el origen nacional o –se entiende- la situación jurídica en que se pueda estar. En el momento de realizarse la Declaración Universal la inmigración no suponía una gran preocupación para la comunidad internacional, ni tampoco se tomaba como objetivo prioritario salvaguardar los derechos de los inmigrantes como colectivo vulnerable. De este modo, no hay referencias directas a las personas migrantes como portadoras de estos derechos, si bien se ha de entender que también participan de ellos en tanto que personas y por tanto provistas de dignidad intrínseca. Así, aunque no se matice de manera explícita y específica, sí cabe entender que el reconocimiento de los derechos y libertades establecidas en la Declaración también se extendería, dado el caso, a una persona residente en un país extranjero, de conformidad con el carácter universal de los derechos humanos recogidos en la Declaración Universal.

Sin embargo, los artículos 13, 14 y 15 sí se refieren ya específicamente a las personas migrantes en lo referido a sus derechos de elección de residencia y nacionalidad. Los derechos recogidos en estos artículos, no obstante, son mínimos y aparecen recogidos de manera vaga, imprecisa y en ciertas cuestiones, como la libertad de movimiento transnacional, con ambigüedad. No resulta extraño, no obstante, dado el reducido volumen de las migraciones por aquel entonces, ya que no convenía instar a los Estados a ceder más competencias de su soberanía, con el riesgo de poner en peligro el acuerdo, y menos en un asunto que aún se consideraba menor y visto también que, como se ha dicho, el objeto de la Declaración no era referirse tanto a grupos específicos de personas, sino establecer el marco de referencia de los derechos y libertades de todos los seres humanos, en sentido general. La finalidad de estos artículos es básicamente garantizar una serie de derechos y libertades mínimos fundamentales: que todas las personas puedan tener una Estado propio en que disponer de libre movimiento y del que poder salir y regresar, llegado el caso; el derecho a buscar asilo si se producen las circunstancias que obliguen a ello, y el derecho a poseer una nacionalidad y a no verse desprovisto de ésta injustificadamente.

> *Artículo 13:*
> *1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.*
> *2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.*

Es importante realizar una lectura e interpretación muy precisas de este artículo para no llevarse a engaño. Se le reconoce a toda persona el derecho a circular libremente y a elegir su residencia, sí, pero no en el territorio de cualquier Estado, sino en el territorio de **un** Estado. Si el texto dijese "cualquier Estado" la DUDH se estaría situando claramente en una posición de "fronteras abiertas", reconociendo a todo migrante el derecho a elegir su país de residencia y situando a todos los países con políticas migratorias restrictivas en la posición de transgresores de este derecho. Sin embargo, el texto no entra en un terreno tan pantanoso y opta por emplear el artículo indeterminado "un", dando una solución un tanto ambigua que ha sido objeto de interpretaciones diversas. Hay quien a primera vista, identificando "un" con "cualquier", podría interpretar que este artículo legitima a todo ser humano a elegir con libertad su lugar de residencia sin ningún tipo de traba. Sin embargo, esa identificación de "un" por "cualquier" resulta un tanto voluntarista, especialmente si se tiene en cuenta lo que después siguió cuando se procedió a desarrollar la Declaración mediante Pactos o la protección de refugiados. Por otra parte, en el artículo 14, se establece que en el caso de los solicitantes de asilo, éstos sí tienen derecho a disfrutar de él en "cualquier" Estado. El hecho de que en sentido genérico se establezca el derecho a la libertad de movimiento y elección de residencia tan solo en "un Estado" y en el caso de los solicitantes de asilo este derecho se amplíe a "cualquier Estado" hace suponer que, en cuanto a la posesión de este derecho, el texto quiere establecer expresamente una distinción entre el migrante en sentido generalista y el migrante por razones forzosas. En el artículo 14 se aprecia pues el trato de especial protección otorgado a los solicitantes de asilo, esto es, los migrantes forzosos, que solicitan el cambio de residencia por motivos de persecución, generalmente política, religiosa o cultural, ajenos a su voluntad.

> *Artículo 14:*
> *1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.*
> *2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.*

El artículo 15 reconoce el derecho de todo ser humano a la posesión de una nacionalidad. En este sentido, la DUDH adopta un posicionamiento claro y taxativo. Según ACNUR, existen actualmente en torno a 15 millones de apátridas en el mundo[90],

90 Estudio: Acnur (2009): *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced*

cuya situación es tremendamente dramática en la mayor parte de los casos.

> *Artículo 15:*
> *1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.*
> *2. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho cambiar de nacionalidad.*

Por otra parte, conviene recordar que, como se ha dicho, todos los migrantes son también portadores del resto de derechos y libertades de la Declaración Universal, en tanto que el citado Artículo 2 subraya que toda persona posee todos los derechos y libertades de la Declaración al margen de otras consideraciones entre las que figura el origen nacional o social o cualquier otra condición.

Con la creación y rápido desarrollo y expansión de la legislación internacional sobre derechos humanos, cabría esperar, como señala Cassese[91], que ésta superase las tradicionales normas internacionales de carácter consuetudinario que se fueron desarrollando a lo largo de los siglos anteriores a propósito de la salida de individuos al extranjero. Se trataba fundamentalmente de la emigración de personas de los países occidentales a los países del Sur con el fin de emprender negocios o hacer turismo. Las normas internacionales no obligaban a admitir al extranjero, cuestión en la que cada Estado era soberano, si bien, una vez admitido en el espacio del Estado en cuestión, éste debía proveerle de una serie de derechos y libertades fundamentales como el reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho de acceso a la justicia, el derecho a ser tratado dignamente en caso de arresto o el derecho a disponer de sus bienes. En el caso de que estos derechos fuesen conculcados por parte del Estado de acogida, el Estado de cuya ciudadanía era titular el individuo podía llevar a cabo la protección diplomática, exigir el cese de la transgresión de las normas internacionales que establecían tales derechos e incluso emplear las sanciones oportunas en caso de negativa por parte del Estado agresor. Con la expansión de la normativa internacional en materia de derechos humanos, todo parecía indicar que el antiguo derecho internacional de los extranjeros se integraría en el derecho internacional de los derechos humanos, al estar los extranjeros incluidos, lógicamente, en la categoría de personas, a cuyo conjunto se refieren, sin duda, de manera universal los derechos humanos. Sin embargo, esto no fue del todo

and Stateless Persons. Acnur.

91 Cassese, Antonio (1993): *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Ariel. Barcelona. Op. Cit.

así y sólo a lo largo de los años y de manera muy gradual los derechos humanos han llegado a incidir realmente en las normativas internacionales relativas a los extranjeros. Esto no es de extrañar, pues no todas las normas internacionales de derechos humanos han logrado una validez universal y sólo a lo largo del tiempo -y no sin dificultades- han llegado a convertirse en referente normativo consuetudinario a nivel internacional[92].

1.2. CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (1951)[93]

La idea de la creación de un instrumento para la protección de los refugiados[94] nace ya en la Sociedad de Naciones y, después de un largo proceso, culmina en 1951, cuando se aprueba por las Naciones Unidas la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. La fragilidad del orden internacional en materia de asilo, la ausencia de un referente normativo internacional –que dejaba su autorización o denegación como decisión puramente estatal-, así como la incapacidad del derecho internacional humanitario en la protección de la población civil a lo largo de la II Guerra Mundial eviden-

92 Esto lo explica Cassese atendiendo a dos razones fundamentales. En primer lugar, por la propia formulación de las normas, en forma de Tratados cuyo cumplimiento se ha de restringir únicamente a los Estados que los ratifican y pasan así a participar de ellos. El conjunto de Estados que ratifican los Tratados no siempre es mayoritario y, por tanto, no siempre representa a todos los miembros de la comunidad internacional. Por otra parte, también argumenta Cassese que al constatar los países en vías de desarrollo que la principal motivación de los países industrializados para desarrollar el derecho de los extranjeros era proteger a sus ciudadanos residentes en el exterior, temían que si situaban a los extranjeros de las grandes potencias en la misma posición que a sus propios nacionales, podrían aprovechar la oportunidad para disponer de los recursos naturales de sus territorios a su propia conveniencia. En: Cassese, Antonio (1993): *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Ariel. Barcelona. Op. Cit. Pp. 237.

93 Asamblea General de las Naciones Unidas (1951): *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950.

94 En relación con el fenómeno de los refugiados y sus causas, véase también: Aga Khan, H. (1976): *Legal problems relating to refugees and displaced persons*. En Reueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye. Vol. 149. Pp. 296 y SS. Op. Cit. en Acosta Estévez, J. (2005): *La internacionalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección de los refugiados*. En: Camps Mirabet, N. *El derecho internacional ante las migraciones forzadas*. Universidad de Lleida. Lleida; Malgesini, G. y Giménez, C. (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Catarata. Madrid. Op. Cit. Para Malgesini y Giménez, los movimientos de refugiados tienen una causalidad muy diversa y compleja, centrada en cuatro planos: político, económico, medioambiental y étnico. 1.) En el plano político, la mayoría de los flujos de refugiados tienen su origen en contextos de violencia generalizada producto de la inestabilidad política, ya sea por razones internas o externas. 2.) En el plano económico, las tensiones e inestabilidades económicas pueden llevar indirectamente al desplazamiento de población. La apropiación de los recursos, la carga contra ciertas minorías étnicas en momentos de crisis, así como los fiascos del desarrollo humano son ejemplos de factores económicos de expulsión. 3.) En el plano medioambiental, la sobreexplotación y la destrucción de los recursos naturales se convierten en causa de inestabilidad sociopolítica y de desplazamiento poblacional. 4) En el plano étnico, la heterogeneidad étnica de la gran mayoría de los estados en ocasiones genera tensiones que pueden desembocar en fanatismos muy susceptibles de ser explotados políticamente por alguna facción concreta, con la consecuente exclusión de los grupos étnicos minoritarios.

ciaron la necesidad de crear una herramienta internacional que no dejara la concesión de amparo exclusivamente en manos de los estados[95].

En un primer momento, la Convención se limitó prácticamente a proteger a los refugiados europeos tras la II Guerra Mundial. Sin embargo, el Protocolo Facultativo de 1967 agrandó las competencias y la capacidad de la Convención. El Protocolo Facultativo nació, por su parte, en un periodo en que el problema del desplazamiento estaba adquiriendo una gran dimensión global que afectaba ya prácticamente a todo el mundo[96].

Varios meses antes de que la Convención fuese aprobada, comenzó sus funciones el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)[97]. Su función principal, tal y como se establece en el artículo 1 de su Estatuto, el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados[98], es la de: *proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales*. Esta función de proteger a los refugiados en el ámbito internacional ha de realizarse, como se establece en el artículo 2 del Estatuto, de manera apolítica, humanitaria y social y ha de estar vinculada a grupos y categorías de refugiados[99].

95 En relación con la competencia de los Estados en la concesión o no de asilo, véase: Carrillo Salcedo, J. (2004): *Soberanía de los Estados y derechos humanos en el derecho internacional contemporáneo*. Tecnos. Madrid.

96 El Estatuto y su Protocolo Facultativo han servido también de inspiración a otros instrumentos normativos regionales para la protección de los refugiados como la *Convención sobre los Refugiados en África* de la OUA (Organización para la Unidad Africana) de 1969 o la *Declaración de Cartagena* de 1984 en América Latina.

97 ACNUR se creó el 14 de diciembre de 1950 mediante resolución de la Asamblea General e inició sus funciones el 1 de enero de 1951. El ACNUR, heredero de la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) de la Sociedad de Naciones, se creó en un ambiente marcado por los cambios políticos de Europa del Este y la tensión generada por la Guerra Fría, que provocaron nuevos flujos de refugiados que se sumaron a los de la II Guerra Mundial. La constitución del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se produjo entre reticencias e incluso oposición de algunos estados occidentales, que temían tener que soportar la entrada de flujos de refugiados demasiado voluminosos. El documento por el que se crea el ACNUR, esto es, el Mandato para los Refugiados de la Asamblea General, encomendaba a esta institución la tarea de proporcionar a los refugiados: *protección internacional... y buscar soluciones permanentes... ayudando a los Gobiernos y... a las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en las nuevas comunidades nacionales*.

98 Asamblea General de las Naciones Unidas (1959): *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.

99 En este sentido, el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados establece en su artículo 8 los siguientes medios para hacer efectiva la protección de los refu-

En las décadas posteriores, ACNUR ha actuado en la protección de más de 50 millones de refugiados sobre la base de los presupuestos de la Convención. En las últimas décadas, el cambio de las pautas migratorias y el enorme crecimiento del impacto de los movimientos migratorios han modificado de manera sustancial el contexto mundial en materia de migraciones, lo que ha obligado a adaptarse a los nuevos tiempos. Actualmente, ACNUR presta socorro a alrededor de 33 millones de personas, la mitad de ellos refugiados y solicitantes de asilo[100].

En este contexto, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue adoptada y abierta a firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entró en vigor el 22 de abril de 1954, de conformidad con su artículo 43[101]. España se adhirió a ella y al Protocolo Facultativo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 el 22 de julio de 1978.

La Convención define el concepto de refugiado[102], explica el tipo de protección

---

giados en el ámbito internacional:
a) Promover la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos.
b) Promover, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección.
c) Asistir a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.
d) Promover la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados.
e) Tratar de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento.
f) Obtener de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen.
g) Mantenerse en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas.
h) Establecer contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados.
i) Facilitar la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.

100 Estudio: Acnur (2009): *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Acnur. Op. Cit.

101 Actualmente hay 147 Estados que han firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo Facultativo de 1967.

102 En relación con el concepto de refugiado véase: Fernández Sánchez, P. (1994): *Refugiados, derecho y solidaridad*. Universidad de Sevilla. Sevilla. Es muy ilustrativo el análisis que ofrece sobre el concepto de refugiado y el régimen jurídico referido a los asilados, refugiados y personas desplazadas; Carlier, J. Y., Vanheule, D., Hullmann, R. Galiano, P. (Eds.) (1997): *Who is a refugee? A comparative case law study*. Kluwer Law International. La Haya; Mariño Menéndez, F. (1983): "El concepto de refugiado en un contexto de derecho internacional general". En: *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 35, Nº 2. Pp. 337-370; Weis, P. (1960): *Le concept de réfugié en droit international*. Journal de Droit International, núm. 4. P. 971 y ss. Op. Cit. en Acosta Estévez, J. (2005): *La internacionalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección de los refugiados*. En: Camps Mirabet, N. *El derecho internacional ante las migraciones forzadas*. Universidad de Lleida. Lleida. Op. Cit. P. 30; Cortázar Rotaeche, C. (1997):

legal, asistencia y derechos sociales que deberían recibir los refugiados por parte de los estados y define las obligaciones de los refugiados para con los gobiernos de acogida. También especifica determinadas categorías de personas que no son reconocidos como refugiados, por ejemplo, los criminales de guerra.

Según la Convención, un refugiado es: *una persona que se encuentra fuera de su país de nacionalidad o de residencia habitual, tiene un fundado temor de persecución a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, y no puede, o no quiere, acogerse a la protección de su país, o regresar a él, por temor a ser perseguido* (art. 1). Sin embargo, este artículo 1 incluye además unas importantes limitaciones geográficas y temporales por las que en la mayor parte de los casos el derecho de asilo se reconocía únicamente a los europeos que se hubieran visto envueltos en los acontecimientos anteriores al 1 de enero de 1951[103]. Se observa aquí

Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado. Universidad Pontificia de Comillas. Madrid; López Garrido, D. (1991): *El derecho de asilo*. Ed. Trotta. Valladolid; Malgesini, G. y Giménez, C. (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Catarata. Madrid. Op. Cit.

103 La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* desarrolla un amplio concepto de "refugiado", que recoge en su primer artículo: Artículo 1. Definición del término "refugiado".

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:
1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.
Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.
2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:
a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como
b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.
2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona

en la Convención un imperioso afán por solucionar los estragos causados por la Guerra en Europa, descuidando a los refugiados de otros lugares y desechando la opción de aportar una solución global. Estas limitaciones geográficas y temporales quedarán superadas, sin embargo, con la llegada del Protocolo Facultativo en 1967[104], que convierte a la Convención en un instrumento de socorro a los refugiados de alcance mundial.

En cuanto a los derechos de los refugiados, se incluyen conceptos como la libertad de religión: *Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su*

---

comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:
1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o
2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o
5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.
Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.
6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.
Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:
a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas".

104 Asamblea General de las Naciones Unidas (1967): *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. Resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos (art. 4); la libertad de movimiento: *Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general (art. 26);* derecho al trabajo (arts. 17, 18 y 19) y derechos sociales como el de la vivienda: *En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros* (art. 21), la educación: *1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental. 2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas* (art. 22) y la asistencia pública: *Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos* (art. 23).

Respecto a las obligaciones de los refugiados, la Convención estipula la obligación de respetar el derecho interno del país en que se encuentre: *Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público* (art. 2).

Una disposición clave es la que prohíbe que un refugiado sea devuelto a un país donde haya motivos fundados para temer que vaya a ser perseguido. Se trata de la prohibición de expulsión y de devolución, esto es, el principio de *no refoulement*: *Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas* (art. 33.1).

1.3. CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL (1965)[105]

En los años 60 los países del Nuevo Mundo estaban descolonizándose. Numerosos países que habían logrado la independencia y que en ese momento eran miembros de la ONU presionaron en la Asamblea General para que los Estados Miembros acabaran con las prácticas racistas, sobre todo el *apartheid*. Por otra parte, la ONU estaba siendo acusada de racismo por no actuar. La propuesta tuvo gran aceptación. Numerosos Estados la apoyaron y la ONU reaccionó creando la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD). Por todo lo que las migraciones implican sobre la discriminación racial, dicha Convención no podía dejar de afectar a los inmigrantes.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965[106]. Su entrada en vigor tuvo lugar el 4 de enero de 1969, conforme al artículo 19[107]. España se adhirió a ella el 13 de septiembre de 1968. Esta Convención es pionera en la incorporación de sus propios órganos de supervisión y vigilancia de las obligaciones que establece. De este modo, con la CERD se crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial[108]. Éste incluye tres mecanismos: la presentación de informes periódicos por parte de los Estados en los que se ha de reflejar el grado de cumplimiento del tratado en el país; la opción de que un Estado pueda denunciar a otro por incumplimiento del

105 Asamblea General de las Naciones Unidas (1965): *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.

106 Para una lectura exhaustiva sobre esta Convención y sus vicisitudes, véase: Fernández de Casadevantes, C. (2003): *La lucha contra la discriminación racial*. En: Fdez de Casadevantes (coord.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Dilex. Madrid. pp. 253-264; Álvarez Molinero, N. (2004): *La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*. En: Gómez Isa, F. (dir.) (2004). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Universidad de Deusto. Bilbao. Pp. 215-241. En esta obra se ofrece además un interesante análisis comparativo de los aspectos comunes de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD) en relación con los cinco tratados principales de ONU en materia de derechos humanos, esto es: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Contra la Tortura (CCT) y la Convención de Derechos del Niño (CRC).

107 Son 165 los Estados Partes, entre los cuales está España (BOE núm. 118, de 17 de mayo de 1969). Hay también 8 Estados firmantes.

108 En relación con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), véase: Villán Durán, Carlos (2006): *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Ed. Trotta. Madrid. Pp. 439-440.

tratado; y el sistema de comunicaciones individuales, que permite que las personas bajo la jurisdicción de un Estado firmante del Tratado puedan presentar una queja ante el Comité por vulneración de alguno de los derechos contemplados en él.

El interés central de la Convención era terminar con la discriminación racial promovida por los Estados, atacando toda incitación a que algunos colectivos fuesen minusvalorados con respecto a otros. De ahí que se impusieran obligaciones a los Estados[109]. En este sentido, la CERD comienza evitando posibles controversias y dejando claros desde el inicio los términos que se manejan a lo largo del texto. En el artículo 1, se especifica lo que el discurso internacional entiende y no entiende por "discriminación racial":

> *Artículo 1:*
> *1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.*
> *2. Esta Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos.*
> *3. Ninguna de las cláusulas de la presente Convención podrá interpretarse en un sentido que afecte en modo alguno las disposiciones legales de los Estados partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, siempre que tales disposiciones no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular.*
> *4. Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.*

109 En relación con las obligaciones que la CERD establece para los Estados Partes, véase: Álvarez Molinero, N. (2004): *La Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación racial*. En: Gómez Isa, Felipe (Director). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Universidad de Deusto. Bilbao. P. 226.

La CERD define "discriminación racial" como t*oda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico…* Conforme a esta definición, podría interpretarse que las políticas restrictivas en materia de inmigración, dominantes actualmente en el contexto de los países más industrializados, son una forma de discriminación, ya que suponen una restricción, una discriminación de los individuos no nacionales frente a los nacionales. Sin embargo, el párrafo 2 impone un límite al concepto antes marcado, estableciendo que: *Esta Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos*. Esta demarcación de la extensión significativa del concepto limita la libertad individual del individuo de elegir libremente su lugar de residencia en favor de la competencia de los Estados en materia de inmigración y de ciudadanía. Competencia que queda reforzada con el punto tercero, en el que se establece que: *Ninguna de las cláusulas de la presente Convención podrá interpretarse en un sentido que afecte en modo alguno las disposiciones legales de los Estados partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización*.

En cuanto a las obligaciones de los Estados, el artículo 5 establece la obligación de los Estados partes de prohibir y eliminar la discriminación racial y garantizar en sus legislaciones internas el derecho de la igualdad ante la ley:

> *Artículo 5:*
> *(…) los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico (…).*

En lo que afecta a las migraciones, en los epígrafes I, II y III del punto d.), se formulan derechos civiles, secundando lo ya formulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

> *d) Otros derechos civiles, en particular:*
> *i) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado;*
> *ii) El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país;*
> *iii) El derecho a una nacionalidad;*

Conviene recordar en este mismo sentido lo dicho con respecto al significado de

"un Estado" en el análisis del artículo 13 de la Declaración de los Derechos Humanos, donde ya se apuntó que la disposición no es incompatible con la competencia de los Estados Partes para establecer restricciones a la inmigración o distinciones en función de la posesión o no de la ciudadanía.

1.4. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (1966)[110]

Desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas trabajó con el propósito de dotar a los derechos y libertades enunciados en ella una verdadera fuerza vinculante dentro del marco de los Estados. Con ello, se buscaba lograr una protección internacional de los derechos humanos más precisa y efectiva. La Carta de San Francisco constituía la obligación de respetar los derechos humanos, pero en ella éstos no aparecían enumerados, sino que se formulaban de manera abstracta. La Declaración Universal cumplía el objetivo de definir y enumerar estos derechos, pero seguía teniendo la debilidad de carecer de fuerza vinculante. De este modo, la Asamblea General encomendó a la Comisión de Derechos Humanos la tarea de elaborar un instrumento normativo vinculante en materia de derechos humanos. Una herramienta que conllevara obligaciones para los Estados participantes de ella y que no se quedase únicamente en recomendaciones. Este Convenio internacional debería así establecer con total claridad y precisión los derechos y libertades a salvaguardar y también los mecanismos de control que garantizasen su puesta en práctica.

Así las cosas, la Asamblea General solicitó a la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (ECOSOC) que construyera un proyecto de Pacto Internacional de Derechos Humanos. La Comisión de Derechos Humanos no tuvo nada fácil la tarea de buscar acuerdos. La principal dificultad, fue la enorme heterogeneidad de sistemas políticos de gobierno y la disparidad de planteamientos sobre el orden mundial que se daban cita en el seno de la ONU. A ello, hay que añadir el clima de tensión política que se vivía durante estos años, que fueron precisamente aquellos en los que la Guerra Fría se encontraba en su momento más álgido y las posturas entre los países occidentales y socialistas estaban más alejadas.

110 Asamblea General de las Naciones Unidas (1966): *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

De este modo, la Comisión de Derechos Humanos tenía ante sí el difícil objetivo de conciliar la posición de los países del bloque occidental con la de los países del bloque socialista e integrar también las aspiraciones de los países del Tercer Mundo que se estaban descolonizando y reclamaban cotas más altas de independencia, especialmente en el terreno económico.

Los países occidentales, caracterizados en su mayoría por una cultura judeocristiana y una tradición liberal, hacían hincapié en un Convenio en el que los derechos civiles y políticos, relacionados con las libertades individuales, tuviesen preponderancia, quedando así los derechos sociales y económicos, esto es, los derechos colectivos, en un segundo plano. Por el contrario, los países socialistas no eran muy proclives al reconocimiento de algunos derechos civiles y políticos de naturaleza individual, mientas que eran más partidarios de los derechos de naturaleza colectiva, sociales y económicos, para los cuales pretendían un mayor peso dentro del Convenio.

En el trasfondo de las negociaciones se encontraba, como indica Durán Laguna[111], una concepción de la libertad ciertamente dispar. Para los países socialistas, inspirados en el concepto marxista de la libertad, las libertades que parten de un fundamento colectivo, social y económico se sitúan en un nivel superior de importancia. Según este concepto, solamente se puede hablar con propiedad de libertades si partimos previamente de una distribución más equitativa de la riqueza y de los medios de producción. De este modo, es necesario disponer de un cierto nivel de recursos para que el trabajador pueda verdaderamente hacer uso y, por tanto, beneficiarse, de las libertades civiles y políticas, ya que sin esos mínimos exigibles en sus condiciones de vida, no podrían en realidad beneficiarse de ellas.

Sin embargo, para los países occidentales, según su concepción liberal, la libertad consiste más bien en el disfrute de las denominadas libertades formales, de naturaleza personal y política, que están relacionadas más bien con el individuo en sí que con la colectividad.

Tras todas estas negociaciones, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a ambos

111 Durán Laguna, Paloma (Coord.) (1993): *Manual de Derechos Humanos*. Ed. Comares. Granada.

se les conoce también con el nombre de Pactos Internacionales de Derechos Humanos o Pactos de Nueva York[112]. Ambos desarrollan las ideas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y establecen así para los Estados firmantes las obligaciones que el contexto sociopolítico del momento aconsejó no incluir en el texto de la Declaración Universal por el riesgo de que ésta fuese rechazada. De este modo, cuando la Declaración, estuvo ya más consolidada y el contexto sociopolítico permitió continuar desarrollando sus principios, la Comisión de Derechos Humanos logró concretar unos Pactos de consenso que vinculan claramente a los Estados con el discurso de los Derechos Humanos.

El PIDCP fue adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966[113]. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, conforme a su artículo 49[114]. España lo firmó el 28 de septiembre de 1976 y lo ratificó el 27 de abril de 1977. Asimismo, se adhirió al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 el 25 de enero de 1985. Con respecto al Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, de 1986, lo firmó el 23 de febrero de 1990 y lo ratificó el 11 de abril de 1991.

En consonancia con la universalidad de los Derechos Humanos, reconocida ya en el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto recalca en su artículo 2 el compromiso de todos los Estados Partes de garantizar los derechos que se establecen sin ningún tipo de distinción a todos los individuos que se hallen en su territorio y estén bajo su jurisdicción[115]. Más en concreto, la primera

112 Sobre los Pactos de Derechos Humanos o Pactos de Nueva York, véase, entre otros: Lageot, Céline (Dir.) y Sawyer, Caroline, Gornig, Gilbert, Despeux, Gilles, Dionnet, Jean-Pierre y Martínez Quinteiro, Mª. Esther (Coords.) (2008): Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado. Ed. Bruylant. Bélgica. Op. Cit. Pp. 643 y SS.

113 Para una información exhaustiva sobre el Pacto de Derecho Civiles y Políticos, véase: Nowak, M. (2004): *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. En: En: Gómez Isa, F. (Dir.). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Universidad de Deusto. Bilbao. Pp 185-213; Ruiloba Alvariño, J. (2003): *Los pactos Internacionales de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966*. En: Fdez de Casadevantes (Coord.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Dilex. Madrid. Pp. 11-164; Mc Goldrick, D. (1991): *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Clarendon Press. Oxford; Henkin, L. (Ed.) (1981): *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*. Columbia University Press. Nueva York; Se ofrece también un amplio comentario de cada artículo y de las disposiciones más importantes del PIDCP y sus Protocolos Facultativos en Nowak, M. (1993): *UN Conveant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Engel Publishers. Kehl.

114 Hay 149 Estados Partes, entre los que se encuentra España (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977). Además, 8 Estados son firmantes.

115 Para Nowak: *La obligación de respetar que establece el artículo 2.1 del PIDCP indica el carácter*

disposición del artículo 2 del Pacto dice así:

> *Artículo 2*
> *1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

También el derecho a la libre circulación en el territorio de un Estado es reconocido en el artículo 12 para toda persona que se encuentra legalmente en él. Es importante la puntualización "legalmente" ya que supone una distinción en función de la situación jurídica del individuo, aparte de que es competencia de cada Estado establecer de manera autónoma qué considera situación jurídica legal y qué no. Una vez más, como ya se estableció en el artículo 13 de la Declaración Universal de 1948 y en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, el discurso internacional da prioridad a la competencia de los Estados en materia de inmigración y de distinción entre nacionales y no nacionales, frente a la libertad personal del individuo a migrar sin restricciones. Esta libertad del individuo queda más limitada por la tercera disposición del artículo, en la que se reconoce al Estado la potestad de restringir los derechos anteriormente mencionados en circunstancias excepcionales:

> *Artículo 12:*
> *1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*
> *2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.*
> *3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y*

negativo de los derechos civiles y políticos. Esto significa que los Estados Partes deben abstenerse de restringir el ejercicio de estos derechos en aquellas cuestiones para las que expresamente no tienen autorización (…) La obligación de garantizar del artículo 2.1 del PIDCP indica el carácter positivo de los derechos civiles y políticos. Esto significa que, como en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes deben realizar avances positivos para dar efecto a los derechos del Pacto y permitir a las personas disfrutar de sus derechos. En Nowak, M. (2004): *El Pacto Internacional…* Op Cit. Véase también: Nowak, M. (1993): *UN Conveant…* Op. Cit.

> *libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.*
> *4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.*

Esta prioridad de la potestad del Estado[116] frente a la libertad individual se manifiesta también en el artículo 13, que le reconoce a aquél la posibilidad de expulsar a un extranjero en situación legal, siempre y cuando, eso sí, se haga conforme a la ley y permitiéndole exponer sus razones en contra de la expulsión:

> *Artículo 13:*
> *El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.*

Por su parte, el artículo 24, sin referirse directamente a las migraciones, afecta indirectamente a los niños que puedan encontrarse en ese contexto, reconociendo el derecho que tiene todo niño a recibir por parte de su familia, la sociedad y el Estado las medidas de protección propias de su condición sin discriminación de ningún tipo, entre las cuales se incluye la del origen nacional o social. En esta misma línea de protección especial a los niños, como ya se había recogido en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, se le reconoce al niño el derecho a ser inscrito tras su nacimiento y a la adquisición de un nombre y una nacionalidad.

> *Artículo 24:*
> *1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o*

116 Según el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos todos los Estados Partes se comprometen a respetar y garantizar a todas las personas que estén bajo su jurisdicción el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, sin ninguna clase de discriminación. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su correspondiente artículo 2.1 sólo establece para los Estados Partes la obligación de dar pasos, de manera individual y gracias a la cooperación internacional, los máximos recursos de que disponga, con objeto de lograr de manera progresiva el cumplimiento verdadero de los derechos económicos, sociales y culturales que se reconocen en el Pacto. Véase: Nowak, M. (2004): *El Pacto Internacional…* Op. Cit.

nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.
2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.
3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

Hay otros dos artículos, el 26 y el 27, que aunque no hacen referencia explícita a personas migrantes, afectan o pueden afectar a éstas indirectamente. En el artículo 26 se establece el derecho a la igualdad ante la ley de todas las personas sin discriminación de ninguna clase, entre las cuales se incluye la motivada por el origen nacional. En el artículo 27 se reconoce el derecho de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a pertenecer a ellas y a elegir su opción cultural, religiosa y lingüística.

Artículo 26:
Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 27:
En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

1.5. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1966)[117]

Desde que la Comisión de Derechos Humanos comenzó a trabajar en la integración de los derechos económicos, sociales y culturales[118] en el proyecto de conven-

117 Asamblea General de las Naciones Unidas (1966): *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

118 Para una mayor información acerca de la historia de los derechos económicos, sociales y culturales desde sus primeras manifestaciones, véase: Denis, H. (1970): *Historia del Pensamiento Económico*. Ariel. Barcelona. Pp. 287-315; Camacho, I. (1991): *La Doctrina Social de la Iglesia*. Paulinas. Madrid. Pp. 50-

ción internacional, hubo dos posturas enfrentadas. Por un lado, los países capitalistas pretendían hacer dos Pactos, uno para cada categoría de derechos. Esto es, uno de derechos civiles y políticos y otro de derechos económicos, sociales y culturales, de tal modo que ambos quedasen bien diferenciados. Por otro lado, los países del bloque socialista y del Tercer Mundo pretendían que se elaborase un solo Pacto que integrara ambas categorías de derechos y los mecanismos para su protección. Dada la falta de acuerdo, la Comisión decidió consultar a la Asamblea General[119] si recomendaba hacer uno o dos Pactos. Como en la Asamblea General había mayoría de países del bloque socialista y del Tercer Mundo, ésta recomendó integrar las dos categorías de derechos en un solo Pacto. Sin embargo, los países capitalistas no aceptaron la recomendación de la Asamblea General, amenazando incluso con abandonar el Pacto. Así pues, influenciada por estas presiones, la Asamblea General emitió la resolución 543 (VI) de 1953 a favor de la elaboración de dos Pactos. La redacción de éstos terminó en 1954, pero no fue hasta 1966 que se aprobaron de manera conjunta por la Asamblea General, lo que da muestra del largo e intenso proceso de discusión y aprobación.

De todos modos, a pesar de los esfuerzos de los países capitalistas por disociar las dos categorías de derechos, el preámbulo común a ambos Pactos retoma la interdependencia que poseen todos los Derechos Humanos. En este sentido, subraya que: *con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos*[120].

55; De Castro Cid, B. (1993): *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Universidad de León. León; Amuchástegui, J. C. (1989): *Louis Blanc y los orígenes del Socialismo Democrático*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

119 En relación con las evolución de fuerzas políticas e ideológicas en el marco de la Asamblea General de la ONU desde 1945 véase el estudio: Cassese, A. (1996): *The General Assembly: Historical Perspective 1945-1989*. En: Alston y Steiner. *International Human Rights*. Clarendon Press. Oxford. Pp. 25-54. Op. Cit. en Milá Moreno, J. (2004): *El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. En: Gómez Isa, F. (Dir.). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Universidad de Deusto. Bilbao. Op. Cit. Pp 185-213.

120 Milá Moreno, José (2004): *El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.* En: Gómez Isa, Felipe (Director). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Universidad de Deusto. Bilbao. Op. Cit. P. 190. Por su parte, Philip Aston afirma que la afirmación "fue aceptada parcialmente como compromiso político necesario entre las dos visiones opuestas. Pero, además, refleja el hecho de que estas dos categorías de derechos no pueden ni lógica ni prácticamente ser separadas en compartimentos estanco". Steiner y Alston (1996): *International Human Rights in Context.* Clarendon Press. Oxford. P. 263. Op. Cit. En: Ibídem. P. 190.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966[121]. Con entrada en vigor el 3 de enero de 1976, conforme al artículo 27[122]. Al igual que con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, España lo firmó el 28 de septiembre de 1976 y lo ratificó el 27 de abril de 1977. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2008 fue firmado por España el 24 de septiembre de 2009 y ratificado el 23 de septiembre de 2010.

Su redacción, al igual que la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estuvo fuertemente influenciada por las tensiones de la Guerra Fría. A partir de 1955, el proceso de descolonización hizo que un importante número de países se fueran incorporando a la ONU. Estos países se marcaron la meta de lograr un desarrollo económico y social suficiente para lograr una cierta autonomía con respecto a los países industrializados y salir de la situación de dependencia, pobreza y subdesarrollo en que estaban.

El PIDESC supuso un avance muy significativo ya que los Estados ratificantes se comprometieron en él a someterse a una serie de normas universales y vinculantes bajo el control de un sistema de supervisión internacional que estuviera por encima de la soberanía estatal. Sin embargo, aunque estos derechos existan y hayan sido ratificados en el Pacto, para una puesta en práctica efectiva de los mismos, el contexto actual plantea nuevas dificultades como la progresividad[123] de su fomento práctico, el condiciona-

121 En relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, véase: Milá Moreno, J. (2004): *El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. En: Gómez Isa, F. (Dir.). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI.* Universidad de Deusto. Bilbao. Pp. 185-213; Ruiloba Alvariño, J. (2003): *Los pactos Internacionales de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966*. En: Fernández de Casadevantes (Coord.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Dilex. Madrid. Pp. 11-164.

122 Tiene 146 Estados Partes, España entre ellos (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977). Además, hay 7 Estados firmantes.

123 Desde la publicación de los Pactos Internacionales, ha existido la opinión generalizada de que hay una diferencia fundamental entre los derechos de primera generación, de obligado cumplimiento, representados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los de segunda generación, representados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que sólo comprometen a los Estados Partes a progresar paulatinamente hacia su realización. Sin embargo, lo cierto es que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también incluye obligaciones, de conducta y de resultado, para los Estados Partes. En relación a esto, véase: Nowak, M. (2004): *El Pacto Internacional… Op. Cit.;* Drzewicki, K., Krause, C. y Rosas, A. (Eds.) (1994): *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Abo Akademi University. Turku (Finlandia); Eide, A., Krause, C. y Rosas, A. (Eds.) (1995): *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht; Craven, M. (1999): *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. En Hanski, R. y Suksi, (1999): *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook*. Abo Akademi University. Turku (Finlandia). Pp. 101-124.

miento económico y la garantía jurídico-económica de su realización[124].

En primer lugar, es preciso resaltar que el PIDESC, al igual que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, subraya desde el principio la universalidad de los derechos que enuncia, como queda recogido en el artículo 2.2:

> *Art. 2.2*
> *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

Sin embargo, dado el contexto mundial en el que los países menos desarrollados no estaban en condiciones de poder garantizar la totalidad de los derechos reconocidos en el Pacto, el artículo 2.3. deja un cierto margen a los países en vías de desarrollo para que determinen, en función de sus posibilidades reales, en qué medida podrán garantizar los derechos económicos que se enuncian:

> *Art. 2.3.*
> *Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.*

Dentro de este marco de universalidad de los derechos, se enuncian los derechos económicos, sociales y culturales que deben ser garantizados por todos los Estados, los cuales se someten de este modo a una serie de obligaciones mínimas que deben respetar[125]. En virtud del citado artículo 2.2., debe entenderse que los migrantes están

124 Milá Moreno, José (2004): *El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Op. Cit. P. 191.

125 Acosta Estévez distingue entre la inmediatez de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la progresividad de los derechos que reconoce el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *En definitiva, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos define obligaciones automáticas, correspondiendo al Estado el deber de reconocer y garantizar los derechos proclamados en dicho texto (art. 2.1.); por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales esté concebido como un instrumento progresivo, pues la plena efectividad de los derechos en él definidos vendrá dada por la adopción de medidas económicas, técnicas y legislativas por el Estado (art.2)*. Acosta Estévez, J. (2005): *La internacionalización de los derechos humanos y los mecanismos de protección de los refugiados*. En: Camps Mirabet, N.: *El derecho internacional ante las migraciones forzadas*. Universidad de Lleida. Lleida. Op. Cit. P. 30.

incluidos en los derechos reconocidos por el PIDESC. Entre estos derechos, son especialmente reseñables: la igualdad del disfrute de derechos entre hombres y mujeres (art. 3); el derecho a condiciones equitativas de trabajo, esto es, "salario igual por trabajo igual" (arts. 6 y 7); el derecho a la sindicación (art. 8); el derecho a la seguridad social (art. 9); el derecho a la protección de la familia, la mujer y los niños (art. 10); el derecho al disfrute de un nivel de vida adecuado (art. 11); el derecho a la salud (art. 12); el derecho a la educación[126] (arts. 13 y 14); el derecho a la cultura[127] (artículo 15).

Sin embargo, las controversias políticas del momento hicieron que el PIDESC sólo dispusiera de un mecanismo de supervisión, que es la presentación de informes periódicos por parte de los Estados parte, que luego son analizados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un órgano de naturaleza técnica compuesto por expertos independientes, semejante al Comité de Derechos Humanos que supervisa al Pacto de Derechos Civiles y Políticos. No obstante, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos cuenta también con el mecanismo contencioso de resolución de casos concretos por medio de la presentación de quejas interestatales y comunicaciones individuales. Esta diferenciación entre los mecanismos de protección de uno y otro Pacto es discriminatorio para el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y supone una ruptura con el criterio de indivisibilidad e interdependencia entre las dos categorías de derechos que se proclamaba en la Declaración Universal de los Derechos Humanos así como en el preámbulo común a los dos Pactos[128].

126 Sobre el derecho a la educación, resulta interesante la lectura de: Lageot, Céline (Dir.) y Sawyer, Caroline, Gornig, Gilbert, Despeux, Gilles, Dionnet, Jean-Pierre y Martínez Quinteiro, Mª. Esther (Coords.) (2008): *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*. Ed. Bruylant. Bélgica. Op. Cit. 823 y SS.

127 Acerca del derecho a la cultura, véase: Lageot, Céline (Dir.) y Sawyer, Caroline, Gornig, Gilbert, Despeux, Gilles, Dionnet, Jean-Pierre y Martínez Quinteiro, Mª. Esther (Coords.) (2008): *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*. Ed. Bruylant. Bélgica. Op. Cit. 841 y SS.

128 Actualmente existe un proyecto de Protocolo Facultativo que pretende incorporar el sistema de comunicaciones individuales en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, igualando así los mecanismos de protección con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y restituyendo, por tanto, el principio de indivisibilidad e interdependencia entre ambas categorías de derechos.

1.6. CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (1979)[129]

Desde sus inicios, el discurso internacional de los derechos humanos, con sus sucesivas generaciones de derechos, siempre ha estado centrado en la afirmación del principio de no discriminación y en el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Sin embargo, para diversas autoras está evolución de los derechos humanos ha estado influida también, quizá de manera inconsciente, por un concepto de los mismos centrado en las circunstancias, problemáticas y necesidades de los hombres, que ha reducido la inclusión de la perspectiva de las mujeres[130]. Lo cierto es que existen varias razones que explican este desajuste. En primer lugar, los convenios internacionales se elaboran en ámbitos como los Estados, las Confederaciones o las Organizaciones Internacionales, donde los cargos más altos de gestión están ocupados generalmente por hombres y las mujeres quedan relegadas a papeles más secundarios, lo que suele derivar en una preponderancia de los puntos de vista masculinos. Por otra parte, los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen que ver con el ámbito de lo público. Sin embargo, una gran parte de las vulneraciones de los derechos de las mujeres tienen lugar en la esfera de lo privado, en la que las normas internacionales tienen un difícil acceso.

La Organización de las Naciones Unidas ha ejercido desde sus inicios un papel activo en el reconocimiento del principio de no discriminación. Muestra de ello es que creara ya en 1946, tras su primer año de funcionamiento, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que se encargó de tratar las cuestiones vinculadas con el ámbito de las mujeres en el marco de la Organización. Este órgano tuvo además una gran importancia en la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, velando por la consideración de la perspectiva de las mujeres en el texto final[131]. Las expresiones del tipo, "todo individuo", "todo ser humano", "toda persona",

129 Asamblea General de las Naciones Unidas (1979): *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

130 En este sentido, véase: Magallón, Carmen (1997): *Los derechos humanos desde el género*. En: Centro Pignatelli (Ed.): *Los derechos humanos, camino hacia la paz*. Diputación General de Aragón-Seminario de Investigación para la Paz. Zaragoza. P. 259.

131 En el propio artículo 1º de la Declaración Universal, establece que: *todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros*. La presión de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el apoyo de las delegaciones de algunos países, como Holanda, influyeron en gran medida para la redacción del artículo en esos términos. Entre las propuestas iniciales para este artículo, se barajó la posibilidad de comenzar con la expresión "todos los hombres", en lugar de "todos los seres humanos". En

etc., se encuentran a lo largo de toda la Declaración Universal. También los Pactos Internacionales contienen referencias precisas a la no discriminación.

Sin embargo, la elaboración de un instrumento de derechos humanos que defendiera los derechos de las mujeres de manera específica se hacía necesaria. Éste llegaría con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). La CEDAW fue adoptada y abierta a firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, conforme al artículo 27[132]. España la firmó el 17 de julio de 1980 y la ratificó el 5 de enero de 1984. En cuanto al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1999, España lo firmó el 14 de marzo de 2000 y lo ratificó el 6 de julio de 2001.

La CEDAW[133] fue elaborada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre la base de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de 1967[134]. Con ella, se establece un marco de referencia en la defensa de los derechos de las mujeres. Pero este marco de referencia se va tejiendo progresivamente con una serie de acuerdos tomados en el seno de las Naciones Unidas que van abonando el terreno.

---

este sentido, la Presidenta de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Mrs. Begtrup, asumió un papel muy activo en la inclusión de la perspectiva del género en la Declaración Universal.

132 Tiene 170 Estados Partes, entre ellos España (BOE núm. 69, de 21 de marzo de 1984). No ha sido ratificada por 17 Estados, de los cuales sólo Estados Unidos es firmante.

133 Para un conocimiento más exhaustivo de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, su elaboración, su funcionamiento y el trabajo de las Naciones Unidas a favor del reconocimiento de los derechos de las mujeres, véase: Winslow, A. (Ed.) (1995): *Women Politics and the United Nations*. Greenwood Press. Westport; Camps Mirabet, N. (1994): *La acción de la Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo y la protección de los derechos de la mujer*. En: *Tendencias actuales en Derecho Internacional*. Almuñécar; Binstock, H. (1998): "Hacia la igualdad de la mujer: avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer". *CEPAL*. Serie Mujer y Desarrollo. Nº 24. Santiago de Chile; Charlesworth, H. (1995): *Human Rights, Men's Rights*. En Peters, J. and Wolper, A. (Eds.): *Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives*. Routledge. New York; Galey, M. E. (1979): "Promotig Non-Discrimination Against Women: The Commission on the Status of Women". En: *International Studies Quaterly*. Vol. 23. Nº 2. Pp. 273-302. En esta última obra se ofrece un ilustrativo análisis del trabajo de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, creada en 1946. La actuación de esta Comisión ha sido determinante en la elaboración de instrumentos de Derechos Humanos relativos a mujeres en el marco de la ONU.

134 Asamblea General de las Naciones Unidas (1967): *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Resolución 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo aprobó en 1948 el Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria[135]. En 1951, estableció el Convenio relativo a la igualdad de remuneración de la mano de obra masculina y femenina por trabajo de igual valor. A su vez, estableció en 1952 el Convenio sobre los derechos políticos de la mujer. Todo ellos fueron importantes avances que facilitaron las cosas para la posterior Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Así pues, la Convención es fruto de un contexto en el que el discurso de género está en auge, enarbolado por un colectivo que comienza a ser ya un grupo de poder con cierta fuerza y capacidad para hacerse escuchar en los países más desarrollados[136]. El principal objetivo es eliminar de manera efectiva todas las formas de discriminación contra la mujer y llevar a los Estados Partes a la revisión de sus normativas vigentes con objeto de adaptarlas si es preciso; así como crear tribunales e instituciones públicas que garanticen a las mujeres una protección eficaz contra la discriminación y crear políticas que contribuyan a eliminar la discriminación contra la mujer en todas sus formas.

Aunque toda la CEDAW afecta también a personas migrantes[137], hay dos artículos en concreto (arts. 9 y 15) que se refieren a ellas de forma más expresa, rompiendo así con una discriminación de género con una larga historia que situaba a las mujeres migrantes en una situación de doble vulnerabilidad, por ser migrantes y por ser mujeres. En primer lugar, el artículo 9, establece con total claridad que los Estados Partes habrán de reconocer a las mujeres idénticos derechos que a los hombres en cuanto al cambio, adquisición o conservación de su nacionalidad, así como en cuanto a la nacionalidad de sus descendientes.

135 Organización Internacional del Trabajo (1948): *Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria*. Convenio Nº 89 de la Organización Internacional del Trabajo.

136 En relación con la situación jurídica de las mujeres en las diferentes etapas históricas y la evolución de sus derechos hasta la actualidad, véase: Besandon, N. (1983): *Les droits des femmes des origines a nos jours*. Presses Universitaries de France. París; Just. R. (1994): *Women in Athenian law and life*. Routledge. Londres; Sealey, R. (1990): *Women and law in Classical Greece*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill; Gardner, J. F. (1990): *Women in Roman law and Society*. Routledge. Londres; Guerra Medici, M. T. (1986): *I diritti delle donne nella Società Altomedievale*. Edizioni Scientifiche Italiane. Nápoles; Fernández, E. (1992): *Los derechos de las mujeres*. En Ballesteros, J. (1992): *Derechos Humanos*. Tecnos. Madrid.

137 Para una visión más generalista de los principales contenidos de la CEDAW, véase: Freeman, M. A. y Fraser, A. S. (1994): *Women's Human Rights: Making the Theory a Reality*. En Henkin, L. y Hargrove, J. L. (Eds.): *Human Rights: An Agenda for the Next Century*. The American Society of International Law. Washington; Wright, S. (1993): *Human Rights and Women's Rights: An Analysis of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discimination Against Women*. En Mahoney, K. E. y Mahoney, P. (Eds.): *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht.

Artículo 9:
1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.
2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

Por su parte, el artículo 15 incide en la igualdad con el hombre, estableciendo en su cuarta disposición los mismos derechos del hombre y la mujer a circular libremente y elegir residencia y domicilio.

Artículo 15:
(…)
4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

1.7. CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (1984)[138]

La Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT) se fue articulando en un contexto mundial influenciado por las dictaduras de los años 70 y 80, sobre todo en América Latina, África y Oriente Próximo[139]. Este contexto político estaba marcado por la vulneración de los derechos fundamentales de multitud de individuos a manos de sus Estados. La Convención nace

138 Asamblea General de las Naciones Unidas (1984): *Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

139 En América Latina: Argentina (1976-1983); Brasil (1964-1985); Bolivia (1971-1982); Chile (1973-1990); El Salvador (1931-1979); Ecuador (1972-1978); Guatemala (1954-1986); Haití (1957-1990); Honduras (1972-1982); Panamá (1968-1991); Paraguay (1949-1989); Perú (1968-1980); Surinam (1980-1988); Uruguay (1973-1985). En África: Argelia (1965-1994); Burkina Faso (1966-1991); Burundi (1966-1993); República Centroafricana (1966-1993; 2003-2005); República del Congo (1968-1992); República Democrática del Congo (1965-1997); Guinea Ecuatorial (1968-1982); Etiopía (1974-1991); Guinea (1984-1991); Liberia (1980-1990); Madagascar (1972-1975); Mauritania (1978-1992); Níger (1974-1989); Nigeria (1966-1979; 1983-1999); Somalia (1969-1991); Sudán (1969-1986; 1989-1993); Uganda (1962-1986). En Oriente Próximo: Iraq (1958-1968); Paquistán (1958-1971; 1978-1988; 1999-2007).

así como reacción de la ONU ante ello en unos años en los que la comunidad internacional se muestra especialmente sensible hacia este tema. Muestra de ello es la propia actividad de la ONU en los años precedentes a la Convención.

Con la Convención, se pretende lograr, como afirma Cassese[140], una *autolimitación* de los Estados a falta de un Parlamento con potestad para legislar las normas internacionales y hacerlas cumplir también a los Estados que no se adhieran a ellas. La acción contra la tortura en el ámbito intergubernamental es, sin embargo, altamente complicada. La principal razón es que la tortura se práctica en gran medida bajo el auspicio de los Gobiernos, que, evidentemente, no siempre están por la labor de someterse *motu propio* a un mayor control internacional, exponiéndose así a quedar en situación comprometida ante la comunidad internacional. La lucha contra la tortura se ha ido desarrollando, no obstante, tanto en los instrumentos internacionales de carácter general como en los instrumentos internacionales de carácter específico. Entre los primeros, existen referencias expresas condenando la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en la propia Declaración Universal de 1948 y en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966. Sin embargo, éstos no eran suficientes, pues la Declaración Universal era a efectos normativos una mera recomendación y los Pactos Internacionales no disponían de las herramientas jurídicas como para mantener el control necesario sobre los Estados.

Así pues, era necesario el desarrollo de un marco normativo específico que sirviera para la protección internacional de las personas ante la tortura. De este modo, la Asamblea General de la ONU aprobó en 1975 por unanimidad la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes[141], con el objetivo expreso de prohibir la tortura. Hubo que esperar, sin embargo, hasta 1984 para que viera la luz la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

La Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes fue adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Su entrada en vigor fue

140 Cassese, Antonio (1993): *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Ariel. Barcelona. Op. Cit. Pp. 153.

141 Asamblea General de las Naciones Unidas (1975): *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Resolución 3452 (XXX), de 9 de diciembre de 1975.

el 26 de junio de 1987, conforme al artículo 27[142]. En parte, esta separación de casi una década entre la Declaración y la Convención se debió al bloqueo de las negociaciones por parte de la dictadura argentina. España la firmó el 4 de febrero de 1985 y la ratificó el 21 de octubre de 1987. Con respecto al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 2002, España lo firmó el 13 de abril de 2005 y lo ratificó el 4 de abril de 2006.

Entre la Declaración y la Convención contra la Tortura, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados recibía en 1981 el Premio Nobel de la Paz por segunda vez con motivo de su ayuda prestada a los refugiados asiáticos y la Asamblea General aprobaba en el mismo año la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones[143].

La CCT supuso un gran avance para los derechos humanos y cumplió en gran medida con su objetivo inicial de establecer un marco jurídico para la protección internacional de los derechos humanos frente a la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes. El hecho de haber logrado alcanzar un acuerdo de estas dimensiones es muy reseñable y también lo es que tanto en la Declaración como en la Convención se establezca de manera clara y expresa la definición de tortura, ya que delimita con precisión las acciones que se pretenden combatir y deja muy poco espacio para la ambigüedad. Ello resulta especialmente importante ya que sin una definición concreta y precisa de lo que es la tortura y los tratos asociados a ella los Estados que la cometen o que la permiten dentro de los límites de su jurisdicción podrían aprovechar la ambigüedad del concepto para argumentar que lo que ellos cometen o toleran no es propiamente tortura, sino otro tipo de prácticas. Otro logro de ambos documentos es que no se reducen a la mera prohibición de la tortura. Establecen también otras acciones inhumanas, los tratos crueles, inhumanos y degradantes, que podrían pasar más inadvertidos pero que también suponen una vulneración de la dignidad de las personas. Así, el marco normativo amplía su extensión y acota la discrecionalidad de los Estados en esta materia. Por otra parte, la Convención establece que los Estados partes han de sancionar a las personas que cometan tortura al margen de quiénes sean y contra quiénes se ejerza; o bien,

142 Tiene 132 Estados Partes, entre ellos España (BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 1987). Los Estados firmantes son 12.

143 Asamblea General de las Naciones Unidas (1981): *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*. Resolución 36/55, de 25 de noviembre de 1981.

en su caso, extraditar a éstas al Estado que tenga potestad para juzgar dichos actos[144].

Sin embargo, la Declaración y la Convención también tienen ciertas limitaciones. La principal está en el llamado consensualismo, esto es, en la necesidad de que los Estados se comprometan *motu propio* a someterse a sus preceptos, lo cual no es muy de esperar en el caso de Estados en los que se producen actos de tortura y en los que el respeto por los derechos humanos no ocupa precisamente un lugar central. Por otro lado, aunque se prohíba la tortura, quedan excluidas de esta prohibición las penas o sufrimientos aplicados legalmente en forma de sanciones legales producto de un proceso judicial previo, con lo cual estas penas o sufrimientos se permiten aunque en la práctica puedan sean tan contundentes como para constituir en sí mismas en mayor o en menor medida una forma explícita de tortura. Por último, y ésta es también una gran limitación, el sistema de control sobre el cumplimiento de la Convención contra la tortura fue muy debilitado debido especialmente a los obstáculos interpuestos por los países socialistas, que no estaban dispuestos a ver reducida su soberanía. En este sentido, los Estados que más presionaron para limitar el alcance de los mecanismos de control fueron la URSS, la República Democrática Alemana y Ucrania. Tras las negociaciones, se acordó que el sistema de control fuese voluntario, es decir, que los controles se aplican únicamente a los Estados que no pongan objeción para someterse a ellos. Esto supone que un Estado puede ratificar la Convención y, sin embargo, no aceptar ser objeto de control de la aplicación de la misma dentro de su jurisdicción, con lo cual, el alcance real de la Convención y su potencial disuasorio quedan ciertamente limitados.

En relación con las migraciones, es muy significativo lo dicho sobre los refugiados y los solicitantes de asilo[145]. La CCT establece en su artículo 3, como medida de

144 Esto es lo que Cassese denomina "universalidad de la jurisdicción", lo que supone quizá el mayor paso hacia delante de la Convención. En: Cassese, Antonio (1993): *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Ariel. Barcelona. Op. Cit. Pp. 154.

145 Para una información exhaustiva sobre la CCT, véase: Boulesbaa, A. (1999): *The UN Convention on Torture and the Prospects for Enforcement*. M. Nijhoff. La Haya; Burgers, J. H. y Danelius, H. (1988): *The United Nations Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishement*. M. Nijhoff Publishers. Dordrecht-Boston-Londres; Voyame, J. (1991): *La Convention des Nations Unies contre le torture et autres peines ou traitemens cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984*. En: Cassese, Antonio (Ed.): *The International fight against torture*. Nomos. Baden-Baden. Pp. 43-55; En relación con el papel del Comité contra la Tortura como herramienta internacional de supervisión, control y garantía del cumplimiento de los derechos recogidos en la CCT, véase: Ingelse, C. (2000): "The Committee Against Torture: One Step Forward, One Step Back". En: *NQHR*. Vol. 18. Núm. 3. Pp. 307-327; Byrnes, A. (1992): *The Committee against Torture*. En Alston, Ph. (Ed.): *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*. Clarendon Press. Oxford. Pp. 509-546; Dormenval, A. (1990): *UN Committee against Torture: practice and perspectives*. NQHR. 8/1. Pp. 26-44; Nowak, M. (1988): *The Implementation Functions of the UN Committee Against Torture*. En Nowak, M. (et al.) (Eds): *Progress in the Spirit of Human Rights*. Festschrift für Felix Ermacora. Kehl-Estrasburgo-

prevención de la tortura, la obligación de los Estados Partes de no devolver o extraditar a un individuo a otro Estado en el que corra peligro de ser torturado. El discurso internacional se reafirma así en su criterio de protección especial a los individuos, de conformidad con lo establecido en el anteriormente analizado artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948:

> *Artículo 3:*
> *Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.*
> *A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos.*

Con el objetivo de evitar la impunidad de los actos de tortura, también se hace referencia al polo opuesto de los refugiados y solicitantes de asilo con peligro de ser torturados. Se trata de la extradición de los individuos que hayan cometido actos de tortura:

> *Artículo 8:*
> *1. Los delitos a que se hace referencia en el artículo 4 [los actos de tortura] se considerarán incluidos entre los delitos que dan lugar a extradición celebrado entre los Estados Partes se comprometen a incluir dichos delitos como caso de extradición que celebren entre sí en el futuro.*
>
> *2. Todo Estado Parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado, si recibe de otro Estado Parte con el que se tiene tratado al respecto una solicitud de extradición, podrá considerar la presente Convención como la base jurídica necesaria parea la extradición referente a tales delitos. La extradición estará sujeta a las demás condiciones exigibles por el derecho del Estado requerido.*
> *3. Los Estados Partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán dichos delitos como casos de extradición entre ellos, a reserva de las condiciones exigidas por el derecho del Estado requerido.*
> *4. A los fines de la extradición entre Estados Partes, se considerará que los delitos se han cometido, no solamente en el lugar donde ocurrieron, sino también en el territorio de los Estados obligados a establecer su jurisdicción de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 5.*

Arlington. Pp. 493-526.

1.8. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989)[146]

El contexto que rodea la elaboración de la Convención Sobre los Derechos del Niño es de intensas luchas armadas, especialmente en África, en las que muchos niños estaban siendo reclutados, adiestrados y empleados como guerreros por parte de los estados en conflicto. Los dirigentes mundiales decidieron que los niños y niñas debían disponer de una Convención especial de la que ellos fuesen destinatarios de manera específica y que les dotara de los cuidados y protección especiales que precisaban por el hecho de ser menores de edad[147]. Además, la Convención fue también un mensaje al mundo para que reconociera que los niños y niñas, al igual que los adultos, también tienen Derechos Humanos.

La elaboración del proyecto de Convención, que fue presentado por el Gobierno de Polonia, se llevó a cabo por un grupo de trabajo establecido por la Comisión de Derechos Humanos, el cual había comenzado sus trabajos ya en 1979, nombrado Año Internacional del Niño[148]. Así pues, la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Fue aprobada por unanimidad de los Estados intervinientes, lo que favoreció en gran medida su posterior proceso de ratificación, que resultó rápido y mayoritario, así como la constitución de un comité para su supervisión y control. Su entrada en vigor fue tan sólo un año después, el 2 de

146 Asamblea General de las Naciones Unidas (1989): *Convención sobre los Derechos del Niño*. Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

147 Sobre el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño, véase: Salado Osuna, A. (2002): *La Convención de los Derechos del Niño de 1989: El concepto de niño*. En AA. VV.: *Los Derechos del Niño. Estudios con motivo del X aniversario de la Convención de los Derechos del Niño*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Asociación para las naciones Unidas en España. Madrid. Pp. 41-60; Salado Osuna, Ana (2000): *La Convención sobre los Derechos del Niño. Las obligaciones asumidas por los Estados Partes*. En Calvo Gracia, M. y Fernández Sola, N. (Coords.): *Los derechos de la infancia y de la adolescencia*. Ed. Mira. Zaragoza. Pp. 19-60; Soroeta Liceras, J. (2003): *Los derechos del niño*. En Fdez. de Casadevantes, C. (Coord.): *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Dilex. Madrid. Pp. 331-358; Verdugo, M. A. y Soler-Sala, V. (Eds.) (1996): *La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo XXI*. Ed. Universidad de Salamanca. Salamanca.

148 La cuestión de la infancia y sus problemáticas ya había sido tratada en la Sociedad de Naciones. De hecho, su Asamblea General llegó a aprobar en 1924 una Declaración de los Derechos del Niño. Varias décadas más tarde, el 20 de noviembre de 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaba la Declaración sobre los Derechos del Niño, que serviría de referencia para la futura Convención. En este sentido, véase: Asamblea General de las Naciones Unidas (1959): *Declaración sobre los Derechos del Niño*. Resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.

septiembre de 1990[149], de conformidad con su artículo 49[150]. Actualmente, tiene una ratificación prácticamente universal. España la firmó el 26 de enero de 1990 y la ratificó el 6 de diciembre de 1990. Con respecto al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados de 2000, España lo firmó el 6 de septiembre de 2000 y lo ratificó el 8 de marzo de 2002. En cuanto al Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía de 2000, fue firmado por España el 6 de septiembre de 2000 y ratificado el 18 de diciembre de 2001.

A su vez, también son mencionables otros instrumentos internacionales que también se ocupan de los derechos del niño en un ámbito más regional. En este sentido, destacan la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño de 1990[151] y el Convenio Europeo sobre el ejercicio de los Derechos del Niño de 1996[152].

El objeto principal de la Convención sobre los Derechos del Niño es describir de forma específica el conjunto de derechos correspondientes a los menores, entre los que se encuentran derechos de toda clase, esto es, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Además, la Convención guarda un espacio para la consideración de situaciones especiales y delicadas en las que los menores pueden encontrarse, como los conflictos armados, los desplazamientos de población, así como ser víctimas de malos tratos, abandono, explotación, etc. Para luchar contra ello, la Convención formula una serie de leyes universales de tutela de la infancia y de respeto de sus Derechos Humanos más básicos[153].

---

149 Durante el mismo mes de septiembre de 1990, se celebró en Nueva York, gracias a la iniciativa de UNICEF y de los Estados de Canadá, Egipto, Malí, México, Pakistán y Suecia, la Cumbre Mundial del Niño, en la que se instó a todos los Estados para que ratificasen la Convención sobre los Derechos del Niño. Al término del año 1990, 57 Estados la habían ratificado.

150 La Convención tiene 191 Estados Partes entre los que se encuentra España (BOE núm. 313, de 21 de diciembre de 1990). Los dos únicos Estados que no han ratificado la Convención son Estados Unidos y Somalia, que sí son firmantes.

151 Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (1990): *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*. Adoptada por la Vigésimosexta Sesión Ordinaria de la Asamblea CAB/LEG/24.9/49. Addis Abeba (Etiopía).

152 Consejo de Europa (1996): *Convenio Europeo sobre el ejercicio de los Derechos del Niño*. Series de Tratados Europeos Nº 160, de 15 de enero de 1996. Estrasburgo.

153 El objeto de la Convención lo describen Peces-Barba, Fernández y Llamas con estas palabras: *En la Convención se enuncian normas jurídicas universales sobre la protección del niño contra el abandono, los malos tratos y la explotación y se consagra el respeto de sus derechos humanos básicos, entre ellos la supervivencia, el desarrollo y la plena participación en actividades sociales, culturales, educacionales y otras que son necesarias para su crecimiento y su bienestar individuales*. En: Peces-Barba Martínez, Gregorio, Fernández Liesa, Carlos R. y Llamas Cascón, Ángel (2001): *Textos Básicos de Derechos Humanos*. Ed. Aranzadi.

La Convención es el primer instrumento jurídico internacional vinculante que incorpora todas las categorías de derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los derechos que recoge fueron el producto de un periodo de negociaciones de 10 años en el seno de la Asamblea General. Con el objetivo de configurar un documento lo más consensuado y completo posible, los agentes intervinientes en dichas negociaciones fueron muy diversos: gobiernos, ONG, promotores de derechos humanos, abogados, especialistas de la salud, asistentes sociales, educadores, expertos en el desarrollo del niño y dirigentes religiosos de todo el mundo[154]. De este modo, se estableció este documento jurídico internacional que compromete a los Estados a asegurar que todos los niños y niñas que se encuentren bajo su jurisdicción puedan disfrutar –sin ningún tipo de discriminación- de medidas especiales de protección y asistencia como el acceso a la educación, la atención de la salud, el crecimiento en un entorno de comprensión, así como la posibilidad de desarrollarse plenamente. Para garantizar la práctica de los derechos recogidos en la Convención, se establece el sistema de supervisión internacional por el que los Estados han de rendir cuentas acerca del grado de cumplimiento de la Convención ante el Comité de los Derechos del Niño[155].

En lo referido a las migraciones, es preciso resaltar la defensa de la reunificación familiar con el objeto de salvaguardar el mayor bienestar del niño. El Artículo 10, aboga claramente por ello:

> *Artículo 10:*
> *1. De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9[156], toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos*

Navarra.

154 Aunque el núcleo del grupo de trabajo establecido por la Comisión de Derechos Humanos para elaborar la Convención de los Derechos del Niño estuviese constituido por los delegados de los Gobiernos, también estuvieron presentes en las deliberaciones representantes de las agencias especializadas de las Naciones Unidas como ACNUR, OIT, UNICEF, OMS y también otras organizaciones no gubernamentales de diversa índole.

155 El establecimiento del Comité de los Derechos del Niño figura de manera expresa en los artículos 43, 44 y 45 de la Convención. El Comité está formado por miembros que, aunque son elegidos por los Estados, no representan los intereses de sus países, sino que ejercen sus funciones de manera personal e independiente.

156 Dicho párrafo establece que: *Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.*

de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.

2. El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida por los Estados Partes en virtud del párrafo 1 del artículo 9, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención.

Como se observa en el punto 1, hay un claro reconocimiento al derecho a la reunificación familiar en virtud de función que la familia desempeña proveyendo a sus miembros del ambiente adecuado para el crecimiento y el bienestar. Esto está en la línea de lo ya afirmado en el preámbulo, donde se dice:

(…) Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad,

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión (…).

1.9. CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIARES (1990)[157]

Desde mediados de los años 70, la inmigración se ha ido convirtiendo en un fenómeno planetario hasta llegar a unas dimensiones y un impacto sociocultural como los que posee en la actualidad. Superada la crisis económica del 73, la mayor parte de países europeos eran destino de flujos migratorios. Los países del sur de Europa -España, Italia,

157 Asamblea General de las Naciones Unidas (1990): *Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

Grecia, Portugal- pasaron de emisores a receptores de inmigración. Europa se convirtió en el principal destino de las corrientes migratorias y la mayor parte de los países europeos reaccionaron estableciendo políticas restrictivas de inmigración para no verse desbordados. Ante esta situación, muchos inmigrantes por motivos económicos que vieron cerradas las puertas de entrada a Europa optaron por vías irregulares. Esto provocó que numerosos inmigrantes en situación irregular quedaran desprotegidos jurídicamente en los países de destino. De este modo, muchos de sus derechos fueron conculcados por parte de empleadores que aprovechaban la situación para contratar mano de obra barata y en peores condiciones laborales; también lo hicieron las mafias, que vieron en todo ello una buena ocasión para lucrarse a costa de la desprotección jurídica de los inmigrantes en situación irregular. Desde el inicio de su elaboración, en 1980, y, sobre todo, a principios de los 90, confluyen varios problemas cruciales que la Convención pretende solucionar: la dificultad de los Estados para dar respuesta al volumen inmigratorio y al impacto generado por éste en todos los órdenes de la sociedad; la vulneración de los derechos de millones de personas migrantes en situación irregular que se veían completamente desamparados en los estados de destino; y la dispersión de las familias de los migrantes, que en numerosos casos no tenían acceso al país de destino.

La elaboración de la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CTMF) se inició en 1980, cuando la Asamblea General estableció un Grupo de Trabajo[158] abierto para diseñar un instrumento internacional orientado a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios. En ello tuvieron gran influencia los países del Tercer Mundo y, en general, los países menos desarrollados, que fueron convirtiéndose desde los años 50 y 60 en países emisores de grandes flujos migratorios y cuya preocupación por los derechos de sus ciudadanos en el extranjero fue creciendo en la medida en que iba aumentando el volumen de los flujos migratorios. El Grupo de Trabajo contó con la colaboración y el apoyo de otras instituciones de las Naciones Unidas: la Comisión de los Derechos Humanos, la Comisión para el Desarrollo Social, la OIT, la UNESCO y la OMS. Tras diez años de reuniones anuales en el marco de las sesiones de la Asamblea General, la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares fue adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Entró en vigor en 2003, conforme a su artículo 87.

158 Resolución 34/172, de 17 de diciembre de 1979 de crear un *Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de elaborar una Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias*.

Como demuestra el tiempo transcurrido, su elaboración pasó por numerosas dificultades. El principal obstáculo fue la divergencia de análisis, percepción, interpretación e intereses en lo relativo a las migraciones que existía entre los Estados receptores -básicamente países occidentales industrializados- y los Estados emisores de inmigración laboral –en su mayoría, países en vías de desarrollo-. La compatibilización de los derechos de los trabajadores migratorios con la soberanía de los Estados en la regulación de su política migratoria se impuso desde el principio como un punto delicado a resolver en las negociaciones.

La Convención es el instrumento jurídico internacional con el que la Asamblea General de las Naciones Unidas pretende dar continuidad a los esfuerzos previos[159] por ir conformando un ordenamiento jurídico internacional en materia de migraciones. La CTMF es un paso más en el proceso de equiparación del reconocimiento de los Derechos Humanos de los inmigrantes con respecto a los nacionales. Sin embargo –y esto ha sido objeto de crítica[160]- este avance es específico. Se centra un una tipología concreta de inmigrantes, los trabajadores y sus familiares, si bien es cierto que esta tipología es mayoritaria y especialmente vulnerable.

Dos décadas después de la entrada en vigor de la CTMF son muy pocos los países que la han ratificado. Además, los países ratificantes son todos países exportadores de inmigración. Hasta el momento, la tendencia generalizada de los países receptores de volúmenes considerables de inmigración ha sido no ratificar la Convención, España entre ellos, sin haberse adherido a ella ni haberla firmado ni ratificado hasta el momento. Existen varias causas que explican esta situación. En primer lugar, el hecho de que la CTMF reconozca en su Parte III una serie de derechos básicos a todos los trabajadores migratorios y sus familiares, al margen de su situación administrativa de regularidad o irregularidad[161]. Ello es visto por algunos como un fomento de la migración irregular. Sin embargo, lo cierto es que la Convención exige a todos los Estados

159 La CTMF recoge el testigo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y de los Pactos Internacionales de 1966.

160 El hecho de que la Convención se dirija sólo a los trabajadores migratorios y a sus familiares y no a todos los migrantes en general ha sido puesto de manifiesto en varias ocasiones. Javier de Lucas ve en ello un reduccionismo cuyo resultado es la exclusión institucional de una parte de inmigrantes reales. Especialmente los refugiados y de los inmigrantes no deseados. Véase: Lucas, Javier de (2006): *El marco jurídico internacional de las migraciones. Algunas consideraciones sobre la protección de los derechos humanos de los inmigrantes acerca del derecho a ser inmigrante*. En: Mariño Menéndez, F. (Coord.): *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones*. Catarata. Madrid. P. 35.

161 Como se explica más adelante, la Parte IV añade más derechos, esta vez sólo para los trabajadores migratorios y sus familias que estén en situación administrativa regular.

Partes que desarrollen medidas de lucha contra ésta, contemplando medidas contra la difusión engañosa de información relativa a la inmigración y la emigración, actuaciones para la detección y sanción de movimientos irregulares de trabajadores migrantes y sus familiares e incluso la imposición de sanciones contra los empleadores de trabajadores migratorios en situación irregular (arts. 68 y 69).

En algunos países, el reconocimiento de los derechos de la Convención es percibido como un imposible, lejos de su capacidad y de sus posibilidades económicas y sociales. Sin embargo, la CTMF permite a los Estados la presentación de reservas al cumplimiento de los artículos de que se trate (arts. 90 y 91).

La mayoría de los Estados no están dispuestos a que los acuerdos internacionales interfieran en sus políticas nacionales de migración ya que consideran que éstas son un asunto estrictamente interno. Aparte, no es cómodo para muchos países –sobre todo los que tienen gran número de inmigrantes en situación irregular- estar permanentemente bajo el examen de un organismo internacional que, llegado el caso, podría poner de manifiesto a nivel internacional la existencia, en el marco de su jurisdicción, de vulneraciones de los derechos humanos y situaciones contrarias a lo dispuesto en la CTMF.

Por otra parte, la opinión pública es en muchos países contraria a la incorporación de inmigrantes y a que se les otorguen los derechos recogidos en la Convención.

En cuanto a la reunificación familiar, defendida en la CTMF en virtud de la importancia social de la unidad del núcleo familiar, va en contra de las políticas migratorias de la mayoría de los países receptores de inmigración, orientadas a disminuir el volumen de inmigrantes e implementar sólo las migraciones que se consideren productivas.

Entrando ya a analizar el contenido jurídico de la CTMF[162], el principio rector

162 Sobre el contenido de la CTMF, véase: Álvarez Rodríguez, A. (1992): "Convención de Naciones Unidas sobre la protección de los trabajadores migratorios". En: *Revista Española de Derecho Internacional*. XLIV. 2. Pp. 711-713; Cellamare, G. (1992): "La Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia". En: *Rivista Italiana dei Diritti dell'Uomo*. Nº 3. Pp. 861-883; Eggers, A. (1991): *The International Convention on the Protection of the Rights od All Migrant Workers and Members of Their Families*. En German Yearbook of International Law. Pp. 429-437; Lugo Rodríguez, Betsabé (2006): *La Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. Ed. Universidad de Salamanca. Colección Vítor (Tesis Doctorales). Salamanca.

de la Convención es la no discriminación, como afirma su artículo 1[163]:

> *Art. 1:*
> *La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.*

Es reseñable la distinción que la CTMF hace entre los trabajadores migratorios según estén en situación regular o irregular. En la Parte III se reconocen una serie de derechos básicos de manera genérica a todos los trabajadores migratorios, incluidos los que se encuentren en situación irregular[164]. Sin embargo, los derechos adicionales que se reconocen en la Parte IV, son exclusivamente para los trabajadores migratorios que se encuentren en situación regular.

Dentro de la Parte III, dedicada a los Derechos Humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, se reconocen derechos básicos, incluidos ya en convenciones precedentes, como el derecho de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares a salir de cualquier país, incluso el propio, y retornar a él (art. 8), en consonancia con el artículo 13 de la Declaración Universal, que reconocía este derecho a toda persona. Aunque el artículo establece que el disfrute de este derecho será sin restricciones, sin embargo, deja la puerta abierta a que los Estados establezcan las que consideren necesarias en virtud de la protección de entidades tan difusas como la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades ajenos. Una vez más, vemos como la potestad de los Estados en el control de los flujos migratorios prima sobre la libertad individual.

---

163 Como bien señala Prasad Kariyawasam, es significativo que la relación de posibles motivos de discriminación –ilustrativa, pero sin afán de exhaustividad- es bastante más amplia en el caso de la Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares que en otras convenciones de Derechos Humanos como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos o el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Kariyawasam, Prasad (2006): *La Convención de las Naciones Unidas Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. En Mariño Menéndez, F. (Coord.). *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones*. Catarata. Madrid. Pp. 16-28.

164 Acerca de los derechos y prerrogativas de los trabajadores migratorios en situación irregular, véase: Boshiak, L. S. (1994): "Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention". En revista: *International Migration Review*. Nº XXV. Pp. 737-769.

> *Artículo 8:*
> *1. Los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención.*
> *2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él.*

La CTMF reconoce también otras prerrogativas básicas como el derecho a la vida (art. 9); la protección contra la tortura o tratos o penas inhumanos, crueles y degradantes (art. 10); la libertad de pensamiento, opinión y expresión (arts. 12 y 13); la protección ante injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones y ataques ilegales contra su honor (art. 14); la protección contra la privación arbitraria de sus bienes (art. 15); la protección contra encarcelación por el solo hecho de no cumplir una obligación contractual y contra la privación del permiso de residencia derivada del incumplimiento de una obligación de un contrato de trabajo (art. 20); la protección contra las expulsiones colectivas (art. 22); el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 24); el derecho a igual remuneración que los nacionales por igual trabajo (art. 25); el derecho de sindicación (art. 26); el derecho a la igualdad de trato en lo referido a la seguridad social (art. 27); el derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente (art. 28); el derecho a la educación de los hijos de los trabajadores migrantes (art. 30); el respeto a la identidad cultural de los trabajadores migrantes (art. 31); el derecho a transferir ingresos y ahorros al estado de que se trate (art. 32); el derecho a ser informado de las propias prerrogativas por el Estado de destino, origen o tránsito (art. 33).

Al margen de la parte III destinada a los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, la Convención recoge una parte IV en la que figuran: *Otros derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares que estén documentados o se encuentren en situación regular*. Entre ellos, destacan: el derecho a la libre circulación dentro del Estado de empleo y a escoger libremente residencia (art. 39); el derecho a fundar asociaciones y sindicatos (art. 40); el derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones públicas (art. 41); el derecho a igualdad de trato de los trabajadores migratorios y sus familias con los nacionales en

materia de acceso a la enseñanza, a servicios de orientación profesional y colocación, a servicios de formación profesional y programas de reciclaje profesional, a la vivienda, a los servicios sociales y de salud y a la vida cultural y su participación en ella (arts. 43 y 45), así como en el ejercicio y elección de una actividad remunerada y el acceso a otro empleo en caso de quedar sin trabajo (arts. 52 y 55); la protección de la unidad de la familia como grupo básico y fundamental de la sociedad y la implementación por parte de los Estados de la reunificación familiar (art. 44); el derecho a transferir sus ingresos y ahorros desde el Estado de empleo a su Estado de origen o a cualquier otro Estado (art. 47); prohibición de impuestos más restrictivos que los de los nacionales por el mero hecho de ser trabajadores migratorios (art. 48) posesión de derechos mínimos vinculados a la autorización de residencia (arts. 49[165] y 51); el derecho, en igualdad de condiciones con los nacionales, a la protección contra los despidos, al acceso a las prestaciones de desempleo y al acceso a los programas de obras públicas contra el desempleo (art. 54); el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a no ser expulsados de un Estado, excepto por razones definidas en la legislación interna de ese Estado (art. 56) [166].

La "Parte V: Disposiciones aplicables a categorías particulares de trabajadores migratorios y sus familiares" integra ciertas disposiciones específicas aplicables a categorías particulares de trabajadores migratorios y sus familiares y establece restricciones a la total aplicación de los derechos de la Parte IV a los trabajadores fronterizos, trabajadores de temporada, trabajadores itinerantes, trabajadores asociados a un proyecto, trabajadores con empleo concreto y trabajadores por cuenta propia.

Dentro de la "Parte VI: Promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus

165 El artículo 49 hace referencia, en los casos en los que el Estado exige autorizaciones independientes de residencia y de empleo, a la autonomía y complementariedad entre uno y otro. Así, los Estados de empleo deberán conceder al trabajador migratorio una autorización de residencia de al menos el mismo periodo de duración que el permiso de trabajo. Por otra parte, el cese de la actividad remunerada antes del término del permiso de trabajo no deberá implicar la retirada de la autorización de residencia. Ésta no se retirará al menos hasta que pase el periodo correspondiente al de las prestaciones por desempleo, con el objeto de dar tiempo al trabajador migratorio de encontrar otra actividad remunerada. De este modo, se atenúa un poco el requisito -en algunos países perentorio- de la posesión de un empleo para poder disponer de la autorización de residencia.

166 La Convención define aquí una serie de restricciones a la expulsión de los trabajadores migratorios y sus familiares. Establece la prohibición de usar la expulsión como privación de los derechos inherentes a la autorización de residencia y el permiso de trabajo. Sin embargo, da libertad a los Estados para proceder a la expulsión de un trabajador migratorio y sus familiares por razones definidas en su legislación nacional siempre y cuando respete las garantías de la Convención. En este sentido, establece también la obligación de tener en consideración tanto razones humanitarias como periodo de tiempo de residencia en el Estado de empleo a la hora de valorar la expulsión de un trabajador migratorio o un familiar suyo.

familiares", la Convención establece unas pautas para que los Gobiernos desarrollen estrategias de prevención contra los movimientos migratorios irregulares. En este sentido, se requiere a los Estados parte que dispongan los servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración internacional de trabajadores y sus familiares (art. 65); que mantengan un serio control de la contratación de trabajadores migratorios (art. 66); y que cooperen para que el regreso de los trabajadores migratorios y sus familias a sus Estados de origen sea lo más ordenado posible y lo más adecuado para todas las partes (art.67). Es reseñable que en este último artículo se hable en todo momento del retorno al Estado de origen. Se indica incluso que los Estados Partes implicados habrán de cooperar "con miras a fomentar condiciones adecuadas para su reasentamiento y para facilitar su reintegración social y cultural duradera en el Estado de origen". Esto es, sin duda, muy interesante desde el punto de vista macro. Sin embargo, sorprende que el artículo no deje la puerta abierta a aquellos trabajadores migratorios y familiares cuya opción personal, desde la perspectiva micro, no sea la de retornar, sino la de quedarse e integrarse definitivamente en el Estado de trabajo. Una posición neutral no debería abogar sólo por facilitar el retorno, sino, más bien, por facilitar la decisión personal de los trabajadores migrantes y sus familias como unidad, sea ésta cual sea.

Por otra parte, la Convención dedica los artículos 68 y 69 a la cuestión de los trabajadores migratorios en situación irregular y los empleos ilegales. Se establecen las directrices de las medidas a tomar en la lucha contra el empleo ilegal y el empleo de trabajadores migratorios en situación irregular. Se mencionan medidas contra la información engañosa; el tráfico de personas[167]; medidas de detección y eliminación de movimientos migratorios ilegales; y medidas contra quienes, aprovechando la situación de irregularidad de trabajadores migrantes y sus familiares, les inflijan amenazas,

167 Sobre el tráfico de personas, véase: Geronimi, E. (2003): "Aspectos jurídicos del tráfico y la trata de trabajadores migrantes". En: *Perspectivas sobre Migraciones Laborales*. Nº 2. OIT. Ginebra; Van Impe, K. (2000): "People for Sale: The Need for a Multidisciplinary Approach towards Human Trafficking". En revista: *International Migration*. Vol. 23. OIM. Ginebra. Pp. 113-191; OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2000): *Tráfico de personas: Actualización y perspectivas*. Documento MC/INF/245. OIM. Ginebra; OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (1999): *Tráfico de migrantes: política y respuestas de la OIM*. Documento MC/EX/INF/58. Ginebra; Schloenhardt, A. (1999): *Organised Crime and The Business of Migrant Trafficking: An Economic Analysis*. Australian Institute of Criminology. Canberra; Bustamante, J. (1993): *Undocumented migration: A theoretical-methodological framework*. OCDE. París; Ghosh, B. (1998): *Huddled Masses and Uncertain Shores: Insights into Irregular Migration*. International Organization for Migration. La Haya; Salt, J. y Stein, J. (1997): "Migration as a business: the case of trafficking". En revista: *International Migration*. Vol. 35. OIM. Ginebra; Singer A. y Massey D. (1998): "The Social Process of Undocumented Border Crossing Among Mexican Migrants". En: *International Migration Review*. Vol. XXXII, Nº 3. New York. Pp. 561-592.

violencia o intimidación. Es de resaltar que en esta tarea contra la inmigración irregular se contempla la posibilidad de sancionar a los propios empleadores, que en muchos casos se benefician deshonestamente de la situación de irregularidad de los trabajadores migrantes, a los que contratan para eludir buena parte de las responsabilidades contractuales derivadas de la contratación. En este sentido, se insiste subrayando que las medidas sancionadoras a tomar contra los empleadores no supondrán un recorte de los derechos de los trabajadores derivados de de su actividad.

Las disposiciones de la Convención instan a los Estados Partes a luchar contra la inmigración irregular en la medida de sus posibilidades. Sin embargo, observamos cómo éste es un fenómeno que de momento no ha perdido intensidad, es más, incluso se acrecienta. Algunos autores han denunciado la ineficacia del derecho internacional en la lucha contra la inmigración irregular si ésta no se complementa con políticas de desarrollo en los países de origen que ayuden a mejorar las condiciones de vida, paliando así la raíz del problema[168].

En el artículo 69 se establecen aspectos que deberán ser considerados por los Estados que pretendan llevar a cabo procesos de regularización. Se precisan como aspectos a tener especialmente en consideración las circunstancias de entrada, la duración de su estancia en los Estados de empleo y otras consideraciones, con especial hincapié en las relativas a la situación familiar.

2. EL DISCURSO NORMATIVO MIGRATORIO EUROPEO

El actual Derecho Migratorio Europeo se desarrolla a partir de la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) dentro de la UE[169] en el Consejo de

168 Mariño Menéndez, F. (Coord.) (2006): *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones*. Catarata. Madrid. Op. Cit. P. 15.

169 Para un conocimiento exhaustivo de la historia de la UE, véanse: Martín de La Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (2008): *Los orígenes de la unidad europea: de la Declaración Schuman a los Tratados de Roma*. En: Beneyto Pérez, José María, Argerey, Patricia y Rincón García Loygorri, Alfonso (Coords.): *Cincuenta años de construcción europea: grandes logros del pasado y desafíos para el futuro*. Ed. Biblioteca Nueva: Universidad San Pablo-CEU. Madrid. Pp. 29-55; Martín de La Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (2007): "En el cincuentenario de los Tratados de Roma. Introducción histórica". *Revista de Estudios Europeos*. Nº. 46-47. Pp. 3-12; Pérez Sánchez, Guillermo A. y Martín de La Guardia, Ricardo M., (2003): *Historia de la Unión Europea: de los seis a la ampliación al Este*. Arco Libros, S.L. Madrid.

Tampere en 1999[170]. Nació así en un contexto europeo en el que la inmigración había ganado un volumen considerable y sus implicaciones para los países receptores eran percibidas nítidamente. Los países con mayor peso dentro de la Unión Europea, especialmente el eje franco-germánico, fuertemente potenciado por el entendimiento del canciller de Alemania, el socialdemócrata Gerhard Schröder[171], con el Presidente de Francia, el neogaullista Jacques Chirac, y primer ministro francés, el socialista Lionel Jospin[172], entendían que la inmigración podría conllevar peligros en el ámbito de la seguridad y de orden social y trataron de reaccionar ante ello. Esto explica en parte que desde un principio la inmigración haya sido vinculada por la UE más al ámbito de la seguridad y no tanto a otros como el del trabajo, los derechos sociales o la integración. En este sentido, el objetivo prioritario de la configuración del Derecho Migratorio Europeo, dentro de la creación del llamado Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad, ha sido desde un principio: *garantizar la libre circulación de personas y ofrecer un elevado nivel de protección a los ciudadanos. Engloba ámbitos políticos que van desde la gestión de las fronteras exteriores de la Unión hasta la cooperación judicial civil y la cooperación policial y judicial penal pasando por el asilo, la inmigración y la lucha contra la delincuencia (lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, la trata de seres humanos, la droga, etc.)* [173].

La concreción del Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad reposa en los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y actualmente Estocolmo (2010-2014). El Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad corresponde a la vez al régimen comunitario (Primer Pilar) y al régimen intergubernamental (Tercer Pilar) desde el

170 Sobre el Consejo de Tampere, consúltense las Conclusiones de la Presidencia: Presidencia del Parlamento Europeo (1999): *Consejo Europeo de Tampere. 15 y 16 de Octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*. Parlamento Europeo.

171 Gerhard Schröder, sucesor de Helmut Kohl, ocupó el cargo de Canciller de Alemania de 1998 a 2005, año en el que Angela Merkel accedió a la Cancillería. Durante este periodo, Schröder, líder del Partido Socialdemócrata, trató de hacer frente a la crisis económica y financiera. Para ello, formuló el concepto de Nuevo Centro, inspirado en la Tercera Vía del inglés Tony Blair, que se basaba en la modernización económica y social centrada en la bajada de impuesto, el hincapié en el orden público y la seguridad interior, las reformas orientadas a la consecución de una mayor justicia social y un modelo de crecimiento económico asentado en la creación de empleo. También tuvo que salir al paso de las críticas del sector más izquierdista de su partido por la llamada Agenda 2010, una serie de medidas estructurales tendentes a recortar las cargas sociales del Estado. Dentro de su política exterior, fortaleció la alianza franco-germana con el Presidente francés Jacques Chirac, se opuso a la guerra de Irak y desarrolló una estrategia de suministro de gas con el presidente ruso Vladimir Putin que le causó más de una crítica.

172 El Gobierno de Jacques Chirac, Presidente de la República Francesa entre 1995 y 2007, jugó un papel clave en la unión económica y monetaria de la Unión Europea. Dentro de su política internacional, intensificó las relaciones francesas con Alemania y mantuvo una posición contraria a la entrada en Irak por parte de Estados Unidos tanto en 1993 con el gobierno de Clinton como en 2003 por la coalición estadounidense del gobierno de George W. Bush.

173 En: Portal de la Unión Europea. Síntesis de la legislación de la UE: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_es.htm

Tratado de Ámsterdam[174]. En efecto, desde la creación de este espacio por el Tratado de Maastricht[175], todos sus aspectos correspondían a un régimen intergubernamental. Su articulación jurídica, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa[176], denominado: *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, el 1 de diciembre de 2009, está en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la UE. Se ha ido desarrollando durante la última década y continúa desarrollándose actualmente.

Aunque comience a definirse como tal en Tampere, el primer paso hacia el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, lo encontramos en el propio Tratado de Maastricht, creando un espacio sin fronteras interiores, dando forma a la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos en los Estados miembros, consolidando la cohesión socioeconómica y estableciendo una política común de seguridad y política exterior. En el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza se desarrolla esta idea inicial y se va precisando el reparto de las competencias que les corresponde asumir a los Estados miembros y a la Unión Europea en este terreno, con una tendencia a la progresiva comunitarización de éstas. El Tratado de Lisboa continúa este proceso de integración y traslada al ámbito comunitario materias y ámbitos que hasta entonces se encontraban bajo el control exclusivo de los Estados. En este sentido, Díaz Barrado explica que el Tratado de Lisboa supone un gran avance no sólo porque define y determina el significado del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, sino también porque se concretan las competencias de los Estados miembros y, por tanto, su nivel de interacción en el proceso de construcción de este Espacio[177].

---

174 Consejo de la Unión Europea (1997): *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*. DOUE C 340, de 10 de noviembre de 1997.

175 Consejo de la Unión Europea (1992): *Tratado de la Unión Europea*. DOUE C 191, de 29 de julio de 1992.

176 Consejo de la Unión Europea (2007): *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*. DOUE C 306/1, de 17 de diciembre de 2007.

177 En este sentido, Díaz Barrado afirma que: "*el Tratado de Lisboa, al igual que lo hiciera el «Tratado Constitucional», cumpliría, a este respecto, una función «codificadora» y de «desarrollo progresivo», Supone, ciertamente, un avance por lo que se refiere a su contenido pero, también, en cuanto a que identifica, clarifica, ordena y sistematiza los elementos que definen el grado de cooperación de los Estados miembros en las materias que se insertan en dicho espacio, nos pone de relieve el significado central que el ELSJ tiene en el seno de la construcción europea y se reflejan los logros que, en este ámbito, se han ido alcanzando*". En: Díaz Barrado, Castor M. (2008): *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa*. En: Fernández Liesa, Carlos R. y Díaz Barrado, Castor M.: *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*. Ed. Dykinson. Madrid. P. 83.

El contenido del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en lo relativo a las migraciones se centra teóricamente en el control de fronteras y visados, la integración de los inmigrantes y en las medidas contra la inmigración irregular. Sin embargo, en la práctica el contenido normativo está mucho más centrado en el control de fronteras y visados y en la reducción de la inmigración irregular, que se erigen así a la sazón en las principales preocupaciones de los países de la Unión en materia migratoria, que en la integración de los inmigrantes. En el ámbito legislativo, es preciso diferenciar entre el Derecho Originario, constituido por los Tratados Constitutivos o Marco Constitucional de la Unión, y el Derecho Derivado, integrado ya por Reglamentos y Directivas.

2.1. DERECHO ORIGINARIO

2.1.1. Tratado de Lisboa

Tras el fracaso del proceso de ratificación del Tratado Constitucional para Europa en 2004, la conveniencia de modernizar el funcionamiento interno de la Unión Europea y de dotarla de personalidad jurídica propia para poder adoptar acuerdos internacionales se hace patente en el seno del Consejo de la Unión Europea. Después de un periodo de latencia desencadenado por el triunfo del NO en los referendos de Francia y Holanda a la Constitución Europea, la idea de crear un Tratado que incluyese la esencia de la fallida Constitución va cuajando entre algunos de los dirigentes de las potencias de la Unión, entre los que destacan los de Francia, Alemania y Dinamarca.

Cuando Alemania asume, en enero de 2007 la Presidencia de turno de la Unión Europea, la Canciller Angela Merkel decide impulsar la idea y en marzo del mismo año Alemania presenta la Declaración de Berlín[178], en la que expresa su interés por llegar a un acuerdo sobre el nuevo Tratado en un plazo de alrededor de año y medio, antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009.

En junio de 2007, en el Consejo Europeo de jefes de Estado, reunido en Bruselas bajo la presidencia de Alemania, se llevaron a cabo las negociaciones para determinar las líneas maestras del futuro Tratado. La Canciller Angela Merkel asumió un papel protagonista en las mismas por su condición de Canciller alemana y como Presidenta

178 La Declaración de Berlín, propuesta por Alemania en marzo de 2007 fue aprobada por todos los Estados de la Unión Europea.

de turno del Consejo Europeo. Las negociaciones transcurrieron desde el 21 hasta el 23 de junio y pasaron por varios momentos delicados. Especialmente por los obstáculos interpuestos por Inglaterra y Polonia a perder soberanía y a la adopción del sistema de voto por mayoría cualificada. Finalmente se alcanzó el acuerdo. Se reformularon diversas cuestiones relevantes de la Constitución, como el sistema de voto, y también se creó un protocolo para la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el que se matizaba que los tribunales no tendrían potestad sobre las legislaciones nacionales de Gran Bretaña y Polonia. Por otra parte, se acordó que el Tratado fuese un Tratado de Reforma que afectase al Tratado de la Unión Europea y al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que pasó a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Con Alemania como principal dinamizador y con el notorio apoyo de Portugal, que pretendía que el acuerdo se concretase durante su periodo de Presidencia de turno, durante el segundo semestre de 2007, se concretó el acuerdo y la redacción del Tratado comenzó el 23 de julio de ese año. En el Consejo Europeo de octubre, el Primer Ministro de Portugal y, por tanto, Presidente de turno del Consejo Europeo, José Sócrates, llevó las riendas de la redacción final del Tratado y propuso que se llamara Tratado de Lisboa, por ser el Lisboa su aprobación, dada la Presidencia portuguesa de turno. Finalmente el Tratado de Lisboa fue firmado el 13 de diciembre de 2007 por todos los Jefes de Gobierno de los Estados miembros en el Monasterio de los Jerónimos de Belém.

Para que el Tratado de Lisboa entrase en vigor, se dispuso que debía ser ratificado por todos los Estados miembros. Hungría fue el primer Estado en ratificar el Tratado el 17 de diciembre de 2007. Aunque se estimaba que el proceso de ratificación se completaría antes del término de 2008, el último país en ratificar el Tratado, República Checa, lo hizo en noviembre de 2009[179].

179 El proceso de ratificación fue acometido en los diversos Estados de la Unión Europea con el siguiente orden cronológico:
Hungría: 6 de febrero de 2008.
Malta: 6 de febrero de 2008.
Francia: 14 de febrero de 2008.
Unión Europea: 20 de febrero de 2008.
Rumania: 11 de marzo de 2008.
Eslovenia: 24 de abril de 2008.
Bulgaria: 28 de abril de 2008.
Austria: 13 de mayo de 2008.
Dinamarca: 29 de mayo de 2008.
Letonia: 16 de junio de 2008
Portugal: 17 de junio de 2008.

De este modo, la Unión Europea asume el Tratado de Lisboa como la respuesta a las diversas problemáticas más actuales dentro del mundo globalizado, como son: *la mundialización de la economía, la evolución demográfica, el cambio climático, el abastecimiento energético, las nuevas amenazas para la seguridad*[180]. La Unión Europea busca con ello modernizar su funcionamiento interno, definir con mayor claridad las competencias comunitarias y disponer de herramientas eficientes que se adapten a los cambios dentro de la propia Unión, ampliada a 27 Estados miembros, así como a los cambios producidos en el propio contexto mundial.

El Tratado de Lisboa aporta numerosas novedades. En primer lugar, en lo relativo a la coordinación de los diversos organismos de la Unión, el reparto de competencias y los derechos de los ciudadanos, el Parlamento Europeo cuenta con más competencias que afectan a la legislación, el presupuesto y, sobre todo, la adopción de acuerdos internacionales a nivel comunitario. A su vez, el Parlamento Europeo se sitúa al nivel del Consejo para gran parte de la legislación, lo que otorga amplios poderes al procedimiento de codecisión entre los dos organismos. Los Parlamentos nacionales cuentan también con mayor notoriedad en las actuaciones de la Unión Europea. En este sentido, se instaura un mecanismo de subsidiariedad, que establece que la Unión sólo actúe cuando resulte más eficaz. Los ciudadanos disponen de más mecanismos para reivindicar sus derechos y hacer valer sus planteamientos. La *iniciativa ciudadana* permite que un conjunto de al menos un millón de ciudadanos de una cantidad significativa de Estados miembros pueda solicitar a la Comisión Europea a elaborar propuestas de

---

Eslovaquia: 24 de junio de 2008.
Reino Unido: 16 de julio de 2008
Luxemburgo: 21 de julio de 2008.
Italia: 8 de agosto de 2008.
Grecia: 12 de agosto de 2008.
Chipre: 26 de agosto de 2008.
Lituania: 26 de agosto de 2008.
Países Bajos: 12 de septiembre de 2008.
Estonia: 23 de septiembre de 2008.
Finlandia: 30 de septiembre de 2008.
España: 8 de octubre de 2008.
Bélgica: 15 de octubre de 2008.
Suecia: 10 de diciembre de 2008.
Alemania: 25 de septiembre de 2009.
Polonia: 13 de octubre de 2009.
Irlanda: 23 de octubre de 2009.
República Checa: 3 de noviembre de 2009.
En: Portal de la Unión Europea. Europa. Tratato de Lisboa:
http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_es.htm#

180 En: Portal de la Unión Europea. Europa. Tratado de Lisboa. Op. Cit.: http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_es.htm#

legislación. El reparto de competencias, asunto un tanto difuso en la legislación anterior, queda más matizado con el Tratado de Lisboa, que realiza una clasificación de las que le corresponden a la Unión y las que le corresponden a los Estados miembros. Por otra parte, el Tratado también recoge por primera vez de manera explícita la opción de que un Estado miembro decida retirarse de la Unión Europea. Sin embargo, al margen de las aportaciones del tratado de Lisboa para el buen funcionamiento interno de la Unión y de sus instituciones, que mantienen en conjunto la base del fallido Tratado Constitucional, ha sido objeto de críticas, por parte de diversos autores, la ausencia de parámetros constitucionales o de elementos que permitan vislumbrar a medio plazo un proceso de construcción constitucional europea, lo cual limita las potencialidades del Tratado de Lisboa como elemento integrador supranacional, si se mide en relación con una Tratado Constitucional de ámbito europeo[181].

Acerca de la mejora de la eficiencia del funcionamiento interno de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa incluye fórmulas de trabajo y votación simplificados, un marco institucional más moderno y adaptado a los últimos cambios y una capacidad mayor para actuar en los ámbitos prioritarios de la Unión Europea en la actualidad. En este sentido, se proyecta a otras políticas el procedimiento de mayoría cualificada empleado en el Consejo. Se establece también que a partir de 2014 la mayoría cualificada se regirá por el criterio de la doble mayoría, que se dará por válida cuando el porcentaje de votos favorables correspondan al menos al 55% de los Estados miembros y al 65% de la población. Dentro del marco institucional, se crea el cargo de Presidente del Consejo Europeo, elegido cada dos años y medio, se asocia la elección del Presidente de la Comisión Europea directamente con los resultados de las elecciones europeas y se recogen medidas acerca de las cooperaciones reforzadas y cuestiones financieras. Especialmente importantes son las actuaciones en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad, que ocupa un lugar central dentro de la legislación y las políticas de la Unión Europea. Asimismo, también se potencia la capacidad para dinamizar sus actuaciones en otros campos vitales para la Unión y para sus ciudadanos.

181 En esta línea se manifiesta Mariscal con respecto a la continuidad del proceso de integración europea tras el Tratado de Lisboa: *Aunque Lisboa mantiene sustancialmente la reforma y avances institucionales y procedimentales del TC, así como los relativos a las políticas, es una contrarreforma escandalosa respecto a los más innovador, sustancial y avanzado del TC: aquellas emergentes potencialidades constitucionales hacia una politeia supranacional europea*. En: Mariscal, Nicolás (2010): *Más allá de Lisboa: Horizontes europeos*. Tecnos. Madrid.

El Tratado de Lisboa presenta a la Europa de los derechos y los valores, la libertad, la solidaridad y la seguridad, como dinamizadores de la filosofía de la Unión Europea. De este modo, recoge y consolida estos valores como referencia para los ciudadanos europeos y muestra de lo que Europa pretende ser ante el resto del mundo. El Tratado reconoce los derechos existentes y garantiza las libertades y los principios proclamados por la Carta de los Derechos Fundamentales, cuyos preceptos pasar a ser vinculantes jurídicamente. En este mismo sentido, si atendemos al artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se afirma que: *La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de las distintas tradiciones y sistemas jurídicos de los Estados miembros*[182]. Por otra parte, también se consolida el principio de solidaridad entre los Estados miembros, que se comprometen a actuar conjuntamente ante todo tipo de contingencias inesperadas, y un aumento de la actuación comunitaria en el campo de la justicia, libertad y seguridad.

En el ámbito de las relaciones exteriores, con el Tratado de Lisboa se crea el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que ejerce a su vez de Vicepresidente de la Comisión Europea y es asistido por el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior. El reconocimiento de la personalidad jurídica propia a la Unión le confiere una entidad más sólida que le permite ser más eficiente en sus relaciones internacionales y aumenta su poder de negociación.

En lo relativo a la inmigración, el Tratado de la Unión Europea señala entre sus objetivos, dentro de su artículo 3: *La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia*[183]. En

182 Cabe entender el contenido de este artículo como una afirmación de los Derechos Humanos. Así lo hace Díaz Barrado: "Cualquiera de los preceptos que integran este espacio deberá ser interpretado inexcusablemente a la luz de las disposiciones relativas al reconocimiento y protección de los derechos humanos, tal y como son concebidos en el seno de la Unión Europea". En: Díaz Barrado, Castor M. (2008): *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa*. En: Fernández Liesa, Carlos R. y Díaz Barrado, Castor M.: *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*. Ed. Dykinson. Madrid. Op. Cit. P. 84.

183 Así dice el Artículo completo:

1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.

2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia

3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y

este sentido, en el artículo 79.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE se señalan estos objetivos: *La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas*. Más allá, el artículo 79.2 contempla que Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán: *medidas contra la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal*. Esta meticulosidad en el aspecto de la seguridad se ha asociado a un interés excesivo por parte de la Unión Europea en controlar los flujos migratorios entrantes y ha sido incluso denominada como el síndrome de las tres "R": retorno, readmisión y repatriación[184].

Por otra parte, en el citado artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, se afirma que: *La Unión respetará la riqueza de **su** diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo*. Ante este objetivo, cabe hacerse varias preguntas: ¿solamente "**su**" diversidad cultural y lingüística y el patrimonio cultural europeo?, ¿qué espacio se concede a la diversidad cultural y lingüística y al patrimonio cultural de origen no europeo de los cuales son portadores numerosos inmigrados en Europa?, ¿esta conservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo implica también protegerlo del contacto con otras culturas para que no pierda su "esencia europea"?

Para obtener una visión más completa del Derecho Migratorio Europeo, sus bases principales y de cómo se lleva a la práctica en el ámbito del contexto de Europa, es preciso conocer con mayor profundidad el derecho derivado. Se analizan a continuación las principales Directivas que lo constituyen.

---

mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.
La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.
La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.
La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.
4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.
5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
6. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.

184 Chueca Sancho, Á. G. y Aguelo Navarro, P. (2009): "Breve panorámica sobre el Derecho Migratorio Europeo 2008-2009 (su incidencia sobre las reformas del Derecho Interno Español)". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 21 JUL. Pp. 83-115.

2.2. DERECHO DERIVADO: REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS

El derecho migratorio europeo de los últimos años ha estado marcado por la influencia de países como Francia, Alemania o Italia, cuyos líderes han llevado a cabo políticas orientadas al control de los flujos migratorios y a la lucha contra la inmigración irregular. Estas motivaciones no sólo han tenido su reflejo en el llamado Derecho Originario, como hemos analizado, sino que también han influido notablemente en el Derecho Derivado y fruto de ello son los Reglamentos y Directivas aprobadas. Entre todas ellas[185], tienen especial peso la Directiva del Retorno, la Directiva de Sanciones a Empleadores y la Directiva de la Tarjeta Azul.

2.2.1. Directiva del Retorno

La Directiva del Retorno, también llamada "Directiva de la vergüenza"[186], *Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*[187] contempla el internamiento de

185 Para un conocimiento completo de los Reglamentos y Directivas que configuran el actual Derecho Migratorio Europeo, véase: Chueca Sancho, Á. G. y Aguelo Navarro, P. (2009): "Breve panorámica sobre el Derecho Migratorio Europeo 2008-2009…" Op. Cit. Pp. 83-115.

186 Desde su establecimiento, la *Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular* causó mucho revuelo y fue objeto de numerosas críticas, la mayoría procedentes de los gobiernos latinoamericanos, que la consideraron una afrenta a sus ciudadanos. En un artículo de El Mundo, se recogen las declaraciones de diversos líderes. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, manifestaba que: *Es una vergüenza lo que ha hecho Europa*, en relación a la medida del internamiento de los inmigrantes en situación irregular por un plazo máximo de hasta 18 meses durante los trámites de su orden de expulsión. El Senado de Uruguay también rechazaba la norma, expresaba que llevaría este rechazo a las Naciones Unidas e invitaba a los Parlamentarios y Gobiernos latinoamericanos a *tomar las medidas correspondientes desde el punto de vista del derecho internacional* ante lo que consideraba *una violación a los derechos humanos básicos y en particular al derecho de libre circulación internacional*. La Cancillería paraguaya emitía un comunicado expresando su decepción ante una norma que consideraba una *incongruencia con las intensas relaciones migratorias que los países de Europa y de América Latina han sabido desarrollar a lo largo de siglos de vinculación histórica*. El Gobierno de Argentina destacaba que imponer *restricciones, incluidos largos periodos de detención administrativa, e impedir la libre circulación de personas por motivos de origen étnico, religión, ideología, género, edad o calificación constituye una violación de los derechos humanos fundamentales*. La Cancillería de Brasil emitía un comunicado en el que recordaba que el país *acogió a millones de inmigrantes y descendientes hoy armoniosamente integrados a la sociedad* y sostenía que la aprobación del proyecto *contribuye a crear una percepción negativa de la migración y va en el rumbo contrario al de una deseada reducción de trabas a la libre circulación de personas y de una convivencia más amplia y plena entre los pueblos*. Por su parte, el presidente de Bolivia, Evo Morales, denominaba a la directiva como *Directiva de la vergüenza* y planteaba incluso como posibilidad la exigencia recíproca de un visado a los europeos. En: Agencia EFE (Bogotá): *Latinoamérica rechaza la directiva de la UE sobre inmigración: 'Es una vergüenza'*. 19 de junio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/19/internacional/1213835013.html

187 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2008): *Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los*

extranjeros a efectos de expulsión por un periodo de 6 meses, que a su vez son prorrogables por otros 12 meses más en caso de falta de cooperación por su parte o *demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria*, es decir, mayor duración que la de muchas de las penas tipificadas en los Códigos Penales de los Estados Miembros, lo cual resulta absolutamente desproporcionado. Especialmente si se toma en consideración la posibilidad de aumentar la duración de la reclusión en Centros de Internamiento Especializados a causa de *demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria*, lo que supondría cargar sobre el extranjero una penitencia derivada de algo que le es completamente ajeno. Todo ello supone una desprotección jurídica flagrante.

El artículo 10 de la Directiva permite que sean retornados y expulsados los menores extranjeros no acompañados, para ser entregados a su familia, tutor o a *los servicios de recepción adecuados en el Estado de retorno*. El internamiento de menores y familia contraviene la obligación del respeto a la vida familiar del artículo 8 de la Convención Europea de los Derechos Humanos, vinculante para todos los Estados Miembros. Además, es realmente cuestionable que el bien del menor, recogido en la Convención de Derechos del Niño, sea lo que prevalezca en caso de internamiento.

Por otra parte, la *Decisión 2004/573/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004 relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión*[188], implica que la Directiva de Retorno puede aplicarse por medio de vuelos conjuntos, que, aunque se aplica solamente a personas que hayan recibido resoluciones individuales de expulsión, en la práctica tienen ciertas semejanzas con las expulsiones colectivas. En su Anexo dedicado a las *Directrices comunes sobre las normas de seguridad en las expulsiones conjuntas por vía aérea*, se especifican las normas referidas a los repatriados, a los escoltas, a las fases del transporte y a la entrega e incluso se regula el empleo de medidas coercitivas. En un primer lugar se sostiene que *en caso de duda, la operación de expulsión, incluido el empleo de medidas legales coercitivas a causa de la resistencia y peligrosidad del repatriado, se suspenderá con arreglo al principio de «ninguna expulsión a cualquier precio»*. Pero el Anexo continúa

Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. DOUE L 348/98, de 24 de diciembre de 2008.

188 Consejo de la Unión Europea (2004): *Decisión 2004/573/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004 relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión*. DOUE L 261, 6 de agosto de 2004. P. 28.

estableciendo que *la medida coercitiva no deberá dificultar o poner en peligro la capacidad del repatriado para respirar normalmente*, lo que da una idea de hasta qué punto pueden llegar las medidas coercitivas si es preciso realizar tal especificación. En este sentido, surge la pregunta de si esta Decisión en sí y las medidas que contempla son compatibles con el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe los tratos inhumanos o degradantes. Artículo que un Estado parte incumple no sólo cuando se trata de actos realizados directamente por dicho Estado, sino también cuando expulsa a un extranjero al territorio de un Estado en el que vaya a sufrir tratos inhumanos o degradantes, cuestión que los Estados expulsantes no siempre se preocupan por confirmar[189].

Esta Directiva ha sido muy criticada por ONG, juristas, investigadores, etc., por atentar contra los Derechos Humanos. Dicho rechazo ha sido especialmente relevante en el ámbito americano, donde los países del MERCOSUR emitieron una Declaración conjunta[190]. En ella, lamentan que la Unión Europea, hasta no hace mucho emisora de inmigración, cierre ahora sus puertas, negando así en virtud del principio de reciprocidad histórica *la responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios*; reivindican un reconocimiento del aporte de los migrantes a los países de destino en la Unión Europea, especialmente en el ámbito sociocultural y económico; rechazan la criminalización de la inmigración irregular, así como las políticas restrictivas; instan a desarrollar políticas de inclusión apoyadas sobre la base del respeto a los Derechos Humanos y que cuenten con la participación de las comunidades inmigrantes; proponen a la UE *fortalecer el diálogo y la cooperación internacional con el objeto de reducir las causas fundamentales de las migraciones, promover el pleno desarrollo de los países de origen de los migrantes, facilitar a integración de los migrantes y sus familiares en el país de destino y garantizar condiciones para el retorno voluntario y asistido de los nacionales*; e insisten en que *sólo el justo reconocimiento por parte de los países desarrollados de la reciprocidad histórica en materia de migraciones garantizará –en el marco del principio de corresponsabilidad- un futuro compartido entre nuestros pueblos basado en la convivencia, la paz y el desarrollo humano integral*.

189 Chueca Sancho, Á. G. y Aguelo Navarro, P. (2009): "Breve panorámica sobre el Derecho Migratorio Europeo 2008-2009…" Op. Cit. Pp. 83-115.

190 Declaración de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados sobre la "Directiva de Retorno". Texto íntegro en: http://www.observatoriomercosur.org.uy/UserFiles/File/Declaracion_presidentes_mercosur_directivar-etorno.pdf

Por su parte, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), también hace una fuerte crítica a la Directiva del Retorno en una Declaración[191] en la que exigen *un trato justo y humanitario para todos sus migrantes en la UE, en consonancia con la generosa acogida brindada a cientos de miles de nacionales europeos y sus descendientes en América del Sur*, añadiendo que el criterio de la reciprocidad histórica *debería orientar el tratamiento de la migración entre ambas regiones, evitando el riesgo de acciones hostiles y discriminatorias contra nuestros ciudadanos y ciudadanas en el territorio de la Unión Europea*. A su vez, hace hincapié en la necesidad de un mayor reconocimiento por parte de la UE a las personas que se encuentran realizando una importante contribución económica y sociocultural en los países que la integran e insiste en que tanto a ellos como a sus familias se les otorgue un tratamiento digno y se les reconozca la posibilidad de acceder a los servicios sociales básicos. Por último, hace un llamamiento a la UE para *cooperar en la conformación de un espacio de encuentro y diálogo que posibilite generar una agenda birregional y una solución equitativa sobre el fenómeno migratorio*.

2.2.2. Directiva sobre las sanciones a empleadores de extranjeros en situación irregular

La *Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular*[192] se crea con el objeto combatir la inmigración irregular, para lo cual ataca una de sus causas principales, el empleo irregular, estableciendo sanciones penales contra los empresarios que contraten a extranjeros sin la documentación en regla. En este sentido, su artículo 3 señala que: *1.) Los Estados miembros prohibirán el empleo de nacionales de terceros países en situación irregular; y 2.) La infracción de esta prohibición será objeto de las sanciones y medidas establecidas en la presente Directiva.* En el artículo 4.1 se establecen también las obligaciones de los empleadores para que el artículo 3 sea preservado: *a.) exigir a todo nacional de un tercer país que obtenga y le presente, antes de ser contratado, un permiso u otra autorización de residencia válido; b.) conservar, al menos durante el periodo de empleo, copia o registro del permiso u otra autorización de residencia válido para una posible inspección de las autoridades competentes de los Estados miembros; c.) notificar a las autoridades competentes*

191 Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la "Directiva de Retorno" de la Unión Europea. Texto íntegro en: http://www.comunidadandina.org/unasur/4-7-08directivaUE.htm

192 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2009): *Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular*. DOUE L 168, de 30 de junio de 2009. P. 24.

designadas por los Estados miembros el inicio del empleo de todo nacional de un tercer país en el plazo fijado por cada Estado miembro. Para los empleadores que contravengan estas obligaciones, se estipulan en el artículo 5 sanciones que varían en función del número de nacionales de un tercer país en situación irregular que hayan sido empleadas y también el pago de los gastos de retorno de aquéllos con los cuales se lleve a término un procedimiento de retorno. Por su parte, el artículo 6 les obliga a realizar el pago de los atrasos y de las cotizaciones sociales e impuestos pertinentes. Otras medidas sancionadoras son las contempladas en el artículo 7 de la Directiva, como la exclusión del derecho a recibir prestaciones, ayudas o subvenciones públicas durante un periodo máximo de cinco años; la exclusión de la participación en licitaciones públicas como la adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios también durante un periodo máximo de cinco años; la devolución de las prestaciones, ayudas o subvenciones públicas concedidas al empleador hasta en los doce meses anteriores; e incluso el cierre provisional o definitivo de los establecimientos donde se haya producido la infracción o la retirada temporal o definitiva de la autorización para realizar la actividad económica en cuestión.

La Directiva identifica en su artículo 9 la transgresión de la prohibición del empleo a extranjeros en situación irregular como un auténtico delito causante de sanciones penales tanto a las personas físicas (como se establece en el artículo 10) como a las personas jurídicas (art. 12). En este sentido, establece para los Estados miembros el deber de desarrollar inspecciones efectivas y adecuadas (art. 14).

Esta Directiva ha motivado diversas críticas, entre las cuales se encuentra la realizada por UNASUR en una Declaración[193] en la que muestra su honda preocupación por la posibilidad de que la Directiva sitúe en un estado de mayor vulnerabilidad a los extranjeros nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular. La Declaración sostiene que la aplicación de esta Directiva tendrá un impacto negativo en los inmigrantes en situación irregular que se encuentren en los países de la UE y exhorta a ésta a *privilegiar la inserción humana, laboral y productiva de los migrantes en las sociedades de destino* en virtud del respeto a los derechos humanos de los migrantes y sus familias, en vez de endurecer las sanciones a sus empleadores. Por último, la Declaración hace un llamamiento a los países de la UE para *iniciar a la mayor brevedad*

193 Declaración de la UNASUR frente a la Propuesta de Directiva de la Unión Europea para sancionar a empleadores de inmigrantes irregulares. Texto íntegro en: http://www.comunidadandina.org/unasur/12-2-09com_migraUE.htm

un diálogo comprensivo y estructurado que ofrezca una respuesta integral al fenómeno de la migración, tal como fue acordado en la V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea.

2.2.3. Directiva de la Tarjeta Azul

La *Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado*[194], llamada asimismo *Directiva Tarjeta Azul de la UE*, presenta el objetivo de establecer, como se recoge en su artículo 1: *a) las condiciones de entrada y residencia por más de tres meses en el territorio de los Estados miembros de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado como titulares de una tarjeta azul UE y de los miembros de sus familias; y b) las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países y miembros de sus familias a que se refiere la letra a) en Estados miembros distintos del primer Estado miembro.* Para ello, establece un procedimiento común para la admisión de inmigrantes muy cualificados breve, flexible y con atrayentes condiciones de residencia y movilidad para ellos y para sus familias.

La Directiva establece que las personas que cumplan los requisitos para ser consideradas como "altamente cualificadas", esto es, poseer el nivel de competencia demostrada por una cualificación profesional superior, obtenida mediante un título de enseñanza superior o a través de 5 años de experiencia profesional comparable a la enseñanza superior, podrán adquirir una "Tarjeta Azul", que les otorga importantes ventajas como[195]: la flexibilización de su régimen de admisión en el territorio de un Estado miembro (art. 5); igualdad de trato con respecto a los nacionales en lo relativo a cuestiones laborales y de acceso a los servicios sociales (art. 14); la flexibilización de la reagrupación familiar (art. 15); facilidades para la obtención del permiso de residencia de larga duración (art. 17).

Las principales críticas que se le han realizado a la Directiva son la de potenciar una política de "inmigración elegida" que resulta discriminatoria en materia de derechos con respecto a los inmigrantes menos cualificados y que al promover una "fuga

194 Consejo de la Unión Europea (2009): *Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado*. DOUE L 155, de 18 de junio de 2009. P. 17.

195 En el caso de contradicciones entre esta Directiva y el Convenio Europeo sobre el Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante, la Directiva Tarjeta Azul establece el criterio de aplicar la norma que resulte más favorable.

de cerebros" hacia los países de la Unión Europea, se está privando a los países menos favorecidos de un valioso capital para la consecución de su pleno desarrollo, esto es, el capital humano[196].

2.2.4. Propuesta de Directiva de Permiso Único de Residencia y Trabajo

También merece ser recogida aquí la *Propuesta de Directiva del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro*[197]. Esta propuesta se enmarca dentro del contexto del Plan de Política en materia de Migración Legal, presentado el 21 de diciembre de 2005 y aprobado por el Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2006. En la propuesta se define un permiso único de residencia y de trabajo; un procedimiento único de obtención de este permiso; los derechos inherentes al permiso y un conjunto de derechos para todos los trabajadores de terceros países ya admitidos, pero que no gozan del régimen de residente de larga duración.

El permiso permitiría a los nacionales de terceros países: entrar, salir y residir en el Estado de expedición; desplazarse libremente en dicho Estado; transitar por los otros Estados miembros; y ejercer la actividad autorizada en virtud del permiso único. Por otra parte, el permiso único otorgaría igualdad de trato con los trabajadores nacionales en estos aspectos: condiciones de trabajo; afiliación a una organización sindical o profesional; educación y formación profesional; reconocimiento de títulos; seguridad social, incluida la asistencia sanitaria; acceso a los bienes y servicios, incluidos los procedimientos de acceso al alojamiento y a la ayuda propuesta por los servicios de empleo y ventajas fiscales. Sin embargo, los Estados podrían limitar el alcance de los derechos referidos a la concesión de becas de estudios, el acceso a la vivienda social y la asistencia social por desempleo, así como exigir un conocimiento adecuado de la lengua del Estado de acogida para acceder a la educación y a la formación profesional.

196 Chueca Sancho, Á. G. y Aguelo Navarro, P. (2009): "Breve panorámica sobre el Derecho Migratorio Europeo 2008-2009…" Op. Cit. Pp. 83-115.

197 Consejo de la Unión Europea (2007): *Propuesta de Directiva del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro*. COM (2007) 638 final. Bruselas, 23 de octubre de 2007. Texto en: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14574_es.htm

Las condiciones de obtención, renovación y anulación, así como la duración del permiso son de la competencia de los Estados, que deberían designar una autoridad competente que reciba las solicitudes y emita una decisión debidamente justificada que habría de notificarse por escrito al solicitante, el cual podría interponer un recurso en caso de desestimación o no renovación del permiso. Además, la propuesta incluye la medida de que cada Estado proporcione a la Comisión y a los demás Estados miembros las estadísticas referidas al número de nacionales de terceros países a los que haya concedido, denegado o renovado el permiso único.

2.3. CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE

A la vista de la falta de un documento global y actualizado en el que estuvieran sistematizados y con vigencia los derechos fundamentales presentes en la Unión Europea, el Consejo Europeo de Colonia de 1999 decidió elaborar una Carta que los recogiera. Según las deliberaciones del Consejo, la Carta debía recoger los principios generales presentes en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, los derechos económicos y sociales proclamados en la Carta Social Europea del Consejo y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales y Fundamentales de los Trabajadores, los principios derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y también los principios generales presentes en la tradición constitucional común de los países de la Unión[198].

De este modo, se constituyó una Convención formada por un representante de cada Estado miembro de la Unión Europea, así como representantes de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, con el fin de que

198 En este sentido, los Presidentes del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea se pronunciaban satisfechos sobre el sentido y la dimensión de la Carta de los Derechos Fundamentales. Jacques Chirac, Presidente del Consejo Europeo, declaraba en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2000 que: *En Niza hemos proclamado la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Este texto posee un gran valor político; en el futuro se apreciará todo su alcance. Rindo homenaje a esta Asamblea, que ha contribuido en gran medida a su elaboración*; la Presidenta del Parlamento Europeo, Nicole Fontaine, sostenía el 7 de diciembre de 2000 en Niza que: *Firmar es comprometerse (...). Que todas las ciudadanas y los ciudadanos de la Unión sepan que, desde ahora (...), la Carta será la ley de esta Asamblea (...). En adelante, la Carta será nuestra referencia para todos los actos del Parlamento Europeo que afecten directa o indirectamente a los ciudadanos de toda la Unión"; el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, manifestaba en Niza el 7 de diciembre de 2000 que: "Para la Comisión, la proclamación marca el momento en que las Instituciones se comprometen a respetar la Carta en todas las acciones y políticas de la Unión (...). Los ciudadanos y las ciudadanas pueden contar con la Comisión para hacer que se respete (...)*.
En: Portal del Parlamento Europeo. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: http://www.europarl.europa.eu/charter/default_es.htm#declarations

elaboraran la Carta. Una vez terminada, fue aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea en Niza en diciembre de 2000[199]. Por otro lado, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la Carta obtuvo carácter vinculante, para lo cual fue adaptada y aprobada por segunda vez el 12 de diciembre de 2007[200] junto con el Tratado de Lisboa, antes de la ratificación de éste.

El Tratado de Lisboa hace referencia expresa a esta Carta en su artículo 6, donde se sostiene que: *la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*.

La Carta, que posee a la vez derechos exigibles ante los tribunales y principios únicamente observables[201], contiene también derechos atribuidos a todas las personas, ciudadanos o no de la Unión Europea. Esto ocurre con los derechos recogidos en el Título I Dignidad y en el Título VI Justicia, donde prima el principio de igualdad y no discriminación.

Sin embargo, hay artículos en los que los derechos de los inmigrantes se preservan con menos celo que los de los nacionales. Existen ambigüedades y se imponen una serie de limitaciones a los extranjeros en situación irregular que colisionan con los tratados internacionales de Derechos Humanos que han sido firmados por los Estados miembros[202]. En este sentido, Lima Torrado subraya que la Carta no cumple con los objetivos marcados por la Unión Europea y la sociedad civil cuando se decidió elaborarla, por lo que valora el resultado como decepcionante[203].

199 Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea (2000): *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*. DOUE C 364/01, de 18 de diciembre de 2000.

200 Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea (2007): *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*. DOUE C 303, de 14 de diciembre de 2007. Estrasburgo. P. 1.

201 Para un mayor conocimiento de ello, véase: Aguelo Navarro, P. y Chueca Sancho, A. G. (2005): "La Constitución Europea y… los extranjeros". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 8. Pp. 215-225.

202 Chueca Sancho, Á. G. y Aguelo Navarro, P. (2009): "Breve panorámica sobre el Derecho Migratorio Europeo 2008-2009…" Op. Cit. Pp. 86-87.

203 El autor lamenta las limitaciones de la Carta: *la Carta no pasa de ser una mera declaración, carece de valor jurídico, técnicamente es inferior a otros textos europeos que le sirven de precedente e inspiración, carece de validez preconstitucional o constitucional, no resuelve positivamente los problemas que plantean algunos derechos, ni figuran en la carta una serie de derechos fundamentales, de vital importancia en el momento actual. Si bien introduce una serie de innovaciones respecto de textos anteriores lo cierto es que en otros aspectos resulta claramente regresiva. La regulación que se da a los derechos reconocidos así como a su contenido es, en general, claramente inferior a la existente en las Constituciones de los Estados miembros. En fin, la Carta no establece un sistema de garantías adecuado*. En: Lima Torrado, Jesús (2001): "La Carta de los Derechos

En el Título II Libertades, el artículo 15.3 establece que: *los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas de que disfrutan los ciudadanos de la Unión*. El hecho de que haya que precisar que las condiciones laborales equivalentes a las de los nacionales son sólo para los extranjeros regularizados, implica que las condiciones laborales de los extranjeros en situación irregular son menos ventajosas, lo que contraviene el principio de igualdad en el trabajo y en las condiciones laborales exigido por las normas de la OIT, ratificadas por los Estados miembros[204]. El artículo 19, sobre protección en caso de devolución, expulsión y extradición, indica que: *1.) se prohíben las expulsiones colectivas; y 2.) nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.* Sin embargo, no se dice nada en este artículo acerca del respeto a la vida familiar y, aunque prohíbe expresamente las expulsiones colectivas, la UE mantiene la Directiva del Retorno, que como se ha dicho anteriormente, contempla la opción de organizar vuelos conjuntos de vuelta a los países de origen.

En el Título IV Solidaridad, se reconoce en su artículo 34 el derecho a la ayuda social solamente a los extranjeros que se encuentren en situación regular. Sin embargo, no reconoce ningún apoyo social para los extranjeros en situación irregular, lo que los deja aún más desprotegidos de lo que ya están de por sí. A la merced de lo que caritativamente se les quiera dar.

Por otra parte, el Título V Ciudadanía contempla en sus artículos 39 y 40 el derecho de sufragio[205] activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las

Fundamentales de la Unión Europea: análisis crítico de sus objetivos y de la concreción normativa de los mismos". En: *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. Nº 18. Madrid. Pp. 323-360.

204 Chueca Sancho, Á. G. y Aguelo Navarro, P. (2009): "Breve panorámica sobre el Derecho Migratorio Europeo 2008-2009…" Op. Cit. P. 87.

205 Acerca del derecho de sufragio a los extranjeros en el ámbito europeo y español, véanse: Lucas, Javier de (2006): "La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural". En: Eikasia Revista de Filosofía. Nº 4. Pp. 1-19. El autor aboga por la concesión de los derechos políticos como base para la integración: la idea de igualdad o integración debe significar también la integración política, porque la plenitud de derechos incluye los derechos políticos, el status de ciudadanía o su equiparación a él; De Lucas, Javier (2008): "Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político". En: Papers 94. Pp. 11-27. Aquí De Lucas señala la participación política como elemento crucial en la integración de los inmigrantes porque contribuye al sentimiento de pertenencia y a la identificación como parte integrante de la sociedad de destino; Castells, M. (2004): Europa en construcción. Integración, identidades, seguridad. Documentos CIDOB. Barcelona; Habermas, Jürgen (1999): La inclusión del otro. Paidós. Madrid; De Lucas, Javier, Añón, M. J. (2008): Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes. Fundación BBVA. Informes 2008. Bilbao; Sagarra, E. (2008): Los derechos políticos de los extranjeros en España: Derecho de sufragio activo y pasivo en

elecciones municipales respectivamente sólo para los ciudadanos de la UE. Por más que la propia UE defienda que la integración de los extranjeros es uno de los objetivos prioritarios de su legislación y de sus políticas públicas en materia de extranjería, no se reconoce el derecho al sufragio ni a los extranjeros residentes de larga duración, perdiendo así una excelente oportunidad de mostrar una verdadera voluntad política a favor de la integración que manifiesta[206], máxime cuando 13 de los 27 Estados miembros de la UE conceden derecho de voto a los extranjeros siempre y cuando cumplan las condiciones legales requeridas sin aplicar para ello ningún criterio de reciprocidad[207].

las elecciones municipales. En: Balado, M. (Dir.) Inmigración, Estado y Derecho. Bosch. Barcelona. Pp. 321-344; Santolaya Machetti, P. y Díaz Crego, M. (2008): El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid; Aja, E. y Díez, L. (2005): "La participación política de los inmigrantes". En: Puntos de Vista, Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid. Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid. Nº 2. Madrid; Díez Bueso, L. (2008): "La incorporación de la participación política de los inmigrantes al ordenamiento jurídico español". En: Derechos y Libertades. Nº 18. Pp. 125-139; Solanes Corella, A. (2008): "La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate". En: Derechos y Libertades. Nº 18. Pp. 67-96.

206 En el caso español, el artículo 13.2 de la Constitución alude al principio de reciprocidad como condición imprescindible para el reconocimiento del sufragio a los extranjeros en las elecciones municipales, lo que lleva a la necesidad de firmar tratados bilaterales con terceros Estados o a suprimir el principio de reciprocidad del citado artículo 13.2 de la Constitución. Vacas Fernández sostiene que ésta es la única solución jurídica posible: *si se quiere de verdad tomar en serio el derecho de sufragio de los inmigrantes en España, resulta inexcusable la reforma, de nuevo, del artículo 13.2 de la Constitución, para devolver a la España del siglo XIX, donde nos mantiene anclado el principio de reciprocidad, al momento actual de desarrollo del Derecho Internacional; donde las personas ya no son meros objetos pertenecientes al elemento población del Estado del que son nacionales, sino que, bien al contrario, e independientemente del Estado del que sean nacionales, son, por sí mismas, titulares de derechos.* En: Vacas Fernández, Félix (2009): "El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 20 marzo. Pp. 77-96. En este sentido, Chueca Sancho y Aguelo Navarro, también abogan por una modificación del principio de reciprocidad, pues *su trasfondo ideológico decimonónico está ciertamente alejado de la integración que hoy se predica de los extranjeros y de la práctica dominante en los Estados Miembros de la Unión Europea*. En: Chueca Sancho, Á. G. y Aguelo Navarro, P. (2009): *El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea*, En Documentos CIDOB, Serie Migraciones, Nº 19. Por su parte, Aja y Moya, defienden también la modificación del artículo 13.2 e inciden en que se trataría de una reforma sencilla consistente en: *la simple supresión de la exigencia de reciprocidad, de modo que los extranjeros puedan votar en las elecciones municipales de acuerdo con las condiciones que establezca la ley electoral*. En Aja, E. y Moya, D. (2008): *El derecho de sufragio de los extranjeros residentes*, En: Aja, E., Arango, J. y Oliver, J. (Eds.): *La inmigración en la encrucijada (Anuario de la Inmigración en España, Edición 2008)*. Documentos CIDOB. Barcelona.

207 Hervé, A. (2008): "El derecho de voto de los extranjeros en el ámbito universal". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº. 18. Pp. 9-43. El autor también realiza un análisis de la relación entre nacionalidad y ciudadanía como factor clave en el debate sobre la concesión del derecho de sufragio a los extranjeros.

2.4. PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO[208]

El desarrollo de un marco común en materia de migraciones y asilo ha sido uno de los objetivos de la Unión Europea a lo largo de los últimos veinte años y ha ido transformándose en una prioridad a medida que los flujos migratorios han ido creciendo y alcanzando los volúmenes considerables que presentan en la actualidad. A lo largo de todos estos años, la Unión a realizado progresos mediante la eliminación de las fronteras interiores en gran parte del espacio europeo, la creación de una política común de visados, la coordinación de los controles en las fronteras exteriores y de las normas de asilo, la puesta en común de determinados requisitos de inmigración legal, la cooperación en el campo de la lucha contra la inmigración irregular, la creación de la Agencia Frontex, el establecimiento de fondos que promueven la solidaridad entre los Estados miembros. Algunos de estos avances y otros más se logran en el marco de los Programas de Tampere (1999-2004) y La Haya (2004-2009)[209].

El Consejo Europeo asume estos progresos, se compromete a continuar aplicándolos y se marca el objetivo de dar un paso más en la creación de un marco de referencia para las migraciones en Europa. En este sentido, refleja el compromiso de respetar los valores inspiradores del propio proyecto europeo y de las políticas desarrolladas por la Unión Europea y afirma el principio de que las políticas migratorias y de asilo han de ser compatibles con las normas de Derecho Internacional, con especial hincapié en las que se refieren a los Derechos Humanos, a la dignidad de las personas y a los refugiados[210].

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo fue presentado al Consejo el 24 de septiembre de 2008 y aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno de la UE el 15 de octubre en Bruselas. Durante el segundo semestre de 2008, Francia ostentaba la Presidencia de turno de la UE. El presidente francés, Nicolás Sarkozy, asumió un papel activo en la concreción y puesta en marcha del Pacto. En un primer momento, la pos-

208 Consejo de la Unión Europea (2008): *Pacto europeo sobre inmigración y asilo*. Nº. Doc.: 13189/08 ASIM 68. Bruselas, 24 de septiembre de 2008.

209 Estos Programas, junto con el actual Programa de Estocolmo (2010-2014), se analizan con mayor profundidad más adelante en la presente investigación, dentro del apartado dedicado a las políticas públicas europeas de inmigración.

210 Tales principios se recogen en la propia introducción del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo: *Fiel a los valores que inspiraron desde el principio el proyecto europeo y las políticas aplicadas, el Consejo Europeo confirma solemnemente que las políticas migratorias y de asilo deben ajustarse a las normas del Derecho Internacional y en particular a aquellas relativas a los Derechos Humanos, a la dignidad de las personas y a los refugiados*.

tura del Gobierno francés era bastante contundente con determinadas cuestiones de la inmigración. La idea inicial de Sarkozy era hacer un Pacto basado en la lucha contra la inmigración irregular, prohibición de los procesos comunes de regularización de inmigrantes, las denominadas *regularizaciones masivas*, el fortalecimiento de las fronteras exteriores, la restricción en las condiciones de acceso a la Unión, la selección de la inmigración legal, la promoción de la inmigración cualificada, el uso de pasaportes biométricos y la controvertida medida del contrato de integración. De este modo, si bien existía la determinación de respetar los derechos de los solicitantes de asilo, de conformidad con los acuerdos internacionales, especialmente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951[211], el compromiso de la Unión de favorecer la integración de los inmigrantes quedaría en un segundo plano y el grueso de los esfuerzos se concentrarían en el control de los flujos migratorios.

Antes de ser presentado al Consejo Europeo, el 24 de septiembre de 2008, el Pacto se fue negociando y reelaborando en sucesivas negociaciones con los líderes de ls países de la UE. En este proceso de negociación, tuvieron especial relevancia las conversaciones con Alemania y España, que mostró desde el principio su desacuerdo con diversos preceptos del Pacto. El motivo principal de la disensión entre España y Francia estaba en el contrato de integración que los franceses querían proyectar a toda Europa y en la prohibición de regularizaciones masivas, vistas en Francia con recelo por considerar que provocaban el denominado *efecto llamada*, esto es, un reclamo para nuevos flujos de inmigrantes que ven en la regularización una fácil vía de acceso a Europa.

El Gobierno español socialista del presidente Zapatero había acometido 2005 un proceso extraordinario de regularización que fue muy criticado desde Francia[212] y que generó un cierto desencuentro entre las políticas migratorias de ambos países[213]. En

211 Asamblea General de las Naciones Unidas (1951): *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. Op. Cit.

212 La decisión del Gobierno de España de llevar a cabo un proceso de regularización extraordinario en 2005 causo reacciones entre sus socios europeos. En este sentido, países como Alemania, Holanda y, sobre todo, Francia pidieron explicaciones al ejecutivo español por su decisión y argumentaron que las decisiones de cada Estado miembro en materia migratoria tenían consecuencias para el resto de países. En relación con ello, véase: Agencias (París). *España trata de acallar el temor de la UE a que la regularización afecte a otros países*. 12 de mayo de 2005. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/Espana/trata/acallar/temor/UE/regularizacion/afecte/otros/paises/elpepuesp/20050512elpepunac_12/Tes

213 Acerca del proceso extraordinario de regularización llevado a cabo en España en 2005, véanse, entre otros: Aparicio, Sonia (Madrid). *Guía práctica para la regularización de inmigrantes sin papeles*. 7 de febrero de 2005. Elmundo.es:

cuanto al contrato de integración, en la campaña electoral de las Elecciones Generales de 2008, PP y PSOE protagonizaron una viva discusión sobre la conveniencia de aplicar estos contratos, ya existentes en Francia[214]. El PP defendía su pertinencia y el PSOE la rechazaba, al considerar que las obligaciones de los extranjeros dentro del territorio español debían emanar de las leyes y no de las costumbres. Así pues, el PSOE no podía ahora dar su asentimiento a una medida que había rechazado con tanta determinación tan sólo unos meses antes. Finalmente, los Gobiernos de Francia y España pactaron las cuestiones más controvertidas del Pacto y elaboraron conjuntamente las últimas cuestiones de su redacción en una reunión celebrada el 2 de julio de 2008 en Madrid. Tras las negociaciones, Francia retiró del Pacto el contrato de integración y rebajó sus pretensiones de prohibición de las regularizaciones masivas. En este sentido, el texto final no incluye la prohibición de las mismas. Lo que se restringe son las regularizaciones generales, pero se admiten las efectuadas caso por caso motivadas tanto por causas humanitarias, como se había previsto al principio, como también por causas económicas[215].

De este modo, una vez logrado el acuerdo antes de su aprobación, el Pacto presentado por Francia recibió los elogios de los Ministros del Interior tanto de Alemania y España, principales interlocutores de Francia durante el proceso de redacción, como de otros países europeos como Grecia, Países Bajos, Bélgica, Irlanda, República Checa o Italia, que había calificado al Pacto como un acuerdo "óptimo" para la Unión Europea. El Ministro del Interior español, Alfredo Pérez Rubalcaba, mostraba su satisfacción por haber logrado un acuerdo que a su entender recogía las cuestiones esenciales del modelo español en materia migratoria, así como buena parte de las expectativas españolas[216].

---

http://www.elmundo.es/elmundo/2005/01/27/sociedad/1106833274.html
Redacción (Madrid). *700.000 inmigrantes en la mayor regularización en España*. 8 de mayo de 2005. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/portada/700000/inmigrantes/mayor/regularizacion/Espana/elpepipri/20050508elpepipor_7/Tes
Aparicio, Sonia (Coord.) (Madrid). *Especial: Inmigrantes. En busca de futuro*. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/especiales/2005/02/sociedad/inmigracion/index.html
Redacción (Madrid). *Final de proceso*. 8 de mayo de 2005. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Final/proceso/elpepiopi/20050508elpepiopi_1/Tes

214 El "contrato de integración" se aplica en Francia desde 2004, cuando Nicolás Sarkozy era Ministro del Interior.

215 En este sentido, el proceso extraordinario realizado en España en 2005 fue en realidad un proceso de regularización masiva, pero no de regularización general, dado que se hizo caso por caso y con el alta en la Seguridad Social de cada inmigrante en situación irregular que se regularizaba.

216 En este sentido, véase: Agencias y El País (Cannes y Madrid). *Los 27 apoyan el pacto europeo de inmigración consensuado entre Francia, España y Alemania*. 7 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/27/apoyan/pacto/europeo/inmigracion/consensuado/Francia/Espana/Alemania/elpepuint/20080707elpepuint_8/Tes

En este contexto político, el Consejo adopta el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo con el objetivo de conformar un marco común y compartido en materia migratoria. Como se recoge en la introducción, el Pacto sigue la referencia de la Comunicación de la Comisión Europea del 17 de junio de 2008 que lleva por título: *Una política común de inmigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*[217]. Pretende continuar la línea comenzada veinte años atrás por los Estados miembros de acercar sus respectivas políticas en materia migratoria. En el contexto de la Unión Europea, la existencia de un espacio común implica que las acciones de cada Estado miembro pueden afectar a los intereses de sus socios. Por ello es importante marcar unas directrices comunes que tengan en cuenta los intereses de la totalidad de los Estados miembros y que éstas sean tomadas como referencia a la hora de definir y aplicar sus políticas de inmigración, integración y asilo.

A pesar de su buena declaración de intenciones, el Consejo manifiesta ya en la introducción del Pacto la incapacidad de la Unión Europea para recibir e integrar a todos los inmigrantes que aspiran entrar en ella y advierte de los peligros de una inmigración mal controlada para la cohesión de las sociedades de destino[218]. Estas afirmaciones, apoyadas también con referencias al Enfoque Global de la Migración adoptado en diciembre de 2005 por el Consejo Europeo[219], sirven de fundamento al Consejo para centrar sus esfuerzos en el control de los flujos y la lucha contra la inmigración irregular.

Con los condicionantes del contexto descrito y con una preponderancia del control de flujos y la lucha contra la inmigración irregular sobre las actuaciones para favorecer la integración, el Pacto gira en torno a cinco compromisos a desarrollar en los años sucesivos, en especial en el marco del Programa de Estocolmo (2010-2014), sucesor del Programa de La Haya (2004-2009):

---

217 Comisión Europea (2008): *Una política común de inmigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2008) 359 final. Bruselas, 17 de junio de 2008.

218 El Consejo manifiesta así las dificultades de la Unión Europea para recibir unos flujos migratorios excesivamente voluminosos y advierte del peligro de una inmigración mal gestionada: *Sin embargo, la Unión Europea no dispone de medios para acoger dignamente a todos los emigrantes que esperan hallar en ella una vida mejor. Una inmigración mal controlada puede perjudicar la cohesión social de los países de destino. La organización de la inmigración debe tener pues en cuenta la capacidad de acogida de Europa en términos de mercado laboral, alojamiento, servicios sanitarios, escolares y sociales, y proteger a las personas migrantes del riesgo de ser explotadas por redes criminales*.

219 Consejo de la Unión Europea (2005): *Conclusiones de Presidencia sobre el Acercamiento Global a Migración: Acciones prioritarias enfocando África y Mediterráneo*. Consejo Europeo del 15 y 16 de diciembre de 2005. Bruselas.

1. Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración.

En este sentido, el Consejo Europeo insta a los Estados miembros y a la Comisión Europea a aplicar políticas de inmigración profesional que se basen en el acervo y las preferencias comunitarias y que contemplen las necesidades del mercado laboral de cada Estado miembro.

Se prevé la atracción de trabajadores altamente cualificados hacia la Unión Europea[220], aunque se insiste también en la reserva de: *velar, fomentando la migración temporal o circular, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2007, por que estas políticas no favorezcan la fuga de cerebros*.

En el caso de la inmigración familiar, el Consejo Europeo marca como criterios: la legislación nacional, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la capacidad de acogida por parte del país correspondiente y la capacidad de integración de las familias, basándose para la valoración de este criterio en cuestiones como sus recursos o su nivel de conocimiento de la lengua del país de acogida.

El Consejo Europeo recoge también la necesidad de desarrollar políticas ambiciosas que promuevan la integración de los inmigrantes con intención de permanecer largo tiempo. Dichas políticas "*deberán basarse en el equilibrio entre los derechos de los emigrantes (en particular el acceso a la educación, al empleo, a la seguridad y los servicios públicos y sociales) y sus deberes (respeto de las leyes del país de acogida)*. Por otro lado, también se precisa que implicarán medidas específicas para favorecer el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo, factores esenciales de integración y harán hincapié en el respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y la Unión Europea y de sus valores fundamentales, como los derechos humanos, la libertad de opinión, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres y la obligación de escolarizar a los menores para instalarse en el país de forma estable.

220 En este sentido, véase la citada Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, *relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado*. En: Consejo de la Unión Europea (2009): *Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado*. DOUE L 155, de 18 de junio de 2009. Op. Cit.

2. Combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular.

El Consejo Europeo centra la lucha contra la inmigración irregular en la aplicación efectiva de tres principios:

a) La necesidad de reforzar la cooperación de los Estados miembros y de la Comisión Europea con los países de origen o tránsito.

b) La obligación de los extranjeros que se encuentren en situación irregular dentro de un Estado miembro de abandonar el territorio[221]. En este sentido, el Consejo insta a los Estados miembros a garantizar el respeto del Derecho y la dignidad de las personas implicadas, a dar preferencia al retorno voluntario y a reconocer las decisiones de retorno adoptadas por otro Estado miembro.

c) La obligatoriedad de todos los Estados de readmitir a todos sus nacionales que estén en situación irregular en el territorio de otro Estado[222].

3. Fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras.

El Consejo Europeo recuerda que la responsabilidad sobre el control de las fronteras exteriores recae sobre el cada Estado miembro en la parte de la frontera que le pertenece. Así, manifiesta que las condiciones de expedición de visados de entrada deben corresponder a una gestión integrada. Por otra parte, también recoge que los Estados miembros sometidos a gran afluencia de inmigrantes en sus fronteras o que cuentan con recursos limitados para gestionarlas deben poder contar con la colaboración de la Unión Europea.

221 Tras el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, la tendencia ha sido y se entiende que seguirá siendo la de aumentar los retornos y reducir los procesos de regularización, como ha señalado Ilies, M. (2009): *La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo 38/2009. Madrid. P. 14.

222 En este sentido, se han negociado ya acuerdos de readmisión con Hong Kong, Sri Lanka, Macao, Ucrania, la ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Moldova y la Federación Rusa y con Pakistán. Aparte, el ritmo de las negociaciones con más países es creciente. En Ilies, M. (2009): *La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo 38/2009. Madrid. Op. Cit. P. 15.

En este mismo sentido, son especialmente relevantes las propuestas de: generalizar la expedición de visados biométricos; reforzar la cooperación entre los consulados de los Estados miembros y crear servicios consulares comunes en materia de visados; dotar de medios suficientes a la Agencia Frontex para que pueda coordinar eficazmente el control de la frontera exterior de la Unión Europea; y avanzar en la cooperación con países de origen o tránsito para hacer más eficaz el control de las fronteras y la lucha contra la inmigración irregular.

4. Construir una Europa de asilo.

El Consejo Europeo señala la existencia de disparidades entre los Estados miembros a la hora de conceder esta protección. En este sentido, considera que se debe ofrecer un nivel de protección más alto, potenciando el diálogo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Por otra parte, incide en que el control de las fronteras no debe ser obstáculo para acceder a los sistemas de protección por asilo.

5. Crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo[223].

La Comisión Europea estableció en su comunicación sobre Migración y Desarrollo de 2005, denominada: "El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientacio-

223 En relación con migración y desarrollo, véanse: Martínez, M. J. y Montes, A. (Coords.) (2008): *Migraciones, cultura y desarrollo*. Universidad de Murcia. Murcia. En diversos artículos, los autores analizan cuestiones de gran calado como los modelos de codesarrollo, la condición del migrante, la integración de los inmigrantes en los proyectos de desarrollo, los escenarios y las perspectivas para el desarrollo humano, las causas de la pobreza o los retos para una convivencia intercultural; Khoudour-Castéras, D. (2007): "Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia". En: *Revista de la CEPAL*. Nº. 92. Pp. 143-161. En su análisis, el autor destaca los efectos positivos y negativos de las remesas. De los efectos, son de destacar: la reactivación del sector económico, la disminución de la tasa de desempleo al haber menos personas buscando un empleo, mayor acceso al financiamiento internacional, mayor inversión en educación y salud, organización de redes de migrantes para mandar remesas colectivas, la reducción de la pobreza, el financiamiento de proyectos sociales por las asociaciones de emigrantes; dentro de los efectos negativos: fuerte concentración de la demanda en gastos no productivos, actividad económica sensible a los cambios en los ciclos migratorios, desincentivo al trabajo, riesgo de lavado de dinero, problemas colaterales como la fuga de cerebros o la desintegración familiar, riesgo de que el gasto público en materia social se vea sustituido por las remesas y se reduzca; Urciaga, J. (2006): "Remesas, migración y desarrollo regional. Una panorámica". En: Análisis Económico. Nº XXI. México. Pp. 2-21. El autor resalta aquí la importancia de las remesas para paliar las dificultades de liquidez de las familias y para financiar la inversión productiva de cara al desarrollo regional y local; Castles, S. y Delgado, R. (2007): *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*. Universidad Autónoma de Zacatecas. México. Los autores analizan la experiencia de India, México, Marruecos, Filipinas y Turquía, cinco países de alto grado de migración y los efectos que ésta ha tenido en su economía, su sociedad y su política. Lo hacen desde la perspectiva de sus citados países, dando testimonio de lo que se piensa en ellos de la migración y el desarrollo.

nes concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo"[224], tres áreas fundamentales de actuación: las remesas, las diásporas y la migración circular, que evite la llamada fuga de cerebros. Con respecto a esto último, sin embargo, ha habido objeciones a la efectividad de este planteamiento. En este sentido, González y Sorroza puntualizan que: Existen muchas dudas sobre la efectividad de esta aproximación, ya que numerosos estudios ponen en duda los efectos de las remesas sobre el nivel de desarrollo de los países receptores y respecto a fomentar la migración circular (inmigración reiterada de idea y vuelta), están aún muy poco claros sus efectos a largo plazo y sus potencialidades. A todo esto debe sumarse el hecho de que los países que más emigrantes producen no son los más pobres sino los de nivel medio, como México o Turquía, de la misma forma que dentro de los países en desarrollo no son los más pobres los que más emigran sino las capas medias[225].

Sobre todo ello, el Consejo Europeo afirma que el ámbito migratorio ha de ser un elemento significativo en las relaciones exteriores de todos los Estados miembros, así como de la propia Unión Europea y que para lograrlo es preciso tomar también en consideración las comunicaciones con los terceros estados acerca de las cuestiones relacionadas con las migraciones. En esta dirección, el Consejo Europeo recomienda a los Estados que tomen medidas. Entre las medidas recomendadas, destacan: llegar a acuerdos bilaterales con los países de origen o tránsito, estableciendo disposiciones sobre las opciones de inmigración legal que tengan en cuenta la situación del mercado laboral de los Estados miembros, la lucha contra la inmigración irregular, la readmisión y el desarrollo de los países portadores de inmigración; políticas de colaboración con los países de origen y tránsito que sirvan para disuadir o luchar contra la inmigración irregular; e integrar las políticas migratorias y de desarrollo, estudiando de qué forma pueden beneficiar a los países de origen de la inmigración, coherentemente con otros aspectos de la política de desarrollo y con los objetivos de desarrollo del milenio.

224 Comisión Europea (2005): *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 390 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

225 En González, C. y Sorroza, A. (2009): ¿Hacia una verdadera política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo 57/2009. Madrid. P. 16.

2.5. BALANCE GENERAL DEL DERECHO MIGRATORIO EUROPEO

Si realizamos un balance general del Derecho Migratorio Europeo en la actualidad, es sencillo constatar que cada vez tiene más influencia dentro del derecho interno de los Estados miembros y que cada vez se extiende a más ámbitos. Muestra de ello es el Artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, antes de la firma del Tratado de Lisboa), que dice expresamente: *Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.*

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

En este sentido la *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*[226], también señala en su Preámbulo como una de las causas prioritarias de la reforma la incorporación de las normas comunitarias afectantes al Derecho de Extranjería posteriores a la última reforma, realizada en 2003, añadiendo que *la presente Ley asume esta realidad como algo positivo en el convencimiento de que es necesario contar con un marco normativo europeo común en materia de inmigración*.

La UE defiende abiertamente en sus planteamientos el respeto a los Derechos Humanos y los concibe, según afirma el artículo 6 del Tratado de la UE, dentro del Derecho de la Unión como principios generales, referentes en los que el Derecho Migratorio Europeo ha de inspirarse, en coherencia con la adscripción a ellos de los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, el planteamiento del Derecho Migratorio Europeo está más centrado en preservar la seguridad interna de la UE que

226 Jefatura del Estado (2009): *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE Nº 299, de 12 de diciembre de 2009.

en promover el respeto a los Derechos Humanos. Existen diversas muestras de ello. Puede observarse en la Directiva del Retorno, que permite la reclusión de menores en centros de internamiento, obviando el principio de priorización del bien del menor o la organización de vuelos conjuntos, que, aunque en el fondo sean para personas con expedientes de expulsión individuales, rayan indecorosamente en la forma con las expulsiones colectivas; la Directiva sobre reagrupación familiar, que no respeta el derecho a la vida familiar; la imposición para los inmigrantes irregulares y quienes les ayudan, aun cuando sea sin ningún ánimo de lucro, de sanciones más graves que las impuestas por algunos delitos tipificados en nuestros Códigos Penales y otras cuestiones que han sido comentadas en las líneas precedentes.

Resulta asimismo significativo que ninguno de los Estados miembros de la UE haya ratificado aún la *Convención de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1990. Esto va creando un efecto en los extranjeros y en las sociedades de acogida que complica una evolución del Derecho Migratorio Europeo integradora y verdaderamente volcada en la defensa de los Derechos Humanos.

CAPÍTULO 2

INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

1. LAS MIGRACIONES EN ESPAÑA

Desde los años 90, España ha experimentado en el ámbito de las migraciones un proceso de transformación que la ha llevado de ser un país de emigración a convertirse en un país de inmigración. Tradicionalmente, desde el principio de su historia, España siempre ha sido un país en el que los movimientos migratorios han tenido una importante presencia. Ya desde sus inicios, los comerciantes fenicios establecieron relaciones comerciales con Tartessos, creando una serie de núcleos de intercambio que luego aprovecharon los cartagineses. De todo ello nos ilustran las crónicas romanas. Posteriormente, las colonias griegas llegaron a las costas mediterráneas. Tras ellos, los pueblos latinos acometieron la romanización de la Península Ibérica y dejaron su impronta tras diez siglos de permanencia. También los pueblos germánicos tuvieron una destacable presencia, portando con ellos la cultura visigoda. A su vez, la llegada de los pueblos árabes a partir del siglo VIII produjo una intensa movilidad humana, tanto a través de los intercambios comerciales como por las invasiones y conquistas territoriales. Todos ellos son procesos que configuran en nuestro país un marco migratorio de una grandísima complejidad cultural.

El descubrimiento de América en 1492 y su incorporación a la Corona de Castilla y Aragón inició una serie de cambios con profundas consecuencias en todos los niveles: político, social, económico, demográfico, cultural, religioso, etc., tanto en España como en el propio continente americano. Hasta este fenómeno, las migraciones en España habían seguido un patrón muy similar al de las migraciones en el resto de países de Europa. Sin embargo, el colonialismo español asume ciertos rasgos diferenciales. En primer lugar, España aplica las primeras formas de colonialismo internacional. Por otro lado, el desarrollo del proceso de colonialismo hispano es el más breve de los demás países de Europa. Comprende desde el siglo XVI hasta la mitad del siglo XIX y se concentra fundamentalmente en el continente americano.

Durante el siglo XIX se suceden los movimientos de retorno desde las colonias americanas. Gran parte de los retornados pierden sus posesiones y sus puestos de relevancia en la Administración. Sin embargo, otros consiguen sacar partido de su larga estancia, trasladan o readaptan sus negocios de las colonias y logran conformar una nueva clase social, la de los indianos, que es minoritaria pero que cuenta con un cierto poder económico.

Ya en el siglo XX, la Guerra Civil española lleva al exilio del país en 1939 a casi medio millón de personas que marchan con destino principal a México, Argentina, Cuba, Colombia y Venezuela en América y Francia en Europa. Parte de este volumen de emigración de carácter político logra integrarse e incluso llegar a residir de forma permanente, sobre todo en Latinoamérica.

En la década de los 50, el proceso de reconstrucción en Europa tras la II Guerra Mundial atrae el primer gran contingente de trabajadores españoles hacia Europa, principalmente con destino a Francia, Alemania y Suiza. Estos trabajadores se emplean fundamentalmente en las tareas de reactivación de los sectores agrícola e industrial y en la renovación de las infraestructuras.

En los 60 se produce el mayor volumen de emigración laboral española. El fin del estancamiento económico y el creciente desarrollo del tejido industrial en los países de Europa occidental crea una enorme demanda de mano de obra que atrae a una gran cantidad de trabajadores españoles. Alrededor de dos millones de españoles salen a Europa en busca de trabajo. Siguiendo con la tendencia ya marcada desde los años 50, los destinos principales son Francia, Alemania, Suiza y Países Bajos.

Las divisas aportadas por los emigrantes españoles durante su estancia en el extranjero suponen un gran apoyo para el crecimiento económico de España en los años 70. Un crecimiento protagonizado por el desarrollo industrial y la apertura al turismo europeo, que a su vez redunda en un gran despegue del sector de la construcción. En la década de los 70 se produce un retorno generalizado de los emigrantes residentes en Europa y en América del Sur. Lacomba considera al emigrante que vuelve a España como la imagen de la transformación de España de país de emigración del periodo precedente al país de inmigración en el que España va a convertirse a partir de los años 80: *La figura del inmigrante retornado constituye uno de los parámetros de definición en el tránsito de España como sociedad origen y foco de procesos migratorios, a España como sociedad de destino*[227].

España pasará a ser país de inmigración a lo largo de los años 80. A lo largo de esta década llegan a España unos 150.000 inmigrantes. La cifra es considerada aún como poco significativa. En 1985 se promulga la primera Ley Orgánica de Extranjería

227 Lacomba, Josep (2008): *Historia de las Migraciones Internacionales. Historia, geografía, análisis e interpretación*. Ed. Catarata. Madrid. Pp. 126.

y a finales de la década se empiezan a destinar más fondos a la gestión de la inmigración. Sin embargo, no se llevan a cabo medidas estructurales para dar respuesta a las incipientes necesidades de las nuevas comunidades inmigrantes[228].

Esto no sucederá hasta la década de los 90. En este momento, la tasa de inmigración en España comienza a equipararse a la de los países de la Unión Europea con mayor inmigración. En ellos ya ha comenzado en ese momento la discusión sobre el fenómeno inmigratorio y la revisión de sus primeros modelos de gestión. En la mayor parte de los países europeos de inmigración se establecen sistemas de control de la misma. Los países tradicionales de inmigración, como Francia, Inglaterra, Alemania, Suiza o los Países Bajos tienen una deceleración de la población inmigrada. En España, sin embargo, la tasa de población inmigrante se va incrementando y va adquiriendo nueva inmigración venida principalmente desde el Magreb, Latinoamérica, Europa Oriental y Asia. A partir de 1991 se abre una nueva vía de inmigración desde los países de Europa del Este hacia España, con destino principal en zonas de costa. Gran parte son inmigrantes de origen bosnio, croata y albano-kosovar que vienen por las guerras de los Balcanes y vuelven a sus países cuando termina el conflicto.

En la década de 2000 a 2010 tiene lugar en España un aumento exponencial de la inmigración. Ésta se distribuye por toda la geografía de la península, aunque se concentra especialmente en el ámbito urbano. En cualquier caso, la llegada de la inmigración a las zonas rurales y de interior se convierte durante esta década en algo frecuente y normal. La inmigración laboral en España tiene una importancia muy significativa durante este periodo. Ello se percibe fácilmente si se observa que el 50% de los nuevos puestos de trabajo creados entre 2000 y 2007 fueron ejercidos por trabajadores inmigrantes.

Los datos que nos ofrecen los estudios demográficos también van en la misma dirección. En el intervalo 2000-2005 se produce un gran aumento de población extranjera, casi 3 millones de personas de nacionalidad extranjera a un ritmo de crecimiento de casi 600.000 por año, repartidas de manera bastante equilibrada entre mujeres y hombres. En contra de la opinión generalizada de que debido a la inmigración laboral son más los hombres que inmigran, procesos como la reunificación familiar o la realización de múltiples labores por parte de las mujeres, hacen que el volumen inmigratorio

228 En 1985 se promulga la primera Ley Orgánica en materia de Extranjería y a finales de los 80 se amplían los recursos y los fondos destinados a atender a la inmigración.

de éstas sea muy parecido al de los varones. Sin embargo, es manifiesta la escasez de estudios y estadísticas sobre inmigración que separen la variable de sexo, especialmente en los de carácter autonómico, provincial y local. Éstos son, en cualquier caso, los datos demográficos nacionales en 2000 y en 2005[229]:

AÑO 2005	TOTAL	AÑO 2000	TOTAL
AMBOS SEXOS		AMBOS SEXOS	
Total	44.108.530	Total	40.499.790
Nacionalidad española	40.377.920	Nacionalidad española	39.575.911
Nacionalidad extranjera	3.730.610	Nacionalidad extranjera	923.879
VARONES		VARONES	
Total	21.780.869	Total	19.821.384
Nacionalidad española	19.788.835	Nacionalidad española	19.349.918
Nacionalidad extranjera	1.992.034	Nacionalidad extranjera	471.465
MUJERES		MUJERES	
Total	22.327.661	Total	20.678.407
Nacionalidad española	20.589.085	Nacionalidad española	20.225.993
Nacionalidad extranjera	1.738.576	Nacionalidad extranjera	452.413

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Datos Demográficos*. Elaboración propia.

En los últimos años, desde 2006 hasta la actualidad, el volumen de población inmigrante ha ido creciendo a un ritmo más lento, pero sostenido, al menos hasta 2009, llegando a fecha 1 de enero de 2010 a los 5.708.940 inmigrantes. Entre ellos, el número de hombres y mujeres es bastante parejo: 2.999.030 hombres y 2.709.910 mujeres[230]:

229 Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Datos Demográficos*. Elaboración propia.
230 Ibídem.

AÑO 2006	TOTAL	AÑO 2010	TOTAL
AMBOS SEXOS		AMBOS SEXOS	
Total	44.708.964	Total	46.951.532
Nacionalidad española	40.564.798	Nacionalidad española	41.242.592
Nacionalidad extranjera	4.144.166	Nacionalidad extranjera	5.708.940
VARONES		VARONES	
Total	22.100.466	Total	23.195.504
Nacionalidad española	19.884.997	Nacionalidad española	20.196.474
Nacionalidad extranjera	2.215.469	Nacionalidad extranjera	2.999.030
MUJERES		MUJERES	
Total	22.608.498	Total	23.756.028
Nacionalidad española	20.679.801	Nacionalidad española	21.046.118
Nacionalidad extranjera	1.928.697	Nacionalidad extranjera	2.709.910

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Datos Demográficos*. Elaboración propia.

Según un estudio de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), dirigida por el profesor Michele Boldrin, sin el aporte de los trabajadores inmigrantes la tasa de dependencia en España sería un 35% más alta[231] y el capital humano se vería reducido en un 45%[232]. Por otro lado, la reagrupación familiar se va consolidando como tendencia migratoria habitual y creciente durante los últimos años. Prueba de ello es la cifra de 244.000 familiares directos de inmigrantes que se regularizaron entre 2004 y 2007 en España.

A lo largo de la última década se desarrollan diversas iniciativas orientadas a la convivencia intercultural. El propio Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010), que será objeto de análisis más adelante, es muestra más significativa de ello a nivel estatal. Dentro de estas iniciativas, se sitúa también la apertura en 2007 de la Casa Árabe, bajo la dirección de la profesora arabista Gema Martín Muñoz. También se abre en el mismo año en Las Palmas de Gran Canaria la Casa de África, con funciones semejantes pero con las miras puestas en el continente africano.

231 La tasa de dependencia se consigue calculando el porcentaje de población que supera la edad laboral, es decir, los 64 años, sobre la población que se encuentra en edad laboral, esto es, entre 16 y 64 años.
232 Gonzalez, Clara I., Conde Ruiz, José I., y Boldrin, Michele (2009): *Immigration and Social Security in Spain*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Documento de trabajo 2009-26. Madrid. En su estudio, los autores analizan el impacto de la inmigración en el mercado de trabajo y en el sistema de pensiones durante los últimos diez años y su proyección para el futuro.

Durante estos años comienzan a abrirse nuevas vías de entrada irregular, especialmente las Islas Canarias y Ceuta y Melilla, que se suman a la tradicional entrada por el Estrecho de Gibraltar. En 2006 España y Marruecos elaboran conjuntamente el Plan de Desarrollo Transfronterizo, con el objetivo de conformar unas directrices comunes de cooperación en el ámbito migratorio. Igualmente, siguiendo la referencia de este Plan, el Gobierno de España establece en 2007 acuerdos de cooperación en materia de inmigración con Malí, Guinea, Guinea Bissau y Gambia. Previamente, España había ido estableciendo desde 2001 otros acuerdos relativos a la regulación y ordenación de los flujos migratorios con Bulgaria, Colombia, Ecuador, Marruecos, Mauritania, Polonia, Cabo Verde, República Dominicana y Rumanía. A ellos hay que sumar los acuerdos de colaboración cooperativa, establecidos hasta el momento con: Perú, Guinea Bissau y Níger, así como los convenios de readmisión, firmados con: Argelia, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Francia, Guinea Bissau, Italia, Letonia, Lituania, Macedonia, Marruecos, Mauritania, Polonia, Portugal, Rumanía y Suiza.

A partir de la segunda mitad de 2008 comienzan a ser palpables a nivel social y laboral los efectos de la crisis económica. El ámbito migratorio se ve particularmente afectado. Los puestos cada vez son más reducidos y muchos inmigrantes laborales se encuentran sin trabajo y con pocas oportunidades de conseguirlo. La reacción de la Administración ante esta nueva coyuntura se produce en octubre de 2008 cuando comienza a aplicar el Decreto Ley de Retorno Voluntario para Extranjeros en situación de desempleo, aprobado por el Consejo de Ministros. De entrada, el Decreto se plantea para que puedan acogerse a él los extranjeros no comunitarios pertenecientes a alguno de los países con los que España tiene acuerdos bilaterales de Seguridad Social[233] y que después de un periodo cotizando, hayan quedado en desempleo y tengan derecho a un subsidio[234]. El plan permite capitalizar el subsidio y cobrarlo en dos partes, de las cuales el 40% sería en España y el 60% restante a la llegada al país de procedencia. Antes de retornar a España, deben pasar tres años.

233 En el momento de aprobarse el Decreto, los países con convenios bilaterales de Seguridad Social con España son: Marruecos, Ecuador, Colombia, Chile, Perú, Brasil, República Dominicana, Venezuela, México, Ucrania, Argentina, Rusia, Filipinas, Estados Unidos, Túnez, Canadá, Australia, Uruguay y Paraguay.

234 Los requisitos exigidos para poder acogerse al Decreto Ley de Retorno Voluntario son: estar en posesión de permiso de residencia en España, ser procedente de un país que no pertenezca a la Unión Europea, haber quedado sin trabajo, tener derecho a un subsidio de desempleo y retornar a alguno de los países con convenio de Seguridad con España.

2. EL DISCURSO NORMATIVO MIGRATORIO ESPAÑOL

Tras la dictadura franquista, España trató de ocupar el espacio perdido dentro de la Sociedad Internacional[235]. El 28 de septiembre de 1976 firmó los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y los ratificó el 27 de abril de 1977. En los años siguientes, continuó ratificando los grandes Tratados Internacionales. En 1980 firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 y la ratificó en 1984. Hizo lo propio con la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, firmándola en 1985 y ratificándola en 1987, perteneciendo ya a la Comunidad Europea. En 1985 se adhirió al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sin ratificarlo. La adhesión a la Comunidad Europea en 1986[236] supuso también para España una serie de compromisos en materia de Derechos Humanos ante las instituciones europeas e internacionales para ponerse a la altura de sus vecinos europeos. Así, España continuó firmando los Tratados Internacionales, al tiempo que iba recuperando progresivamente entidad y legitimidad en el ámbito internacional. En enero 1990 firma la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y en diciembre del mismo año la ratifica, al igual que ha hecho con sus dos Protocolos Facultativos poco después de ser aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. También en 1990 firma el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, que ratifica en 1991. En los años sucesivos, ha ido siguiendo la referencia de los países con mayor peso dentro de la Unión Europea, ya sea formando parte de los Tratados que han ido abriéndose a firma y ratificación o eludiendo hacerlo, como sucede con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, que, al igual que la mayor parte de los Estados de la Unión, aún no ha firmado ni ratificado.

---

235 Durante la propia dictadura franquista, se hizo una falsa defensa nominal de los Derechos Humanos buscando así hacer ver la existencia en España de un Estado de Derecho para lograr un mayor reconocimiento de la sociedad internacional. Una muestra de ello fue el Fuero de los Españoles de 1945. Acerca de estas cuestiones, léase: Martínez Quinteiro, Mª. Esther (1999): "La larga búsqueda de las libertades en España". En revista: *Historia 16*. Nº. 275. Madrid. Pp. 54-61.

236 Acerca de la entrada de España en la Comunidad Europea, sus repercusiones y la evolución de sus políticas a partir de entonces, véanse: Martín de La Guardia, Ricardo M. (Dir.) y Tarifa Fernández, Adela (Coord.) (2009): *Hacia un mundo sin fronteras la inserción de España en la Unión Europea: aspectos económicos y culturales*. Ministerio de Educación, Subdirección General de Información y Publicaciones. Madrid; Martín de La Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (2006): "En el vigésimo aniversario de la integración de España y Portugal en las CC EE. Introducción histórica". *Revista de Estudios Europeos*. Nº. 44. Pp. 3-20; Martín de La Guardia, Ricardo M. (2005): "Veinte años de España en la Comunidad Europea". *Cuadernos europeos de Deusto*. Nº. 32. Pp. 9-12.

Con respecto a la legislación nacional en materia migratoria, ésta es relativamente reciente. Hasta 1985, momento en el que la inmigración comienza a ser una realidad palpable, no se elabora en España una Ley Orgánica para regular la extranjería. El Gobierno socialista de Felipe González elabora así una Ley que se mantiene hasta que, en el año 2000, cuando España tiene ya unos considerables volúmenes de inmigración y en pleno crecimiento, el Gobierno popular de Aznar decide promulgar una norma para dar respuesta a la nueva realidad de la inmigración, muy distinta cualitativa y cuantitativamente a la de 1985. A esta Ley, que conserva hasta el momento la denominación de *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, le han sucedido diversas reformas, cuatro hasta ahora, con Gobiernos de PP y PSOE, sin que se haya logrado un verdadero consenso ni político ni social acerca de la gestión de la inmigración en nuestro país.

2.1. LA PRIMERA LEY DE EXTRANJERÍA: LO 7/1985

La primera Ley Orgánica de Extranjería, se establece en 1985, tres años después de la llegada del PSOE al Gobierno. Fundado en 1879 por Pablo Iglesias, el PSOE nació como un partido con convicciones marxistas que fue evolucionando progresivamente hacia posiciones más reformistas, identificándose con la moderna socialdemocracia. Desde la llegada de la democracia a España, el PSOE se ha convertido junto al Partido Popular (Alianza Popular desde 1976 hasta 1989) en uno de los dos partidos más importantes del panorama político nacional, como es conocido. En el marco del 28º Congreso del PSOE en 1979, Felipe González, que había sido elegido Secretario General del Partido en 1974, renunció a toda identificación con el marxismo y aceptó la economía de libre mercado, siguiendo esta referencia durante su Gobierno, de 1982 a 1996[237], con el fin de reducir la inflación, facilitar la reconversión industrial y la modernización del país y favorecer la entrada de España en la Comunidad Europea, como sucedió en 1986. En el campo social, se centró en la extensión de los derechos sociales, tomando como modelo el Estado del Bienestar vigente en los países más prósperos de Europa.

237 En las elecciones de 1982, el PSOE obtuvo mayoría absoluta con 202 diputados, es decir, más de diez millones de votos. En las de 1986, el margen se redujo, pero mantuvo la mayoría absoluta, con 184 diputados. En los comicios de 1989, obtuvo 175 diputados, quedándose a uno de la mayoría absoluta. En 1993 se produjo la victoria más ajustada con 159 diputados por 141 del PP. En las elecciones de 1996, en las que se produce el cambio de Gobierno, el PSOE logró 141 diputados (18 menos que en 1993) y el PP 156 (15 más que en 1993).

Hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Extranjería 7/1985[238], promulgada durante el Gobierno socialista de Felipe González, no había ninguna Ley que regulara de manera global la situación de los extranjeros en España y estableciese sus derechos y obligaciones. España se había considerado básicamente un país de emigración, dinámica que, sin embargo, ya había empezado a cambiar a partir de 1968, momento en que Alemania cierra temporalmente sus fronteras a nuevos inmigrantes, entre los cuales se encontraban muchos magrebíes que vieron en España una salida[239]. Esta incorporación de extranjeros de origen magrebí aumenta considerablemente en 1973, cuando Francia les cierra también sus puertas[240], viéndose muchos de ellos obligados a buscar otras alternativas[241].

Socialmente, este aumento de la inmigración apenas fue percibido. Durante estos años, la palabra extranjero se empleaba más para referirse a los turistas que a los inmigrantes y el concepto de inmigración se vinculaba en mayor medida al éxodo rural de los años 50, 60 y 70 hacia los grandes núcleos industriales que a la inmigración transnacional.

Cuando se redactó la Ley, no había consciencia de que España se convertiría en un futuro no muy lejano en un país receptor de grandes flujos migratorios. Tanto la sociedad como los políticos y los medios no se esperaban la dimensión que el fenómeno iba a adquirir. Según el investigador Rius Sant, entonces: *se creía que no había un fenómeno migratorio que se debiera regular, ni se precisaba de una política de integración social. Lo que precisaba España en 1984, según entendía la sociedad, la clase política e incluso los medios de comunicación, era una Ley que regulase cuestiones como la competencia de los técnicos extranjeros, que se temía podían quitar puestos de trabajo a los españoles y, sobre todo, la regulación de un marco jurídico que fijara el procedimiento de expulsión, fuesen turistas que producían desórdenes, mafiosos o traficantes de drogas sorprendidos en Algeciras; más*

238 Jefatura del Estado (1985): *Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*. BOE Nº 158, de 3 de julio de 1985.

239 Un exhaustivo análisis de los flujos migratorios en Alemania desde 1930 puede encontrarse en: Münz, Rainer (2003): "Alemania y sus inmigrantes". En revista: *Migraciones*. Vol. 14. Madrid. Pp. 7-42.

240 Para una panorámica de la inmigración en Francia: Minces, Juliette (1973): *Les travailleurs étrangers en France*. Editions du Seuil. París; George, Pierre (1990): *L'évolution de l'immigration en France*. En Alfandari, Elie (Dir.): *Immigration et protection sociale*. Sirey. París.

241 Para una visión global de las migraciones de los musulmanes hacia Europa, véase: Pérez-Díaz, V., Álvarez-Miranda, B. y Chuliá, E. (2004): *La inmigración musulmana en Europa. Turcos en Alemania, argelinos en Francia y marroquíes en España*. Fundación La Caixa. Barcelona; Khader, Bichara (1992): *Europa y el gran Magreb*. Fundación Paulino Torras Domènech. Barcelona.

cuando la normativa preconstitucional de expulsiones había recibido reiterados varapalos de las Audiencias Territoriales y del mismo Tribunal Supremo[242].

Pese a que el PSOE sólo aceptó 18 de las 99 enmiendas presentadas al Proyecto de Ley por los Grupos Parlamentarios, la Ley fue aprobada con 274 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones, contando así con el apoyo del PSOE, UCD, CiU, PNV y finalmente el PP, que terminó votando a favor, pese a las grandes discrepancias mostradas a lo largo del debate parlamentario. La aprobación de la Ley por el Gobierno socialista, acompañada de un proceso de regularización, tuvo muy poca repercusión mediática. Sin embargo, lo que sí causó un gran impacto fue el malestar generado entre la población magrebí arraigada en Ceuta y Melilla sin nacionalidad española. La Ley desprotegía a los saharauis y a la población autóctona del protectorado español en Marruecos y además dejaba en riesgo de expulsión a la mayor parte de la población musulmana de Ceuta y Melilla, que quedaban jurídicamente desamparados.

Es importante tener en cuenta que esta Ley se gestó en el Ministerio del Interior, regido por José Barrionuevo, lo cual ya es una muestra importante de la preponderancia de los criterios de seguridad y orden que rigen en ella. El Reglamento puesto en marcha en 1986 no hizo sino insistir en el carácter policial de la norma y en el control de las fronteras. No en vano, el Gobierno socialista ratificó pocos años después, en 1990, el Acuerdo de Schengen de 1985, asumiendo así el rol de controlador de la frontera sur de Europa[243]. A su vez, adquirió gran relevancia en los medios el recurso de inconstitucionalidad contra cuatro apartados de la Ley presentado por el Defensor del Pueblo, nombrado por el PSOE con gran consenso de la oposición, el democristiano Joaquín Ruiz-Giménez[244]. Éstos apartados fueron: la exigencia de una solicitud de autorización para celebrar reuniones en lugares cerrados; la licencia del Consejo de Ministros para suspender por espacio de seis meses las actividades de las asociaciones gestionadas o formadas en su mayoría por extranjeros; el internamiento por 40 días de aquéllos a los que se tramitara un expediente de expulsión y la falta de potestad de los jueces para suspender cautelarmente la ejecución de resoluciones administrativas tras la interposi-

242 Rius Sant, Xavier (2007): *El libro de la inmigración en España*. Ed. Almuzara. Córdoba. P. 21.

243 Soto Carmona, Álvaro (2000): *Política social. Relaciones con los sindicatos*. En: Tusell, Javier (2000): *El Gobierno de Aznar. Balance de una gestión*. Crítica. Barcelona. Pp. 71-96.

244 Acerca de Joaquín Ruiz-Giménez y del proyecto político democristiano de la revista Cuadernos para el Diálogo, fundada por él mismo en 1963, véase: Pando Ballesteros, María de la Paz (2009): *Ruiz-Giménez y Cuadernos para el Diálogo: historia de una vida y de una Revista*. Librería Cervantes, D.L. Salamanca.

ción de recursos, esto es, que los recursos contra órdenes de expulsión no tendrían la posibilidad de interrumpirlas.

2.2. LA LEY ORGÁNICA 4/2000

Durante las últimas legislaturas del Gobierno de Felipe González, el proyecto socialista, que tuvo que encajar dos huelgas generales en 1988 y en 1994, fue evidenciando síntomas de desgaste, producido principalmente por el debilitamiento de la economía, con casi cuatro millones de parados al final de la última legislatura, es decir, cerca del 24% de la población activa, los diversos casos de corrupción dentro del PSOE, así como la imputación y posterior condena de altos cargos de su partido vinculados a los llamados Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL). Con la derrota socialista en las elecciones de 1996, asumió el Gobierno el Partido Popular, liderado por José María Aznar, que había sido elegido candidato del PP a las Elecciones Generales ya en 1989. El PP, nacido en 1989 mediante la unión de Alianza Popular con el Partido Demócrata Popular y el Partido Liberal, es un partido de corte liberal y autodefinido como de centro-reformista, según sus propios estatutos. Constituye junto al PSOE uno de los dos partidos más importantes de la política nacional, como es sabido, y cuenta con algo más de 800.000 afiliados. Desde su llegada al Gobierno, Aznar se propuso como objetivo el cumplimiento de las condiciones del Tratado de Maastricht[245] para formar parte del primer conjunto de países en emplear el Euro, cuestión que se logró a finales de 1996. Las medidas de liberalización económica y reducción de déficit público llevadas a cabo supusieron una contención del gasto público. Durante la gestión de Aznar se produjo un crecimiento importante del Producto Interior Bruto superior al 4% durante la primera legislatura. Asimismo, durante el Gobierno popular se produjo una importante labor en la lucha antiterrorista. La política migratoria del Partido Popular ha ido oscilando como producto de sus divisiones internas en torno a la cuestión. Durante la primera legislatura, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, primero con el Ministro Javier Arenas, de 1996 a 1999 y luego con el Ministro Manuel Pimentel, de 1999 a 2000, y más en concreto la Secretaría de Estado de Asuntos Sociales, realizó una importante labor para el consenso de una nueva Ley sobre extranjería que cuando contaba con la aprobación de los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados, así como las organizaciones del Foro para la Integración, se modificó en

245 Éstas consistían básicamente en reducir la inflación, el tipo de interés a largo plazo, el déficit de las Administraciones Públicas y la Deuda Pública.

el Senado, mostrando así las divergencias internas y dando como resultado una Ley en la que los criterios del orden y el control de flujos se perciben con mayor claridad que los de la integración y el desarrollo de derechos[246]. Soto Carmona, incide en la tesis de divisiones internas como explicación al viraje popular en la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social* al constatar que a pesar de las restricciones introducidas en ella, realmente se estaban haciendo esfuerzos importantes en materia de integración social. Así, sostiene que el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI), aprobado por el PSOE en 1994 y que tuvo su relevo con el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (GRECO) para el periodo 2001-2004, puesto en marcha por el PP en 2001: *durante la gestión del PP se ha visto reforzado con subvenciones, mayores que en años anteriores, en los programas de condiciones laborales y profesionales, en los programas de convivencia territorial, en los que se busca mejorar el acceso de la población inmigrante a una vivienda digna, o en programas de atención a las necesidades educativas y culturales… Por ello llama la atención y preocupa la actual situación de ruptura interna dentro del PP en dicho tema*[247]. Estas divergencias, discrepancias, titubeos y transformaciones de los planteamientos políticos ante la inmigración han continuado manifestándose a lo largo de los años posteriores con las sucesivas reformas de la Ley de Extranjería con el Gobierno de PP y han vuelto a tener lugar, con sus particulares condicionantes políticos, estratégicos y económicos, como se dice más adelante, durante el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, como ha quedado especialmente patente con la regresión de la política social del PSOE en la segunda legislatura.

La *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*[248], se aprobó cuando el PP ya había sustituido al PSOE en el poder, en un contexto en el que no había consciencia en España de la dimensión real de la inmigración[249]. Como ha apuntado Oliván, con la Ley 4/2000

246 Soto Carmona, Álvaro (2000): *Política social. Relaciones con los sindicatos*. En: Tusell, Javier (2000): *El Gobierno de Aznar. Balance de una gestión*. Crítica. Barcelona. Op. Cit. Pp. 71-96.

247 Soto Carmona, Álvaro (2000): *Política social. Relaciones con los sindicatos*. En: Tusell, Javier (2000): *El Gobierno de Aznar. Balance de una gestión*. Crítica. Barcelona. Op. Cit. P. 96.

248 Jefatura del Estado (2000): *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*. BOE Nº 10, de 12 de enero de 2000.

249 Para un conocimiento más extenso acerca de la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, véase: Rivera Álvarez, J. M. (2000): "Cambios normativos en la realidad de la extranjería en nuestro país: la nueva Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero". En: *Cuadernos de Trabajo Social*. Nº 13. Universidad Complutense de Madrid. Pp. 109-130; Charro Baena, P., Huidobro de Carlos, J. M. (2000): *La Ley Orgánica 4/2000: Análisis técnico-jurídico de sus principales novedades*. En: *Migraciones*. Nº 7 JUN. Pp.: 7-56; Peiro, Luis (1999): "La Ley de Extranjería. Las razones del Gobierno". En revista: *Cambio 16*. 1999. DIC 20. Pp. 34-39.

se pretendía formular un marco general, una especie de estatuto de los inmigrantes que aglutinara la regulación de todo lo referido a este colectivo, lo que si bien puede resultar didáctico, conlleva también una cierta sensación de separación con respecto a la población nacional[250].

En la opinión de Manuel Pimentel[251], entonces Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, cartera a la que pertenecía la gestión del ejecutivo en materia de Extranjería, España necesitaba más de 200.000 inmigrantes nuevos al año. Sin embargo, por la vía legal del contingente sólo se permitía la entrada a unos 30.000 trabajadores. A pesar de la necesidad de inmigrantes, no se arbitraba un sistema para que pudiesen entrar legalmente.

El Proyecto de Ley se había dado a conocer en agosto de 1999, haciéndose público así un texto producto de un lento proceso en búsqueda de consenso en el PP en el que el diputado de dicho partido, Diego Jordano, consultó todos los puntos que lo integraban a cada ministerio implicado para que le dieran su aprobación. Se buscaba así contar con el visto bueno a las concreciones de la futura Ley en aspectos como: el derecho a la educación de los hijos de inmigrantes irregulares, el derecho a la sanidad de inmigrantes irregulares, la elaboración de permisos de residencia permanentes, ofrecer a los inmigrantes irregulares la posibilidad de regularizarse si demuestran llevar dos años

250 Como señala Oliván: *El legislador ha incurrido en esta ley en una reiterada práctica que frecuenta en algunas normas cuando se refieren a colectivos de la marginación: incorporar una función educadora, reconstruyendo, en la miniatura de la norma sectorial, el universo del ordenamiento jurídico. La práctica viene motivada por la necesidad de romper mecánicas de marginalidad y explotación. Así, la ley 4 del 2000 se introduce con un título dedicado a los derechos y libertades de los extranjeros, "constitución de bolsillo", que recrea un estatuto jurídico de una comunidad específica. El titulo aglomera, en una peculiar distribución en cuatro capítulos, derechos novedosos con derechos reconocidos y ya consagrados en otras leyes e, incluso, en el mismo texto constitucional. Con independencia de la crítica que desde un punto de vista de técnica legislativa esto pudiera plantear, la voluntad del legislador es la de facilitar al colectivo afectado, en este caso los extranjeros, la comprensión global de las normas que les afectan (…) De entrada el proyecto resulta encomiable, pero a la postre debilita la unidad del mismo ordenamiento jurídico que pierde sistematicidad incorporando una cierta conciencia de separación para el colectivo de los extranjeros. La tentación es ver en esta ley la "norma suprema" de la comunidad de inmigración, en definitiva, el fuero propio donde se regulan sus derechos y deberes*. En: Oliván López, Fernando (2000): "Ley y extranjería. Argumentos para un debate". En: *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Nº. 1. Revista electrónica. Disponible en: http://www.ucm.es/info/nomadas/1/folivan1.htm Conviene asimismo al respecto la lectura del libro: Oliván López, Fernando (1998): *El extranjero y su sombra: crítica del nacionalismo desde el derecho de extranjería*. San Pablo. Madrid.

251 En su periodo como Ministro de Trabajo, de enero de 1999 a febrero de 2000, Manuel Pimentel se caracterizó por defender una posición aperturista y sensible con la inmigración, centrada en el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas inmigrantes, en su acceso a los bienes y servicios sociales básicos y en su integración, en lugar de orientar su política migratoria hacia el control de los flujos migratorios, como hizo posteriormente el PP, especialmente a raíz de la inclusión de la Delegación del Gobierno para la Inmigración y la Extranjería en el Ministerio del Interior.

en España o el proceso extraordinario de regularización que se preveía abrir para los inmigrantes que llevasen en España desde antes del 1 de junio de 1999 y demostrasen tener permiso de residencia o trabajo o haberlo requerido, aunque no se lo hubieran concedido[252]. Días después de darse a conocer el texto del proyecto de Ley, el Director General de Política Interior, José Ramón Onega, ante las dudas acerca de si daría tiempo a aprobar la Ley antes de las futuras elecciones previstas para marzo de 2000, ratificaba que la Ley sería aprobada y que el Gobierno estaba ya preparando incluso las partidas presupuestarias para poder aplicarla. Además, recalcaba como imprescindible que la Ley fuese el producto de un consenso lo más amplio posible[253].

Entre los meses de septiembre y octubre, la Ponencia encargada de elaborar la Ley tiene diversas reuniones en las que se van limando los desacuerdos entre sus miembros y se van concretando los aspectos más controvertidos del texto, todo ello con una labor intensiva del diputado Diego Jordano, encargado de contrastar cada artículo de la Ley con los ministerios implicados y con el mencionado Director General de Política Interior, José Ramón Onega. La Ponencia completa el texto el 7 de octubre.

Sin embargo, no se agilizan los trámites para que el texto se apruebe antes de que se consuma en trámite parlamentario. En este momento, en Europa está en auge el discurso reticente e incluso alarmista en materia de inmigración y parece ser que el Gobierno del PP percibe cierta rentabilidad en ello. Por otra parte, comienza a haber cierta preocupación en el Ministerio del Interior con respecto a las implicaciones de ciertos aspectos de la Ley, especialmente el hecho de que el nuevo texto negaba la posibilidad de expulsar a un inmigrante irregular por el mero hecho de no tener los papeles en regla. Así las cosas, el Ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja[254] planteó al PSOE

252 Como expresa su propia denominación: *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, con la Ley 4/2000 se pretendía formular un marco general, una especie de estatuto, que aglutinara la regulación de todo lo referido al colectivo inmigrante.

253 Sin embargo, durante el transcurso del trámite parlamentario, se va produciendo un cambio de posicionamiento en materia de extranjería por parte del PP que le lleva a presentar, apoyado por CiU, enmiendas en el Senado que limitan significativamente el Proyecto de Ley presentado en el Congreso, lo que provoca las críticas del resto de Grupos Parlamentarios. Sobre ello, consúltese: Cortes Generales (1999): *Proposición de Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*. Enmiendas del Senado. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 283. Sesión plenaria Nº 273, celebrada el miércoles 22 de diciembre de 1999. Madrid.

254 El Ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja, difería notablemente con la posición del Ministro de Trabajo e impulsor de la Ley 4/2000, Manuel Pimentel. La opinión de Mayor Oreja era que la Ley de Extranjería debía ser más dura con la inmigración irregular, ya que una legislación laxa o excesivamente permisiva tendría la consecuencia adversa de provocar un efecto llamada que atraería nuevos flujos de inmigrantes. De este modo, abogó por la reforma de la Ley 4/2000 basándose en un argumento de prudencia con respecto a la inmigración.

la rectificación de ciertos aspectos de la Ley. Los portavoces del partido de oposición rechazaron la propuesta de modificación, pese a que una parte importante del PSOE coincidía en que era un error privar al Estado de la posibilidad de expulsar a un inmigrante irregular. El argumento esgrimido por los socialistas, tal como relata la ponente Matilde Fernández, es que Mayor Oreja pretendía hacer de esta Ley de integración social una Ley que permitiese la expulsión generalizada de inmigrantes y además que: *mientras no tuviéramos procedimientos de entrada y expulsión propios de un Estado de Derecho, debíamos dar derechos y posibilidad de regularizarse a los que llegaban, tal como pretendía la Ley (…) Antes de pretender expulsar a cualquier irregular era necesaria una política europea de flujos coherente, más embajadas, más consulados y más personal para tramitar los visados, y dotarnos de mecanismos de contratación en origen, algo de lo que se carecía, y de unos procedimientos propios de un Estado de Derecho. Otros países europeos sí que eran duros expulsando, pero tenían procedimientos para que llegaran con papeles*[255]. El debate sobre la Ley del 2000 permitió escenificar así las diferentes posturas de derecha e izquierda frente al fenómeno migratorio.

En los días 15 y 16 de octubre tiene lugar en Tampere (Finlandia) una reunión del Consejo Europeo en la que se toman acuerdos con el objeto de coordinar políticas en diversos aspecto, entre ellos el de la inmigración, que el Tratado de Ámsterdam, aprobado el 1 de mayo de 1999, situaba en el primer pilar o pilar comunitario de la política de la Unión Europea. Estos acuerdos, conocidos como "Acuerdos de Tampere", no contradecían lo dispuesto en el proyecto de Ley de Extranjería que estaba por aprobarse. De hecho, Aznar, en su comparecencia en el Congreso el 20 de octubre, explicó los asuntos tratados en Tampere[256] y expuso que se había acordado coordinar las normativas nacionales y aplicar políticas que favorecieran la integración de los inmigrantes, sin mencionar la Ley de Extranjería que debía aprobarse. Cuando fue preguntado por la tramitación de la Ley, respondió incluso que: *espero y deseo que los proyectos que han mencionado algunas de sus señorías sigan adelante cumpliendo los trámites pertinentes*[257].

255 En Rius Sant, Xavier (2007): *El libro de la inmigración en España*. Ed. Almuzara. Córdoba. Op. Cit. Pp. 172-173.

256 Para una mayor información acerca de lo acordado en el Congreso Europeo de Tampere de 1999, consúltese el texto íntegro de las conclusiones de la presidencia: Consejo Europeo extraordinario de Tampere (1999): *Conclusiones de la presidencia*. Documento 200/1/99.

257 Cortes Generales (1999): *Comparecencia del Presidente del Gobierno para informar sobre la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Tampere (Finlandia)*.Comparecencia del Gobierno ante el Pleno de la Cámara. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 265. Sesión plenaria Nº 255, celebrada el miércoles 20 de octubre de 1999. Madrid. Pp. 14101.

Sin embargo, días después, el 17 de noviembre, estando Aznar en viaje oficial en Turquía, el Ministro del Interior, manifiesta públicamente sus dudas respecto a la conveniencia de realizar el proceso extraordinario de regularización recogido por la Ley. También se muestra contrario a contemplar la opción de regularizarse por arraigo demostrando una estancia de dos años en España. Argumenta que podría provocar un "efecto llamada". A su vez, desde el Ministerio de Economía se cuestiona la extensión de derechos como la sanidad y la educación a inmigrantes irregulares por el coste que ello podría suponer. Por su parte, desde el Ministerio de Trabajo, se sostiene que la Ley se aprobará y que cuenta con el apoyo del Partido Popular.

Cuando a Aznar se le pregunta en Estambul por las críticas del Ministro del Interior hacia la nueva Ley, responde que en coherencia con lo acordado en Tampere: *Tenemos que ser especialmente cuidadosos dado que España es frontera exterior de la UE y no debería crear dificultades a otros países* y que *haremos bien todos en estudiar detenidamente las consecuencias de las modificaciones que se quieren introducir*[258]. Estas palabras fueron muy criticadas[259]. De hecho, en las conclusiones del Congreso Europeo de Tampere realmente no hay nada que justifique los cambios que finalmente se produjeron en la Ley[260]. Días más tarde, el 24 de noviembre, el Presidente vuelve a poner en duda el texto diciendo que: *soy partidario de saber exactamente qué dice la Ley porque a lo mejor tiene que estar aprobada el 20 de diciembre o posiblemente un poco más tarde en función de lo que diga la Ley*[261]. Estas declaraciones desacreditaban los avances logrados

258 En Rius Sant, Xavier (2007): *El libro de la inmigración en España*. Ed. Almuzara. Córdoba. Op. Cit. Pp. 180.

259 Acerca de la cuestión de si el Congreso Europeo de Tampere justifica realmente o no los cambios introducidos en la Ley o un cambio de política migratoria poniendo a Europa como argumento, Anna Terrón sostiene que: … *podemos afirmar que lo que de ningún modo implican las decisiones tomadas en Tampere es nada que justifique o argumente la reforma de la Ley española de inmigración. Si hubiese que trasladar los acuerdos de Tampere a una clave nacional, más bien deberíamos lamentar la falta de un debate en nuestro país sobre los elementos allí señalados, así como la ausencia de cualquier propuesta o iniciativa por parte de España en el desarrollo de las nuevas políticas anunciadas*. También realiza la autora un análisis de los antecedentes de Tampere: acuerdos de Schengen, Tratado de Maastricht y Tratado de Ámsterdam. En: Terrón, Anna (2001): "El debate sobre la inmigración en la Unión Europea". En revista: *Afers Internacionals*. Núm. 53. Fundación CIDOB. Barcelona. Pp. 13-30.

260 A partir de Tampere, la Unión Europea trata de establecer unas líneas maestras en materia migratoria. Ruth Ferrero analiza los intentos de las instituciones comunitarias por marcar las directrices de las políticas de inmigración de los Estados Miembros desde el Congreso de Tampere de 1999, tratando de averiguar en qué medida influye la Unión Europea en las decisiones de los Estados Miembros, así como en qué medida están los éstos dispuestos a ceder competencias en materia migratoria. En: Ferrero, Ruth (2008): ¿La UE como actor en las políticas de inmigración *de los Estados Miembros? Una aproximación al escenario euromediterráneo*, En Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. (Eds.): *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Fundación CIDOB. Barcelona. Pp. 13-22.

261 En este sentido, Álvarez Rodríguez estudia el lugar de la Ley Orgánica 4/2000 dentro del contexto europeo en materia de migraciones definido en Tampere. A su vez, realiza un estudio comparativo entre la legislación española y la italiana. En: Álvarez Rodríguez, A. (2000): "La nueva ley española de

en un proceso de lento y difícil consenso en el que Diego Jordano había consultado en todo momento con los diferentes ministerios implicados y con el propio Director General de Política Interior, José Ramón Onega, gestiones que quedaban sin validez tras la desautorización pública del Presidente, del Ministro del Interior y de otros ministerios[262].

Las explicaciones a este cambio de rumbo son diversas. Para algunos, como el diputado de CiU Carles Campuzano, en el PP se había instaurado la idea de que el discurso alarmista en materia de inmigración resultaba en ese momento el más rentable clientelarmente. El entonces Ministro de Trabajo, Manuel Pimentel, sostendría que en este momento está comenzando en el PP una transformación ideológica en la que se endurecen posturas en diversos temas, entre ellos la inmigración y además *en noviembre de 1999 los equipos electorales de Aznar imponen la percepción de que es rentable defender a la población de la inmigración que nos invade*[263]. Así, una parte del Gobierno consideraba que era necesaria una Ley de Extranjería consensuada y otra parte pensaba que era más rentable explotar electoralmente el discurso alarmista sobre la inmigración.

La Ley es aprobada en el Congreso con el voto de todos los grupos menos el PP, que se abstiene en la votación del articulado. En la votación de totalidad, todos, incluido el PP, votan afirmativamente. Así las cosas, la Ley llega al Senado por procedimiento de urgencia el 29 de noviembre. Tras unas intensas negociaciones, CiU acepta imponer en el Senado 71 enmiendas –inicialmente el PP presenta 111 enmiendas al Senado- . En la discusión en el Congreso de las Enmiendas del Senado, la diputada socialista, Matilde Fernández, realiza una dura crítica al cambio de rumbo en la política migratoria del PP y le acusa de romper el consenso y recortar derechos: *Lo siento, señores del Gobierno: ustedes se han quedado sin argumentos económicos, sin argumentos jurídicos, sin argumentos del marco europeo, sin argumentos demográficos y sin argumentos laborales para no apoyar la ley que consensuamos y que por unanimidad votamos en la Comisión Constitucional del Congreso. Ustedes se creen que los inmigrantes son mano de obra barata y tienen que aprender que son personas con derechos. Eso es lo que tienen que aprender algunos parlamentarios de la derecha. Han roto el consenso (…)* ¿Por qué no podemos votar a

extranjería ¿ruptura e incumplimiento de Tampere? ¿innovación o seguimiento del modelo italiano?" En: *Migraciones*. JUN (7). Madrid. Pp. 89-135.

262 Este golpe de timón es analizado en: Zarzuela, Ana (1999): "El PP da un frenazo a la Ley de Extranjería". En revista: *Cambio 16*. DIC 6. Madrid. Pp. 32-33.

263 En: Rius Sant, Xavier (2007): *El libro de la inmigración en España*. Ed. Almuzara. Córdoba. Op. Cit. Pp. 181-182.

favor de las enmiendas *del Senado? No podemos porque recortan derechos: de reunión, de asociación, de educación, de sindicación*[264].

Los principales cambios introducidos por ellas –conocidos como "contrarreforma"- afectan a estos aspectos:

- Visados de entrada. Sólo se podrán recurrir judicialmente las denegaciones de visados relativas a expedientes de reagrupación familiar.

- Expulsiones. Se considera la situación de irregularidad como motivo de expulsión.

- Regularización por arraigo. Se elimina de la Ley la posibilidad de regularización por arraigo a quienes lleven dos años en España. En su lugar, se ofrece la opción de obtener residencia temporal a quienes han dispuesto de permiso y les haya caducado y acrediten medios económicos para subsistir.

- Derechos y libertades. Se mantiene para los inmigrantes irregulares el derecho a la sanidad, educación, prestaciones sociales básicas y tutela judicial efectiva. Sin embargo, no se les reconocen los derechos de reunión, manifestación y asociación.

- Reagrupación familiar. Se mantienen el cónyuge, los hijos menores y los ascendientes si dependen económicamente del reagrupante, pero se suprimen otros familiares que se justifique por razones humanitarias.

- Regularización extraordinaria. Podrán regularizarse los inmigrantes irregulares que lleven en España desde antes del 1 de enero de 1999, en vez del 1 de junio, como estaba previsto, y hayan tenido o hayan requerido antes de la fecha permiso de residencia o trabajo.

264 Cortes Generales (1999): *Proposición de Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*. Enmiendas del Senado. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 283. Sesión plenaria Nº 273, celebrada el miércoles 22 de diciembre de 1999. Madrid. Op. Cit. Pp. 15265.

- Menores. La policía informará de la detención de un menor a la Fiscalía, no al Juez.

- Transportistas. Se sancionará a las empresas que transporten hacia España a inmigrantes irregulares, que además deberán responsabilizarse de su manutención y devolución.

- Foro para la inmigración. Se restringen sus competencias y deja de tener voz en la política general de Extranjería.

2.3. LA LEY ORGÁNICA 8/2000[265]

Cuando el PP es reelegido en las elecciones de marzo de 2000, Aznar decide sacar la materia de Extranjería del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y situarla en el Ministerio del Interior. El ex Ministro de Trabajo, Manuel Pimentel, había dimitido apenas un mes antes por responsabilidad política ante un caso de irregularidad por parte de un colaborador cercano, si bien las desavenencias con la cúpula del Partido Popular habían aumentado en los meses precedentes, especialmente por las diferencias en la línea política de gestión de la inmigración. En relación con la inclusión de la Extranjería en la cartera del Ministerio del Interior, Pimentel manifestaba su descontento en unas declaraciones realizadas en un debate sobre integración jurídica de inmigrantes en junio de 2000 en Sevilla recogidas por El País: *No dudo de la capacidad de los funcionarios del Ministerio, pero el hábito hace al monje, y esa organización del departamento hará que se termine relacionando inmigración con delincuencia. La creación de esa Delegación del Gobierno es muy oportuna, pero debería haberse encuadrado en el Ministerio de la Presidencia. Tendría un carácter más horizontal y podría atender mejor aspectos de la inmigración que afectan a Asuntos Sociales, Trabajo o Educación*[266]. Por otra parte, Pimentel también se manifestaba favorable a un mayor reconocimiento de los derechos de los inmigrantes como personas, al margen de otras consideraciones como su situación administrativa, lo cual salía al paso del endurecimiento de la política migratoria y el re-

265 Jefatura del Estado (2000): *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE Nº 307, de 23 de diciembre de 2000.

266 Gil, Daniel (Sevilla). *Pimentel rechaza el recorte de derechos a los inmigrantes indocumentados*. 3 de junio de 2000. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/PIMENTEL/_MANUEL_/EX_MINISTRO_DE_TRABAJO/Pimentel/rechaza/recorte/derechos/inmigrantes/indocumentados/elpepiesp/20000603elpepinac_23/Tes

corte de derechos a las personas extranjeras en situación irregular: *La persona debe está por encima de su color o su documentación (…) Cuando yo fui Ministro nos encontramos con que los inmigrantes indocumentados no tenían legalmente derecho a asistencia sanitaria y que sus hijos eran rechazados en las urgencias de los hospitales. Quizás hicimos algo ilegal, pero innovamos y le dimos atención sanitaria a ese colectivo*[267].

El Ministro del Interior, Jaime mayor Oreja, tenía intención de reformar la Ley 4/2000, argumentando que ésta creaba un "efecto llamada" perjudicial para España y para nuestros socios de la UE e incompatible con la integración de los inmigrantes. Se ha criticado mucho la Ley 8/2000, especialmente la justificación de la Reforma hecha por el Gobierno, que asocia la Ley 4/2000 al "efecto llamada", y la vinculación de la reforma a nuestras responsabilidades como miembro de la UE. Javier de Lucas afirma que: *esos cambios no son necesarios desde el punto de vista de nuestra condición de socios de la UE y, lo que es peor, son difícilmente justificables desde la lógica garantista del Estado de Derechos. Más bien dan ocasión para repetir que la lógica de las políticas de inmigración y la del Estado de Derecho navegan en rumbo de colisión, y ante ese conflicto, por mucho que se nos hable de costes económicos, parece indiscutible la necesidad de apostar por el mantenimiento de la coherencia con las exigencias del Estado de Derecho, pues, a la larga, dejar de hacerlo no perjudicará sólo a los inmigrantes, sino a todos nosotros*[268].

Con este cambio, se crea el cargo de Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, que ocupará Enrique Fernández Miranda, el cual había sido portavoz de Sanidad del PP y no tenía experiencia previa en la materia de Extranjería. Durante su estancia al frente de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Fernández Miranda se vio envuelto en enfrentamientos con la oposición, las ONG y con algunos miembros de su propio partido. Tuvo desavenencias con Mariano Rajoy, que había dejado el Ministerio de Presidencia para sustituir a Mayor Oreja[269] al frente del Ministerio del Interior el 27 de febrero de 2001[270], por el asunto de los inmigrantes

267 Ibídem.

268 De Lucas, J. (2001): "El marco jurídico de la inmigración. Algunas proposiciones acerca de reformar la Ley Orgánica 4/2000". En: *Jueces para la democracia*. Nº 38. Madrid. Pp. 3-11. También realiza De Lucas una crítica de la reforma en: De Lucas, J. (2001): "Una política de inmigración que no llega: las sinrazones de la contrarreforma de la Ley Orgánica 8/2000". En: *Tiempo de Paz*. Nº 61. Madrid. Pp. 6-22; así como en: De Lucas, J. (2001): *Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la Ley 8/2000 en España*. En De Lucas, J., Peña, S. y Solanes, A.: *Inmigrantes. Una aproximación jurídica a sus derechos*. Germania. Valencia. Pp. 33-56.

269 Mayor Oreja había dejado el Ministerio del Interior, tras seis años en el cargo, para encabezar las listas del PP en las elecciones autonómicas vascas de 2001, en las que a pesar del crecimiento experimentado por los populares, el Lehendakari de PNV Juan José Ibarretxe logró la reelección.

270 Rajoy ocupó el cargo de Ministro del Interior hasta el 10 de julio de 2002, cuando volvió al frente

ecuatorianos en situación irregular, a los que Fernández Miranda pretendía hacer volver a su país en vuelos pagados por España para tramitar desde allí su visado, cuestión que Rajoy resolvió regularizándolos sin necesidad de volver a su país. Se produjeron roces también con el Gobierno de la Comunidad Canaria, que pretendía que los inmigrantes subsaharianos llegados a sus costas fuesen enviados paulatinamente a la Península Ibérica en vuelos pagados por el Estado para repartir así el gasto de su atención entre las demás Comunidades Autónomas, lo que el Delegado del Gobierno veía como una contribución indirecta al negocio de las mafias, aunque finalmente cedió a las pretensiones del Gobierno de las Islas Canarias. Por otro lado, su oposición a las regularizaciones de 2001 fue otra causa de divergencia con su partido. En 2002, después de que Aznar nombrase a Ángel Acebes Ministro del Interior, en sustitución de Mariano Rajoy, futuro sucesor de Aznar en la candidatura a la Presidencia del Gobierno en las elecciones de marzo de 2004, Acebes lo sustituyó en su tarea por Ignacio González, que hasta ese momento había ejercido de secretario de Administraciones Públicas.

El 7 de julio el Consejo de Ministros aprueba el Proyecto de Reforma de la Ley de Extranjería, con modificaciones que afectan al 80% de la Ley. Éstas son las más reseñables:

- Limita el número de familiares con derecho a reagrupación familiar.

- Amplía de dos a cinco años el tiempo de estancia en España que debe tener un inmigrante irregular para regularizarse.
- Abre al Estado la posibilidad de expulsar a un inmigrante por encontrarse en situación irregular[271].

- Convierte el Foro de la Inmigración en órgano puramente consultivo, sólo competente en materia de integración.

- Establece restricciones al derecho de asilo.

---

del Ministerio de Presidencia.

271 Sin embargo, el endurecimiento de las condiciones de los inmigrantes en situación irregular, no ha disminuido en número de personas en esta situación, como puede verse en: Gascón, M. (2001): "La inmigración irregular y la ley de extranjería". En: Éxodo. Nº 58 MAR-ABR. Madrid. Pp. 24-29.

El 5 de septiembre, el PP, valiéndose de su mayoría absoluta, impone en solitario en el Congreso la tramitación por el procedimiento de urgencia del texto de Reforma de la Ley. El Ministro del Interior presenta los tres grandes objetivos del Gobierno en materia de Extranjería para su segunda legislatura: la integración y convivencia de los inmigrantes; la canalización de los flujos migratorios hacia España, incidiendo en una inmigración legal y desarrollar herramientas más eficaces para la lucha contra las mafias. En el curso del trámite parlamentario se presentaron 340 enmiendas, de las cuales el PP aceptó 40.

Durante su tramitación en el Congreso, la *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* del PP fue objeto de críticas por parte de los restantes grupos parlamentarios. Los diputados de IU, PNV, Iniciativa per Cataluña-Los Verdes, Chunta Aragonesista, BNG y Eusko Alkartasuna, que presentaban enmiendas a la totalidad del texto, criticaban que se reemplazara con tanta rapidez la Ley 4/2000 y la reducción de derechos para los extranjeros en situación irregular que implicaba la Reforma[272]. El parlamentario de Izquierda Unida, Francisco Frutos, la calificaba de policial y denunciaba la alarma social provocada por el argumento del "efecto llamada", una de las razones sostenidas por el PP para defender la Reforma[273]. El Portavoz socialista, Jesús Caldera, incidía en que al PSOE no le satisfacía la Reforma *ni en su oportunidad ni en sus contenidos*[274] y reivindicaba la elaboración de un pacto de Estado en materia de inmigración en el que participasen todos los grupos políticos, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, sindicatos y ONG y que permitiera *establecer ese* mínimo común *denominador sobre la aplicación de políticas de inmigración que todos respetemos*[275].

Ante las críticas recibidas por parte de diversas formaciones políticas, el Ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja, defendía la reforma basándose en *el principio de la*

272 Consúltese: Cortes Generales (2000): *Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 32. Sesión plenaria Nº 30, celebrada el jueves 5 de octubre de 2000. Madrid.

273 Cortes Generales (2000): *Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 32. Sesión plenaria Nº 30, celebrada el jueves 5 de octubre de 2000. Madrid. Op. Cit. Pp. 1434-1436.

274 El diputado Caldera afirmaba que: *Señor Ministro, tengo que decirle que no nos gusta el texto que ustedes remiten a la Cámara. No coincidimos con él ni en su oportunidad ni en sus contenidos*. En: Cortes Generales (2000): *Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 32. Sesión plenaria Nº 30, celebrada el jueves 5 de octubre de 2000. Madrid. Op. Cit. P. 1441.

275 Ibídem.

prudencia, entendiendo que hay un nuevo marco comunitario que tiene que ser nuestro referente principal[276]. Finalmente, El texto se aprobó en el Congreso el 24 de noviembre con 187 votos a favor y 117 en contra[277].

El trámite en el Senado fue muy rápido, los diferentes grupos, incluidos CiU y Coalición Canaria, presentaron 180 enmiendas, de las que el PP no aceptó ninguna. El 14 de diciembre, el Senado aprobó el texto con 145 votos a favor –del PP, CiU y Coalición Canaria- y 72 votos en contra. La Ley se publicó en el BOE como Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

2.4. LA LEY ORGÁNICA 11/2003[278]

En el año 2002 se produjeron numerosas llegadas de inmigrantes a las Costas de Gran Canaria. Se calcula que a lo largo del año llegaron a las islas algo más de 9.700 personas. En esta coyuntura, los servicios sociales y policiales se vieron desbordados y el Gobierno de la Comunidad Canaria propuso la llamada "doctrina Soria" de realizar traslados paulatinos hacia la Península de inmigrantes llegados a las costas de Gran Canaria para los que no había medios suficientes para atender sus necesidades[279].

El 21 de junio de 2002 comenzaba la Cumbre Europea de Sevilla en la que José María Aznar cerraba el semestre de Presidencia de turno española de la UE. En ella, planteó un endurecimiento de las leyes de extranjería a nivel europeo y propuso que la Unión estableciese sanciones para los países de origen de la inmigración irregular.

---

276 Cortes Generales (2000): *Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 32. Sesión plenaria Nº 30, celebrada el jueves 5 de octubre de 2000. Madrid. Op. Cit. P. 1423.

277 Los votos favorables fueron emitidos por el PP, CiU y Coalición Canaria. No obstante, CiU y Coalición Canaria votaron sí a la totalidad de la Ley, pero rechazaron la prohibición de los derechos de reunión, asociación y manifestación para los inmigrantes irregulares. Sobre ello, véase: Servimedia (Madrid). *El Congreso rechaza las enmiendas a la totalidad de la Ley de Extranjería*. 6 de octubre de 2000. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2000/10/05/sociedad/970725605.html

278 Jefatura del Estado (2003): *Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*. BOE Nº 234, de 30 de septiembre de 2003.

279 El alcalde de Las Palmas y presidente del Partido Popular de Canarias, José Manuel Soria, propuso la aplicación de traslados progresivos de inmigrantes a la Península. El Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Fernández Miranda, acordó con el Consejero de Asuntos Sociales, Marcial Morales, autorizar estos traslados cuando se superase la cifra de 1.500 inmigrantes llegados a las Islas.

Por otra parte, desde el 10 junio, unos 350 magrebíes y subsaharianos, en su gran mayoría trabajadores en situación irregular que no habían encontrado trabajo en las regiones dedicadas al cultivo de la fresa, se encierran en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla e inician una huelga de hambre reclamando su regularización. La huelga de hambre termina el 22 de junio. Con la mediación del Defensor del Pueblo, José Chamizo, un grupo importante de los inmigrantes encerrados entregan su expediente de regularización y abandonan el encierro. Otro grupo continúa hasta el 7 de agosto. El Rectorado, ante el temor de que se produjesen altercados les pide que abandonen la Universidad y la policía desaloja a los que aún quedaban encerrados.

Como se ha dicho, el 12 de julio de 2002 Aznar nombró a Ángel Acebes Ministro del Interior. A los pocos días de estrenar el cargo, Acebes cesó al Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Fernández Miranda, y también al Secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés, al que consideraba responsable de no haber podido evitar el aumento de la delincuencia y la sensación de inseguridad ciudadana.

El Gobierno atribuía gran parte de la responsabilidad de la delincuencia y la inseguridad ciudadana a la inmigración. Además, en Europa, otros países como Francia, Reino Unido, Italia y Dinamarca estaban endureciendo sus leyes sobre extranjería. El PP percibe entre sus votantes potenciales la rentabilidad política de la asociación entre inmigración y delincuencia de cara a las elecciones municipales y autonómicas del 25 de mayo. Con el argumento de frenar la delincuencia y reparar las carencias del Código Penal de 1995, elaborado bajo el gobierno del socialista Felipe González[280], que en opinión del Ministro de Justicia, José María Michavila, era demasiado permisivo con los actos delictivos y excesivamente cándido con los delincuentes, el Gobierno anuncia cambios en la Ley de Extranjería y manifiesta que las reforma servirá entre otras cosas para agilizar las expulsiones y regular las responsabilidades de las compañías aéreas que transporten inmigrantes en situación irregular. El proyecto de reforma fue remitido a las Cortes por el Consejo de Ministros con un nombre un tanto particular que incluía dentro de la misma norma cuestiones dispares como la seguridad ciudadana, la violencia doméstica y la integración social de los inmigrantes, lo que ya da muestra de las motivaciones y la fundamentación de la misma: *Ley Orgánica de Medidas Concretas en materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Inmi-*

280 Sin embargo, aunque el Código Penal de 1995 fuese propuesto por el PSOE, obtuvo el voto afirmativo del PP en las Cortes.

grantes. El Proyecto de Ley formulaba reformas de distinta índole, que se derivaban en su mayor parte del plan para combatir la delincuencia que había sido presentado en septiembre de 2002, y modificaba artículos del Código Penal, del Código Civil y de las Leyes de Extranjería precedentes.

En el Congreso de los Diputados fueron presentadas enmiendas a la totalidad por el PSOE, IU, BNG, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alkartasuna y Chunta Aragonesista[281]. En la ronda de intervenciones, el diputado de Izquierda Unida Luis Carlos Rejón acusó al PP de desvincularse del pacto de Estado para la Justicia. El diputado socialista, Juan Fernando López Aguilar, recriminó al PP que responsabilizara injustamente a la inmigración y a una legislación demasiado laxa del incremento de la delincuencia, que había aumentado, según sus datos, en un 40% y que el PP buscaba un chivo expiatorio al que atribuir la culpa de la situación. Así, afirmó que el PP: *lanza un mensaje letal al decir que hay un espacio de impunidad en el que los extranjeros pueden instalarse, que pueden delinquir hasta una pena de seis años porque lo peor que les puede pasar es la expulsión (…) y desprecia las garantías constitucionales de la presunción de inocencia, la tutela judicial, la legalidad penal*[282]. A su vez, Aguilar acusó a la Reforma de *tratar a los inmigrantes irregulares como si fueran delincuentes y a los delincuentes extranjeros como si fueran inmigrantes irregulares*[283]. En relación con la heterogeneidad de las materias incluidas en el texto de la Reforma, el diputado de Esquerra Republicana de Catalunya, Joan Puigcercós, puso el acento en lo inapropiado de incluir dentro de la misma norma la inseguridad ciudadana, la violencia doméstica y la inmigración: *creemos que con el mismo título que aparece en el proyecto hay suficientes razones para presentar esta enmienda a la totalidad. Sólo el título de la presente ley ya justifica la enmienda a la totalidad. ¿Cómo pueden tener la desfachatez —podríamos incluso hacer un juego de palabras y decir, en este caso, la fachatez— de mezclar a la vez dos conceptos, el de seguridad ciudadana y el de la integración social de los extranjeros? Estamos jugando a la demagogia de mezclar inmigración y delincuencia. El título demuestra qué idea tienen sobre la inmigración, sobre su integración social y sobre cómo abordar la cuestión*[284]. El diputado

281 Sobre el debate parlamentario, consúltese: Cortes Generales (2003): *Proyecto de Ley Orgánica de Medidas Concretas en materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 245. Sesión plenaria Nº 236, celebrada el jueves 10 de abril de 2003. Madrid.

282 Sobre el debate parlamentario, consúltese: Cortes Generales (2003): *Proyecto de Ley Orgánica de Medidas Concretas en materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 245. Sesión plenaria Nº 236, celebrada el jueves 10 de abril de 2003. Madrid. Op. Cit. P. 12555.

283 Ibídem.

284 Cortes Generales (2003): *Proyecto de Ley Orgánica de Medidas Concretas en materia de Seguridad*

de ERC acusó al Gobierno de hacer una política de extranjería represiva y no poner en marcha los mecanismos adecuados para favorecer una inmigración regular y ordenada: *si no se persigue con contundencia, y no es el caso, la ilegalidad laboral y las condiciones en las que trabajan muchas personas que no tienen cobertura social y trabajan de forma ilegal, curiosamente sólo queda una salida, que es la represión. Todos sabemos que los procesos migratorios no se contienen, sino que se autorregulan, y la única forma de controlar esto es la legalidad: contratos de trabajo legales, con condiciones. Es la única forma, y yo creo que el Gobierno no va en esta línea*[285].

Finalmente, el Proyecto de Ley se aprobó en el Congreso el 26 de junio de 2003. De las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios, sólo se aceptó una de CiU, siendo aprobada con los votos favorables de PP y CiU la *Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros*. Las principales novedades de la norma fueron las siguientes:

Modifica el Código Penal, estableciendo que las penas de menos de seis años impuestas a un inmigrante en situación irregular equivaldrán a la expulsión. En los casos en que la pena sea mayor, se procederá a la expulsión al alcanzar el tercer grado.

- Cambia el artículo 57 de la Ley de Extranjería, estableciendo que a los extranjeros que se les abra expediente de expulsión y estén inculpados o procesados por delitos para los que la Ley prevea una pena inferior a 6 años, la autoridad competente requerirá al juez la expulsión, sin esperar al juicio.

- Modifica también el artículo 318 bis del Código Penal al establecer penas contra quienes promuevan, favorezcan o faciliten el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino a España. Las penas son de 4 a 8 años para quienes actúen sin ánimo de lucro y el doble para los que actúen con ánimo de lucro. Para los que promuevan el tráfico de personas con el fin de la explotación sexual se establecen también penas de 5 a 10 años.

Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 245. Sesión plenaria Nº 236, celebrada el jueves 10 de abril de 2003. Madrid. Op. Cit. P. 12550.

285 Cortes Generales (2003): *Proyecto de Ley Orgánica de Medidas Concretas en materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 245. Sesión plenaria Nº 236, celebrada el jueves 10 de abril de 2003. Madrid. Op. Cit. P. 12551.

- Se establece también en el Código Civil una pena de 6 a 12 años para los que practiquen la ablación del clítoris.

- Dentro del Código Civil, se hace aplicable la legislación española para la nulidad, separación y divorcio de extranjeros.

2.5. LA LEY ORGÁNICA 14/2003[286]

Mientras se tramitaba en el Congreso la Reforma 11/2003, el Tribunal Supremo anuló once artículos del Reglamento aprobado después de la Reforma 8/2000 por introducir aspectos que modificaban o contenían exigencias que iban más allá de lo que había sido establecido por la Ley[287]. Aparte de esto, el Gobierno encajó en 2003 varias sentencias procedentes de diversos Tribunales de Justicia autonómicos contra inadmisiones de solicitudes de trabajo al margen del contingente. Por otro lado, había en España una alta tasa de inmigración irregular. Según datos del INE en España había más de 2.600.000 personas inmigrantes, de las que 1.324.001 tenían permiso de residencia, lo que supone que había más de un millón doscientos mil inmigrantes en situación irregular. El Gobierno respondió ante esta situación, y especialmente a la sentencia del Tribunal Supremo contra el Reglamento, con una nueva reforma, la Ley 14/2003[288], que modificaba y endurecía la normativa sobre extranjería precedente a

286 Jefatura del Estado (2003): *Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal*. BOE Nº 279, de 21 de noviembre de 2003.

287 Sobre la constitucionalidad de la Ley 8/2000 y sus reglamentos, véase: Vidal Fueyo, C. (2001): "La nueva Ley de Extranjería a la luz del texto constitucional". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº 62 MAY-AGO. Madrid. Pp. 179-218; Pérez Sola, N. (2008): "La reciente jurisprudencia constitucional en materia de extranjería: comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2000". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 17. Pp. 33-58; Aragón, Manuel (2001): "¿Es constitucional la nueva Ley de Extranjería?" En: *Claves de Razón Práctica*. Nº 112. MAY. Pp. 11-17. Asimismo, también es ilustrativa la repercusión en prensa, donde se sintetiza el contenido la reforma. En este sentido, véase: González, Marcos (Madrid): *La Ley de Extranjería supone una reforma de la anterior y no su derogación*. 22 de enero de 2001. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2001/01/22/sociedad/980204065.html

288 Hubo un denso debate en torno a la Ley 11/2003 y la posible inconstitucionalidad de algunos de sus artículos. Éstos son analizados de manera pormenorizada por Aparicio, que subraya la ineficacia, ineficiencia y vulneración de preceptos constitucionales en cuatro de los principales instrumentos empleados en la reforma: reforzamiento del control de entrada, sistema de contratación en origen y restricción de las vías de regularización, mayor control sobre la estancia irregular y más importancia de la expulsión y del internamiento. En: Aparicio, M. (2004): "La última reforma de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 14/2003). Un análisis crítico a la luz de su falta de eficacia y de eficiencia". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 6. Lex Nova. Madrid. Pp. 31-54.

la vez que incluía aspectos del Reglamento que habían sido rechazados por establecer requisitos o preceptos que no estaban presentes en la Ley[289], yendo así más allá de las prescripciones normativas de la Ley en la que se enmarcaba, la *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

En este contexto, cuando la Ley Orgánica 11/2003 todavía se estaba tramitando en el Congreso, el Gobierno responde a la reprimenda del Tribunal Supremo aprobando en el Consejo de Ministros el proyecto de reforma de la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. De este modo, a lo largo del año 2003, la Ley Orgánica de Extranjería, que en ninguna de sus reformas deja de denominarse Ley Orgánica 4/2000, además de haber sido reformada ya por la 8/2000, vuelve a ser modificada dos veces en 2003, primero por la 11/2003 de 29 de septiembre y después por la 14/2003 de 29 de noviembre.

El Consejo de Ministros aprueba el nuevo Proyecto de Reforma el 23 de mayo, es decir, dos días antes de las elecciones autonómicas y municipales. De este modo, se le saca partido a la cuestión migratoria, como sostiene Rius Sant: *En muchos municipios en los que hay mucha inmigración o en los que ha cambiado el perfil sociológico de sus habitantes debido a la inmigración, el PP lanza el mensaje de que vamos a acabar con la invasión, vamos a expulsar a los que no tienen papeles y a los delincuentes, lo que será rentabilizado electoralmente, desactivando parte del desgaste por la guerra de Irak*[290].

Tras las elecciones autonómicas y municipales del 25 de mayo, el equipo del socialista José Luis Rodríguez Zapatero decidió que había que pactar con el PP la política de inmigración que tanto había rentabilizado el PP. De este modo, el PSOE determinó apoyar la reforma propuesta por el Gobierno si les eran aceptadas ciertas enmiendas. El PP aceptó 24 enmiendas del PSOE y éste apoyó la Ley. También lo hizo Coalición Canaria. CiU, sin embargo, no la apoyó y acabó absteniéndose en la votación en el

289 En esencia, la sentencia del Tribunal Supremo eliminaba cuestiones referidas a la reagrupación familiar, que el Reglamento limitaba más allá de los márgenes de lo establecido en la Ley Orgánica 8/2000; no permitía la posibilidad de proceder al internamiento en Centros de Internamiento de Extranjeros de inmigrantes en situación irregular mientras se tramitaba su orden de expulsión; negaba la opción de realizar devoluciones de extranjeros en situación irregular a sus países de origen sin un expediente de expulsión de por medio, y establecía que las solicitudes de permiso de trabajo y residencia no admitidas a trámite desde enero de 2002 deberían ser revisadas.

290 Rius Sant, Xavier (2007): *El libro de la inmigración en España*. Ed. Almuzara. Córdoba. Op. Cit. Pp. 294.

Congreso[291]. Durante el trámite parlamentario en el Congreso, que comenzó el 8 de julio, el Ministro del Interior, Ángel Acebes presentó la reforma como una adaptación necesaria a las recientes directivas comunitarias, así como una solución a las sentencias del Tribunal Supremo, dado que la reforma integraba los aspectos del Reglamento que habían sido anulados por no estar presentes en la norma que regía dicho Reglamento, referidos principalmente a la limitación de la reagrupación familiar, a la inadmisión de solicitudes de permiso de trabajo y residencia, a las expulsiones, a las devoluciones y al internamiento en Centros de Internamiento de Extranjeros.

Todos los grupos plantearon críticas a la reforma y coincidieron en su rechazo al endurecimiento de la Ley y al hecho de que no se diera una solución satisfactoria a los 600.000 inmigrantes irregulares que se estimaba que había en ese momento en España[292]. Entre las críticas, el diputado de CiU Carles Campuzano hizo gran hincapié en el fracaso de las tres últimas reformas legislativas y solicitó la atribución de mayores competencias a las Comunidades Autónomas para gestionar la inmigración[293]. La diputada socialista Consuelo Rumí, tras manifestar el deseo de llegar a un acuerdo en materia de extranjería, realizó una dura crítica a la reforma y recriminó al Ministro que la verdadera causa de la reforma no era la necesidad de adaptar la norma a las directrices de la Unión Europea ni integrar en ella las cuestiones del Reglamento que habían sido anuladas por el Tribunal Supremo, sino la incapacidad del Gobierno para reducir la tasa de inmigración irregular[294].

---

291 En la abstención de CiU tuvo mucho que ver la negativa del Gobierno a la propuesta de CiU de crear delegaciones de la Generalitat de Catalunya en Casablanca y Varsovia para poder escoger en origen al contingente de inmigrantes, tratando de evitar así la contratación irregular. Por otro lado, el Presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, manifestaba su descontento por el envío de inmigrantes subsaharianos desde Canarias, Ceuta y Melilla, que no encontraban trabajo y a los que la Generalitat no se encontraba en condiciones de ofrecer una solución.

292 Sobre el debate parlamentario, véase: Cortes Generales (2003): *Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 267. Sesión plenaria Nº 258, celebrada el martes 8 de julio de 2003. Madrid.

293 Cortes Generales (2003): *Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 267. Sesión plenaria Nº 258, celebrada el martes 8 de julio de 2003. Madrid. Op. Cit. Pp. 14912-14914.

294 La diputada socialista Consuelo Rumí criticaba con estas palabras los motivos de la reforma: *No es cierto que los cambios legislativos que se nos proponen respondan, tal y como se viene insistiendo, a las obligaciones derivadas de las nuevas normas sobre inmigración en el marco europeo; no es cierto, y usted mismo ha*

Finalmente, el 2 de octubre se votó la Ley en el Congreso, obteniendo 254 votos a favor del PP, PSOE y CC, 14 en contra y 12 abstenciones de CiU. En el Senado, se tramitó por procedimiento de urgencia y fue aprobada el 29 de octubre sin admitirse ninguna enmienda ni en la Comisión ni en el Pleno. De este modo, se aprobó la *Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal*.

La Ley Orgánica 14/2003 modifica la normativa sobre extranjería precedente en los siguientes aspectos:

- Limita la reagrupación familiar, dificultando el reagrupamiento de hermanos menores de edad.

- Establece el visado como documento genérico de entrada en España.

- Abre la posibilidad de establecer un número de visados de tres meses para extranjeros hijos o nietos de españoles en búsqueda de un puesto de trabajo. Pasado el plazo, se deberá abandonar el país. Asimismo, las ofertas de trabajo del contingente y las temporales se orientarán con preferencia a los países con los que se hayan firmado acuerdos bilaterales de flujos migratorios.

---

dado fechas porque algunas llevan ya algún tiempo aprobadas. Las razones fundamentales de la reforma son otras, señor Ministro, y usted las sabe. Dejando a un lado el severo varapalo jurídico del Tribunal Supremo, que ha anulado buena parte de las disposiciones del Reglamento —algo que ya le advertimos a su antecesor—, lo que sucede es que se han visto ustedes desbordados por la llegada de inmigrantes irregulares y tienen que mejorar los instrumentos para hacer frente a esta situación, indeseable tanto para las sociedades de acogida como para los inmigrantes. Reconocer la necesidad de los cambios equivale a decir que el andamiaje político, la suma de justificaciones sobre las que desplegaron la reforma de 2000, se ha venido abajo; no ha servido para combatir eficazmente la irregularidad, ha defraudado las expectativas que ustedes mismos se encargaron de levantar, pero díganlo, no hurten a la sociedad española esta realidad. En: Cortes Generales (2003): *Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 267. Sesión plenaria Nº 258, celebrada el martes 8 de julio de 2003. Madrid. Op. Cit. P. 13985.

- Obliga a los transportistas a comprobar los pasaportes y visados y, en su caso, a responsabilizarse de su manutención y devolución. También se les exige que faciliten los datos de identidad de los viajeros. El incumplimiento de estas obligaciones se considera falta grave.

- Marca un plazo de 72 horas para la devolución de un extranjero detenido. Si no fuera posible, se habrá de solicitar al juez su ingreso en un Centro de Internamiento, emplazamiento para el que la Ley también establece derechos y deberes.

- Establece aspectos referidos al procedimiento de expulsión que se habían incluido en el Reglamento y fueron anulados por el Tribunal Supremo. Se contempla el ingreso en Centros de Internamiento durante un plazo de hasta 40 días mientras se tramita una orden judicial de expulsión.

- Crea el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, conforme a las directrices de la Unión Europea.

- Exige a los extranjeros extracomunitarios que renueven su inscripción en el padrón municipal cada dos años, renovación sin la cual serán dados de baja.

- Cambia la Ley 3/91 de competencia desleal, en la que incluye dentro de esta categoría la contratación de inmigrantes irregulares.

2.6. LA LEY ORGÁNICA 2/2009[295]

Desde el XXXV Congreso Federal del PSOE, celebrado en julio de 2000, en el que se postuló como candidato a Secretario General del partido, Zapatero trató de impulsar una renovación de los socialistas a través de la plataforma Nueva Vía. Esta Nueva Vía, se desmarcaba del socialismo más tradicional, abanderado en Europa por el Primer Ministro francés Lionel Jospin, acercándose más a los presupuestos ideoló-

295 Jefatura del Estado (2009): *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE Nº 299, de 12 de diciembre de 2009.

gicos de la Tercera Vía del Primer Ministro británico, el laborista Tony Blair[296], y del Nuevo Centro del Canciller alemán socialdemócrata Gerhard Schröder. La renovación propuesta por Zapatero se definía por un cambio de orientación en el aspecto político y social caracterizado por un mayor pragmatismo económico en el marco del libre mercado, una revisión de las relaciones del Estado con los ciudadanos y una adaptación a las exigencias de modernidad planteadas por la sociedad actual, con especial atención a conceptos como la sociedad de la información, la multiculturalidad, la presencia de las mujeres en la esfera política y económica, el desarrollo tecnológico y la defensa de una globalización con rostro humano que no sólo atendiese a los intereses de las grandes empresas, sino que fuese también receptivo al interés ciudadano. Para la defensa de su proyecto político, Zapatero se rodeó de estrechos colaboradores de la plataforma Nueva Vía, entre los que destacan José Blanco, que asumiría la Secretaría de Organización del PSOE; Jordi Sevilla, como Secretario de Política Económica y Ocupación y Ministro de Administraciones Públicas con la llegada al poder de los socialistas; Trinidad Jiménez en la Secretaría de Política Internacional y posteriormente Secretaria de Estado para Iberoamérica en 2006, Ministra de Sanidad y Política Social en 2009 y Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación en 2010 y Jesús Caldera como Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados y Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en el Gobierno socialista de 2004 a 2008.

Tras la victoria electoral del PSOE en las elecciones de 2004 que llevaron a la Presidencia Gobierno a Rodríguez Zapatero[297], tuvieron lugar importantes acontecimientos en materia de extranjería. En consonancia con los presupuestos que le habían llevado a la Secretaría General del PSOE en 2000 y a la Presidencia del Gobierno en 2004, el líder socialista trató de desarrollar durante su primera legislatura una serie de políticas sociales que constituyeron una parte esencial de su gobernanza, lo que se tradujo en realizaciones normativas y políticas como la promoción de la Alianza de Civilizaciones, la Ley de Igualdad, la Ley de Dependencia, la legalización del matrimonio homosexual, la lucha contra la violencia de género, la creación del Ministerio de Igualdad, la reubicación del área de inmigración dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con el Ministro Jesús Caldera al frente, o la regularización extraordinaria de extranjeros producida en 2005. Sin embargo, la segunda legislatura se ha visto marcada

296 Acerca de la Tercera Vía y sus derivaciones políticas, véase: Giddens, Anthony (2000): *La Tercera Vía y sus Críticos*. Grupo Santillana de Ediciones. Madrid.

297 En los comicios de 2004, el PSOE obtuvo 164 escaños, 39 más que en las elecciones de 2000, y el PP 148, 35 menos que en las elecciones anteriores. Las elecciones de 2008 se saldaron con 169 diputados para el PSOE y 154 para el PP.

por la crisis económica. A partir de 2008 se ha producido un debilitamiento de la economía y un crecimiento exponencial del paro, que se ha situado en 3.207.900 parados a finales de 2008 (el 13,91% de la población activa), ha subido a 4.326.500 a finales de 2009 (13,83% de la población activa), ha continuado aumentando hasta 4.696.600 al término de 2010 (20,33% de la población activa) y ha llegado a 4.910.200 en el primer trimestre de 2011 (21,29% de la población activa)[298]. A partir de la segunda mitad de 2008, cuando los efectos de la crisis económica se han hecho más palpables en todos los ámbitos, se ha producido una regresión en las políticas sociales puestas en marcha entre 2004 y 2008. En consonancia con ello, la política de extranjería se ha visto sustancialmente afectada por este cambio de rumbo, como demuestran la defensa de la Directiva del Retorno, el cambio en el discurso ante la inmigración, la drástica reducción del contingente de trabajadores extranjeros a partir de 2008, algunas de las limitaciones contenidas en la reforma de la Ley de Extranjería o el intento de reducción del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos en 2009 y su drástico recorte en un 65% en los Presupuestos Generales del Estado de 2010 son algunas muestras del viraje del Ejecutivo socialista en su política de extranjería en su segunda legislatura.

Con la llegada del PSOE al Gobierno, la cuestión migratoria se integró en el Ministerio de Trabajo e Inmigración, encabezado por el Ministro Jesús Caldera de 2004 a 2008. Durante el primer año de Gobierno socialista, en 2004, se aprobó el Reglamento que completaba a la Ley Orgánica 14/2003, que había sido aprobada en el último año de legislatura del PP con el apoyo de PSOE y Coalición Canaria. Había dos aspectos del Reglamento que provocaron el desacuerdo entre PSOE y PP. Por un lado, el proceso de regularización extraordinario, que se aplicaría ya en 2005. Por otro, las nuevas condiciones para la regularización ordinaria por arraigo, que el Reglamento anterior establecía en tres años de permanencia si se disponía de vínculos familiares o arraigo laboral y en cinco años en el caso de tener permanencia continuada aunque no se cumplieran estas condiciones[299].

298 Sobre la evolución del paro en los últimos años, consúltese: Bolaños, Alejandro (Madrid). *El paro alcanza un nuevo máximo con 4,9 millones de personas*. 29 de abril de 2011. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/economia/paro/alcanza/nuevo/maximo/49/millones/personas/elpepueco/20110429elpepueco_1/Tes

299 El nuevo Reglamento establecía la posibilidad de acogerse a la regularización ordinaria por arraigo laboral o social. Para el arraigo laboral, se exigía demostrar dos años de residencia en España y al menos uno trabajando, para lo cual, había que denunciar al empresario, demostrándose así su validez por medio del acta de la Inspección de Trabajo o resolución judicial.

Los requisitos fijados para el proceso de regularización de 2005[300] consistían en estar empadronado antes del 8 de agosto de 2004 y tener una oferta de trabajo por seis meses como mínimo[301]. Los hijos de los regularizados no nacidos en España seguirían estando en situación irregular, si bien los menores o incapacitados podrían regularizarse siempre y cuando demostrasen dos años de residencia en España y que sus representantes legales dispusieran de suficientes medios económicos.

El PP rechazó el nuevo Reglamento y especialmente la regularización extraordinaria. El líder el PP, Mariano Rajoy, calificó la regularización de disparate y argumentó que provocaría un gran efecto llamada. La Secretaria de Estado de Inmigración, Consuelo Rumí, recriminó a Rajoy que el Gobierno del PP había dejado un saldo de cientos de miles de extranjeros en situación irregular y que había sido excesivamente laxo en los requisitos de sus sucesivos procesos de regularización extraordinaria.

Así pues, en 2005 tuvo lugar, en medio de este intenso y acalorado debate político, la mayor regularización acontecida en España, que se saldó más de 577.000 inmigrantes regularizados. En 2006 tuvieron lugar algunos hechos significativos en la política de inmigración del Gobierno. El PSOE trató de llevar a cabo una serie de medidas para reducir la inmigración irregular e intentó poner en marcha una política de inmigración, pero no logró obtener resultados a corto plazo y no demostró tener una idea clara de la política migratoria que pretendía desarrollar.

Para disminuir los tiempos de espera en las oficinas de extranjería y agilizar los trámites de renovación de permisos, reduciendo así el número de inmigrantes en situación de irregularidad sobrevenida, se implantó la petición de cita informática y se estableció que las renovaciones pudieran hacerse sin personarse en las oficinas de extranjería, sino en registros de la Administración Central, las Comunidades Autónomas, Ayuntamiento o Correos, según los procedimientos de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin embargo, pese a todos estos cambios y pese a la agilización de los trámites, el volumen de inmigrantes en situación irregular continuaba aumentando. En mayo

300 En los procesos extraordinarios de regularización anteriores, desarrollados por el PP, había sido suficiente con demostrar estar en disposición de los medios económicos necesarios.

301 De este modo, la solicitud de regularización sería tramitada por el propio empresario.

de 2006, la cifra de inmigrantes irregulares se situaba en un millón[302]. El 25 de junio de 2006, el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó el avance del censo a 1 de enero de 2006[303]. Según el avance, había 44.395.300 personas en España, de los que 3.884.600 serían extranjeros, es decir, alrededor del 8,7% de la población, cifra que no se ajustaba al volumen verídico de la inmigración en España, pues era demasiado baja en relación con la realidad[304]. Las cifras eran incorrectas, por lo que fueron muy cuestionadas, sobre todo desde el PP[305]. Sin embargo, cuando el INE publicó los datos definitivos, en diciembre de 2006, la cifra fue de 44.708.964 personas empadronadas en España. Los datos referidos a la inmigración no fueron publicados hasta marzo de 2007 e indicaban que el número de extranjeros en España a 1 de enero de 2006 era de 4.144.166.

Con todos estos equívocos, según los datos del Gobierno, únicamente había en España 700.000 extranjeros en situación irregular, ya que no contaba los 250.000 a los que les había caducado el permiso y estaban en espera de renovación. Sin embargo, los analistas coincidían en hacer una estimación más cuantiosa del número de extranjeros irregulares calculando la diferencia entre el número de empadronados no comunitarios y el número de permisos de residencia no comunitarios, lo que servía para considerar la cantidad de inmigrantes irregulares en casi un millón y medio.

No fue, sin embargo, el descrito el único caso de confusión y demora en la publicación de los datos oficiales de la inmigración en España. Ya a principios de 2006, cuan-

302 La cifra correspondería a los 115.178 inmigrantes cuya solicitud de regularización fue denegada en el proceso de regularización extraordinaria, 400.000 inmigrantes cónyuges de los que consiguieron regularizarse, familiares de los regularizados menores de 18 años y mayores de 65 que no se pudieron regularizar, alrededor de 25.000 inmigrantes en edad de trabajar que quedaron excluidos de la regularización extraordinaria por no tener una oferta de trabajo o por haber llegado a España más tarde del 8 de agosto de 2004 y cerca de 300.000 inmigrantes en situación irregular que llegaron a España a partir de agosto de 2005. En: Rius Sant, Xavier (2007): *El libro de la inmigración en España*. Ed. Almuzara. Córdoba. Op. Cit. Pp. 358.

303 Este dato era únicamente el avance, pues el INE suele publicar los datos definitivos del censo a finales de diciembre.

304 El grueso del error estaba en que, según la Ley Orgánica 14/2003, los extranjeros no comunitarios debían empadronarse cada dos años. Por ello, había 492.952 extranjeros que, al no haberlo hecho, no figuraban en el censo. La bajada del número de extranjeros en el censo era especialmente clara en la Comunidad de Madrid. Se ignoraban 184.000 extranjeros, lo que reducía su tasa en un 11%, con la consecuencia de que la Comunidad quedaba por debajo de los seis millones de personas empadronadas.

305 La Consejería de Inmigración de la Comunidad de Madrid protestó enérgicamente y cuestionó los datos, que además implicaban un perjuicio económico para la Comunidad, al estar vinculados los ingresos procedentes del Estado al volumen de población de las comunidades. En este sentido, el Consejero de Economía, Fernando Merry del Val, logró demostrar que al menos 50.500 inmigrantes sacados del censo seguían en Madrid, ya que habían realizado trámites burocráticos como la tarjeta sanitaria, la afiliación a la Seguridad Social o la tarjeta de transporte.

do se estimaba que se habían dado más de cien mil permisos por el régimen general entre julio y diciembre de 2005, se retuvo la información hasta noviembre de 2006. Rius Sant se explica estos silencios por el temor del PSOE a que el PP le recriminase al Gobierno socialista que la inmigración crecía cada vez más, que su gestión no había sido capaz de frenar la inmigración irregular y que el PSOE estaba siendo excesivamente laxo en la concesión de permisos de residencia y trabajo a los inmigrantes en situación irregular[306].

En sentido general, la política de inmigración del Gobierno del PSOE ha sido continuista en muchos puntos importantes de su gestión. En la cuestión del contingente, el cupo de 2006 ofertaba únicamente 20.070 plazas para el trabajo de temporada y 16.878 para los trabajos de larga duración. Respecto al tan nombrado visado de búsqueda de empleo, solamente se ofertaban 726 plazas para extranjeros sin ascendencia española y 570 para los extranjeros descendientes de españoles, lo cual una nimiedad en comparación con las potencialidades que se le habían atribuido durante la aprobación de la Ley y el Reglamento como instrumento para atraer inmigrantes en situación regular.

Los intentos del PSOE por reducir la inmigración irregular fracasaron. En el terreno de la integración de los extranjeros, tomó la iniciativa en el debate del derecho al voto de los extranjeros residentes, pero volvió sobre sus pasos rápidamente tras las críticas de PP y CiU. En cuanto a la llegada de inmigrantes irregulares desde Mauritania y Senegal, puso en marcha diversos planes que no dieron los frutos esperados, con lo que tuvo que volcarse en el control y la vigilancia de las costas senegalesas con la ayuda de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX).

Durante el año 2008, cuando la crisis económica comienza a notarse, sobre todo en la segunda mitad del año, la situación económica y laboral en España va empeorando progresivamente. El parón en sectores de gran crecimiento como el de la construcción, que durante los años anteriores se había nutrido de un gran volumen de mano de obra extranjera, tiene una fuerte incidencia en el porcentaje de ocupación de los extranjeros, que se encuentran cada vez con menos posibilidades de acceder a un puesto laboral. Aparte, la tasa de paro de los españoles aumenta exponencialmente. Esto hace que se reduzcan aún más las posibilidades de los trabajadores extranjeros.

306 Rius Sant se explica la confusión y la demora del PSOE con los datos relativos a la inmigración como un: *secretismo que sólo se puede entender por el miedo a reconocer –tal vez a la actitud hostil y demagoga del PP contra el Gobierno- que la inmigración continuaba creciendo y que, por régimen general se daban papeles –obligando a regresar por el visado- a cualquier irregular que encontraba un empleador*. En: Rius Sant, Xavier (2007): *El libro de la inmigración en España*. Ed. Almuzara. Córdoba. Op. Cit. P. 360.

Tras las Elecciones Generales del 9 de marzo de 2008, en las que el PSOE revalidó su mandato, hubo una remodelación del Gobierno y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales pasó a ser Ministerio de Trabajo e Inmigración. El hasta entonces Ministro, Jesús Caldera, pasó a ejercer la vicepresidencia de la Fundación IDEAS, vinculada al PSOE, y Celestino Corbacho, procedente del PSC-PSOE y Alcalde de Hospitalet de Llobregat desde 1994 hasta entonces, lo relevó al frente del Ministerio. Conviene recordar que los perfiles de ambos Ministros eran bastante diferentes. Jesús Caldera se situaba ideológicamente en la llamada Nueva Vía, como se ha dicho, impulsada por Rodríguez Zapatero ya desde 2000, año en que alcanzó la Secretaría General del PSOE, y formó parte activa durante su gestión del desarrollo de las políticas laborales y sociales llevadas a cabo por el Ejecutivo de Rodríguez Zapatero durante su primera legislatura, entre las que destacan la reforma laboral, la reforma de la Seguridad Social, la Ley de Dependencia, la Ley de Igualdad, la Ley Integral contra la Violencia de Género o la citada regularización extraordinaria de inmigrantes en 2005. Celestino Corbacho era un político de largo recorrido en el socialismo catalán, con más de 30 años de militancia en el PSC, ejerciendo cargos públicos de relevancia desde 1983 y asumiendo la alcaldía de Hospitalet de Llobregat durante 14 años. No resulta extraño, pues, que la gobernanza de Corbacho se haya visto irremediablemente afectada por las divergencias entre el PSOE de Madrid y el PSOE catalán del Tripartito, en cuyas tensiones ha tenido que lidiar en no pocas ocasiones, exponiéndose así a un fuerte desgaste político desde su mismo nombramiento como Ministro hasta su relevo por el sindicalista, miembro de la UGT y del PSOE, Valeriano Gómez, al frente del Ministerio el 21 de octubre de 2010.

Con el nuevo panorama sociopolítico y económico, el Gobierno anuncia, todavía en 2008, importantes limitaciones en la contratación en origen para el año siguiente y comienza a aplicar una política de ajustes en su política de inmigración[307]. Entretanto,

307 **En relación al endurecimiento en la política de inmigración del PSOE, la Vicepresidenta del** Gobierno, Mª Teresa Fernández de la Vega, explicaba en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros del 20 de junio de 2008 la posición favorable de los eurodiputados socialistas con respecto a la Directiva del Retorno aprobada en la Unión Europea, que permite, entre otras cosas, retenciones de los inmigrantes irregulares en Centros de Internamiento de Inmigrantes (CIE) por periodos de hasta 18 meses mientras se tramita la orden de expulsión, y manifestaba que la coyuntura económica y laboral del momento obligaba a tomar una serie de ajustes en materia de inmigración *determinados por una situación de menor crecimiento económico y de empleo*, que no suponía un cambio o alteración de sus políticas migratorias, sino que se trataba de una *línea de ajuste y no de cambio de la política de inmigración alabada por la mayoría de los países europeos y emisores de inmigrantes*, a la vez que adelantaba que el Gobierno iniciaría un esfuerzo por informar a los países latinoamericanos sobre la política española de inmigración y las implicaciones de la Directiva aprobada. Sin embargo, como es sabido, los países emisores de inmigración protestaron enérgicamente contra la citada Directiva y recriminaron a la Unión Europea de hacer con ella una política migratoria irresponsable e irrespetuosa con los derechos de los inmigrantes. En: Agencia EFE (Madrid). *El Gobierno explicará a Latinoamérica los 'ajustes' en política de inmigración*. 20 de junio

Gobierno y oposición mantienen un clima de confrontación en cuanto a la cuestión migratoria. El PP recrimina al PSOE que su política migratoria ha abusado de las regularizaciones extraordinarias, que no ha conseguido reducir la inmigración irregular y que ha resultado un fracaso mientras que el PSOE acusa al PP de hacer demagogia y argumenta que gran parte de los problemas que ha tenido que solucionar son el resultado de de mala gestión de la inmigración por parte del PP cuando estaba en el Gobierno. La situación en Europa no es mucho mejor. El Gobierno italiano pone en marcha un endurecimiento de su política de inmigración que es criticada por diversos miembros del Gobierno español, como el propio Presidente, Rodríguez Zapatero[308], o la Vicepresidenta Mª Teresa Fernández de la Vega[309], lo que genera ciertas tensiones entre los dos ejecutivos, si bien, finalmente todo se aclaró en conversaciones posteriores en la Cumbre UE-América Latina de Lima, en la que el Secretario de Estado para la Unión Europea, Diego López Garrido, el Ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos y el propio Presidente Zapatero matizaron el cruce de declaraciones y se dio por zanjado el tema[310].

Sin embargo, a lo largo de 2008 el PSOE endurece su discurso sobre inmigración influenciado por el contexto europeo más cercano y también por el condicionante de la crisis económica. Muestra de este endurecimiento son las palabras del Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, manifestando que *si somos laxos con la inmigración ilegal, no hay quien la pare*[311] o las propias palabras del Presidente Zapatero, apoyando y

---

de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/20/espana/1213969726.html

308 En este sentido, el 25 de mayo de 2008 Zapatero afirmaba en un acto público que la solución para la inmigración no se lograría *con discursos henchidos y con las leyes más duras*, sino con una política de cooperación con los países de origen que facilitase las repatriaciones. En: Agencias (Madrid). *Zapatero: «La solución a la inmigración ilegal no está en leyes más duras»*. 29 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/29/espana/1212089040.html

309 En la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros del 16 de mayo de 2008, la Vicepresidenta del Gobierno, Mª Teresa Fernández de la Vega, manifestaba, con respecto a la política migratoria italiana que: *El Gobierno rechaza la violencia, el racismo y la xenofobia y, por tanto, no puede compartir lo que está sucediendo en Italia*. Del Barrio, Ana y Mucientes, Esther (Madrid). *El Gobierno acusa a Berlusconi de aplicar una política «xenófoba» con los inmigrantes*. 16 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/16/espana/1210941043.html

310 Agencias (Madrid). *Zapatero: «La solución a la inmigración ilegal no está en leyes más duras»*. 29 de mayo de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/29/espana/1212089040.html Op. Cit.

311 Con respecto al apoyo del Gobierno a la Directiva del Retorno de la UE, Rubalcaba afirmaba en una entrevista concedida a la cadena SER que: *Es una de las decisiones más duras, pero tenemos que ser así porque si somos laxos con la inmigración ilegal, la avalancha no hay quien la pare*. Asimismo, afirmaba que en el caso de España, el periodo de 40 días de retención de un inmigrante irregular mientras se tramita su orden de expulsión se quedaba corto y que el Gobierno tenía la intención de ampliarlo. En: Mucientes, Esther (Madrid). *Rubalcaba: 'Si somos laxos con la inmigración ilegal no hay quien la pare'*. 8 de mayo de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/08/espana/1210231402.html

justificando la Directiva del Retorno[312], que tanto malestar creó en los países emisores de inmigración, en especial en América Latina.

Entre 2008 y 2009, se va elaborando el proyecto de Reforma que será aprobada por el Consejo de Ministros y presentada en el Congreso en 2009. Durante este tiempo y, especialmente, mientras se desarrolla su tramitación parlamentaria, los medios se hacen eco de sus principales novedades. Avances y retrocesos que provocaron las críticas de diversos agentes sociales por lo que consideraban un endurecimiento de las políticas de inmigración por parte del Gobierno del PSOE. En este sentido, los medios se hicieron eco de las protestas de numerosas asociaciones de inmigrantes[313] y ONG[314], quienes evidenciaron su malestar por algunas de las medidas propuestas. Por otra parte, la Conferencia Episcopal también mostró su desacuerdo con la normativa en materia de extranjería y con el contrato de integración planteado por el PP para algunas Comunidades Autónomas como la Comunidad Valenciana[315].

312 En su intervención en el Congreso el 26 de junio de 2008, el Presidente del Gobierno manifestó su apoyo a la Directiva del Retorno porque ésta establecía criterios comunes en la lucha contra la inmigración irregular y establecía garantías jurídicas y límites en los periodos de internamiento de los inmigrantes irregulares durante la tramitación de su orden de expulsión. En este sentido, afirmaba que la Directiva suponía un *avance*, ya que *establece garantías y límites* y calificaba algunas de las críticas expuestas por diversos grupos parlamentarios como BNG, UPyD y ERC como *una ignorancia supina elevada a la categoría de lo insólito o una demagogia inaceptable*. En: Carvajal, Álvaro y Agencias (Madrid). *Zapatero dice que las críticas a la directiva de retorno son de una 'ignorancia supina'*. 25 de junio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/25/espana/1214407325.html

313 Las asociaciones de inmigrantes mostraron su descontento con una Ley que consideraban excesivamente dura con la inmigración y que, en el caso de los inmigrantes irregulares, no se respetaban sus derechos, como podemos ver en: Junquera, Natalia (Madrid). *Asociaciones de inmigrantes tildan la ley de «policial»*. 18 de septiembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/Asociaciones/inmigrantes/tildan/ley/policial/elpepiesp/20090918elpepinac_6/Tes

314 En este sentido, Amnistía Internacional advertía ya en 2008, después de que fuese aprobada en la Unión Europea la Directiva del Retorno, su temor a que las restricciones de las políticas europeas de inmigración afectasen a la política migratoria española. La secretaria general de AI, Irene Khan, se mostraba *profundamente decepcionada* por la aprobación de la Directiva y manifestaba que: *Los estados tienen derecho a controlar sus fronteras, pero esto no debe hacerse a costa de la inmigración. No tener papeles no significa estar sin derechos*. Asimismo, pedía al Gobierno español en una reunión mantenida con Zapatero, que: *España se ponga a la cabeza de la UE en una política migratoria basada en los derechos humanos* y que esto se viese reflejado en la reforma de la Ley de Extranjería que se estaba elaborando. En: Sanmartín, Olga (Madrid). *Amnistía Internacional: 'Tememos que España baje al nivel de la UE en el trato a inmigrantes'*. 20 de junio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/20/espana/1213965244.html

315 El responsable de Migraciones de la Conferencia Episcopal Española y también obispo de la diócesis de Sigüenza-Guadalajara, José Sánchez, manifestaba su desacuerdo con la normativa española sobre extranjería y con el contrato de integración planteado por el Presidente de la Generalitat Valenciana, Francisco Camps, y defendido por el Partido Popular. En un acto con motivo de la presentación de la Jornada Mundial de las Telecomunicaciones, Sánchez manifestaba que: *Las leyes de extranjería e inmigración están fundamentadas todas ellas sobre la defensa de los intereses nacionales y la regulación de la economía y del mercado (…) Hay una filosofía subyacente inicial con la que no estoy de acuerdo, es decir, el inmigrante en estos países desarrollados es un colchón de la economía, es como un muelle, que le deja subir fuerte cuando lo necesitamos, entre todos los que quieran y cuando las cosas se ponen mal que se vayan cuanto*

Por su parte, el PP también se apresuró a criticar el Proyecto de Reforma, llegando a presentar una enmienda a la totalidad del Proyecto[316]. Las críticas se centraron fundamentalmente en que la propuesta del PSOE no prescribía la prohibición de llevar a cabo regularizaciones masivas[317]. El PP hizo especial hincapié en que las regularizaciones se hiciesen caso por caso, del mismo modo que se realizaba en la UE. Por otra parte, el PP demandaba una mayor restricción de la reagrupación familiar[318], que ya estaba de por sí restringida en el proyecto de la nueva norma.

Ya desde 2008 el Gobierno anunció una reducción importante del contingente y de la contratación en origen para el año siguiente[319], como se ha dicho, como resultado

---

antes. En relación con esto, explicaba que estos principios no eran los más deseables, ya que consideran al inmigrante como motor de crecimiento económico y no en su condición de ser humano en lo que se refiere al respeto de sus derechos fundamentales. Así afirmaba que lo que él defendía era *otros principios más humanitarios, solidarios y para nosotros, más cristianos*. En: Agencia EFE (Valencia). *La Conferencia Episcopal arremete contra el contrato para inmigrantes de Camps*. 2 de mayo de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/02/espana/1209748439.html

316 En julio de 2009, el diputado del PP y portavoz en materia de migraciones en el Congreso, justificaba ante los medios de comunicación la decisión de presentar una enmienda a la totalidad del Proyecto de Reforma afirmando que: *España no puede seguir soportando la llegada de cientos de miles de inmigrantes cada año (…) Hace tiempo que nuestro país ha rebasado su capacidad de acogida (…) El Gobierno consagra el sistema de inmigración masiva (…) La reforma favorece la actividad de las mafias.* En: Bárbulo, Tomás (Madrid). *El PP recupera su discurso más duro en inmigración para desgastar al Gobierno*. 21 de julio de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/PP/recupera/discurso/duro/inmigracion/desgastar/Gobierno/elpepiesp/20090721elpepinac_7/Tes

317 En el debate de las enmiendas a la totalidad del Proyecto de Reforma, celebrado en el Congreso de los Diputados el día 17 de septiembre de 2009, el portavoz popular de inmigración, Rafael Hernando, fundamentaba el rechazo de los populares en la ausencia de una prohibición taxativa de las regularizaciones masivas y el poco hincapié que se hacía, a su juicio, en el sistema de regularización caso por caso, tal y como se procede comúnmente en la Unión Europea. Como recoge El País: *Estamos ante una Ley meramente cosmética que perpetúa los principales defectos de la regulación que hizo el anterior ministro Jesús Caldera (…) El proyecto sigue sin prohibir las regularizaciones masivas y desprecian el sistema de regularización caso a caso, como se hace en la Unión Europea*. Redacción (Madrid). *Rafael Hernando. Partido Popular. "Esta Ley no prohíbe las regularizaciones"*. 18 de septiembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/ley/prohibe/regularizaciones/elpepiesp/20090918elpepinac_1/Tes

318 Aunque el proyecto de reforma restringía la reagrupación familiar de los ascendientes, el Grupo Popular decidió en su Comisión Nacional de Inmigración, celebrada el 8 de septiembre de 2009, unos días antes del debate de las enmiendas a la totalidad, que se limitase también la *reagrupación en cadena* de los hijos. En: Bárbulo, Tomás (Madrid). *El PP quiere que el Gobierno restrinja aún más la reagrupación de los inmigrantes*. 9 de septiembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/PP/quiere/Gobierno/restrinja/reagrupacion/inmigrantes/elpepiesp/20090909elpepinac_12/Tes

319 En el acuerdo que regulaba el contingente de trabajadores extranjeros contratados en origen para el año 2009, aprobado en el Consejo de Ministros del 19 de diciembre de 2008, se establecía la cantidad de 901 trabajadores extracomunitarios, lo que suponía una reducción del 94% con respecto a 2008, año en el que el contingente correspondió a 15.731 puestos. El Gobierno justificó el drástico descenso como una consecuencia de la crisis económica, principal motivo por el cual *la prioridad del Gobierno en materia de empleo se centra ahora en la recolocación interna*. Agencia Efe (Madrid). *El Gobierno sólo permitirá trabajar a 901 inmigrantes extracomunitarios en 2009*. 19 de diciembre de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/12/19/espana/1229703786.html

de la crisis y sus efectos en la economía y el mercado laboral español[320]. Por otro lado, a partir de la segunda mitad del año 2008 y, sobre todo, en 2009 se percibe nítidamente una bajada en el número de inmigrantes venidos a España y una importante reducción de las entradas irregulares, que bajaron en un 40% con respecto a 2008[321].

Como ha sido puesto de manifiesto, ante la reducción de las contrataciones en origen, el recrudecimiento de la lucha contra la inmigración irregular y la posibilidad de nuevos cambios normativos que ya se barajaban desde 2008, diversas organizaciones criticaron al Gobierno por haber "endurecido" su postura ante la inmigración. Preocupado por la extensión de la crítica, el Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, salió al paso alegando que no se trataba de un "endurecimiento", sino de "realismo y claridad"[322].

Mientras, el aumento de la inmigración irregular va recrudeciendo las ya existentes tensiones entre el PP y PSOE en torno a la cuestión. El PP continúa reprochando al PSOE que su gestión de las migraciones no ha logrado frenar la entrada de personas sin documentación en regla y que las regularizaciones masivas lejos de reducir el número de inmigrantes en situación irregular, ha provocado un "efecto llamada", cuya consecuencia ha sido la venida de flujos de inmigrantes indocumentados que han escogido España como destino pensando que una vez aquí, regularizarse les resultará más sencillo que en otros países europeos con legislaciones sobre inmigración más exigentes. Por otra parte, el PSOE se justifica afirmando que el gran volumen de inmigración irregular

320 Si ya en 2009 se produjo un considerable recorte del contingente, el cupo para 2010 fue aún mucho más bajo, quedando en la cifra de tan sólo 168 puestos para los trabajadores extracomunitarios. En: Europa Press (Madrid). *Trabajo reduce la contratación en origen de inmigrantes en un 80%*. 29 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/economia/Trabajo/reduce/contratacion/origen/inmigrantes/elpepueco/20091229elpepueco_8/Tes

321 En: Agencias y García, P. (Madrid). *La entrada ilegal de inmigrantes baja un 40% respecto a 2008*. 15 de agosto de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/entrada/ilegal/inmigrantes/baja/respecto/2008/elpepiesp/20090815elpepinac_17/Tes

322 En una entrevista concedida a Onda Cero en mayo de 2008, el Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, explicaba que España debía luchar contra la inmigración irregular *con políticas nítidas, concretas y a veces contundentes en España, y con políticas más globales dentro de la Unión Europea* y se mostraba partidario de aumentar los 40 días de internamiento que hasta la reforma de 2009 constituían el límite de tiempo al que se podía someter a un inmigrante en situación irregular durante la tramitación de su orden de expulsión. Sin embargo, al ser cuestionado sobre un posible endurecimiento del discurso gubernamental en materia migratoria, Corbacho lo negaba y sostenía que, más que endurecerse, las acciones del Ejecutivo socialista en materia de migraciones *tienen una mayor cuota de realismo y claridad*. En: Europa Press (Madrid). *Corbacho niega que el Gobierno haya cambiado su discurso en inmigración*. 12 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/12/espana/1210589332.html

es la herencia dejada por el Gobierno del PP y que en sus años de gestión se había procedido a diversas regularizaciones extraordinarias sin haber estimulado la contratación en origen ni haber trabajado suficientemente en el campo de la cooperación con los países emisores para que aceptasen las repatriaciones de los irregulares, algo que el PP le recrimina también a los socialistas.

En este contexto, el Gobierno del PSOE promueve la aprobación de la cuarta Reforma de la Ley Orgánica de Extranjería en 2009, nueve años después de la Ley 4/2000, y tras haberse emitido diversas sentencias de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional[323]. En efecto, a las sentencias ya mencionadas en 2003 contra el Reglamento de la Ley 8/2000, se habían sumado en 2007 otras dos sentencias que declaraban inconstitucionales las restricciones a los derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga, que la última Reforma de la Ley de Extranjería, la Ley 14/2003, sólo reconocía a los extranjeros que tuvieran residencia legal en España.

El 11 de diciembre de 2009 se aprueba así la cuarta reforma de la Ley de Extranjería, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social[324]. La Ley fue aprobada con 180 votos a favor –del PSOE, CiU y Coalición Canaria-, 163 en contra –PP, PNV, Unión Progreso y Democracia, ERC, IU-ICV y Nafarroa Bai- y tres abstenciones –BNG-. La Ley se elabora en torno a estas directrices:

---

323 En relación con las restricciones al ejercicio de los derechos de reunión, asociación, libertad sindical, huelga y justicia gratuita, que se condicionaban a la posesión de permiso de residencia o trabajo, así como su declaración de inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, véase: Pérez Sola, Nicolás (2008): "La reciente jurisprudencia constitucional en materia de extranjería: comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2000". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 17 MAR. Pp. 33-58.

324 Sobre la Ley Orgánica 2/2009, véase: Aguelo Navarro, P. y Chueca Sancho, A. G. (2009): "La reforma de la Ley de Extranjería, una visión crítica desde los Derechos Humanos: (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social)". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº. 22. Pp. 109-145. Los autores realizan en este artículo un análisis descriptivo y funcional de la Ley en el que destacan las causas de la reforma; los cambios de mayor relevancia con respecto a la Ley Orgánica 4/2000; la necesidad de la reforma; la tendencia, cada vez más represiva, del Derecho Migratorio Europeo y el Derecho Español de Extranjería; y, por supuesto, las implicaciones de la Ley con respecto a los Derechos Humanos; Vela Díaz, R. (2010): "La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la "Ley de extranjería": puntos críticos desde el prisma laboral". En: *Estudios financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*. Nº. 326. Pp. 5-26; Millán Alegret, A. (2010): "Principales modificaciones y novedades de la Ley de Extranjería L.O. 2/2009". En: *Revista Consell Obert*. P. 25.

1. Control de los flujos migratorios.

La consigna europea desde el Programa de Tampere (1999-2004), pasando por el de la Haya (2004-2009) y actualmente el Programa de Estocolmo (2010-2014) ha sido: *Ordenar y canalizar legalmente los flujos migratorios de tal manera que los mismos se ajusten a nuestra capacidad de acogida y a las necesidades reales de nuestro mercado de trabajo*[325].

2. Respuesta a la nueva realidad inmigratoria.

La Ley 2/2009 se plantea por parte del Gobierno de España como una respuesta a la nueva realidad inmigratoria, que: *ha adquirido tal dimensión en España y tiene tales repercusiones en el orden económico, social y cultural que exige que por parte de los poderes públicos que se desarrolle una actuación decidida en diversos frentes, incluido el normativo*[326].

3. Integración de los inmigrantes.

En coherencia con los Tratados de Derechos Humanos suscritos por nuestro país y los valores defendidos también en el contexto de la Unión Europea, la Ley de Extranjería 2/2009 reconoce una importancia significativa a la integración de los inmigrantes: *España está firmemente comprometida con la defensa de los derechos humanos, por lo que los poderes públicos deben favorecer la plena integración de los inmigrantes en nuestro país y garantizar la convivencia y la cohesión social entre los inmigrantes y la población autóctona* [327]. Véase cómo los derechos humanos son esgrimidos para legitimar una restricción.

4. Incorporación de la jurisprudencia transmitida por el Tribunal Constitucional y de las Directivas Europeas.

Nueve años después de la Ley 4/2000 tiene lugar su cuarta Reforma tras el reconocimiento de varios recursos de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional[328]. A las sentencias en 2003 contra el Reglamento de la Ley 8/2000 se sumaron

325 Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2009. En: Jefatura del Estado (2009): *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE Nº 299, de 12 de diciembre de 2009. Op. Cit. P. 104987.

326 Ibídem.

327 Ibídem.

328 En relación con las restricciones al ejercicio de los derechos de reunión, asociación, libertad sindical, huelga y justicia gratuita, que se condicionaban a la posesión de permiso de residencia o trabajo, así como su declaración de inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, véase: Pérez Sola, Nicolás (2008): "La reciente jurisprudencia constitucional en materia de extranjería: comentario a las sentencias

en 2007 otras dos sentencias declarando inconstitucionales las restricciones a los derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga, que la última Reforma de la Ley de Extranjería, la Ley 14/2003, sólo reconocía a los extranjeros que tuvieran residencia legal en España.

A su vez, hay diversas Directivas sobre Extranjería emitidas por la Unión Europea que son posteriores a la Ley 14/2003 y que se incorporan en esta Ley 2/2009[329], si bien, muchos de los aspectos que contienen ya estaban incluidos en la Ley 4/2000 en su última redacción tras sus sucesivas reformas o en su Reglamento. Las Directivas son las siguientes:

a) Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea. (DOUE de 6 de diciembre de 2003)[330].

b) Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DOUE de 23 de enero de 2004)[331].

c) Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes (DOUE de 6 de agosto de 2004)[332].

---

del Tribunal Constitucional relativas a la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2000". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 17 MAR. Op. Cit. Pp. 33-58.

329 Las Directivas incorporadas a la *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, pueden consultarse en el Preámbulo de ésta.

330 Consejo de la Unión Europea (2003): *Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea*. DOUE de 6 de diciembre de 2003.

331 Consejo de la Unión Europea (2004): *Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*. DOUE de 23 de enero de 2004.

332 Consejo de la Unión Europea (2004): *Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes*. DOUE de 6 de agosto de 2004.

d) Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (DOUE de 6 de agosto de 2004)[333].

e) Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (DOUE de 23 de diciembre de 2004)[334].

f) Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, del Consejo, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (DOUE de 3 de noviembre de 2005)[335].

g) Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal (DOUE de 24 de diciembre de 2008)[336].

h) Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DOUE de 18 de junio de 2009)[337].

---

333 **Consejo de la Unión Europea (2004):** *Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas*. DOUE de 6 de agosto de 2004.

334 **Consejo de la Unión Europea (2004):** *Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado*. DOUE de 23 de diciembre de 2004.

335 **Consejo de la Unión Europea (2005):** *Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, del Consejo, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica*. DOUE de 3 de noviembre de 2005.

336 **Consejo de la Unión Europea (2008):** *Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal*. DOUE de 24 de diciembre de 2008. La llamada Directiva del Retorno ha sido objeto de numerosas críticas, principalmente porque permite el internamiento de extranjeros a efectos de expulsión por un periodo de 6 meses, que a su vez son prorrogables por otros 12 meses más, es decir, mayor duración que la de muchas de las penas tipificadas en los Códigos Penales de los Estados Miembros; y también porque permite en su artículo 10 que sean retornados y expulsados los menores extranjeros no acompañados, lo que contraviene la obligación del respeto a la vida familiar del artículo 8 de la Convención Europea de los Derechos Humanos, vinculante para todos los Estados Miembros.

337 **Consejo de la Unión Europea (2009):** *Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado*. DOUE de 18 de junio de 2009. A la denominada Directiva de la Tarjeta Azul, ha sido criticada por parte de países emisores de inmigración, como los países del MERCOSUR y UNASUR, por

i) Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (DOUE de 30 de junio de 2009)[338].

Los principales cambios que introduce la *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* se refieren a los siguientes aspectos:

1º) Reconoce los derechos de reunión, manifestación (art. 7), asociación (art. 8), sindicación y huelga (art. 11) a todos los extranjeros, sea cual sea su situación de estancia o de residencia, es decir, tengan permiso de residencia o no: valiosa incorporación, tras las sentencias en 2003 contra el Reglamento de la Ley 8/2000, y las sentencias de 2007, que declaraban inconstitucionales tales restricciones a los extranjeros con residencia legal. Asimismo, se establece un sistema progresivo de acceso a otros derechos, quedando el estatus jurídico del extranjero reforzado según aumenta el periodo de residencia legal. Sin embargo, el artículo 13 reconoce el derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda sólo a los extranjeros residentes, cuando, según el Dictamen preceptivo del Consejo de Estado: *si bien las limitaciones no son objetables desde un punto de vista constitucional, sería deseable ampliar la acción de los poderes públicos en esta materia tal y como se deriva del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración aprobado por el Gobierno en 2007 con la finalidad de no crear una nueva "exclusión residencial"*[339].

---

potenciar una política de "inmigración elegida" que resulta discriminatoria en materia de derechos con respecto a los inmigrantes menos cualificados y promover una "fuga de cerebros" hacia los países de la Unión Europea, se está privando a los países menos favorecidos de un valioso capital para la consecución de su pleno desarrollo, esto es, el capital humano.

338 Consejo de la Unión Europea (2009): *Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular*. DOUE de 30 de junio de 2009. Esta Directiva ha motivado diversas críticas, entre las cuales se encuentra la realizada por UNASUR en una Declaración en la que muestra su honda preocupación por la posibilidad de que la Directiva sitúe en un estado de mayor vulnerabilidad a los extranjeros nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular. La Declaración sostiene que la aplicación de esta Directiva tendrá un impacto negativo en los inmigrantes en situación irregular que se encuentren en los países de la UE y exhorta a ésta a privilegiar la inserción humana, laboral y productiva de los migrantes en las sociedades de destino en virtud del respeto a los derechos humanos de los migrantes y sus familias, en vez de endurecer las sanciones a sus empleadores. Puede consultarse el texto íntegro de la Declaración en: http://www.comunidadandina.org/unasur/12-2-09com_migraUE.htm

339 Aguelo Navarro, P. y Chueca Sancho, Á. G. (2009): "La reforma de la Ley de Extranjería. Una visión crítica desde los Derechos Humanos". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 22 NOV. Op. Cit. Pp. 130-131.

2º) Otorga el derecho a la educación obligatoria y postobligatoria a todos los extranjeros hasta los 18 años y también el de la asistencia jurídica gratuita, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las recomendaciones del Defensor del Pueblo. Sin embargo, el artículo 9.2 exige permiso de residencia para acceder a los niveles de educación postobligatoria, en contra del Dictamen del Consejo de Estado, que propone la supresión de este requisito y la incorporación de una regla general que incluya que: *todos los extranjeros tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa, incluidos los tratados internacionales, que forman parte de nuestro ordenamiento interno (artículo 96.1 de la Constitución Española) especialmente la Convención de Derechos del Niño.* Conviene recordar que el Tribunal Constitucional se posiciona igualmente, como puede observarse en la STC 236/2007, de 7 de noviembre, que señala en su FJ 8: *de las disposiciones constitucionales relativas al derecho a la educación, interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales referidos, se deduce que el contenido constitucionalmente garantizado de ese derecho, en su dimensión prestacional, no se limita a la enseñanza básica, sino que se extiende también a los niveles superiores, aunque en ellos no se imponga constitucionalmente la obligatoriedad y gratuidad*[340]. De conformidad con lo anterior, el Tribunal Constitucional establece que: *de las disposiciones examinadas y de su recta interpretación se obtiene que el derecho a la educación garantizado en el artículo 27.1 CE corresponde a "todos", independientemente de su condición de nacional o extranjero, e incluso de sus situación legal en España*[341].

3º) Restringe la reagrupación familiar, acotándola prácticamente a los miembros que constituyen la familia nuclear. Las principales novedades en este aspecto son que cuenta a las parejas de hecho dentro de esta categoría y que a estos reagrupados se les facilita el acceso inmediato al mercado de trabajo. Sin embargo, limita la reagrupación familiar de los ascendientes a los mayores de 65 años, contemplando la reagrupación a una edad inferior únicamente cuando haya razones humanitarias que lo aconsejen. Además, estos ascendientes sólo podrán ser reagrupados cuando el reagrupante sea residente de larga duración, lo que choca con la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22/09/2003, cuyo artículo 8 dice: *los Estados miembros podrán requerir que el reagru-*

340 En Aguelo Navarro, P. y Chueca Sancho, Á. G. (2009): "La reforma de la Ley de Extranjería. Una visión crítica desde los Derechos Humanos". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 22 NOV. Op. Cit. Pp. 130.

341 En Aguelo Navarro, P. y Chueca Sancho, Á. G. (2009): "La reforma de la Ley de Extranjería. Una visión crítica desde los Derechos Humanos". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 22 NOV. Op. Cit. Pp. 130.

pante haya residido legalmente en su territorio durante un periodo de tiempo, que no podrá superar los dos años, antes de reagrupar a los miembros de su familia con él. Por ello, el Dictamen del Consejo de Estado recomienda suprimir o modificar este artículo.

4º) Amplía de 40 a 60 días el periodo máximo de reclusión en Centros de Internamiento de Extranjeros[342] mientras se tramita una orden judicial de expulsión. El Derecho Migratorio Europeo también aumenta el periodo de internamiento en su Directiva del Retorno, sin embargo, ni obliga ni recomienda aumentar dicho periodo a los Estados miembros en sus respectivas legislaciones nacionales. El Dictamen del Consejo de Estado critica esta ampliación señalando que: *no debe ligarse el ejercicio de un derecho a una consecuencia de índole negativa para quien lo ejerce*[343]. Por otra parte, también indica que: *la Reforma va más allá de las normas que es obligado incorporar a nuestro ordenamiento jurídico*[344].

5º) Recoge, como se ha mencionado antes, las Directivas europeas posteriores a la última reforma de la Ley 4/2000, realizada en 2003. Es de destacar que, en este sentido, se realizan incorporaciones importantes como la de las nuevas situaciones de los extranjeros, el desarrollo del Estatuto de los Residentes de Larga Duración y las medidas destinadas a aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular[345].

6º) Ofrece a las mujeres extranjeras en situación irregular que sean víctimas de la violencia de género la posibilidad de obtener una autorización de residencia temporal para cursar la denuncia y, si se produce una condena en firme, les otorga el permiso de residencia y les facilita un puesto de trabajo. Sin embargo, si tras el proceso no pudiera demostrarse una situación de violencia de género, se procedería al expediente sancionador por su situación de irregularidad. Como han denunciado numerosas ONG e instituciones[346], esta medida implicará que gran parte de las denuncias de inmigrantes

342 Acerca de las restricciones del derecho de reagrupación familiar, así como de la ampliación del tiempo de reclusión en los CIES (Centros de Internamiento de Extranjeros) entre otros recortes de la Ley Orgánica 2/2009, véase: Bajatierra, Lorena (2009): "Reforma de la Ley de Extranjería. Racismo de guante blanco". En: *Cambio 16*. Nº 21 DIC. Pp. 38-41.

343 En Aguelo Navarro, P. y Chueca Sancho, Á. G. (2009): "La reforma de la Ley de Extranjería. Una visión crítica desde los Derechos Humanos". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 22 NOV. Op. Cit. Pp. 133.

344 Ibídem.

345 Como se ha comentado anteriormente en esta investigación, materias como el Estatuto de los Residentes, el control de los flujos de inmigración irregular y las nuevas particularidades de los extranjeros en los Estados miembros ocupan un lugar significativo dentro del actual Derecho Migratorio Europeo.

346 En este sentido, la Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía denuncia que la Ley: *prima la condición de mujer inmigrante sobre la de mujer víctima de violencia de género*. Por su parte, la Comisión

irregulares no se llevarán a término por miedo a la expulsión[347]. Más si cabe, en el caso de mujeres con familia y en situación económica precaria.

7º) Con motivo de una política migratoria fuertemente marcada por las necesidades del mercado de trabajo, regula de manera más precisa la situación nacional del empleo en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura y limita las autorizaciones iniciales a una ocupación y un ámbito territorial.

8º) En la línea de la lucha contra la inmigración irregular, contempla infracciones como los matrimonios de conveniencia, el fomento de la inmigración irregular por medios indirectos o el falseamiento de datos de empadronamiento. También aumenta las sanciones económicas para las infracciones en materia de extranjería.

9º) Permite que las Comunidades Autónomas establezcan convenios con los países de origen de los menores extranjeros no acompañados; asimismo, contempla que el Estado y las Comunidades Autónomas establezcan convenios con ONG, fundaciones y otras entidades que se dediquen a la protección de menores para otorgarles su tutela.

10º) Computa como infracciones graves o muy graves actos como: trabajar sin permiso; no dar de alta al trabador en la Seguridad Social; fomentar la inmigración irregular y permitir la inscripción de un extranjero en el padrón por parte del titular de una vivienda sabiendo que no es realmente su domicilio. Este exceso sancionador, sintomático de una tendencia a la criminalización del inmigrante en situación irregular, lleva a la confusión de la lucha contra la inmigración irregular con la lucha contra el inmigrante irregular, extendiendo esta lucha hasta su ámbito personal, familiar, laboral, social, cultural, etc.

Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) sostiene la Ley evidencia un: *desconocimiento de la realidad del maltrato, que muchas veces no se condena por la falta de pruebas o porque algunas mujeres retiran la denuncia antes del fin del proceso*.

347 Esto conlleva el hecho de que, en la práctica, pese más la infracción administrativa de estar en situación irregular que el delito de violencia de género, lo que ha provocado aún más críticas a la medida. En este sentido, la investigadora y autora de diversos informes sobre violencia de género en Amnistía Internacional, María Naredo, afirmaba en una entrevista que: *me pregunto qué alarma social generaría que a una española que va a denunciar violencia de género el comisario de turno le empezara a investigar si defrauda a Hacienda. Sería impensable, la gente diría que la violencia de género es mucho más importante. Y es mucho más grave defraudar a Hacienda, que es un delito, que estar en situación irregular, que es una mera infracción administrativa*. En: Joana García Grenzner / Redacción Diagonal: "Entrevista // María Naredo, investigadora y activista de Amnistía Internacional". Jueves, 10 de diciembre de 2009. Número 115. *Periódico quinquenal: Diagonal*. Madrid:
http://www.diagonalperiodico.net/Las-sin-papeles-que-denuncien.html

11º) Todas las expulsiones conllevarán la prohibición de entrada en el país por un plazo de hasta cinco años. En el caso de que el extranjero sea considerado una amenaza al orden público y a la seguridad nacional, el plazo máximo de expulsión será de diez años.

En el debate parlamentario sobre la Reforma de la Ley anterior, hubo valoraciones de diversa índole[348]. El Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, había expuesto previamente que en materia de inmigración España tenía dos metas importantes: lograr una inmigración legal y ordenada; y conseguir la integración de los inmigrantes para construir una sociedad rica y plural[349]. En el turno de intervenciones, en primer lugar, por parte del Grupo Parlamentario Mixto, la diputada del BNG, Mª Olaia Fernández Davila, justificó la abstención de su partido por considerar discriminatoria la ampliación del plazo de internamiento[350]. A este respecto, hizo mención a la negativa del Gobierno a las alternativas propuestas por su partido para evitar la ampliación. Sin embargo, la diputada manifestaba también los importantes avances logrados para la protección de los inmigrantes durante el trámite parlamentario de la reforma.

Dentro todavía del turno del Grupo Parlamentario Mixto, el diputado de Coalición Canaria, José Luis Perestelo Rodríguez, cuyo partido votó favorablemente al Proyecto de Ley, valoró el avance en la regulación de la situación de los menores extranjeros no acompañados. Pese a ello, manifestó que se debería haber realizado un esfuerzo mayor para alcanzar la cotutela, ya que: *se trata de menores que necesitan una asistencia*

348 **Para una lectura completa del debate parlamentario, consúltese: Cortes Generales (2009):** *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid.

349 **Acerca de la difusión en prensa de la aprobación de la reforma y su trámite parlamentario, véanse:** Agencias (Madrid): *El Congreso aprueba la reforma que endurece la ley de Extranjería*. 29 de octubre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Congreso/aprueba/reforma/endurece/ley/Extranjeria/elpepuesp/20091029elpepunac_10/Tes ; Agencia EFE y Europa Press (Madrid): *Aprobada la nueva Ley de Extranjería*. 26 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/26/espana/1259241164.html

350 **Fernández Davila, muestra el profundo desacuerdo de su partido con respecto a la medida de** ampliar el plazo máximo de permanencia de los inmigrantes en situación irregular en los Centros de Internamiento de Extranjeros: *No parece razonable que una persona que presuntamente ha cometido un acto delictivo y que está pendiente de extradición pueda verse privada de libertad más de cuarenta días, mientras que en el proyecto de ley las personas extranjeras que únicamente están pendientes de una expulsión de tipo administrativo estén retenidas más de sesenta días*. En: Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 30.

educativa y formativa que no pueden ser asumidas de forma exclusiva por una comunidad autónoma o por una institución pública[351]. Sin embargo, afirmó que su partido valoraba la sensibilidad que se había mostrado en este tema, así como la previsión de un plan plurianual para ayudar a las Comunidades Autónomas a afrontar las necesidades de los menores extranjeros no acompañados.

Como ponente del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, el diputado de IU-ICV, Joan Herrera Torres, se mostró muy crítico con una Ley que a su juicio mantenía el "discurso de la dureza"[352]. Cabe decir que pese a los intereses del gobierno del tripartito en Cataluña, los partidos catalanistas han adoptado posiciones alejadas del Gobierno central en múltiples asuntos de carácter estatal, como es la política migratoria. Herrera lamentó que la reforma diera pasos hacia atrás en cuestiones de gran interés como la ampliación del plazo de internamiento en los CIE; la limitación de la reagrupación familiar; el no reconocimiento del derecho a la educación postobligatoria para todos los inmigrantes; el requisito de tener más cinco años de residencia para poder acceder a las políticas de vivienda; las limitaciones de la asistencia jurídica y gratuita; las llamadas "sanciones de solidaridad" sobre el empadronamiento[353] y la falta de avances significativos en la cuestión del arraigo y del derecho de voto. El diputado de ICV hizo constar que pese a la buena voluntad de los ponentes del Grupo Parlamentario Socialista, Esperança Esteve y Óscar Seco: *si no se ha ido más allá, si se han mantenido las líneas rojas del discurso duro es porque el Gobierno ha dicho que esas líneas rojas no se podían traspasar*[354], lo cual había reducido mucho las posibilidades de sacar adelante una ley que supusiera un verdadero avance. Herrera puso de manifiesto que el PSOE hacía con esta Ley un discurso ambivalen-

351 Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 31.

352 El diputado de ICV manifestó su desencanto ante una reforma que a su entender se centraba más en la dureza que en la integración: *Hoy estamos en un contexto de crisis y en un contexto de crisis en materia de inmigración lo que toca es el discurso sobre la integración. ¿Con qué nos hemos encontrado? Con una ley que habla de un discurso duro sobre la inmigración, exactamente lo contrario de lo que toca en un momento como el actual*. En: Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 31.

353 Éstas son, fundamentalmente, las sanciones que se aplican a los titulares de una vivienda que permitan la inscripción de un extranjero en el padrón sabiendo que no es realmente su domicilio.

354 Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 31.

te: *un discurso que habla de una realidad que luego no puede llevar a la práctica*[355]. Por ello, justificó la enmienda a la totalidad que ICV había presentado ya cuando se dio a conocer el anteproyecto, una enmienda a la totalidad: *que no era solo la enmienda a la totalidad de nuestro grupo, que era la enmienda a la totalidad de las ONG que trabajan en materia de inmigración, de la absoluta mayoría de las ONG que trabajan en materia de inmigración y que hoy nos acompañan*[356], así como la negativa de su partido a apoyar la reforma.

Dentro del mismo Grupo Parlamentario, el diputado de Esquerra Republicana, Joan Tardà i Coma, manifestó la intención de su partido de no apoyar el texto de la Reforma. Tardà realizó una dura crítica en la que recriminó al Gobierno su falta de flexibilidad[357], lo acusó de hacer política pensando en atraer al Partido Popular y valoró el Proyecto presentado por el PSOE como una Ley que: *no hacía honor a un Gobierno socialista*[358].

En nombre del Grupo Parlamentario Vasco, el diputado de EAJ-PNV, Emilio Olabarría Muñoz, manifestó el apoyo de su grupo a la Reforma y destacó el parlamentarismo, la flexibilidad del Gobierno mostrada en los trámites parlamentarios de la Ley, en clara referencia al hecho de que se aceptara aproximadamente un 40% de las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios. Al igual que el diputado de Coalición Canaria, José Luis Perestelo, hizo hincapié en la imposibilidad de las Comunidades Autónomas para hacerse cargo de las necesidades de los menores no acompañados sin el apoyo de la Administración Central y sin una política de distribución equitativa de dichos menores entre las diferentes Comunidades Autónomas[359].

355 Ibídem.

356 Ibídem.

357 El diputado de ERC, realiza en su intervención una serie de preguntas retóricas en las que le recrimina al Gobierno todos aquellos aspectos de la reforma que su grupo rechaza: ¿Cómo pretenden que los republicanos legitimemos que solo puedan reagrupar ascendientes los emigrantes con permisos de larga duración? ¿Cómo pretenden que los republicanos aceptemos la no consagración de la total igualdad de derechos entre autóctonos e inmigrantes en cuanto a la vivienda, educación y sanidad? ¿Cómo pretenden que los republicanos aceptemos la ignominia de prolongar sin más hasta sesenta días el plazo de internamiento de las personas inmigrantes en los centros de internamiento? ¿Cómo vamos a aceptar los republicanos que se nieguen en redondo a modificar el Código Civil, a fin de que las personas no provenientes de las repúblicas sudamericanas no tengan que esperar hasta diez años para solicitar la nacionalidad? ¿Cómo íbamos a aceptar los republicanos que la ley no remi*tiera a modificaciones para que todos los residentes pudieran ejercer el derecho al sufragio en las elecciones municipales?* En: Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 32.

358 Ibídem.

359 En este sentido, Olabarría manifestó que: *es inasumible la situación existente en la actualidad. La*

En representación del Grupo Parlamentario Popular, intervino el diputado del PP, Rafael Hernando Fraile, quien ya después de aprobada la Reforma, la calificó como "parcial y chapucera", lamentando que no se admitiera ninguna de las 73 propuestas del PP y que 30 de las 38 enmiendas aprobadas en el Senado fuesen meras reformas técnicas. El PP y el PSOE habían mantenido grandes discrepancias en cuanto a la política migratoria desde la llegada de los socialistas al Gobierno y muy especialmente desde el proceso extraordinario de regularización realizado en 2005. Como era de esperar, en su intervención en el Congreso, Hernando fue muy crítico con el Proyecto de Reforma presentado por el Gobierno y con la gestión de la inmigración llevada a cabo por el PSOE durante su mandato[360]. En su valoración, censuró la ineficacia de la Reforma para controlar los flujos migratorios[361]; la no prohibición de las regularizaciones masivas[362]; la incapacidad para combatir la inmigración ilegal, que asoció a la

Comunidad Autónoma del País Vasco no puede tener 640 menores no acompañados, la Comunidad canaria no puede tener 1.300 menores no acompañados en sus servicios asistenciales, la Comunidad de Madrid tiene que tener más de 128 y la Comunidad de Valencia tiene que tener más de 100. Esto es manifiestamente injusto y quiero oír que realmente este programa se va a corregir mediante la introducción de elementos objetivos. En: Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 32.

360 El diputado popular comenzó su intervención formulando una serie de preguntas retóricas con las que mostraba su reprobación hacia la propuesta socialista: ¿Servirá acaso la nueva ley para lo que parece que en esta materia eran las prioridades del Gobierno y cuenta, por lo tanto, con los instrumentos para frenar las avalanchas como pretendía el señor Rubalcaba, para que todos los ilegales sean devueltos a su país como quería la vicepresidenta, para que no vengan más trabajadores extranjeros o que la voluntad del último que ha llegado se imponga a la de los que ya están aquí, como declaró el señor Corbacho recientemente? ¿Acaso servirá para favorecer la expulsión a sus países de los extranjeros que mantengan conductas antisociales, como dice el programa electoral del Partido Soci*alista? Señorías, evidentemente no*. En: Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 35.

361 El diputado del PP recriminó al Gobierno que no hubiese tenido en cuenta las enmiendas presentadas por su grupo con el fin de reducir la inmigración irregular: *Desde nuestro grupo hemos presentado 60 enmiendas basadas en la experiencia de un fenómeno que ha sido muy intenso en los últimos años, basado en el Pacto europeo de inmigración, enmiendas encaminadas realmente a modificar el modelo de una inmigración masiva instaurada en los últimos años por el Gobierno socialista en base a la reforma de la ley, que se hizo vía reglamento, y que ha convertido a España, desgraciadamente, en el coladero de la Unión Europea*. En: Ibídem.

362 Siguiendo la referencia del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, Hernando reivindicó la prohibición de las regularizaciones masivas y la adopción del sistema de caso por caso: *Señorías, prohibir las regularizaciones masivas e imponer legalmente, de acuerdo con el pacto europeo, la regularización caso a caso acabaría, a nuestro juicio, con la esperanza de aquellos que creen que llegando ilegalmente, tarde o temprano, serán regularizados*. En: Ibídem.

delincuencia[363], y la exclusión del contrato de integración propuesto por el PP[364].

Por parte del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), el diputado Carles Campuzano i Canadés manifestó que la Ley mejoraba la regulación de la extranjería, por lo que su grupo la apoyaba. Además, hizo hincapié en dos asuntos prioritarios para su partido. En primer lugar, su interés por *acomodar la legislación de extranjería a la realidad del nuevo Estatuto de Autonomía catalán y de otros estatutos de autonomía*[365]. En segundo lugar, la incorporación de un esfuerzo de integración por parte del inmigrante, consistente básicamente en el conocimiento de la lengua y los valores fundamentales de la sociedad de acogida, ya que *es inaceptable que, en términos de integración, en términos de promoción social, en términos de movilidad social, una persona no conozca*

363 En este sentido, Hernando manifestó que: *Nosotros creemos, y tengo que decirlo aquí, que existe una íntima conexión entre la inmigración ilegal y la delincuencia. Por eso, creemos que se ha perdido una oportunidad para combatirla al no aceptar las numerosas enmiendas que hemos presentado, destinadas precisamente a expulsar de España a aquellas personas que no vienen a nuestro país a trabajar o a buscar una oportunidad de desarrollo personal, sino que vienen a nuestro país a delinquir*. Al ser acusado de vincular inmigración a delincuencia por varios diputados desde la tribuna, Hernando quiso matizar su afirmación y acusó al Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, de asociar la inmigración a la inseguridad en su etapa como alcalde de Hospitalet del Llobregat: *Señorías, no me digan que estoy vinculando inmigración a delincuencia. No, estoy vinculando inmigración ilegal, inmigración ilegal. Quien ha vinculado inmigración de todo tipo a delincuencia ha sido el señor Corbacho. Tres meses antes de tomar posesión en el ministerio y cuando era alcalde de Hospitalet afirmaba: Ha cambiado la escuela, los bloques y el espacio público, está cambiando la economía y está creando una realidad nueva que nos hace estar a todos más inseguros y nos hace sentir más inseguros. Yo jamás sería capaz de decir esto de forma generalizada con la inmigración, con todos los inmigrantes, como ha mantenido el señor ministro antes de serlo*. En: Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. Pp. 35-36.

364 Con respecto a contrato de integración, el diputado popular argumentó que su defensa del mismo se basaba en un modelo de integración basado en la equiparación de derechos y obligaciones: U*no de los elementos esenciales, a mi juicio el principal, debería ser el fomento de la integración. El proyecto de ley de forma reiterativa contempla numerosas obligaciones de las distintas administraciones del Estado —la Administración General, las comunidades autónomas, los ayuntamientos y los cabildos— pero, señorías, desgraciadamente no contempla en ningún momento las obligaciones de los inmigrantes que llegan a nuestro país para con el país. Por eso nosotros creemos que era muy importante que se manifestara este compromiso. Por eso nosotros, señorías, entendemos que muchos deberes y pocas obligaciones es lo que contempla el actual proyecto de ley, algo contrario al pacto europeo, que ha insistido precisamente en equilibrar los derechos y las obligaciones de las personas que vienen a nuestro país. Nosotros creemos que el inmigrante tiene que ser también un sujeto activo que busque su integración. A eso es a lo que va dirigido un contrato de integración que pretendíamos y queríamos incorporar como un compromiso no solo del Estado para con el inmigrante, sino también del inmigrante para con el Estado*. En: Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 36.

365 Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 37.

la lengua del país donde vive[366]. El diputado de CiU argumentaba en su intervención que con ello se pretendía dejar atrás las políticas multiculturales *que tan solo abundan en las diferencias, que tan solo condenan a las personas a vivir en su comunidad de origen y que apuestan por comunidades separadas*[367].

Por último, intervino por el Grupo Parlamentario Socialista la diputada Esperança Esteve Ortega, quien comenzó su turno de palabra recordando que el Gobierno había aceptado casi 300 enmiendas de las 732 presentadas, es decir, el 40% aproximadamente. Esteve aprovechó su intervención para resaltar los aspectos positivos de la reforma. Destacó los avances logrados en la protección de las mujeres víctimas de la violencia de género; la lucha contra la trata, la explotación sexual y la explotación laboral; la lucha contra la discriminación y la incorporación de los derechos de asociación, reunión y participación. Rechazó la propuesta popular del contrato de integración por considerarlo asimilacionista. Con respecto a las recriminaciones de los diputados del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, Joan Herrera y Joan Tardà, acerca de la ampliación de 40 a 60 días de periodo de retención en los CIE, se justificó afirmando que: *Los 60 días son importantes, pero estamos diciendo una falacia cuando decimos que todas las personas que van a estar internadas van a estar 60 días, porque no es verdad*[368]. La diputada quiso salir al paso de las críticas recibidas por las carencias de la reforma en cuanto a ciertos derechos y ciertas demandas sociales que finalmente se incluyeron, como el derecho al voto, afirmando que un modelo excesivamente proteccionista no llevaba a la interculturalidad, sino al multiculturalismo y a la separación y que algunas de las demandas que se planteaban no eran asumibles[369].

---

366 Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 38.

367 Ibídem.

368 La diputada socialista continúa argumentando que se han mejorado las garantías jurídicas en los CIE y pide a los diputados Herrera y Tardà que no hagan una lectura pesimista y se fijen en los avances realizados: *Un juez, que garantiza, va a determinar cuánto tiempo es el mínimo necesario, y otro juez va a velar, como garantía jurídica, para que las cosas se hagan de acuerdo a la ley, con la seguridad jurídica de todas las personas, con asistencia social, con asistencia sanitaria, con el derecho a la entrada de las organizaciones sociales. Hemos hecho unos grandes avances, pero ustedes siempre ven el vaso medio vacío y le aseguro que lo lamento, porque seguro que estamos bastante de acuerdo*. En: Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 39.

369 Esteve defendió la posición de los socialistas a este respecto con estas palabras: *Pero hay formas que no nos gustan y se las voy a decir. Consideramos que tanto fomentar un modelo proteccionista, proteccionista,*

Cuando aún estaba en trámite parlamentario, en septiembre de 2009, Amnistía Internacional hizo público un análisis con una serie de recomendaciones sobre el Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de Extranjería[370]. En él, valoraba positivamente la incorporación al ordenamiento jurídico de algunos Tratados Internacionales como el Convenio Europeo de Lucha contra la Trata de Personas; la incorporación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; el reconocimiento de los derechos de huelga, sindicación, reunión y asociación; los progresos en la lucha contra la trata de personas y los avances en la protección de las mujeres en situación irregular víctimas de violencia de género. Sin embargo, Amnistía Internacional también ponía de manifiesto en su análisis algunas de las carencias fundamentales de la Reforma en materia de derechos humanos. Éstas se referían a cuestiones como la ampliación del plazo de internamiento en los CIE de 40 a 60 días; la posibilidad de repatriar a menores, en contra del principio de no devolución y del principio de interés superior del menor, lo que AI entendía como un prevalencia de la condición de inmigrante sobre el reconocimiento de su necesidad de protección especial como menores; las limitaciones a la reagrupación familiar de los ascendientes; el endurecimiento de los requisitos para poder acceder al padrón municipal y la exigencia de estar inscrito en éste para poder acceder a derechos básicos como el derecho a la salud; la exigencia de ser residente de larga duración para poder acceder a las ayudas sobre la vivienda; la limitación del derecho a la educación postobligatoria a los mayores en situación de irregularidad y el endurecimiento del régimen sancionador, al que AI consideraba más restrictivo que la legislación vigente.

Algunas de las novedades de la Reforma, en especial la medida de ampliar el plazo máximo estancia en los CIE mientras se tramita la orden judicial de expulsión, provocaron mucha polémica, dentro y fuera del Congreso. De hecho, mientras se tramitaba la Ley, numerosos miembros de unas sesenta asociaciones y ONG[371] se manifestaron a

proteccionista, que solo ve a una parte de la sociedad —y pienso que usted debe ver a un grupo reducido de personas y se lo respeto—, ¿sabe a lo que lleva? Al multiculturalismo, queriendo pensar en un modelo intercultural. Lo creo así y así se lo quiero señalar. Hay demandas que son inasumibles. No es uno más progresista por decir que mañana el derecho a voto para todos. ¿Sabe qué estamos haciendo, que hoy va también en el plenario? Firmando convenios. Desde Exteriores se está haciendo un esfuerzo importante para conseguir que 800.000 personas puedan votar en las próximas elecciones municipales. En: Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid. Op. Cit. Pp. 39-40.

370 Amnistía Internacional (2009): *Análisis y recomendaciones al Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Legislación de Extranjería*. Amnistía Internacional – Sección Española. Septiembre de 2009. Madrid.

371 En este sentido, el portavoz de la ONG *SOS Racismo* en Madrid, Javier Ramírez, valoró la ampliación del periodo de internamiento en los CIE como *lamentable* y declaró que la Ley: *mantiene la*

las puertas del Congreso y entregaron una carta abierta a los diputados rechazando la medida, que calificaban de "injusta e inhumana".

En su Exposición de Motivos, la Ley habla de la adecuación de la normativa a la nueva realidad migratoria[372] como uno de sus objetivos prioritarios. De conformidad con este criterio, el tema central debería haber sido el reto de la integración de los inmigrantes. Pero la reforma se vuelca más en el control de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración irregular, perdiéndose así la oportunidad de dar una solución satisfactoria al reto de la convivencia entre personas con diferentes orígenes geográficos y culturales.

Ya con la Ley de Extranjería 4/2000 se intentó elaborar infructuosamente un Pacto de Estado y tras nueve años de controversias y confrontación en torno a la cuestión migratoria, no se puede decir que la última Reforma, la Ley Orgánica 2/2009 cuente con un verdadero consenso político y social. Después de analizar el debate parlamentario y los resultados de la votación de la nueva norma, vemos cómo no existe un acuerdo político. La respuesta de los agentes sociales, con protestas y manifestaciones por parte de sindicatos, ONG y asociaciones de diversa índole, también muestra con claridad el descontento generado por cuestiones como la ampliación del plazo de permanencia en los CIE, las limitaciones a la reagrupación familiar, la ampliación de las sanciones a la inmigración irregular y la ausencia de una apuesta decidida por equiparar los derechos del conjunto de población inmigrante a los de la población autóctona.

---

falta de regulación de estos centros y la total falta de tutela judicial efectiva, por lo que no se puede aceptar que se amplíe el internamiento. En: Agencia Servimedia (Madrid). *SOS Racismo sobre la Ley de Extranjería: «Positivo no hay nada»*. 20 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/20/solidaridad/1258704759.html

372 En un artículo para el diario El País, Xavier Rius, autor de *El libro de la inmigración en España*, realiza la siguiente valoración: *El Gobierno dice que la Ley responde a la nueva situación del fenómeno migratorio, tras su fuerte crecimiento. Pero hay que decir que lo sustancial de la gestión del mismo no estará en la Ley sino en el Reglamento y, sobre todo, en su aplicación. De entrada, el Gobierno, ante la situación de desempleo restringió acertadamente hace unos meses los catálogos de empleos de difícil cobertura. Ciertamente, el incremento del número de extranjeros en España se ha frenado, pero no son ciertas valoraciones como las hechas tras la publicación de la última estimación del INE, que dicen que hay en España 17.000 extranjeros menos que en junio, si no se aclara que unos 25.000 extranjeros han obtenido la nacionalidad española en ese periodo. Pero el mayor reto actual, disminuya o no el número de extranjeros, no es sólo si se facilitará el arraigo a los más de 700.000 irregulares -ésta es la primera reforma que no va acompañada de un proceso de regularización- sino, también, cómo se tratará a los que pierdan el empleo. Si no se flexibiliza en el Reglamento la renovación de los permisos a los desocupados, cientos de miles caerán en la irregularidad, y cuando obtengan un empleo no podrán acceder al mismo al carecer de permiso de trabajo*. Rius, Xavier (Madrid): *Inmigración, la ley y su gestión*. 29 de octubre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Inmigracion/ley/gestion/elpepiopi/20091029elpepiopi_5/Tes

A su vez, para que ésta fuese una reforma con vocación de permanencia y estabilidad, debería haber asegurado los derechos humanos de todas las personas migrantes. Sin embargo, la reforma no ha servido para ello ni era su objetivo, a pesar de que sus carencias fueron señaladas por entidades bien solventes como son la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española, el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo de Estado.

El 21 de octubre de 2010, un mes después de la Huelga General del 29 de septiembre, se produce un relevo en el Ministerio de Trabajo e Inmigración. El Ministro Corbacho deja el Gobierno y pasa a reforzar las listas del PSC de cara a las elecciones autonómicas al Parlamento de Cataluña del 28 de noviembre de 2010, ganadas por CiU y en las que el PSC obtuvo 28 escaños, es decir, 9 menos que en los comicios de 2006, en los que el socialista catalán José Montilla se había alzado con la Presidencia, tras el pacto del PSC con ERC y ICV-EUiA, conocido como el Gobierno del Tripartito catalán. El Ministro entrante, Valeriano Gómez, que había sido asesor ejecutivo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 1988 a 1994 con el Gobierno socialista de Felipe González, responde al perfil de un economista especializado en el campo laboral, miembro de la UGT, defensor del diálogo social y contrario a la reforma laboral aprobada por el Gobierno el 9 de septiembre de 2010.

En abril de 2011, poco antes de llegar a su fin la presente investigación, es aprobado por el Gobierno socialista, mediante Real Decreto, el nuevo Reglamento de la reforma[373]. El cambio de rumbo en la política de extranjería del PSOE queda de manifiesto en un texto que pone el control de los flujos migratorios por encima de la integración de los inmigrantes. Las novedades más fundamentales se centran en la vinculación de la residencia a la actividad económica y laboral, lo que supone que numerosos inmigrantes puedan quedar en situación de irregularidad sobrevenida en el caso de perder su trabajo o atravesar por una situación económica delicada que no les permita demostrar ingresos en el momento de tramitar la renovación de su permiso. En el campo de los derechos, la principal novedad es que no se procederá al expediente de expulsión contra aquellas personas en situación irregular que denuncien ser víctimas de violencia de género. Esto corrige la norma establecida en la Ley

373 Ministerio de la Presidencia (2011): *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009*. BOE Nº 103 de sábado 30 de abril de 2011, Sec. I. Pág. 43821.

Orgánica de Extranjería 2/2009, que condicionaba la exención de la orden de expulsión al resultado del proceso judicial de la denuncia, lo cual fue objeto de numerosas críticas de ONG por considerar que muchas personas no denunciarían por miedo a la expulsión[374].

Diversas asociaciones como *SOS Racismo*, la red *Por el Derecho a Tener Derechos* o la *Federación Estatal de Asociaciones Vecinales de Madrid*[375], así como por parte de diversos representantes de la judicatura y de la diplomacia latinoamericana en Madrid[376], han mostrado su desacuerdo con respecto a otras cuestiones como la necesidad de demostrar continuidad en los ingresos para la reunificación familiar. También se han posicionado en contra de la elaboración de informes por parte de las Comunidades Autónomas, que se remitirían a la Administración Central con objeto de valorarlas a la hora de tomar una decisión sobre las renovaciones de los permisos de residencia. Asimismo, han criticado la posibilidad de denegar el permiso de residencia por pesar sobre el inmigrante un informe policial desfavorable y han lamentado que el Reglamento no regule el funcionamiento de los CIE, que se ha postergado para otra norma específica que futura que actualmente se encuentra en proceso de elaboración por parte del Ministerio del Interior.

Dentro de este terreno, diversas organizaciones y consulados han criticado la práctica de redadas policiales en las que se pide la documentación por el color de la piel. En este sentido, el 17 de marzo de 2011, en el contexto de la presentación del informe: *La situación social de los inmigrantes acompañados por Cáritas*[377], correspondiente al año 2010, el Secretario General de Cáritas en España, Sebastián Mora, y la directora del Área de Desarrollo Social e Institucional, Ana Abril, denunciaron el aumento de los controles de identificación en lugares públicos y en centros de Cáritas.

374 Sobre ello, consúltese: Sanmartín, Olga R. (Madrid). *El Gobierno finalmente no abrirá orden de expulsión a las 'sin papeles' maltratadas.* 14 de abril de 2011. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/14/espana/1302789387.html

375 Para más información, consultar en: Parrado, Ana (Madrid). *80 organizaciones rechazan el reglamento de Extranjería por ser 'discriminatorio'*. 15 de abril de 2011. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/15/espana/1302870622.html

376 Cuando el Reglamento se encontraba aún en fase de borrador, ya se hicieron notar las primeras críticas desde Latinoamérica, iniciadas por el consejero de la Embajada de Ecuador en Madrid, Leopoldo Rovayo. En: Ximénez de Sandoval, Pablo (Madrid). *La nueva ley española de extranjería recibe las críticas de Latinoamérica*. 15 de marzo de 2011. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/nueva/ley/espanola/extranjeria/recibe/criticas/Latinoamerica/elpepuint/20110315elpepuint_32/Tes

377 Observatorio de la Realidad Social de Cáritas Española (2011): *La Situación Social de los Inmigrantes*
acompañados por Cáritas. Informe del año 2010. Cáritas Española. Madrid.

Esto fue recogido por los medios[378], alcanzando una gran repercusión. El Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Ministerio del Interior, con Valeriano Gómez y Alfredo Pérez Rubalcaba a la cabeza respectivamente, se vieron obligados a salir al paso con respecto a estas acusaciones y negaron que hubiese un incremento de los controles policiales a extranjeros[379].

378 Sobre ello, véanse: Junquera, Natalia y Ceberio, Mónica (Madrid). *Cáritas denuncia el aumento de controles policiales a inmigrantes en sus centros e inmediaciones*. 17 de marzo de 2011. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/Caritas/denuncia/aumento/controles/policiales/inmigrantes/centros/inmediaciones/elpepuesp/20110317elpepunac_24/Tes y Europa Press (Madrid). *Cáritas denuncia el aumento de redadas de inmigrantes en sus instalaciones*. 17 de marzo de 2011. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/17/espana/1300371766.html

379 Todo ello viene recogido en: Agencia EFE (Madrid). *El Gobierno afirma que 'es falso que se hagan redadas ilegales' a inmigrantes*. 23 de marzo de 2011. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/23/espana/1300907007.html, así como en Agencia EFE (Madrid). *Valeriano Gómez dice que 'es totalmente falso que se hagan redadas ilegales'*. 23 de marzo de 2011. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/23/solidaridad/1300874270.html

CAPÍTULO 3

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INMIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD CULTURAL EN ESPAÑA

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN Y DE DIVERSIDAD CULTURAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Las políticas de inmigración desarrolladas en los últimos años en Europa han respondido desde su inicio a intereses diversos, principalmente en función de los Estados que las han impulsado y de la coyuntura del momento. Observando con perspectiva, se constata que las políticas europeas de inmigración han pasado por diversas etapas. Hasta los años 70, los Estados que necesitaban inmigrantes hacían políticas proclives a ella, tratando de favorecer la llegada de la mano de obra que precisaban[380]. Sin embargo, tras la crisis económica de 1973, los países que hasta ese momento habían favorecido la inmigración laboral cambiaron su planteamiento y trataron de frenarla con leyes restrictivas que dificultaban enormemente la entrada regular de trabajadores.

La manera más común de hacerlo ha sido siempre la exigencia al inmigrante laboral de una oferta previa de trabajo en su país de origen para poder obtener un visado de entrada y un permiso de residencia en el país de destino. Oferta de trabajo que antes debe pasar por el filtro del sistema de preferencia nacional, según el cual las ofertas han de corresponder a sectores donde no se cubren los puestos vacantes con trabajadores nacionales. Todo ello suele verse dificultado además por enormes trabas burocráticas que complican tanto la realización de ofertas de trabajo en los países de origen como las opciones de entrada legal.

De este modo, las posibilidades de contratación y entrada legal de los inmigrantes laborales son verdaderamente reducidas, lo que en muchos casos les deja la vía irregular como única opción factible de entrada, con la consiguiente situación de vulnerabilidad para ellos. En este contexto, se ha ido creando un clima social de rechazo hacia la entrada de inmigrantes, alimentado por políticas restrictivas que, sin llegar a reducir significativamente el número de entradas, lo que han conseguido es abocar muchas de ellas a la irregularidad.

Por otro lado, hasta hace muy poco siempre se pensó en las migraciones como algo temporal, es decir, los inmigrantes venían durante un tiempo para después volver a

380 Es el caso de Alemania, Francia o Inglaterra. Para una lectura más reposada sobre las políticas de inmigración en Europa desde la segunda mitad del S. XX, véase: Lacomba, Josep (2008): *Historia de las migraciones internacionales*. Catarata. Madrid. Op. Cit. Pp. 43-66.

su país de origen. Desde esta perspectiva, no se creyeron necesarias las políticas sociales de integración. El inicio de estas políticas varía en función del país. Desde los años 70 en los más pioneros como Holanda, hasta mediados de los 90 en el caso de países, como España, que no han sido tradicionalmente receptores de inmigración. Las políticas de integración más desarrolladas se centran especialmente en tres aspectos: el aprendizaje de la lengua, la orientación sobre el entorno social y la formación y orientación para el empleo.

La UE se encuentra actualmente elaborando una política migratoria común. Desde el Tratado de Ámsterdam en 1999, la Unión comienza a tomar una verdadera conciencia de la dimensión y las implicaciones que las migraciones protagonizan dentro de su territorio y viene intentando definir una política y una normativa legal comunitaria en materia de inmigración y asilo[381]. Sin embargo, en Europa existen países con contextos migratorios muy diferentes. Hay países, como algunos del Este, que son emisores de inmigración; hay otros que son receptores de inmigración no cualificada; los hay receptores de inmigración altamente cualificada, como Reino Unido; también hay países donde la mayor tasa de inmigrantes es por reagrupación familiar e incluso hay países que tienen más inmigrantes en régimen de asilo que inmigrantes laborales. De este modo, la disparidad de los contextos y los intereses particulares de los Estados miembros ha dificultado enormemente las negociaciones desde el primer momento.

En este sentido, los programas periódicos de Tampere (1999-2004); La Haya (2004-2009) y actualmente Estocolmo (2010-2014), tratan de definir las directrices de la política común que necesita la Unión Europea. El que más encaja con nuestro periodo de estudio y, por tanto, se analiza con mayor profundidad, es el Programa de La Haya. Sin embargo, para un análisis completo de la política común europea en materia de migraciones, es importante contar también con la referencia del Programa de Tampere, que es el que inicia esta gran empresa común y sienta las bases que después se consolidarán y desarrollarán en La Haya, y también es preciso incluir las principales

381 Sobre los criterios para una política europea de inmigración, González Enríquez y Sorroza Blanco analizan en un ilustrativo artículo los avances realizados en los últimos años. Entre ellos, destacan los esfuerzos por diseñar una gestión positiva de la inmigración y las medidas encaminadas a aminorar los flujos de inmigración irregular. Sin embargo, afirman que todavía falta mucho para llegar a una auténtica política de inmigración común europea, cuestión que plantean como uno de los grandes desafíos para la Presidencia española de la Unión Europea en 2010. González Enríquez y Sorroza Blanco (2009): ¿Hacia una verdadera política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010. Real Instituto Elcano. Área: Demografía, Población y Migraciones. Documento de Trabajo 57/2009. Madrid. Op. Cit.

líneas de trabajo que desde el Programa de La Haya se disponen para su sucesor, el Programa de Estocolmo, que debe y deberá continuar profundizando en los trabajos realizados para definir una política migratoria común europea integral.

1.1. PROGRAMA DE TAMPERE (1999-2004)

El Programa de Tampere nace en el seno del Consejo de Tampere de 1999, tras la Presidencia de turno del Consejo Europeo alemana y dentro de la Presidencia finlandesa, desempeñada por el socialdemócrata Paavo Lipponen[382]. En el marco europeo, tras la integración económica inicial y los posteriores avances en los ámbitos social, medioambiental y político, el siguiente objetivo esencial en 1999 era configurar progresivamente en Europa un espacio de libertad, seguridad y justicia. En Tampere se plantea la política de inmigración común en torno a tres elementos: la colaboración con los países de origen y de tránsito, con el objeto de darle a los movimientos migratorios un enfoque global; el reconocimiento de un trato justo a los extranjeros no comunitarios que se encuentran en situación regular y pretender equiparar sus derechos con los de los ciudadanos de la Unión y una gestión eficaz de los flujos migratorios a lo largo de todas sus fases[383].

El Programa se concibe para llevar a cabo este objetivo, que a partir de ese momento pasa a ocupar un lugar prioritario en la agenda política de la Unión Europea. Desde el inicio, se incluyen en él retos muy ambiciosos, así como orientaciones políticas y objetivos concretos ordenados en un calendario de acción. A su vez, se elabora a petición del Consejo Europeo un marcador semestral para supervisar los progresos correspondientes a cada semestre[384]. En la estrategia política definida en 1999 por los jefes de Estado y de gobierno de los países de la Unión Europea para el Programa de Tampere, se plantean cuatro objetivos prioritarios:

---

382 Durante este periodo se continúa profundizando en el proceso de renovación europea ya impulsada previamente por el canciller alemán y predecesor de Paavo Lipponen en la Presidencia de turno del Consejo Europeo, el también socialdemócrata Gerhard Schröder, quien se apoyó en el eje franco-alemán para potenciar un proceso de integración económica con una importante dimensión social. Dentro de este planteamiento, se situará la iniciativa concretada en el Congreso Europeo de Tampere de crear un Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, desarrollado en el Programa de Tampere (1999-2004) y en los posteriores programas plurianuales.

383 Molina Martín, Amparo M. (2009): *La política comunitaria de inmigración económica*. En: Molina Navarrete, Cristóbal, Pérez Sola, Nicolás y Esteban de la Rosa, Gloria*: Inmigración e integración de los extranjeros en España*. Difusión Jurídica. Madrid. Pp. 179-247.

384 A partir del Consejo Europeo de Tampere, la Comisión presenta una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo llamada: *Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea*.

1) Garantizar en la práctica la libre circulación de las personas.

2) Asegurar la seguridad de los ciudadanos.

3) Facilitar el acceso a la justicia.

4) Desarrollar el principio del reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y permitir que éstas sean aplicables en todo el territorio de la Unión Europea.

El Programa aborda temas concretos como la integración de los inmigrantes, la acogida de los refugiados o la libre circulación de los ciudadanos y de sus familiares en el interior de la Unión Europea desde una perspectiva de equilibrio y complementariedad entre los tres principios centrales: libertad, seguridad y justicia. Todo ello, bajo el prisma del respeto a los derechos de las personas, en consonancia con lo cual, a finales de 2000, se proclama la Carta de Derechos Fundamentales[385], en la que se recogen Derechos Humanos como el derecho a la dignidad humana, a la igualdad ante la ley, a la igualdad entre hombres y mujeres, a la no discriminación, a la libertad de expresión y de información, a la libertad de reunión y asociación, a la educación o el derecho a la protección social.

1.1.1. Balance del Programa de Tampere (1999-2004)

Al término del Programa de Tampere, se hace una valoración global de las aportaciones y los logros realizados con una valoración general bastante positiva y el compromiso de continuar consolidando la línea de trabajo iniciada, profundizar en ella y establecer más prioridades para el futuro. En la Comunicación: *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del Programa de Tampere y futuras orientaciones*[386], la Comisión Europea da cuenta de los logros conseguidos en su transcurso, que el Programa

385 La versión originaria de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000. Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea (2000): *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. DOUE 2000/C 364/01. La versión actual de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se estableció en Estrasburgo en 2007, previamente a la aprobación del Tratado de Lisboa. Cuando éste fue firmado, la Carta se convirtió en vinculante para todos los estados de la Unión Europea, a excepción de Polonia y Reino Unido. Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea (2007): *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*. DOUE C 303, de 14 de diciembre de 2007. Estrasburgo. P. 1.

386 Comisión Europea (2004): *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2004) 401 final. Bruselas, 2 de junio de 2004.

de la Haya (2005-2009) heredará y tendrá la misión de consolidar. Son destacados los éxitos obtenidos en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior, que se califican como "innegables y tangibles". También se resaltan en estos campos las buenas impresiones mostradas por la opinión pública en los sondeos realizados, en los que un gran porcentaje de ciudadanos se manifestaba favorable a la cooperación y la acción común a nivel europeo y mantenía altas expectativas con respecto a la actuación de la Unión Europea en el área de la seguridad[387].

La Comisión resalta también la importancia de las dimensiones de Justicia y Asuntos de Interior, que a lo largo del Programa de Tampere se van consolidando como políticas prioritarias de la Unión Europea. Muestra de ello es la gran cantidad de trabajos elaborados por las instituciones de la Unión y la regularidad con la que el Consejo Europeo analiza los avances realizados. Destaca además la introducción del concepto de "ciudadanía europea"[388], que tiene como fundamento esencial la consumación del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Existen ciertas prioridades específicas que fueron definidas por el Consejo Europeo en el marco general del Programa de Tampere como respuesta a determinados acontecimientos graves e inesperados. En este sentido, la Comisión se defiende de las críticas recibidas por parte de algunos medios de comunicación en los trágicos hechos del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, que provocaron ciertas dudas sobre el carácter de los progresos en el área de seguridad, a lo que responde que: *la construcción europea se basa en una concepción rigurosa de la protección de los derechos fundamentales y la Comisión siempre ha procurado garantizar escrupulosamente el equilibrio entre los aspectos relacionados con la libertad, la seguridad o la justicia. Además, para que las libertades puedan ejercerse plenamente, la Unión debe garantizar un alto grado de seguridad*[389].

387 En el momento de redacción de la Comunicación, el Eurobarómetro de diciembre de 2003 confirmaba, en la línea de los Eurobarómetros anteriores, que los ciudadanos europeos eran favorables a una política común de asilo e inmigración.

388 Este concepto se introduce en la Comunicación de la Comisión Europea sobre nuevas perspectivas financieras: Comisión Europea (2004): *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2004) 101 final. Bruselas, 10 de febrero de 2004.

389 Comisión Europea (2004): *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2004) 401 final. Bruselas, 2 de junio de 2004. Op. Cit. P. 4.

El cumplimiento de determinados compromisos políticos de manera eficaz, rápida y transparente, se vio obstaculizado por las obligaciones derivadas del proceso de toma de decisiones y el contexto institucional. Según reconoce la Comisión: *a pesar del voluntarismo que trasluce en las conclusiones de Tampere, todavía no ha sido posible lograr un acuerdo a escala europea para la aprobación de algunas medidas delicadas que corresponden a políticas inextricablemente arraigadas en el ámbito de la soberanía nacional*[390].

En sentido global, la Comisión realiza en su Comunicación un balance positivo del Programa de Tampere, estimando que los logros alcanzados son coherentes con los objetivos propuestos, si bien el nivel de ambición inicial se vio un tanto limitado por las complicaciones institucionales y por un insuficiente consenso político, por lo que los progresos tuvieron que realizarse pausadamente y paso a paso. La Comisión resalta también el establecimiento de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como una prioridad estratégica a la que también contribuyeron transversalmente otras políticas de la Unión Europea.

El sindicato UGT-España publica en 2004 un documento en el que hace balance de los resultados del Programa de Tampere. En primer lugar, reconoce los progresos logrados a lo largo del periodo. Dentro de ellos, destaca la comunitarización de la política de inmigración y asilo como el avance más notable. En el aspecto negativo, señala la regresión producida en las normativas de extranjería de los países europeos y su influencia en la igualdad de trato para los nacionales procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea[391]. Sin embargo, tras hacer una síntesis de los compromisos marcados en los sucesivos Consejos Europeos[392], concluye que pese a la voluntad política y al

390 Cabe mencionar las complicaciones jurídicas e institucionales de los Tratados en el periodo de Tampere, en los que la norma era en gran medida la unanimidad en el Consejo. Posteriormente, se cambia al voto por mayoría cualificada, lo que posibilita que los trabajos de la Conferencia Intergubernamental se lleven a cabo con una mayor rapidez. Por otra parte, los Estados miembros se muestran en ocasiones reticentes a comprometerse para cooperar en el nuevo marco europeo, sobre todo en aquellos aspectos que afectan a sus intereses más directos.

391 En este sentido, en el documento se afirma que: *Para UGT, el avance más significativo ha sido la comunitarización de la política de inmigración y asilo. Sin embargo, no podemos dejar de lamentar que dicha comunitarización se haya producido efectivamente en un periodo marcado por una clara regresión en los marcos jurídicos reguladores de los regímenes de extranjería en diversos países europeos, regresión que ha incidido de forma muy negativa en uno de los principios sobre los que se basaba esta comunitarización: la igualdad de trato para los nacionales de terceros países*. Unión General de Trabajadores (UGT-España) (2004): *Balance de los resultados de Tampere. Propuestas para el segundo programa*. Departamento de Migraciones Confederal. Madrid. P. 1.

392 UGT-España hace un interesante recorrido por los diversos Consejos Europeos y destaca algunos de sus compromisos en materia de migraciones. Así, en el Consejo Europeo de Tampere (1999) se acordó trabajar en la concesión de un trato justo a los extranjeros residentes en la Unión Europea en situación regular y equipararlos a los ciudadanos comunitarios en derechos, libertades y obligaciones. En el Con-

deseo de favorecer la integración de los extranjeros residentes en situación regular en las mismas condiciones que los nacionales de países de la Unión, los resultados no responden a las expectativas de los objetivos planteados. Esta crítica hace referencia especial a la Directiva sobre la Reagrupación Familiar[393], de la que se lamentan los recortes con respecto a la propuesta inicial en lo relativo a la integración de los inmigrantes[394], y a la Directiva sobre el Estatuto de los Nacionales de Terceros Países de Larga Duración[395], en la que igualmente se echa en falta una mayor voluntad por parte de los Estados de favorecer la integración de los inmigrantes residentes de larga duración dentro de su propio territorio nacional y en el ámbito comunitario[396].

---

sejo Europeo de Lisboa (2000) la UE programó la Agenda de Lisboa, una estrategia general de crecimiento para los diez años siguientes en la que se hacía hincapié en las políticas contra la discriminación. En el Consejo Europeo de Copenhague (2002) se puso la atención en el alto riesgo de exclusión social y de pobreza que corrían algunas personas inmigrantes y se exhortó a los Estados miembros a contemplar la situación de las minorías étnicas y las personas inmigrantes en sus políticas de inclusión social. Por su parte, en la Estrategia Europea de Empleo (2003) la UE volvió a incidir en la conveniencia de que los Estados miembros adoptasen medidas para favorecer la integración de los grupos desfavorecidos. Unión General de Trabajadores (UGT-España) (2004): *Balance de los resultados de Tampere. Propuestas para el segundo programa*. Departamento de Migraciones Confederal. Madrid. Pp. 2.

393 Consejo Europeo (2003): *Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar*. DOUE L 251 de 3 de octubre de 2003.

394 Dentro de esta Directiva, los aspectos más controvertidos son: la opción que se da a los Estados de rechazar la reagrupación familiar de los menores de más de 12 años no acompañados en el caso de no cumplir con los requisitos de integración establecidos por el Estado miembro en cuestión dentro de su legislación nacional, lo cual contraviene los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño; la posibilidad de que los Estados requieran a los nacionales de terceros países medidas de integración adicionales, que no se determinan en la propia Directiva, de conformidad con sus legislaciones nacionales. A juicio de UGT-España carece de sentido exigir medidas adicionales de integración al ser la propia reagrupación familiar un aspecto directamente relacionado con la buena integración en el país de acogida; en tercer lugar, se critica que los plazos establecidos se han reducido o ampliado en relación con la propuesta inicial en perjuicio del reagrupante y del reagrupado. Unión General de Trabajadores (UGT-España) (2004): *Balance de los resultados de Tampere. Propuestas para el segundo programa*. Departamento de Migraciones Confederal. Madrid. Op. Cit. Pp. 3-4.

395 Consejo Europeo (2003): *Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*. DOUE L 16 de 23 de enero de 2004.

396 Con respecto a la Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, las críticas de UGT-España se centran en: la vía libre que se da a los Estados para que exijan el cumplimiento de unas medidas de integración no determinadas en la Directiva y abiertas a la propia discrecionalidad de la normativa nacional de los Estados; el hecho de que la validez del documento que acredita el Estatuto de residente de larga duración sea de 5 años, en lugar del plazo de 10 años que recogía la propuesta inicial, y las numerosas excepciones y restricciones que se han añadido a la propuesta inicial en lo referido a la igualdad de trato y a la equiparación de derechos con respecto a los nacionales comunitarios, aspecto que queda sustancialmente reducido con respecto a la primera propuesta de la Directiva. Unión General de Trabajadores (UGT-España) (2004): *Balance de los resultados de Tampere. Propuestas para el segundo programa*. Departamento de Migraciones Confederal. Madrid. Op. Cit. Pp. 4-6.

1.2. PROGRAMA DE LA HAYA (2005-2009)

El Programa de La Haya (2005-2009), segundo Programa Plurianual, continúa y consolida los esfuerzos realizados en el transcurso del Programa de Tampere para una política migratoria común.

A lo largo del periodo de Tampere, como se ha dicho anteriormente, se sientan las bases para una política común de asilo e inmigración, se prepara la armonización de los controles fronterizos, se mejora la cooperación policial y se avanzan en gran medida los trabajos preliminares para la cooperación judicial sobre la base del principio del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y de sentencias. En principio, el Programa de La Haya nace para consolidar la experiencia de política migratoria del quinquenio anterior, pero hay que recordar las especiales circunstancias en las que se elaboró y el hecho de que ocupaba la Presidencia de turno del Consejo Europeo Jan Peter Balkenende[397], miembro del partido llamado Democristiano de Países Bajos, partidario de endurecer la legislación sobre inmigración y asilo.

En el momento de adopción del Programa, la referencia de los atentados terroristas de 2001 en Nueva York y de Madrid en 2004 estaba muy presente e influyó para que el Consejo considerase que *la seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros reviste actualmente mayor urgencia*. En este sentido, el Consejo afirmaba que: *los ciudadanos de Europa tienen la legítima expectativa de que la Unión Europea, al tiempo que garantiza el respeto de las libertades y derechos fundamentales, adopte una actitud común más eficaz ante los problemas transfronterizos como la migración ilegal[398], la trata y la introducción clandestina de seres humanos, el terrorismo y la delincuencia organizada, así como respecto a su prevención*. Se entiende de esta manera el hincapié realizado en el control de los flujos migratorios durante la elaboración y el desarrollo del Programa. Para la construcción del Programa de la Haya se tuvieron además especialmente en

397 El Primer Ministro de los Países Bajos, Jan Peter Balkenende, alcanzó el poder en 2002 formando un Gobierno tripartito en el que estaba incluido el partido xenófobo y antisistema de Pim Fortuyn, quien había sido asesinado poco antes de las elecciones y había experimentado un fulgurante ascenso político, que llevó a su lista a ser la segunda más votada, tras la de Balkenende. El proyecto del Gobierno de coalición formado por el líder democristiano consistía en un planteamiento económico liberal, una política de austeridad y control del gasto público en materia social, la lucha contra la criminalidad y la delincuencia y un endurecimiento de la legislación en materia de inmigración y asilo que llegaba incluso a la exigencia de acreditar un determinado nivel de conocimiento de la lengua neerlandesa para acceder a los servicios sociales y al mercado laboral en las mismas condiciones que la población nacional.

398 Es significativo que la migración ilegal encabece una lista de problemas de seguridad en la que también están presentes el terrorismo o la delincuencia organizada. También lo es el hecho de que el grueso de la política migratoria de la Unión Europea esté contenido dentro del área de Seguridad.

cuenta la evaluación de la Comisión[399] y la Recomendación adoptada por el Parlamento Europeo[400], en la que se pasa a la votación por mayoría cualificada y a la codecisión, tal como recoge el apartado 2 del artículo 67 de TCE.

El Programa de La Haya se concibe formalmente en el seno del Consejo Europeo con el objeto de mejorar la capacidad común de la Unión Europea y de sus Estados miembros para salvaguardar los derechos fundamentales, las garantías procesales mínimas y el acceso a la justicia; proporcionar la protección a quienes la necesiten de acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados y otros tratados internacionales. También para regular los flujos migratorios y controlar las fronteras exteriores de la Unión; luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza y reprimir la amenaza del terrorismo; aprovechar el potencial de Europol y Eurojust; continuar con el establecimiento del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y certificados en materia civil y penal y salvar los impedimentos legales y judiciales en los litigios en asuntos civiles y familiares con consecuencias transfronterizas. Para el logro de estos objetivos, el Consejo considera prioritario desarrollar un sistema común de asilo, mejorar el acceso a los tribunales, así como la cooperación policial y judicial en la práctica, coordinar y aproximar las legislaciones y desarrollar políticas comunes.

1.2.1. Prioridades del Programa de La Haya

En el marco del Programa de La Haya, el Consejo insta a la Comisión a presentarle en 2005 un Plan de Acción que transponga los objetivos y prioridades del Programa en acciones concretas. De este modo, la Comisión elabora y presenta la Comunicación: *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*[401]. En ella, la Comisión plantea diez prioridades en dicho

399 Contenida en la citada Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo en la que ésta hace balance del Programa de Tampere: Comisión Europea (2004): *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2004) 401 final. Bruselas, 2 de junio de 2004. Op. Cit.

400 Parlamento Europeo (2004): *Futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia*. Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo y al Consejo Europeo sobre el futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia y sobre las condiciones para reforzar la legitimidad y la eficacia del mismo. 12 de octubre de 2004. P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

401 Comisión Europea (2005): *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2005) 184 final. Bruselas, 10 de mayo de 2005.

ámbito que se plasman luego en acciones concretas, incluido un calendario para la adopción y ejecución de las mismas. Éstas son las diez prioridades que plantea:

1. Derechos fundamentales y ciudadanía: crear políticas de gran alcance.

Se establece como objetivo garantizar el desarrollo de las políticas que controlen y fomenten el respeto a los derechos fundamentales "para todo el mundo" y que "enriquezcan el concepto de ciudadanía". En este sentido, se convierte el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia en la Agencia de Derechos Fundamentales. Se presta también una atención especial a los derechos del menor[402] y a la violencia contra la mujer, así como la lucha contra la discriminación y la protección de los datos personales. A su vez, se defiende la mejora de los derechos de la ciudadanía europea: libre circulación, sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo, creación de un Programa sobre Derechos Fundamentales y Justicia y elaboración de informes de evaluación sobre la aplicación comunitaria de las directivas de libre circulación y residencia.

2. Lucha contra el terrorismo: trabajar en pos de una respuesta global.

Se concibe como una respuesta integrada y coherente, incidiendo en la prevención y en el intercambio de información. La Comisión señala como algo esencial la cooperación exterior eficaz, esto es, la colaboración con terceros países. Así, se proponen medidas para reforzar la cooperación entre las fuerzas de seguridad de los Estados miembros, la protección de las infraestructuras básicas, la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo y la ayuda a las víctimas.

3. Un espacio común de asilo: establecer un procedimiento armonizado y eficaz que respete los valores y la tradición humanitaria de la Unión.

El establecimiento de un sistema europeo común de asilo[403] se fundamenta en la eficacia de un procedimiento armonizado, un estatuto uniforme para los refugiados, que respete la tradición humanitaria y el cumplimiento de las obligaciones internacionales de la Unión. Todo ello con el apoyo del Fondo Europeo para los Refugiados.

402 En este sentido, la Constitución Europea ya incluía de forma expresa entre los objetivos de la Unión Europea: "el fomento y la protección de los derechos del niño".

403 Más en concreto, se programa poder implantar un procedimiento común y un estatuto uniforme para las personas a las que se conceda el asilo o la protección subsidiaria antes de 2010.

4. Gestión de la migración; definición de un planteamiento equilibrado.

El planteamiento de la Comisión se centra fundamentalmente en dos vertientes: la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos y el desarrollo de una política de inmigración legal. Para todo ello, la Comisión insiste en la importancia de la cooperación con terceros Estados, incluyendo la readmisión y el retorno de inmigrantes. En este sentido, es destacable el Programa Marco de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios[404], que incluye la creación del Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros países, el Fondo Europeo para el Retorno y el Fondo Europeo para los Refugiados.

5. Integración: aprovechar al máximo el impacto positivo de la migración en nuestra sociedad y nuestra economía.

Para lograr el objetivo apuntado es crucial la integración, evitando por todos los medios la exclusión social de los inmigrantes. La Comisión propone fomentar el intercambio estructural de experiencias e información sobre integración[405], así como definir un Marco Europeo de Integración[406]. Asimismo, plantea desarrollar medidas de apoyo a los Estados miembros e implantar una política más completa y eficaz en materia de integración que contribuya a la comprensión y el diálogo entre religiones y culturas.

---

404 Comisión Europea (2005): *Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013. COM (2005) 123 final. Bruselas, 6 de abril de 2005. El Programa se centra en cuatro ámbitos fundamentales: la gestión integrada de las fronteras exteriores, por medio de la creación de un Fondo para las Fronteras Exteriores; la política de asilo, a través de la prolongación del Fondo Europeo para los Refugiados; la integración social, cívica y cultural de los nacionales de terceros países, creando un Fondo Europeo para la Integración; y la lucha contra la inmigración ilegal y el retorno de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en el territorio de la UE, creando un Fondo Europeo para el Retorno.

405 Para ello, la Comisión propone, entre otras medidas, el desarrollo de: informes anuales sobre inmigración e integración, un manual sobre integración, la creación de un sitio web en internet, así como actividades complementarias en el marco de la estrategia europea de empleo y del proceso de inclusión social.

406 En este sentido, se programa realizar en 2005 una Comunicación para construir un Marco Europeo Para la Integración. Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

La Comisión concibe como prioridad la creación de una amplia gama de medidas de alcance general, otorgándole un peso específico a las referidas al empleo y a la educación.

6. Fronteras interiores, fronteras exteriores y visados: desarrollo de una gestión integrada de las fronteras exteriores para una Unión más segura.

Dada la ausencia de fronteras internas en el ámbito de la Unión, la Comisión plantea reforzar las fronteras exteriores, ya que las entradas al país que corresponda repercuten en toda la Unión. Persiguiendo este objetivo, la Comisión propone la creación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX), así como un sistema de visados más eficaz[407].

7. Derecho a la intimidad y seguridad en la distribución de la información: lograr el equilibrio adecuado.

La UE defiende el fomento de un diálogo constructivo que contribuya a mantener el equilibrio entre la disponibilidad de información, esencial para la lucha contra el terrorismo y la delincuencia, y el respeto a los derechos fundamentales. En la consecución de este necesario equilibrio, la Oficina Europea de Policía (Europol) ocupa un papel fundamental.

8. Delincuencia organizada: desarrollar un concepto estratégico.

Para ello se plantea como asunto prioritario la elaboración de un modelo europeo en materia de información en el ámbito de lo criminal que incluya la cooperación entre policía y aduanas contra la delincuencia organizada y emplee todas las opciones que ofrecen Europol y Eurojust.

407 Asimismo, la Comisión propone las medidas de: creación de equipos de expertos nacionales que asistan a los Estados miembros en el control y vigilancia de las fronteras exteriores en el marco de la Agencia Europea de Fronteras; elaboración de un "Manual para policías de fronteras" (tras la adopción del Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas); elaborar una propuesta relativa a los poderes ejecutivos atribuidos a los funcionarios de los Estados miembros que actúen en las fronteras exteriores de otro Estado miembro; realizar un Informe de evaluación de la Agencia de Fronteras Exteriores, que incluya una revisión de las tareas de la Agencia y una evaluación de la posibilidad de que intervenga en otros aspectos de la gestión de fronteras y establecer un Fondo sobre las fronteras exteriores.

9. Justicia civil y penal: garantizar un espacio europeo eficaz de justicia para todos.

Es un objetivo garantizar un verdadero espacio europeo de justicia que asegure el acceso eficaz de todos a la justicia y la ejecución de las sentencias por medio del desarrollo de normas que aseguren la protección de las personas, generen confianza mutua y refuercen el reconocimiento recíproco como aspecto clave de la cooperación judicial.

10. Libertad, seguridad y justicia: compartir la responsabilidad y la solidaridad.

La Comisión subraya la necesidad de llevar a la práctica estos conceptos de responsabilidad y solidaridad compartidas entre los Estados miembros con la aportación de los recursos financieros que permitan llevarlos a cabo de manera eficaz, así como a través de disposiciones y mecanismos de evaluación de su aplicación por parte de los Estados miembros. En este sentido, se presentan los "cuadros de indicadores" anuales sobre el estado de ejecución del Programa de la Haya.

La quinta prioridad, referida a la integración, plantea la conveniencia de establecer un Marco Europeo de Integración. La primera y principal respuesta a ello es la Comunicación de la Comisión Europea: *Programa Común para la Integración Marco para la Integración de los Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea*[408]. En este Programa se proponen una serie de orientaciones para reforzar la aplicación de los "Principios Básicos Comunes", adoptados por el Consejo Europeo en noviembre de 2004[409]. El Consejo, en el marco del Programa de la Haya, invitaba a la Comisión a desarrollar una estrategia política sobre las migraciones legales antes del fin de 2005. El primer paso fue la publicación de un Libro Verde sobre la Gestión de la Inmigración Económica[410] en el que se destacaba que las medidas de admisión deben complementarse con políticas de integración bien definidas. La promoción de los derechos fundamentales, la ausencia

408 **Comisión Europea (2005):** *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005. Op. Cit.

409 **Consejo de la Unión Europea (2004):** *Justicia y Asuntos de Interior*. Documento del Consejo N°14615/04. Bruselas, 19 de noviembre de 2004.

410 **Comisión Europea (2004):** *Libro Verde. El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*. COM (2004) 811 final. Bruselas, 11 de enero de 2005.

de discriminación y la igualdad de oportunidades son elementos cruciales para la integración, para lo cual la UE desarrolló un marco jurídico antidiscriminatorio[411]. En este sentido, la Comisión subraya la necesidad de aumentar los esfuerzos por implementar la igualdad de oportunidades para todos y eliminar los impedimentos estructurales con los que se encuentran los inmigrantes, las minorías étnicas y otros grupos vulnerables. Ello se manifiesta en su Comunicación: Estrategia marco contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos[412]. Por otra parte, la aplicación de todas estas medidas necesitaba los recursos financieros adecuados. Así, la Comisión propone en las perspectivas financieras 2007-2013 crear nuevos instrumentos de solidaridad. Más en concreto, un Fondo Europeo Para la Integración de los Nacionales de Terceros Países, fundamentado en los Principios Básicos Comunes. Los objetivos de este fondo son complementarios a los del Fondo Social Europeo (FSE), que también presta una especial atención al refuerzo de la integración social de las personas desfavorecidas. A su vez, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional financia medidas de integración.

1.2.2. Principios Básicos Comunes del Programa de La Haya

La citada Comunicación de la Comisión Europea sobre el *Programa Común para la Integración Marco para la Integración de los Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea*[413] constituye la primera respuesta de la Comisión al requerimiento del Consejo Europeo de establecer un marco europeo coherente para la integración. Las acciones propuestas se basan en el Handbook on Integration, en las acciones preparatorias para la integración y en la propuesta de creación de un Fondo europeo para la integración. La Comisión plantea una serie de acciones de manera indicativa y deja a los Estados miembros la facultad de establecer prioridades, seleccionar las acciones y determinar la manera en la que deben desarrollarse, en función de su propio contexto. Estas acciones, que prestan especial atención a las cuestiones de género y a los inmigrantes en edad

411 Véanse: Consejo de la Unión Europea (2000): *Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° L 180, de 19 de julio de 2000; Consejo de la Unión Europea (2000): *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas Nº L 303/16, de 2 de diciembre de 2000.

412 Comisión Europea (2005): *Estrategia Marco contra la Discriminación y por la Igualdad de Oportunidades para Todos*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 224 final. Bruselas, 1 de junio de 2005.

413 Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005. Op. Cit.

infantil y juvenil, pasan a considerarse como componentes fundamentales de todas las políticas de integración nacionales y de la UE. Éstos son, tal como se plantean en el citado Programa Común para la Integración, los Principios Básicos Comunes (PBC) y las acciones a realizar para ponerlas en práctica, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional:

PBC 1. "La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros".

Acciones a nivel de la UE: financiar acciones transnacionales, como campañas o manifestaciones interculturales destinadas a difundir información precisa y exacta sobre las culturas, las religiones y las contribuciones económicas y sociales de los inmigrantes y financiar proyectos piloto y estudios destinados a explorar nuevas formas de cooperación comunitaria en el ámbito de la admisión y la integración.

Acciones a nivel nacional: reforzar la capacidad de la sociedad de acogida para adaptarse a la diversidad a través de medidas de fomento de la integración dirigidas a la población de acogida; elaborar programas nacionales para la aplicación de un enfoque bidireccional; mejorar la comprensión y aceptación de la inmigración mediante campañas de sensibilización, exposiciones, manifestaciones interculturales, etc.; promover en la sociedad de acogida el conocimiento de las consecuencias de los programas de acogida y admisión; reforzar el papel del sector privado en la gestión de la diversidad; promover la confianza y las buenas relaciones en los barrios, por ejemplo mediante iniciativas de bienvenida, acciones de "padrinazgo", etc.; y cooperar con los medios de comunicación, por ejemplo mediante el establecimiento de códigos de conducta facultativos para los periodistas.

PBC 2. "La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea".

Acciones a nivel de la UE: incorporar la integración de los nacionales de terceros países en los futuros programas plurianuales de la prevista Agencia de los Derechos Fundamentales y examinar los mejores métodos de concienciación pública sobre los valores fundamentales de la UE.

Acciones a nivel nacional: hacer hincapié en el aspecto cívico de los programas de acogida y otras actividades destinadas a los nacionales de terceros países recién llegados, con vistas a garantizar que los inmigrantes entienden, respetan y se benefician de los valores comunes nacionales y europeos.

PBC 3. "El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones".

Acciones a nivel de la UE: realizar un seguimiento del impacto de los programas de reforma nacionales en la integración de los inmigrantes en el mercado laboral; animar a los Estados miembros a desarrollar políticas de integración en el mercado laboral y supervisar la aplicación de las Directivas relativas a la discriminación en el empleo y al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración[414].

Acciones a nivel nacional: definir enfoques innovadores para prevenir las discriminaciones en el mercado laboral; implicar a los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de las medidas de integración; informar a los empleadores y establecimientos de enseñanza sobre los certificados de los cursos de acogida para promover el acceso al mercado laboral o las oportunidades de formación; buscar nuevas formas de reconocer las cualificaciones, la formación y/o la experiencia profesional de los recién llegados sobre la base de la legislación existente; ayudar a las pequeñas empresas, organizaciones profesionales y sindicatos de los sectores económicos que emplean a un gran número de inmigrantes a desarrollar sus capacidades de formación; promover el empleo de las mujeres inmigrantes, velando, en particular, por minimizar las restricciones de acceso al mercado laboral, de forma que no supongan un obstáculo a la integración, a la hora de trasponer la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar[415]; y fomentar la contratación de los inmigrantes mediante acciones de sensibilización, incentivos económicos y otras medidas dirigidas a los empleadores; y apoyar la creación de empresas por los inmigrantes, facilitándoles, por ejemplo, el acceso a los servicios bancarios y de crédito.

414 Consejo de la Unión Europea (2004): *Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*. DOUE L 16/44, de 23 de enero de 2004.

415 Consejo de la Unión Europea (2003): *Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar*. DOUE L 251/12, de 3 de octubre de 2003.

PBC 4. "Un conocimiento básico del idioma, la Historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito".

Acciones a nivel de la UE: fomentar las acciones transnacionales mediante, por ejemplo, la adaptación de las buenas prácticas a los distintos contextos, intercambios de personal, el desarrollo conjunto de programas y la difusión común de los resultados y financiar programas o modelos de integración innovadores que incluyan una formación lingüística y talleres de comunicación, así como información sobre los aspectos culturales, políticos y sociales del país de acogida.

Acciones a nivel nacional: reforzar el aspecto de integración de los procedimientos de admisión mediante, por ejemplo, medidas preparatorias en el país de origen que incluyan la distribución de paquetes informativos y la organización de cursos de lenguas y educación cívica en dicho país de origen; organizar programas y actividades de acogida para los nacionales de terceros países recién llegados, al objeto de que adquieran unos conocimientos básicos sobre la lengua, la historia, las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales del país de acogida; proponer cursos de distintos niveles teniendo en cuenta la formación de los interesados y sus conocimientos previos sobre el país; reforzar la capacidad de los programas y actividades de acogida para las personas a cargo de los inmigrantes sujetos a un procedimiento de admisión mujeres, niños, ancianos, analfabetos y minusválidos; incrementar la flexibilidad de los programas de acogida mediante cursos de media jornada y nocturnos, módulos acelerados y cursos a distancia y en línea; orientar las actividades de acogida hacia los jóvenes nacionales de terceros países con problemas sociales y culturales específicos vinculados a problemas de identidad, a través, en particular, de programas basados en los conceptos de tutoría o transmisión de modelos; y agrupar los recursos para permitir a los municipios vecinos ofrecer distintos tipos de cursos.

PBC 5. "Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad".

Acciones a nivel de la UE: incorporar los objetivos de la integración en los dis-

tintos programas de la Comisión relacionados con la educación; promover la educación de los nacionales de terceros países a través del programa de trabajo titulado «Educación y formación 2010»; y promover un reconocimiento transparente de las cualificaciones, especialmente mediante propuestas para la creación de un marco europeo de cualificaciones.

Acciones a nivel nacional: reflejar la diversidad en los planes educativos; tener en cuenta los problemas específicos de los jóvenes inmigrantes a través de medidas destinadas a prevenir el fracaso escolar; mejorar el acceso de los jóvenes inmigrantes a la enseñanza superior; y combatir eficazmente la delincuencia entre los jóvenes inmigrantes.

PBC 6. "El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración".

Acciones a nivel de la UE: supervisar la aplicación de las Directivas relativas al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración y a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico; mejorar la cooperación en la aplicación del Derecho comunitario en el ámbito de la inmigración y de las buenas prácticas en materia de integración; apoyar la realización de estudios y el intercambio de buenas prácticas; y promover el desarrollo de actividades de formación interculturales y transferibles dirigidas a los funcionarios.

Acciones a nivel nacional: reforzar la capacidad de los prestatarios de servicios públicos y privados para interactuar con los nacionales de terceros países a través de servicios de interpretación y traducción interculturales y servicios de tutoría y mediación a cargo de las comunidades de inmigrantes, y la instauración de ventanillas de información únicas; elaborar herramientas de información globales (como manuales, páginas Web, registros de las distintas competencias profesionales, etc); establecer estructuras organizativas sostenibles para la integración y la gestión de la diversidad y desarrollar métodos de cooperación entre los servicios gubernamentales interesados, con el fin de permitir a los funcionarios intercambiar información y agrupar sus recursos; crear programas destinados a recoger y analizar la información existente sobre las necesidades de las distintas categorías de nacionales de terceros países a nivel local y regional a través de

plataformas de consulta e intercambio de información entre la partes interesadas y de encuestas entre las comunidades de inmigrantes; entablar un debate con las empresas sobre la integración y establecer relaciones entre los programas gubernamentales y los programas sociales de las empresas; e incluir la competencia intercultural en las políticas de contratación y formación.

> **PBC 7. "Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros".**

Acciones a nivel de la UE: reforzar el aspecto de integración de las políticas de integración y protección sociales; fomentar el intercambio de información y buenas prácticas con las autoridades regionales, locales y urbanas a través de redes que operen a nivel de la UE y reforzar la conexión entre estas redes y los Puntos de Contacto Nacionales mediante una consulta ad hoc y la puesta en común de los conocimientos; y apoyar la cooperación transnacional a nivel regional, local y municipal entre las autoridades públicas, las empresas privadas y la sociedad civil, incluidas las asociaciones de inmigrantes.

Acciones a nivel nacional: promover la utilización de espacios comunes y las actividades en que los inmigrantes puedan interactuar con la sociedad de acogida y mejorar las condiciones de vida por lo que se refiere al alojamiento, la sanidad, las estructuras de acogida de los niños, la seguridad de los barrios y el acceso a la educación, el voluntariado y la formación profesional, el estado de los espacios públicos y la disponibilidad de zonas ajardinadas para los niños y los jóvenes.

> **PBC 8. "La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional".**

Acciones a nivel de la UE: facilitar un diálogo intercultural e interconfesional a nivel europeo que incluya a las distintas partes interesadas y desarrollar ulteriormente

el diálogo de la Comisión con organizaciones humanistas y religiosas.

Acciones a nivel nacional: desarrollar un diálogo intercultural constructivo, estimulando una reflexión pública en profundidad y promover plataformas de diálogo intra e interconfesionales entre las comunidades religiosas y/o entre las comunidades y los responsables políticos.

PBC 9. "La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración".

Acciones a nivel de la UE: lanzar un estudio o ejercicio de identificación de los derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países en los Estados miembros; fomentar el acceso a las organizaciones de carácter general de los inmigrantes y la creación de organizaciones que representen sus intereses a escala de la UE; favorecer la creación de una plataforma que agrupe a las organizaciones de inmigrantes y a las organizaciones que representan sus intereses en la UE; analizar la conveniencia de desarrollar un concepto de ciudadanía cívica como medio para promover la integración de los nacionales de terceros países, incluidos los derechos y obligaciones necesarios para dar a los inmigrantes un sentido de participación en la sociedad; y promover la investigación y el diálogo sobre las cuestiones de identidad y ciudadanía.

Acciones a nivel nacional: reforzar la participación cívica, cultural y política de los nacionales de terceros países en la sociedad de acogida y mejorar el diálogo entre los distintos grupos de nacionales de terceros países, el Gobierno y la sociedad civil para promover la ciudadanía activa; apoyar la creación de plataformas consultivas a distintos niveles que presten asesoramiento a los nacionales de terceros países; fomentar el diálogo y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los distintos grupos y generaciones de inmigrantes; reforzar la participación de los nacionales de terceros países en el proceso democrático, promover una representación equilibrada de los sexos mediante acciones de sensibilización, campañas de información y el refuerzo de las capacidades; reducir los obstáculos al ejercicio de los derechos de voto, como los impuestos administrativos o los trámites burocráticos; facilitar la participación de los inmigrantes en las organizaciones de carácter general, apoyando, en particular, los programas de voluntariado y períodos de prácticas; reforzar la participación de los nacionales de ter-

ceros países en la respuesta social al fenómeno de la inmigración; crear asociaciones de inmigrantes capaces de asesorar a los recién llegados y de implicar a sus representantes en los programas de introducción como formadores y "modelos"; y elaborar programas nacionales de preparación a la ciudadanía y naturalización.

PBC 10. "Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas".

Acciones a nivel de la UE: consolidar la red de Puntos de Contacto Nacionales; intensificar la cooperación entre las instituciones y servicios responsables de las cuestiones relacionadas con la integración; e incorporar los objetivos de la integración en los programas generales pertinentes a nivel europeo.

Acciones a nivel nacional: reforzar la capacidad para coordinar la estrategia de integración nacional en los distintos niveles de la administración; garantizar que la integración sea un componente importante de las políticas que abordan las cuestiones relacionadas con la inmigración económica; incluir la cuestión de la integración en todas las políticas relevantes, estableciendo estrategias de integración específicas; en las políticas de integración, prestar la atención necesaria a la inclusión de las cuestiones relacionadas con la igualdad de géneros y a las necesidades específicas de los jóvenes y niños inmigrantes; apoyar la cooperación, la coordinación y la comunicación entre las partes interesadas; y garantizar la labor centralizadora de los Puntos de Contacto Nacionales y la coordinación y puesta en común de la información a todos los niveles de la administración y con las otras partes interesadas, en particular a los niveles regional y local.

PBC 11. "Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información".

Acciones a nivel de la UE: desarrollar instrumentos estadísticos e indicadores comunes; fomentar el intercambio de información sobre los instrumentos de evaluación nacionales y, cuando proceda, elaborar criterios europeos para el proceso de apren-

dizaje comparado; fomentar la mejora del conocimiento de los procesos de integración, incluido el análisis del impacto de los componentes obligatorios en las políticas de integración nacionales; y ampliar, a través de la investigación, la base de conocimientos de las políticas de integración; desarrollar la red europea de migración.

Acciones a nivel nacional: reforzar la capacidad de control y evaluación de las políticas de integración, midiendo, por ejemplo, las repercusiones a nivel nacional, consultando a las partes interesadas, utilizando indicadores y aplicando medidas de seguimiento; reforzar la capacidad de recogida, análisis y difusión de las estadísticas relativas a la integración; evaluar los procedimientos de admisión y los programas de acogida mediante sondeos entre los participantes e interesados; y establecer mecanismos de evaluación para los programas de integración obligatorios.

El Programa Común para la Integración postula precisamente a ésta como una de las prioridades de la agenda política de la UE y establece que los Estados miembros, conjuntamente con la Comisión, deben completar estos Principios Básicos Comunes y las acciones para llevarlos a cabo con las medidas necesarias para que queden bien definidas de manera "prospectiva y específica". A este respecto, la relación entre la inmigración legal y la integración se concibe como "indisociable". Aparte, la comunicación recoge que los Ministros responsables de la integración deberán celebrar en colaboración con la Comisión un debate político anual sobre la integración de los nacionales de terceros países en la UE y valorar la necesidad de acciones complementarias. En este sentido, el principal reto futuro es promocionar un esfuerzo concertado de todos los agentes implicados "con vistas a optimizar el impacto y la eficacia de tales instrumentos".

1.2.3. Política Común de Inmigración Europea

En la comunicación de la Comisión Europea *Una Política Común de Inmigración para Europa*[416], la Comisión sostiene que la inmigración es en la Unión Europea una realidad creciente con un importante potencial para su eficacia económica. Asimismo, destaca la riqueza de la diversidad cultural, siempre y cuando la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida sea exitosa. Considera necesario, pues, ges-

416 Comisión Europea (2008): *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2008) 359 final. Bruselas, 17 de junio de 2008.

tionarla eficientemente y de una manera integrada por todos los países miembros. Es necesario también que se haga desde un enfoque que no se centre de forma exclusiva en los beneficios que puede llevar la inmigración a los países de destino, sino que contemple también los intereses de los inmigrantes y de sus países de origen. A este fin, pide solidaridad entre los estados miembros y la UE para aunar esfuerzos y coordinar las políticas. En este sentido, integra la inmigración como un factor clave para lograr los tres objetivos principales de la política de la UE: prosperidad, solidaridad y seguridad. Para ello, presenta diez principios comunes, que clasifica dentro de los conceptos de prosperidad, seguridad y solidaridad. En resumen, los diez principios citados son éstos:

1. Prosperidad e inmigración: Normas claras y condiciones similares.

La Comisión Europea aboga por una política común de inmigración que fomente la inmigración legal, que se rija por normas claras, transparentes y justas. Señala la necesidad de proporcionar la información necesaria a los ciudadanos de terceros países para comprender los requisitos y procedimientos de entrada y estancia legal en la UE. Asimismo, hace hincapié en que se debe garantizar un trato justo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, con el fin de aproximar su estatuto jurídico al de los nacionales de la UE.

2. Prosperidad e inmigración: Adecuación entre las cualificaciones y las necesidades.

Siguiendo la referencia de la Estrategia de Lisboa, la Comisión Europea entiende que la inmigración con fines económicos debe responder a una evaluación de los mercados laborales de la UE basada en las necesidades, que tenga en cuenta todos los sectores y niveles de cualificación para mejorar la economía europea basada en los conocimientos, incrementar el crecimiento económico y hacer frente a los requisitos del mercado laboral. Se aboga así claramente por el respeto al principio de la preferencia comunitaria, el derecho de los Estados miembros a determinar el número de admisiones y los derechos de los inmigrantes. En este sentido, se recomienda a los Estados que impliquen de forma activa a los interlocutores sociales y a las autoridades regionales y locales.

3. Prosperidad e inmigración: la integración es la clave del éxito de la inmigración.

La integración de inmigrantes legales se plantea como un asunto a perfeccionar a través de un mayor esfuerzo por parte de los Estados miembros en la acogida y la contribución de los propios inmigrantes («proceso recíproco»), como se sigue de los Principios Básicos Comunes de la Política de Integración adoptados en 2004, de los que se ha hablado. Se señala que los Estados han de velar por ofrecer a los inmigrantes oportunidades de participar y desarrollar al máximo sus capacidades. Asimismo, se afirma el deber de las sociedades europeas de implicarse en la mejora de su capacidad para gestionar la diversidad inherente a la inmigración y aumentar la cohesión social.

4. Solidaridad e inmigración: transparencia, confianza y cooperación.

Para la Comisión Europea, la política común de inmigración debe basarse en un elevado nivel de solidaridad política y operativa, confianza mutua, transparencia, responsabilidad compartida y esfuerzos conjuntos de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

5. Solidaridad e inmigración: Utilización eficaz y coherente de los medios disponibles.

Se sostiene que la solidaridad necesaria para permitir que las políticas comunes de inmigración logren sus objetivos estratégicos ha de incorporar un fuerte componente financiero que contemple la situación específica de las fronteras exteriores de determinados Estados miembros y los retos migratorios concretos a los que estos se enfrentan.

6. Solidaridad e inmigración: asociación con terceros países.

A juicio de la Comisión Europea, la gestión eficaz de los flujos de migración requiere una asociación y cooperación auténticas con terceros países. En este sentido, los problemas de la emigración han de integrarse plenamente en la cooperación al desarrollo de la Unión y en otras políticas exteriores. Se sostiene que la Unión Europea tiene la obligación de trabajar en estrecha colaboración con países socios sobre las oportunidades de circulación legal de las personas, las capacidades de gestión de la migra-

ción, la identificación de los factores que empujan a emigrar, protegiendo los derechos fundamentales, luchando contra los flujos irregulares y fomentando las oportunidades para permitir que la emigración contribuya al desarrollo.

7. Seguridad e inmigración: Una política de visados al servicio de los intereses de Europa.

La política común en materia de visados debería facilitar, según la Comisión Europea, la entrada de visitantes genuinos y aumentar la seguridad. De esta manera, se aboga por el empleo de las nuevas tecnologías cuando sea oportuno, para permitir controles diferenciados de los solicitantes de visados, basados en la evaluación de riesgos y en un amplio intercambio de información entre los Estados miembros, al tiempo que se respeta plenamente la legislación en materia de protección de datos y de la privacidad.

8. Seguridad e inmigración: gestión integrada de fronteras.

La Comisión Europea apoya la salvaguarda del espacio Schengen sin controles sobre las personas en las fronteras interiores. Hace hincapié en que se consolide la gestión integrada de las fronteras exteriores y se desarrollen estrategias de control de fronteras en consonancia con las políticas sobre el control aduanero y la prevención de otras amenazas a la seguridad y a la protección.

9. Seguridad e inmigración: Incrementar la lucha contra la inmigración ilegal y la tolerancia cero para la trata de seres humanos.

Para la Comisión Europea, es asunto prioritario que la UE y sus Estados miembros logren desarrollar una política coherente de lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos. De este modo, insiste en la lucha contra el trabajo no declarado y el empleo ilegal en sus diversas formas mediante medidas preventivas, la aplicación de la legislación y sanciones. Señala asimismo que se deben reforzar la protección y el apoyo a las víctimas de la trata de seres humanos.

10. Seguridad e inmigración: políticas de retorno efectivas y sostenibles.

La Comisión señala las medidas de retorno efectivas como un componente im-

prescindible de la política de la UE en materia de inmigración clandestina. Sostiene así que se han de evitar las regularizaciones indiscriminadas a gran escala de personas que permanecen ilegalmente en el país, al tiempo que se deja abierta la posibilidad de regularizaciones individuales basadas en criterios justos y transparentes.

1.2.4. Balance del Programa de La Haya (2005-2009)

En 2009, la Comisión Europea sopesa los logros conseguidos por el Programa de La Haya en su comunicación: *Justicia, libertad y seguridad en Europa desde 2005: una evaluación del Programa de La Haya y del Plan de Acción*[417]. En ella, se repasan los objetivos propuestos al término del Programa de Tampere (1999-2004) para el siguiente programa plurianual, así como el Programa de La Haya (2005-2009)[418] y su grado de consecución. El balance se realiza sobre la propia estructura del Programa, dividida en tres ámbitos fundamentales: libertad, seguridad y justicia. En este sentido, son destacados, dentro del ámbito de la "libertad"[419], los logros del Sistema Europeo Común de Asilo[420] y de su Plan de Acción[421] que se concibe como una *firme declaración de nuestros valores, nuestro respeto por la dignidad humana y nuestro compromiso de compartir responsabilidades*.

---

417 Comisión Europea (2009): *Justicia, Libertad y Seguridad en Europa desde 2005: una evaluación del Programa de la Haya y del Plan de Acción*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2009) 263 final. Bruselas, 10 de junio de 2009.

418 Entre los diversos objetivos del programa, son destacados como prioritarios:
- La mejora de la capacidad común de la Unión y de sus Estados miembros para garantizar los derechos fundamentales, las garantías procesales mínimas y el acceso a la justicia.
- Proporcionar a quienes la necesiten la protección de acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados y otros tratados internacionales.
- Regular los flujos de migración y controlar las fronteras exteriores de la Unión.
- Luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza y reprimir la amenaza del terrorismo.
- Explotar el potencial de Europol y Eurojust.
- Proseguir con el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y certificados tanto en materia civil como penal.
- Eliminar obstáculos legales y judiciales en los litigios en asuntos civiles y familiares con repercusiones transfronterizas.

419 Resulta significativo el cambio de enfoque que se le está dando a la inmigración en los últimos años, pasando de estar vinculada a la seguridad, con las implicaciones que ello tiene y lo sintomático de una política inmigratoria centrada en la protección y la defensa ante lo considerado como una amenaza, a vincularse cada vez más al ámbito de la libertad.

420 Comisión Europea (2007): *Libro Verde sobre el futuro Sistema Europeo Común de Asilo*. COM (2007) 301 final. Bruselas, 6 de junio de 2007.

421 Comisión Europea (2008): *Plan de política de Asilo. Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE*. COM (2008) 360 final. Bruselas, 17 de junio de 2008.

Dentro también del marco de la libertad, la comunicación resalta los avances realizados en la integración de los inmigrantes. El Libro Verde[422], del que se habló anteriormente, y el Plan Político en Materia de Migración Legal[423] fijaron la base de las iniciativas de migración legal durante el periodo del Programa de La Haya. A su vez, la maximización del beneficio económico de la migración legal y la lucha contra la migración ilegal y sus beneficiarios, lo que se entiende como una explotación del individuo y un efecto distorsionador en la economía de la UE. También se resalta el establecimiento de un Marco Común para la Integración que comprende unos Principios Básicos Comunes que sirven como referencia, manuales sobre integración para responsables políticos y expertos, un portal cibernético y un Foro Europeo sobre Integración, todo ello con el apoyo logístico del Fondo Europeo de Integración[424]. A su vez, durante este periodo se sintetizan los esfuerzos anteriores por conformar una política común de inmigración y se intentan sentar las líneas futuras de actuación, a desarrollar con mayor profundidad en el siguiente programa plurianual, con la comunicación realizada en 2008 por la Comisión Europea *Una política común de inmigración para Europa*[425] y el documento del Consejo Europeo P*acto Europeo sobre Inmigración y Asilo*[426].

Por otro lado, la comunicación también destaca los avances en la gestión de las fronteras, en especial por medio de la agencia FRONTEX, que coordina la cooperación entre los Estados miembros en el control de sus fronteras, EUROSUR, sistema de vigilancia para las fronteras exteriores meridionales y orientales de la UE, el empleo de las nuevas tecnologías, como, por ejemplo, los pasaportes biométricos, que comenzaron a emplearse en 2006, el sistema de información Schengen de segunda generación o el sistema de información sobre visados, para cuya completa aplicación y funcionamiento se ha adoptado un marco legislativo en 2008[427], un marco jurídico para la organización

422 Comisión Europea (2004): *Libro Verde. El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*. COM (2004) 811 final. Bruselas, 11 de enero de 2005.

423 Comisión Europea (2005): *Plan de política en materia de migración legal*. COM (2005) 669 final. Bruselas, 21 de diciembre de 2005.

424 La partida asignada al Fondo Europeo de Integración fue de 825 millones de euros para el periodo 2007-2013.

425 Comisión Europea (2008): *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2008) 359 final. Bruselas, 17 de junio de 2008. Op. Cit.

426 Consejo de la Unión Europea (2008): *Pacto europeo sobre inmigración y asilo*. Nº. Doc.: 13189/08 ASIM 68. Bruselas, 24 de septiembre de 2008.

427 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2008): *Reglamento (CE) Nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS)*. DOUE L 218/60, de 13 de agosto de 2008.

de las oficinas consulares de los Estados miembros[428], un Código sobre Visados[429] para reforzar la transparencia, armonización de los procedimientos y la seguridad jurídica y se han negociado también acuerdos para facilitar la expedición de visados[430] y la Directiva del Retorno[431], tan criticada como se ha dicho, que marca las normas de retorno de los inmigrantes en situación irregular hacia sus países de origen.

Especial interés tiene la valoración del "enfoque global" sobre las migraciones, que se basa en el diálogo y en la asociación con terceros países y que refleja una evolución desde la concepción de las migraciones desde una perspectiva fundamentalmente de seguridad hacia un enfoque más abierto que busca una comprensión más completa y profunda de sus causas, sus consecuencias y del conjunto de implicaciones que le subyacen.

En este sentido, Frattini destaca el marco común para la integración que se crea en el periodo del Programa de La Haya, que favorece la cooperación y el intercambio de información[432]. Señala el valor de los Principios Comunes Básicos como aspectos fundamentales del desarrollo de la propuesta europea sobre integración, estableciendo objetivos compartidos más allá de las políticas internas de los Estados. Es destacable también para el autor la financiación para trabajar la integración en áreas clave como la educación, la tolerancia ante la diversidad y el fomento del diálogo entre ciudadanos. En concreto, el Fondo para la Integración para el periodo 2007-2013, que respalda actividades y programas de diversa índole y establece una partida de 825 millones de euros para los Estados miembros.

---

428 Comisión Europea (2006): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Instrucción Consular Común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera en relación con la introducción de datos biométricos y se incluyen disposiciones sobre la organización de la recepción y la tramitación de las solicitudes de visado*. COM (2006) 269 final. Bruselas, 31 de mayo de 2006.

429 Comisión Europea (2006): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código comunitario sobre Visados*. COM (2006) 403 final. Bruselas, 19 de julio de 2006.

430 Entre 2007 y 2008 se negociaron acuerdos destinados a facilitar la expedición de visados con: Rusia, Ucrania, la República de Moldavia, Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia-Montenegro. Asimismo, se ha logrado una plena reciprocidad en materia de visados con Costa Rica, Israel, Malasia, México, Nueva Zelanda, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Singapur, Uruguay y Venezuela y se han realizado también algunos avances con Australia, Brunei, Canadá y los Estados Unidos.

431 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2008): *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*. DOUE L 348/98, de 24 de diciembre de 2008.

432 Frattini, Franco (2007): "La Política de Migración de la UE: del Programa de La Haya a los importantes logros actuales". En revista: *Mediterráneo Económico*. Nº. 12. Pp. 191-200.

Tras el Programa de Tampere, podría decirse que la política común de inmigración, pese a los palpables progresos logrados, no se encontraba aún definida. Más que tener una línea clara de actuación, los Estados tomaban las medidas oportunas en función de los acontecimientos coyunturales ante los que se encontraban. El corto plazo estaba aún en prevalencia sobre la hoja de ruta a seguir en los Tratados y acuerdos comunitarios[433]. En este sentido, durante el transcurso del Programa de La Haya, la Unión Europea trabaja en el desarrollo de un marco de referencia común en materia de migraciones, que se ve notablemente enriquecido con logros como el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo o el Enfoque Global de las Migraciones, de los que se ha hablado anteriormente. De este modo, el Programa de Estocolmo se proyecta para continuar el camino recorrido en los dos programas plurianuales anteriores y continuar desarrollando y consolidando una referencia comunitaria en la gestión de los movimientos migratorios.

1.3. PROGRAMA DE ESTOCOLMO (2010-2014)

Si el Programa de Tampere supuso el impulso político inicial en materia de Libertad, Seguridad y Justicia dentro de la UE y el Programa de La Haya su consolidación, el Programa de Estocolmo[434] se concibe y está llamado a ser, como señalan Rodríguez y Sorroza[435], el de la transposición de grandes conceptos en medidas concretas que beneficien al ciudadano de manera que éste pueda percibirlas.

Es de destacar que el Programa contó con un gran consenso desde su primera fase de elaboración. El Consejo Europeo, con el impulso de la Presidencia de turno sueca por parte del Primer Ministro Fredrik Reinfeldt[436], de centroderecha, toma la base de

433 Molina Martín, Amparo M. (2009): *La política comunitaria de inmigración económica*. En: Molina Navarrete, Cristóbal, Pérez Sola, Nicolás y Esteban de la Rosa, Gloria*: Inmigración e integración de los extranjeros en España*. Difusión Jurídica. Madrid. Op. Cit. Pp. 201. Según la autora, se advierte además *una cierta indefinición de los límites entre la política de inmigración y otras materias como pueden ser las de extranjería o protección de personas desplazadas. La sistematización de las normas relacionadas con estos asuntos es, en ocasiones, confusa y reiterativa*.

434 Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010.

435 Rodríguez, J. M. y Sorroza, A. (2009): *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia española de 2010. Parte 1ª: la implementación del Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo*. Documentos del Real Instituto Elcano. Área: Europa- ARI Nº 173/2009. Op. Cit. P.4.

436 Fredrik Reinfeldt, líder del Partido Moderado de Suecia, de tendencia centroderecha, llegó al poder en las elecciones de 2006. Su política se caracteriza por un proyecto centrista que, dentro de una doctrina económica de matiz liberal, se aleja del conservadurismo y se identifica con el Estado del Bienestar en algunos de sus planteamientos como en el acceso a los servicios sociales, centralizado especialmente en la reducción de las listas de espera y la agilización de los trámites burocráticos, la mejora de

los significativos progresos de los programas de Tampere y La Haya, se propone profundizar en ellos y plantea también otros retos a los que Europa debe dar una respuesta global.

El Programa de Estocolmo se concibe con el objetivo prioritario de continuar con los progresos logrados en el Programa de La Haya y promover nuevos retos. Estos nuevos retos se refieren principalmente a los derechos de los ciudadanos en un sentido global: el respeto a su privacidad, la atención de las personas en situación de mayor vulnerabilidad y la garantía del ejercicio pleno de los derechos asociados a la ciudadanía; la promoción del acceso de todos los ciudadanos de la Unión Europea a la justicia; un fortalecimiento de la seguridad interior, y la consolidación de una verdadera política integral de inmigración y asilo capaz de garantizar tanto la colaboración de todos los Estados miembros en el cumplimiento de sus responsabilidades como la cooperación con terceros países.

1.3.1. Prioridades del Programa de Estocolmo en el marco de la Política de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE

Con el objetivo de continuar con las líneas marcadas en el Programa de La Haya y profundizar en ellas, el Programa de Estocolmo traza unas directrices estratégicas en las que toma como prioridad los ciudadanos, sus intereses y sus necesidades. Se pretende garantizar el reconocimiento y el pleno disfrute de las libertades fundamentales de tal manera que quede también salvaguardada la seguridad en el ámbito europeo[437].

Para la consecución de estos objetivos, el Programa de Estocolmo plantea las prioridades a desarrollar en el marco de la política de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE en los próximos años. La primera de ellas es el fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales. El Programa concibe el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia ante todo como un espacio de protección de los derechos fundamentales, el respeto de la persona y de la dignidad humana y la salvaguarda de todos los derechos de la Carta de Derechos Fundamentales y del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

---

la calidad en el ámbito educativo y el fomento del empleo.

437 El Programa de Estocolmo insta así a: *centrarse en los intereses y las necesidades de los ciudadanos. El reto será asegurar el respeto y la integridad de las libertades fundamentales garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa*. Según se define en el propio Programa de Estocolmo, dentro del apartado referido a las prioridades políticas, inserto en el primer capítulo: "Hacia una Europa de los ciudadanos en un espacio de libertad, seguridad y justicia". Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010. Op. Cit. P. 4.

En segundo lugar, la construcción de "una Europa de la ley y la justicia". La prioridad en este sentido es el desarrollo de los instrumentos y mecanismos precisos para facilitar el acceso a la justicia y la cooperación entre los profesionales del derecho de los diferentes Estados miembros, de tal manera que queden salvaguardados todos los derechos de las personas y que los actos jurídicos tengan reconocimiento en el marco de toda la Unión Europea.

Tras ello, se sitúa el reto de la protección interior, la llamada "Europa que protege", para lo cual se plantean los objetivos de reforzar la cooperación policial, de gestión de las fronteras, de protección civil, gestión de catástrofes y cooperación judicial. Resulta llamativo que el Programa mencione, varias veces, como veremos, el asunto del control de las fronteras entre las prioridades y la integración de las personas inmigrantes no ocupe un lugar destacado.

Después de esto, se articula el acceso a Europa en un mundo globalizado. Importante cuestión, en la que queda de manifiesto que el acceso a Europa debe hacerse más efectivo y eficaz y que a la vez se ha de garantizar la seguridad de los ciudadanos de la Unión Europea y sus Estados miembros. Para ello, se señala la importancia de una gestión integrada de las fronteras y una política de visados.

La siguiente prioridad es la formación de *Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo*. La propuesta del Consejo Europeo para ello pasa por el desarrollo de una política migratoria europea apoyada en la previsión, la globalidad, la solidaridad y la responsabilidad. En este sentido, se plantea su consecución como un objetivo político clave para la Unión Europea y se subraya la importancia del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y el Enfoque Global de la Migración como la base sobre la cual se ha de construir la futura evolución en esta área. Por otro lado, se vuelve a resaltar la necesidad de impedir, controlar y combatir la inmigración ilegal para *mantener unos sistemas creíbles y duraderos de inmigración y asilo en la UE*[438].

Por último, se define el papel de Europa en el exterior. El Programa establece que la dimensión exterior de la Libertad, la Seguridad y la Justicia, así como la integración

438 Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010. Op. Cit. P. 5.

de las políticas en las políticas generales de la Unión Europea, son elementos clave[439] para aplicar adecuadamente sus objetivos.

1.3.2. Política Migratoria del Programa de Estocolmo

El planteamiento que el Programa propone en materia migratoria, del que continuación se recogen los puntos más esenciales, se encuentra dentro de la quinta prioridad: *Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo*. El Consejo Europeo parte de la contribución al desarrollo y a los resultados económicos a largo plazo que pueden derivarse de unas políticas migratorias flexibles y la importancia de la interconexión entre la migración y la integración *en relación con, entre otros aspectos, los valores fundamentales de la Unión*. Del mismo modo, también reconoce la necesidad de lograr soluciones prácticas para mejorar la coherencia entre las políticas de migración y otras políticas, especialmente la política exterior y de desarrollo y las de comercio, empleo, sanidad y educación.

El Consejo Europeo se manifiesta favorable a una política de migración dinámica y global y para ello se propone una serie de objetivos. En primer lugar, la consolidación, el desarrollo y la aplicación del Enfoque Global de la Migración como marco de referencia y tomando como base los principios originarios de solidaridad, equilibrio y colaboración con los países de origen y de tránsito exteriores a la Unión, en consonancia con los avances realizados desde el Programa de Tampere, desenvolviendo y consolidando este enfoque integrado[440].

439 En este sentido, se afirma que: "esta dimensión exterior es crucial para la aplicación acertada de los objetivos del presente Programa y debería, en particular, ser tenida en cuenta en todos los demás aspectos de la política exterior de la Unión y ser totalmente coherente con los mismos". Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010. Op. Cit. P. 5.

440 Para consolidar y profundizar en el Enfoque Global de la Migración y los avances realizados en el marco de los programas plurianuales anteriores, el Consejo destaca como prioridades:
- Utilización estratégica, basada en las pruebas, y sistemática de todos los instrumentos disponibles del Enfoque Global de la Migración -perfiles de migración, misiones de migración, plataformas de cooperación en materia de migración y desarrollo y asociaciones de movilidad- para lograr la cooperación a largo plazo en todas las dimensiones de esta política, en estrecha asociación con terceros países seleccionados situados a lo largo de las rutas migratorias prioritarias.
- Utilización continuada y ampliada del instrumento de asociación de la movilidad como marco estratégico global y principal de la cooperación a largo plazo con terceros países en materia de gestión de la migración, que confiera un valor añadido a los marcos bilaterales vigentes. El éxito de la aplicación de estas asociaciones requiere que mejore la coordinación, así como unos esfuerzos importantes de creación de capacidad en los países de origen, tránsito y destino. El Consejo Europeo hace asimismo un llamamiento para que se siga desarrollando el instrumento de asociación de movilidad, respetando al mismo tiempo su carácter voluntario. Las asociaciones deberían ser flexibles y responder a las necesidades tanto de la Unión como de los países asociados y deberían comprender la cooperación en todos los ámbitos del Enfoque Global de la Migración.

En el campo de la relación entre migración y desarrollo, el Consejo Europeo resalta la necesidad de continuar llevando a cabo medidas destinadas a rentabilizar los efectos positivos de la migración para el desarrollo y reducir al mínimo los negativos, conforme al Enfoque Global de la Migración. A este efecto, resulta esencial conformar el contexto idóneo para la colaboración entre los países de origen y destino y los propios migrantes[441].

El Consejo Europeo señala en el Programa de Estocolmo la conveniencia de una política migratoria que se adecúe a las necesidades del mercado laboral nacional. Para ello, defiende la creación de sistemas de admisión flexibles *que den respuesta a las prioridades, las necesidades, las cifras y los volúmenes determinados por cada Estado miembro*[442] y que se permita a los migrantes ejercer con plenitud sus cualificaciones profesionales. En este sentido, afirma que se están realizando políticas de inmigración coherentes y mejoras en los sistemas de evaluación de la integración de los profesionales con cualificaciones demandadas por los mercados laborales europeos.

El reconocimiento a las personas inmigrantes de derechos y obligaciones equiparables a los de los ciudadanos europeos, contemplando para ello políticas anticipatorias, es visto por el Consejo como un objetivo de la política de inmigración común, que se

---

- Utilización más eficaz de los instrumentos de cooperación existentes de la Unión para impulsar la capacidad de los países asociados, con la intención de garantizar unas infraestructuras que funcionen bien y una capacidad administrativa suficiente para tramitar todos los aspectos de la migración, incluida la mejora de su capacidad para ofrecer una protección suficiente y acrecentar los beneficios y oportunidades creados por la movilidad.

En: Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010. Op. Cit. P. 28.

441 A este fin, el Consejo invita a la Comisión a presentarle antes de 2012 las propuestas específicas que considere sobre los siguientes aspectos:

- La manera de garantizar en mayor medida el envío de remesas eficiente, seguro y barato y mejorar el impacto del envío de remesas en el desarrollo, así como evaluar la viabilidad de crear un portal común de la Unión sobre remesas para informar a los migrantes sobre los costes de envío y fomentar la competencia entre los proveedores de servicios de remesas.
- La manera en que los grupos de la diáspora pueden participar en mayor medida en las iniciativas de desarrollo de la Unión, y la manera en que los Estados miembros pueden apoyar a los grupos de la diáspora en sus esfuerzos para mejorar el desarrollo en sus países de origen.
- Las maneras de seguir explorando el concepto de migración circular y de estudiar modos de facilitar la circulación ordenada de los migrantes, tanto dentro como fuera del marco de proyectos o programas específicos, incluido un estudio de amplio espectro sobre el modo en que determinados ámbitos políticos pertinentes pueden contribuir y afectar a las condiciones previas para el aumento de la movilidad temporal y circular.

En: Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010. Op. Cit. P. 29..

442 Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010. Op. Cit. P. 29.

plantea desde el la directriz de otorgar a los nacionales de terceros países que residan legalmente en Europa un trato justo.

Para rentabilizar en la mayor medida las ventajas de la inmigración resulta clave la integración exitosa de las personas inmigrantes que residen legalmente en la Unión Europea. El Consejo ahonda en el concepto, ya desarrollado en el Programa Común para la Integración, de entender la integración como un proceso dinámico y bidireccional de interacción mutua. Así, las políticas de integración han de contar a la vez con un mayor desarrollo de los mecanismos y las herramientas de intercambio de conocimientos, así como la coordinación con otras áreas de intervención política como el empleo o la educación[443].

A la hora de construir una política inmigratoria común, el Consejo continúa otorgándole un lugar fundamental a la lucha eficaz contra la inmigración ilegal. Propone que tanto la Unión Europea como los Estados miembros dentro de su ámbito nacional intensifiquen sus esfuerzos para repatriar a los nacionales de terceros países que residan irregularmente y sostiene que: *debería darse preferencia al retorno voluntario, aunque se reconoce la inevitable necesidad de medios eficaces para ejecutar las repatriaciones cuando sea necesario*[444]. En este sentido, el portavoz de ACNUR, Andrej Mahecic, dentro de una posición favorable ante el Programa de Estocolmo, quiso hacer un llama-

443 En este sentido, el Consejo insta a la Comisión a apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en los siguientes aspectos:
- Mediante el desarrollo de un mecanismo de coordinación en el que participen la Comisión y los Estados miembros, que utilice un marco de referencia común, lo que debería mejorar las estructuras e instrumentos para el intercambio europeo de conocimientos.
- Para incorporar las cuestiones de integración de forma general en todo los ámbitos de políticas pertinentes.
- En favor de la determinación de prácticas conjuntas y módulos europeos de apoyo al proceso de integración, incluidos los elementos fundamentales, tales como los cursos de introducción y las clases de idiomas, un firme compromiso por parte de la comunidad de acogida, y la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida colectiva.
- Destinados al desarrollo de indicadores fundamentales en un número limitado de ámbitos políticos pertinentes (por ejemplo, empleo, educación e inclusión social) para hacer un seguimiento de los resultados de las políticas de integración, con el objetivo de aumentar las posibilidades de comparar las experiencias nacionales y reforzar el proceso de aprendizaje europeo.
- En favor de la mejora de las consultas y la participación de la sociedad civil, teniendo en cuenta las necesidades de integración en diversos ámbitos políticos y recurriendo al Foro Europeo de la Integración y al sitio web europeo sobre integración,
- Para fomentar los valores democráticos y la cohesión social en relación con la inmigración y la integración de los inmigrantes y promover el diálogo intercultural y los contactos a todos los niveles.
En: Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010. Op. Cit. P. 30.

444 En: Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010. Op. Cit. P. 30.

miento a la Unión Europea para que los principios de protección de los refugiados no se viesen alterados por las políticas de control de los flujos migratorios.

En el caso de menores no acompañados, grupo especialmente vulnerable, el Consejo propone el desarrollo de una respuesta global que incluya medidas de prevención, protección y asistencia al retorno, contemplando en todo momento el interés superior del menor. En este sentido, sostiene que se requieren atenciones y respuestas específicas y define como áreas de especial importancia el intercambio de información y mejores prácticas, la lucha contra la introducción irregular de menores, la cooperación con los países de origen, las cuestiones referidas a la determinación de la edad, la identificación y búsqueda de la familia y la necesidad de ofrecer atención particular a los menores no acompañados en la línea de la lucha contra la trata de seres humanos.

En cuanto al asilo, el Consejo Europeo manifiesta su compromiso *con el objetivo de establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional*. Para la configuración de este espacio común, se señala como fundamental que en los diversos Estados miembros exista un nivel de tratamiento de las solicitudes de asilo equivalente en lo referido a las condiciones de recepción, tramitación del procedimiento y determinación del estatuto, esto es, "el objetivo debería ser que los casos similares se trataran de forma semejante y produjeran el mismo resultado"[445].

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL EN ESPAÑA

El rápido crecimiento de las migraciones a lo largo de la última década plantea a la sociedad española nuevos retos que antes no había experimentado y a los que ha de responder de manera rápida y eficiente. El gran volumen de flujos migratorios conlleva una diversidad cultural que puede gestionarse a partir de diferentes modelos que van desde su eliminación por homogeneización forzada hasta los más actuales modelos de convivencia entre culturas. En este sentido, España toma la referencia de sus vecinos europeos con mayor tradición inmigratoria y mayor experiencia en la gestión de la inmigración y sus diversas implicaciones en todos los órdenes, con especial atención al ámbito sociocultural. Dejando

445 En: Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010. Op. Cit. P. 32.

atrás planteamientos asimilacionistas y centrándonos únicamente en aquellos que toman partido por la integración, hemos de detenernos a explicar brevemente las propuestas del multiculturalismo y de la interculturalidad. Éstos son los modelos integradores principales, los que gozan de mayor aceptación, los más avalados por la literatura científica y los que, al menos en teoría, se encuentran más consolidados en nuestras sociedades.

MULTICULTURALISMO[446]

El multiculturalismo nace en los años 70 en el contexto de países de influencia anglosajona con una importante tradición liberal, en los que el respeto a la libertad individual es una de las bases de las relaciones e interacciones sociales (Canadá, Australia, EEUU y más adelante Reino Unido y Suecia). Se trata de países con marcos jurídicos que tratan de respetar la libertad y las oportunidades de todos. Son también países de tradición inmigratoria en los que ha habido diversidad cultural desde siempre. En ellos, la norma general había sido la eliminación o la asimilación de esta diversidad cultural. Así, el enfoque multiculturalista nace como un primer intento por evolucionar desde el negacionismo y el asimilacionismo hacia la coexistencia pacífica de culturas diversas, equiparando los derechos y libertades de todos sus ciudadanos, independientemente de su lengua y cultura. Con respecto a los modelos negacionista y asimilacionista, el modelo multiculturalista supone así un gran avance. Sin embargo, la principal limitación del modelo multiculturalista está en que se basa en la mera coexistencia compartimentada y segregada de los diversos grupos culturales. El intercambio, la interacción, la verdadera convivencia se concibe como algo que cada grupo cultural desarrolla internamente. No se proyecta este intercambio hacia grupos culturales diversos.

446 Sobre el origen, las características y la evolución del multiculturalismo, véase: Javier Prades, Manuel Oriol (Eds.) (2009): *Los retos del multiculturalismo: en el origen de la diversidad*. Ed. Encuentro. Colección Ensayos. Madrid; López Noguerol, F. (Dir.) (2008): *La educación como respuesta a la diversidad, una perspectiva comparada*. Ed. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla; Herranz de Rafael, Gonzalo (2008): *Xenofobia y multiculturalidad*. Tirant lo Blanch. Valencia; Prats, Enric (Coord.) (2007): *Multiculturalismo y educación para la equidad*. Ed. Octaedro. Madrid; Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Ed. Catarata. Madrid. Op. Cit. Pp. 291-297; Kymlicka, W. (1996): *Ciudadanía multicultural*. Paidós. Barcelona; Lamo de Espinosa, E. (Ed.) (1995): *Culturas, estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid, Alianza Editorial.

INTERCULTURALIDAD[447]

El modelo intercultural, contemporáneo al multicultural, nace en Francia en los años 70. Surge como reacción a la realidad social que la inmigración estaba configurando en ese momento. El modelo se extiende a Canadá, Suiza y Bélgica, adquiriendo una dimensión internacional. Fuertemente influenciado por el republicanismo francés, se basa en el principio fundamental de la igualdad –frente a la libertad, eje principal del enfoque multiculturalista-. El modelo intercultural entiende que la diversidad cultural no debe ser obstáculo para la igualdad social y considera que para ello ha de haber un contexto social compartido, común, en el que las diferencias culturales queden en el ámbito de lo privado. El contexto social en que nace el modelo intercultural es bien diferente al del modelo multicultural. Surge en países sin una gran tradición inmigratoria que en pocos años se ven obligados responder ante una diversidad cultural que para ellos es bastante novedosa. El entorno geográfico que rodea el surgimiento de la interculturalidad está caracterizado por la presencia de guetos basados en el origen étnico o cultural. Paradigmáticamente, la interculturalidad nace como respuesta a ello, como modelo para combatir esta estructura social tan fuertemente etnificada. La interculturalidad da así un paso más que el enfoque multiculturalista en busca de la integración. La interculturalidad no busca la mera coexistencia, sino la convivencia, el intercambio y la interacción entre personas de culturas diversas pero que conforman una misma sociedad definida por la igualdad de derechos y libertades de todos sus miembros, al margen de diferencias particulares.

En nuestro país, encontramos, especialmente dentro del ámbito educativo, varias referencias que avalan -al menos sobre el papel- el modelo intercultural[448]. El Plan de Derechos Humanos, aprobado en 2008 por el Consejo de Ministros, que consta de 172 medidas destinadas a implementar el respeto a los DDHH en todo el país, toma partido a favor del diálogo intercultural y el respeto a la dignidad de las mujeres, como se sostiene en las medidas 124 y 125, referidas al ámbito educativo:

447 En relación a la interculturalidad, consúltense: Wilmer Villa, A. y Grueso Bonilla, A. (Comp.) (2008): *Diversidad, interculturalidad y construcción de ciudad*. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá; Vicén, Mª Jesús y Larumbe, Mª Ángeles (Coord.) (2002): *Interculturalismo y mujer*. Prensas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza; Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Ed. Catarata. Madrid. Op. Cit. Pp. 253-259.

448 Sobre el desarrollo del paradigma intercultural en el ámbito educativo, véase: Arne Gillert. (et al.) (2009): *Aprendizaje intercultural*. Ministerio de Educación, Subdirección General de Documentación y Publicaciones. Madrid; Essomba, Miquel Àngel (2008): *La gestión de la diversidad cultural en la escuela: 10 ideas clave*. Ed. Graó. Barcelona; Fernando López Noguero (Dir.) (2008): *La educación como respuesta a la diversidad, una perspectiva comparada*. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla; Besalú, Xavier y Vila, Ignasi (2007): *La buena educación: libertad e igualdad en la escuela del siglo XXI*. Catarata. Madrid; Amorós, Celia (et al.) (2006): *Interculturalidad, feminismo y educación*. Catarata. Madrid.

MEDIDA 124.- Se fortalecerá una red de colaboración entre las Administraciones educativas del Estado y los Organismos de Igualdad, en la que intercambiar y compartir recursos educativos que contribuyan a ***la erradicación de la violencia contra las mujeres y a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres desde la prevención en el ámbito educativo****.*

MEDIDA 125.- Se facilitará a la comunidad educativa, en particular, y a la sociedad, en general, en colaboración con las administraciones educativas autonómicas, recursos teóricos y prácticos que ayuden a ***fomentar la convivencia y la ciudadanía intercultural en la sociedad española***[449].

La educación intercultural se basa precisamente en la concepción de las diferencias culturales como fuente de riqueza para la reflexión y la práctica educativa. Este planteamiento es coherente con el objetivo de lograr un modelo social en el que los grupos con diferentes rasgos culturales vivan en el mismo contexto, se relacionen, interactúen, mantengan intercambio y se comuniquen. Se basa en principios como: la concepción de la diferencia como riqueza, tratando de superar planteamientos negacionistas, asimilacionistas o compensatorios; la búsqueda de la igualdad de oportunidades, especialmente en el acceso a los recursos sociales, económicos y educativos; la superación del racismo y de la segregación de las minorías culturales; y la valoración del diálogo y el intercambio entre culturas como elemento enriquecedor.

CULTURA E INDIVIDUO

Desde el punto de vista de los Derechos Humanos, el multiculturalismo al igual que la interculturalidad tienen ciertas limitaciones. Es preciso determinar adecuadamente hasta qué punto llega la autonomía de las culturas y su potestad para acotar los derechos y libertades de sus miembros. No resulta sencillo establecer un diálogo intercultural con culturas que dan prioridad a determinadas tradiciones culturales antes que a los Derechos Humanos, y en concreto los derechos de la mujer. La perspectiva de género tiene pues un papel muy importante en el diálogo intercultural y en el establecimiento de unos mínimos exigibles a todas las culturas que participen de éste, superando así el relativismo cultural. La situación de vulnerabilidad o discriminación en que se encuentran muchas mujeres víctimas de ciertas tradiciones de sus culturas es incompatible con el discurso de los Derechos Humanos.

449 Gobierno de España (2008): *Plan de Derechos Humanos*. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros. Madrid. 12 de diciembre de 2008. P. 33.

Así las cosas, el diálogo intercultural precisa de un marco común en el cual las diferentes culturas interactúen y mantengan intercambio, permitiendo, no obstante, sus diferencias particulares. Sin embargo, para que este marco común sea verdaderamente estable y productivo, para que haya un verdadero respeto, un verdadero diálogo y un verdadero enriquecimiento entre culturas, es necesaria la existencia de unas normas mínimas de convivencia que sean respetadas por todas las culturas que pretendan participar del diálogo intercultural. Entendemos que estas normas deben ser los Derechos Humanos.

En este sentido, la posición del Estado español es más cercana al universalismo cultural que al culturalismo o relativismo cultural. Muestra de ello es lo que dice el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en su monografía sobre La Integración del Alumnado Inmigrante en la Escuela, incluida en el Informe sobre la Situación Social de los Inmigrantes y Refugiados en 2009:

Los espacios educativos constituyen por tanto el lugar idóneo para la formación en igualdad. Una igualdad reconocida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución Española y las recientes Leyes aprobadas por el Congreso, por lo que ***no caben interpretaciones culturalistas o relativistas que prioricen el respeto cultural antes que la dignidad de las mujeres****. La escolarización de alumnas y alumnos extranjeros desde un marco de valores comunes es la garantía para las nuevas generaciones que podrán acceder a sus derechos sin que estos sean menoscabados por su sexo (…)* ***La educación tiene la obligación de educar desde y para la igualdad, anteponiendo la dignidad y los derechos de las mujeres a las tradiciones culturales****. Desde este espacio las alumnas y alumnos desarrollaran identidades seguras y autónomas que garanticen las relaciones desde el respeto, la igualdad y la autonomía*[450].

2.1. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES SOBRE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL DE ALCANCE ESTATAL

2.1.1. PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES (PISI) (1994)

Si trazamos una panorámica de las políticas públicas sobre inmigración en España, observamos que son realmente recientes. El primer Plan Nacional que aborda

450 Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2009*): Informe sobre la situación de la Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados en 2009*. Monografías del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. Pp. 84-85.

la integración de los inmigrantes no se adopta hasta 1994. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI)[451] nace con el objeto de tratar por primera vez en España la inmigración desde un enfoque integral, tomando como referencia las directrices de la Unión Europea. El PISI, cuya elaboración se había planteado ya en 1991 mediante una Proposición no de Ley, se integró dentro del Ministerio de Asuntos Sociales, siendo Ministra Cristina Alberdi[452], durante el Gobierno del socialista Felipe González.

Esto sucede en un año en el que varios países de Europa, España incluida, proceden a un endurecimiento de las condiciones de entrada legal, y más en concreto la Ley de Asilo. Países con grandes porcentajes de inmigrantes, como Francia, Holanda, Bélgica o Alemania presionan para que las fronteras de acceso a Europa[453] cierren sus puertas a la inmigración y restrinjan sus legislaciones. Sin embargo, los países que actuaban como puerta, España e Italia principalmente, presentaban en realidad un envejecimiento acelerado de la población y necesitaban mayores cupos de inmigrantes[454]. No obstante, se procede en contrapartida a una reforma de la Ley de Asilo de 1984, endureciendo una norma que ya era por sí sola bastante restrictiva[455].

En este contexto y en medio de las críticas al endurecimiento de la Ley de Asilo y su praxis[456] por parte de Izquierda Unida, la Defensora del Pueblo y agentes sociales

451 Gobierno de España (1994): *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI)*. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros. Madrid. 2 de diciembre de 1994.

452 Cristina Alberdi fue Ministra de Asuntos Sociales entre 1993 y 1996, durante la última legislatura de Felipe González. A lo largo de su trayectoria laboral y política, ha mostrado una gran sensibilidad hacia las cuestiones sociales, siendo una de las abanderadas del feminismo ya desde su labor como vocal del Consejo General del Poder Judicial entre 1985 y 1990 y especialmente a lo largo de su etapa al frente del Ministerio de Asuntos Sociales. Asimismo, fue portavoz de la Unión Europea en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Pekín en 1995. Con Rodríguez Zapatero ya al frente del PSOE, Alberdi se ha mostrado muy crítica con ciertas decisiones como la formación del Gobierno tripartito en Cataluña, junto a ERC e IU-ICV-EUiA o el apoyo al Estatuto de Cataluña, al punto de renunciar a su militancia en el PSOE en diciembre de 2003, tras manifestar su discrepancia con las posturas del partido y después de haber dimitido de todos sus cargos en la Federación Socialista Madrileña en septiembre de dicho año.

453 Especialmente, España como puerta de acceso a la inmigración latinoamericana y africana e Italia como punto de entrada de los inmigrantes procedentes de África, los Balcanes y Turquía.

454 Además, España e Italia, que hasta pocos años antes habían sido sociedades emisoras de inmigración, no habían desarrollado un marco legal que les permitiera seleccionar la inmigración de manera eficiente. De este modo, al cerrar las vías de entrada legal sin que la demanda de inmigrantes hubiese disminuido, se produce un aumento de la inmigración irregular.

455 La novedad principal de la reforma consistió en recoger la opción de no admitir a trámite las solicitudes que se presentaban en la frontera. Según el Ministro del Interior, José Luis Corcuera, se procuraba evitar con ello lo que el Ministro calificaba como "doble circuito", es decir, solicitar asilo en la frontera para poder entrar e intentar acogerse una vez dentro a la regularización dentro del régimen general.

456 Aparte del propio contenido de la Ley de Asilo, lo que más críticas suscitó fue la práctica de no admitir a trámite la gran mayoría de las solicitudes de asilo. La diferencia entre las solicitudes y las concesiones durante estos años son una muestra de ello: de las 4.077 solicitudes presentadas en 1989, única-

como la Asociación Pro Derechos Humanos de España, se aprueba el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes el 2 de diciembre de 1994.

El PISI se planteaba como objetivos prioritarios acabar con la discriminación, la explotación, el racismo y la xenofobia dirigida contra inmigrantes, procurando su legalización, estabilización y promoviendo su integración y democrática convivencia y asegurando la tolerancia de los españoles hacia ellos:

1. Eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada, tanto en el ejercicio de derechos y deberes como en el acceso a los servicios existentes.

2. Promover una convivencia basada en valores democráticos y en actitudes tolerantes.

3. Garantizar al inmigrante una situación legal y socialmente estable.

4. Combatir las barreras que dificultan la integración.

5. Luchar contra la explotación de los trabajadores extranjeros.

6. Movilizar a la sociedad contra el racismo y la xenofobia.

Para lograr estos objetivos, se crearon dos instrumentos que, con sus posteriores modificaciones, continúan teniendo vigencia: El Foro para la Integración de los Inmigrantes y El Observatorio Permanente de la Inmigración. Por otra parte, se adoptaron 26 medidas normativas, sociolaborales, educativas y culturales, así como medidas para la participación social[457], que, de haberse cumplido, hubieran facilitado su conocimien-

---

mente se concedieron 102; en 1990, de 8.647 solicitudes, se concedió a 490 el estatuto de refugiado y a 127 protección de otro tipo; en 1994, de las 11.992 solicitudes presentadas, únicamente se concedieron a 627 y a otras 62 protección de otra clase; en 1995 se presentaron 5.678 solicitudes, de las cuales se concedió el estatuto de refugiado a 464 y a 209 otro tipo de protección.

457 La distribución de las medidas fue la siguiente:

- Medidas normativas: facilitar el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española a los extranjeros nacidos en España; participar, en su caso, en las elecciones municipales sobre la base de la reciprocidad; revisión del sistema de permisos o autorizaciones a extranjeros, considerando la ampliación de la duración de los permisos de trabajo y residencia; adecuación de los criterios sobre concesión de permisos de trabajo para favorecer la flexibilización de los requisitos de concesión de los permisos de trabajo con vistas a favorecer la movilidad geográfica o funcional de los trabajadores extranjeros; dotar a la mujer de estatuto jurídico, independiente del de su cónyuge, que garantice su autonomía y facilite su integración; y la modificación del Real Decreto 511/1992, de 14 de mayo, por el que se creó la Comi-

to de la lengua, la cultura, el derecho español, mejorando su atención social y su formación profesional, haciendo más satisfactoria su estancia y aún su integración.

Se introdujeron así en el país conceptos de la incipiente doctrina comunitaria, se establecieron objetivos hacia los que ir avanzando y se sistematizaron diversas medidas concretas. El PISI supuso también un punto de partida que contribuyó a que las diversas Administraciones Públicas empezaran a configurar planes complementarios para la integración de las personas inmigrantes. Sin embargo, la ausencia de unos recursos verdaderamente acordes con los objetivos del Plan disminuyó enormemente sus potencialidades[458].

2.1.2. PROGRAMA GLOBAL DE REGULACIÓN Y COORDINACIÓN DE EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN (GRECO) (2001-2004)

Como es sabido, el PSOE mantuvo el poder hasta 1996, año en que perdió las elecciones y Aznar, del PP, pasó a ocupar la Presidencia del Gobierno a mediados de mayo. Se temía que el cambio afectase a las políticas sociales, pero el PP necesitaba legitimación social y la expansión económica favoreció la atención a los inmigrantes[459].

sión Interministerial de Extranjería, a efectos de constituir la Comisión Delegada de Flujos Migratorios, promoción e Integración Social.
- Medidas sociolaborales: organización de acciones de orientación y perfeccionamiento profesional; acceso a los programas de empleo promovidos por los poderes públicos para los inmigrantes establecidos de forma permanente; impulso de la negociación colectiva en los sectores productivos en los que la presencia de inmigrantes es mayoritaria; apoyo a los pequeños empresarios agrícolas o Corporaciones Locales, con vistas a facilitar un alojamiento adecuado a los inmigrantes temporeros; acceso de los inmigrantes regulares a las prestaciones sociales, de acuerdo con la normativa reguladora; y atención dentro de los servicios sociales a colectivos específicos de inmigrantes, en especial, niños, jóvenes y mujeres.
- Medidas educativas y culturales: enseñanza de la lengua o lenguas utilizadas en la zona de acogida; coordinar con la enseñanza normal las clases de lengua y cultura materna de los inmigrantes; acceso de los inmigrantes establecidos y sus familias a las becas y ayudas de estudios; acciones de sensibilización y aprecio de la cultura e historia propias de los países origen de los flujos; formación de cuadros y animadores sociales procedentes de la inmigración; inclusión en los programas educativos de información sobre los peligros de la xenofobia y el racismo y a favor de la convivencia multicultural y la tolerancia.
- Medidas para la participación social: información a los inmigrantes sobre nuestras normas fundamentales para la convivencia democrática; programas de información y orientación dirigidos a los inmigrantes sobre hábitos y prácticas sociales del país de acogida; adecuación de procedimientos y formación de funcionarios para mejorar la comprensión y sensibilización hacia el colectivo inmigrante; acciones de reconocimiento y respeto a las tradiciones y manifestaciones culturales del colectivo inmigrante: el apoyo a las asociaciones de inmigrantes; articulación de cauces de participación, de naturaleza consultiva, en la que se integren los inmigrantes; sensibilización a los medios de comunicación y propuesta de un "código ético" en el tratamiento de la información sobre los inmigrantes; campañas de información y sensibilización social sobre prejuicios y estereotipos referidos al colectivo inmigrante.

458 En su balance del PISI, Rius Sant explica que: *más allá de las buenas palabras de la ministra, este plan sin recursos económicos ni la complicidad política de las diferentes administraciones, quedaría, como lamentarían las ONG o la misma Comisión de Inmigración de la Conferencia Episcopal, en palabras de su portavoz José Magaña, en una «mera declaración de intenciones»*. En: Rius Sant, Xavier (2007): *El libro de la inmigración en España*. Ed. Almuzara. Córdoba. Op. Cit. Pp. 121.

459 Soto Carmona, Álvaro (2000): *Política social. Relaciones con los sindicatos*. En: Tusell, Javier (2000):

En 2001, el PP presenta el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (GRECO) para el periodo 2001-2004[460]. El Programa abordaba el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes. Presentaba cuatro líneas básicas que no diferían demasiado de las orientaciones del PISI socialista, aunque el PSOE lo rechazara. Asimismo, vino acompañado por un incremento de subvenciones:

1. Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea. Esta línea básica comprendía medidas para el estudio del fenómeno migratorio en España, su evolución y previsiones[461]; y también medidas para estimular el codesarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes[462].

2. Integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de España. Dentro de esta línea, se proponían medidas en varios campos: el acceso de las personas inmigrantes al pleno ejercicio de sus derechos[463]; la mejora de los procedimientos para adquirir la nacionalidad, reduciendo los plazos de tramitación; la entrada de los inmigrantes al mercado de trabajo en las mismas condiciones que los españoles[464]; el refuerzo de la acogida y atención de las personas extranjeras en situaciones

El Gobierno de Aznar. Balance de una gestión. Crítica. Barcelona. Op. Cit. Pp. 71-96.

460 Ministerio del Interior (2001): *Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (GRECO)*. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros. Madrid. 30 de marzo de 2001.

461 Las actuaciones encaminadas hacia el estudio del fenómeno migratorio en España, su evolución y sus previsiones eran: dotar al Observatorio Permanente de la Inmigración de los medios necesarios para que tuviera capacidad de análisis, así como de alcanzar conclusiones y elevar propuestas y la Coordinación de las distintas Administraciones Públicas que pudieran suministrar datos sobre inmigración y para que el conocimiento de todas ellas contribuyera al adecuado tratamiento del fenómeno.

462 Para fomentar el codesarrollo, el Programa GRECO establecía las siguientes medidas: formación de inmigrantes para poder ser agentes de desarrollo a su vuelta al país de origen; ayuda a su reinserción en los países de origen; orientación de su ahorro hacia inversiones productivas en los países de origen; promoción del Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en países de origen; y asistencia técnica a los países de procedencia de los inmigrantes.

463 El acceso de las personas inmigrantes al ejercicio de sus derechos en igualdad con los autóctonos se fomenta mediante: prestación de la asistencia sanitaria, con especial atención a determinados grupos, como menores y mujeres, así como a la educación para la salud y a la prevención de enfermedades; atención educativa específica para los alumnos inmigrantes, en aras a su integración educativa y en la sociedad española; tramitación de la reagrupación para los familiares de los extranjeros que residen en territorio español, como uno de los mecanismos más importantes para conseguir la plena integración en nuestra sociedad; ejercicio de la libertad religiosa dentro del respeto a la diversidad de cultos.

464 Las medidas con las que se intenta estimular el acceso de las personas inmigrantes al mercado de trabajo en igualdad de condiciones son: el diseño de "itinerarios integrados de inserción" destinados a las personas con más dificultades de inserción laboral y la ordenación del movimiento migratorio dentro del territorio español para atender las ofertas de trabajo no cubiertas y para evitar la afluencia masiva de trabajadores a zonas en las que ya esté satisfecha la oferta de puestos de trabajo.

de vulnerabilidad[465]; la coordinación con las demás Administraciones Públicas y con ONG[466]; la revisión de la estructura administrativa existente para atender a la tramitación de las autorizaciones y permisos solicitados por las personas inmigrantes[467]; la lucha contra el racismo y la xenofobia[468].

3. Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española. En este sentido, el GRECO proponía la mejora de los mecanismos destinados a combatir la explotación de trabajadores extranjeros[469]; así como la mejora de los instrumentos para la protección de los menores extranjeros no acompañados[470].

4. Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados. El GRECO perseguía en este campo proporcionar la capacitación laboral para los refugiados con medidas destinadas a fomentar su promoción profesional mediante la formación laboral y con medidas para estimular su inserción en el mercado laboral.

---

465 Con el fin de reforzar la acogida y la atención se plantea: la creación de plazas de acogida en colaboración con organizaciones no gubernamentales; Programas específicos para jóvenes extranjeros; creación de unidades de atención específica a los inmigrantes en el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

466 Para fomentar la coordinación con las demás Administraciones Públicas y ONG se decide: la constitución del Consejo Superior de Política de Inmigración; el funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes; adoptar convenios con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos; y apoyar a organizaciones no gubernamentales.

467 Las medidas que se destinan a revisar la estructura administrativa son: implementar las Oficinas de Extranjeros como órganos especializados en la tramitación de todos los expedientes administrativos; desarrollar una red informática y de comunicaciones única en todo el territorio español; promover la formación específica y permanente actualización del personal; simplificar los procedimientos administrativos y mejorar la coordinación en las distintas fases de su tramitación (visados, permisos, etc.).

468 Para la lucha contra el racismo y la xenofobia, se plantea: mejorar las infraestructuras, medios humanos y materiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y promover campañas informativas sobre la inmigración como fenómeno positivo, en especial, el fomento en el sistema educativo de valores que permitan luchar contra el racismo y la xenofobia.

469 Las medidas destinadas a combatir la explotación de trabajadores extranjeros eran: control de las condiciones de trabajo, salarios y Seguridad Social de los trabajadores extranjeros, y especialmente en las áreas geográficas y en los sectores de actividad en los que sea mayor su presencia; actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el control de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores extranjeros en España, y la lucha contra el empleo ilegal de trabajadores extranjeros; coordinación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Ministerio Fiscal y los órganos judiciales para luchar contra las actividades de trata de mano de obra extranjera.

470 Se plantean como medidas para proteger a los menores extranjeros no acompañados la colaboración con instituciones sanitarias para la determinación de la edad y la coordinación de las actuaciones a realizar por las Administraciones estatal y autonómica con estos menores.

En el contexto de su adopción y desarrollo, el Programa GRECO ponía de manifiesto la necesidad de trabajadores inmigrantes de la economía de España, así como la voluntad de relacionar la política de integración de los inmigrantes con las políticas de inmigración y de organizar y coordinar diversas medidas en las que diferentes Centros Directivos de la Administración General del Estado habían trabajado de manera dispersa hasta entonces.

Sin embargo, tanto el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, denunciaron que el Plan no disponía de medios para lograr los objetivos que se proponía. Todos los grupos parlamentarios, a excepción del PP, su promotor, lo rechazaron y argumentaron que el Plan, que constaba de 72 medidas, aportaba muy poco a la integración de los inmigrantes y se centraba más en cuestiones relativas al control de los flujos migratorios. Sin embargo, se trataba más de rivalidad política que de política migratoria en sentido estricto, pues en realidad el Plan GRECO incidía en los mismos aspectos que el Plan PISI y sumaba a ello una mayor financiación.

2.2. PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN (2007-2010)

Los socialistas volverían a tener su oportunidad el 14 de marzo de 2004, cuando ganaron las elecciones y Rodríguez Zapatero accedió a la Presidencia del Gobierno. El área de inmigración volvió a situarse dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con el Ministro Jesús Caldera a la cabeza, como se ha dicho, hombre allegado a Zapatero desde su elección como Secretario General del PSOE en 2000, tras la derrota electoral ante el PP, además de uno de los impulsores y activo colaborador de las políticas sociales llevadas a cabo durante su primera legislatura. La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración se puso a cargo de Consuelo Rumí, que contaba con una clara vocación sindical, habiendo desempeñado puestos de relevancia dentro de la UGT. Durante el primer año de mandato se adoptó el *Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. La adopción de este nuevo Reglamento promovido por el PSOE se considera uno de los pilares de la política actual de integración de las personas inmigrantes. Nace con el fin declarado de favorecer los procesos de integración social y resolver la descoordinación

organizativa ofreciendo herramientas legales para facilitar el trabajo de todas las Administraciones y autoridades públicas en este mismo sentido. Las principales contribuciones del Reglamento son: el consenso como elemento esencial para la configuración del Reglamento y de las políticas de integración[471]; la mejora de los cauces de inmigración legal, introduciendo un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, flexibilizando el contingente anual de trabajadores extranjeros, potenciando la figura del visado para la búsqueda de empleo y estableciendo una base de datos compartida entre los diferentes Ministerios relacionados con la expedición de visados y autorizaciones de residencia y trabajo; la agilización de los trámites de renovación y de reagrupación familiar[472]; la lucha contra la contratación irregular en la economía sumergida, creando las figuras de autorización de residencia por colaboración con autoridad administrativa y por arraigo laboral[473]; el vínculo entre el arraigo social afectivo y la autorización de residencia, mediante la figura del arraigo social[474]; el refuerzo del papel de los ayuntamientos, aumentando sus medios materiales a través del Fondo de Apoyo a la Integración, del cual se destina a ellos el 50%, y ofreciéndoles instrumentos jurídicos; la lucha contra la violencia de género[475]; la protección de los menores no acompañados[476]; y la prevención

471 En la elaboración del Reglamento se realizó un doble proceso de consulta a partidos políticos, organizaciones sociales y asociaciones de inmigrantes, así como organizaciones sindicales (CCOO y UGT) y patronales (CEOE y CEPYME).

472 Aparte de las mencionadas medidas de refuerzo administrativo, el Reglamento reduce los plazos de tramitación y amplía a dos meses el plazo antes de la caducidad de las autorizaciones durante el que se permite a las personas inmigrantes proceder a la solicitud de su renovación, lo que evita periodos de irregularidad entre las autorizaciones iniciales y sus renovaciones. A su vez, regula el silencio positivo y establece las condiciones de trabajo y contribución a la Seguridad Social necesarias para renovar el permiso de residencia y de trabajo. En lo relativo a la reagrupación familiar, se incorpora la posibilidad de solicitarla simultáneamente a la renovación de la autorización de residencia y trabajo inicial y establece un máximo de 15 días para que el Ayuntamiento donde el reagrupante esté empadronado certifique que reúne las condiciones necesarias, lo que agiliza en gran medida los trámites administrativos.

473 En la mayoría de los casos de precariedad y explotación laboral de trabajadores inmigrantes en situación irregular, éstos no denuncian la situación por miedo a ser expulsados. Así, el Reglamento contempla la figura de la autorización de residencia por colaboración con la autoridad administrativa con el fin de promover las denuncias. También se crea la figura de la autorización de residencia por arraigo laboral, según la cual un trabajador en situación irregular que lleve como mínimo dos años en España y disponga tenga una actividad laboral probada durante al menos un año, puede acogerse a una autorización de residencia por arraigo laboral.

474 A través del arraigo social, las personas inmigrantes que lleven tres años en España pueden acceder a una autorización de residencia y trabajo, siempre que tengan un contrato de trabajo, carezcan de antecedentes penales y acrediten su arraigo por medio de vínculos familiares directos o por medio de un informe social expedido por el Ayuntamiento en el que se haya empadronado.

475 Un gran porcentaje de los casos de personas víctimas de la violencia de género quedan sin denunciar, especialmente en las mujeres en régimen de reagrupación familiar y en situación irregular, por miedo a ser expulsadas. Para dar respuesta a esta realidad, el Reglamento, establece que las mujeres reagrupadas o en situación irregular que sean víctimas de la violencia de género, pueden acceder a una autorización de residencia independiente siempre que acrediten su situación mediante una sentencia judicial.

476 El Reglamento contempla la garantía de que sólo se efectúe la repatriación del menor si concurren las circunstancias precisas para llevar a cabo su reagrupación familiar o para su adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores de su país de origen. También se aclara expresamente que la residencia de un menor que se encuentre bajo la tutela de una Administración Pública se considera

de ciertos supuestos excepcionales en los que atendiendo a razones humanitarias y de legislación internacional no cabe la expulsión y se ofrece la posibilidad de regularizar su condición administrativa.

Entre febrero y mayo de 2005, tuvo lugar, como se ha dicho, un proceso extraordinario de normalización. Este proceso se articula previamente en la disposición decimotercera del mencionado Real Decreto 2393/2004 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Se justifica ante la opinión pública por la necesidad de dar respuesta a la existencia de un gran número de personas extranjeras que llevaban a cabo trabajos por cuenta ajena de forma irregular, alegando que ello contribuiría a luchar contra su discriminación, a fomentar su aportación a la Seguridad Social, y a promover su integración en la sociedad y en el mercado laboral en condiciones de igualdad de derechos y obligaciones con el resto de trabajadores. De este modo, se orienta a normalizar las relaciones laborales irregulares entre empleadores y trabajadores extranjeros sin autorización de residencia temporal y de trabajo por cuenta ajena[477]. Se presentaron 691.655 solicitudes[478] de las cuales se concedieron 577.923 (83,5%) y se denegaron 113.389 (16,3%). Entre las solicitudes con resolución favorable, el 97,6% tuvieron como resultado afiliaciones y/o altas en la Seguridad Social.

En los Presupuestos Generales del Estado del año 2005 se incluyó por primera vez un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos. El Fondo se había creado con el objeto de promover y potenciar las políticas públicas en estas áreas y contribuir a la cohesión social. Se basaba en los principios operativos de la subsidiaridad, respetando el ámbito competencial en relación con la integración de inmigrantes; la complementariedad en relación con las actuaciones que las Comunidades Autónomas venían realizando, permitiendo incre-

---

regular a todos los efectos. En este sentido, se faculta a las entidades destinadas a la protección de los menores para recomendar la expedición de una autorización de residencia a aquellos que alcancen la mayoría de edad bajo su tutela y consideren que han participado de manera satisfactoria en sus actividades formativas.

477 Para acogerse al proceso extraordinario de normalización había varios requisitos: acreditar presencia en España desde por lo menos seis meses antes a la entrada en vigor del Reglamento (7 de febrero de 2005); poseer un contrato de trabajo con una extensión mínima de seis meses a contar desde la concesión de la autorización; carecer de antecedentes penales, ya sea en España como en el país de origen por delitos contemplados por el ordenamiento español; y, por último, la eficacia de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena quedaba sujeta a la posterior afiliación y/o alta del trabajador en la Seguridad Social.

478 Entre las solicitudes presentadas, el 59% de ellas pertenecían a trabajadores extranjeros y el 41% a trabajadoras extranjeras. Por otro lado, el 22% correspondían a menores de 26 años; el 68% a personas de entre 26 y 45 años; y el 10% a personas de más de 45 años.

mentar los recursos en determinadas áreas deficitarias y la cooperación interinstitucional entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

El presupuesto del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos ha ido incrementándose desde su creación. En 2005 tuvo una dotación de 120 millones de euros. En 2006 pasó a 182,4 millones de euros. La partida de 2007 alcanzó los 200 millones de euros. Continuó con 200 millones de euros en 2008. En 2009 se presupuestan igualmente 200 millones de euros. Sin embargo, la idea inicial del Gobierno socialista en 2009 era rebajar la partida con respecto al año anterior. Así, se presupuestó un importe de 141 millones de euros el 24 de marzo de 2009[479], tras el acuerdo de ajuste presupuestario por parte del Consejo de Ministros y, presionado por el Congreso, el Ejecutivo accedió el 24 de junio a restituir el fondo con otros 59 millones[480], llegando así a la cantidad de 200 millones. En 2010, sin embargo, se produce una reducción muy considerable del presupuesto, aprobado el 18 de mayo de 2010[481], quedándose en 70 millones de euros, es decir, más de un 50% de recorte con respecto a los años anteriores. La partida para 2011, según se acordó el 23 de marzo de 2011[482], es aún menor, situándose en 60,6 millones de euros. Es notoria pues la reducción del gasto en acogida e integración de los inmigrantes a partir de 2009, como consecuencia de la crisis económica, al igual que ha ocurrido en otras áreas de la política social de Gobierno de Rodríguez Zapatero, en palpable regresión durante la segunda legislatura.

479 Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009): *Resolución de 24 de marzo de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se formalizan para el ejercicio 2009 los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 141.000.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos*. BOE Nº 80, de 2 de abril de 2009.

480 Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009): *Resolución de 24 de junio de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se formaliza para el ejercicio 2009, la distribución de 59.949.120 euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos*. BOE Nº 157, de 30 de junio de 2009.

481 Ministerio de Trabajo e Inmigración (2010): *Resolución de 18 de mayo de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de mayo de 2010, por el que se formalizan para el ejercicio 2010, los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 70.000.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos*. BOE Nº 127, de 25 de mayo de 2010.

482 Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): *Resolución de 23 de marzo de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 2011, por el que se formalizan para el ejercicio 2011 los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 66.600.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos*. BOE Nº 78, de 1 de abril de 2011.

Por otra parte, sus medidas se articulan en torno a varias líneas de intervención: el refuerzo de los servicios públicos; la complementación de las áreas de actuación en las que se detecta mayor necesidad de intervención; la formación de profesionales en interculturalidad; transferencia de conocimientos y buenas prácticas; y el refuerzo del tercer sector y de su capacidad operativa.

Las contribuciones a las políticas de integración también incluyen otros instrumentos como las actuaciones por medio de subvenciones de régimen general; las actuaciones vinculadas a programas europeos; las actuaciones con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF); las subvenciones a municipios con programas innovadores de apoyo a la integración social de las personas inmigrantes, previsión de situaciones de riesgo y fomento de la convivencia en el contexto local; las actuaciones asociadas a la acogida humanitaria de personas inmigrantes recién llegadas; y el Programa especial de acogida e integración de solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes.

Asimismo, también existen actuaciones que abordan la cuestión inmigratoria de manera transversal, en planes y políticas de carácter general, que no dependen de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, pero que incluyen esta problemática en su marco de intervención. Son representativos en este sentido: el Plan de Acción para el Empleo 2004; el Programa Nacional de Reformas 2005-2008; el IV Plan de Acción para la Inclusión Social 2006-2008; el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008; el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008; el Proyecto de Ley de Igualdad entre mujeres y hombres; o los planes de Infancia o de Juventud.

El Gobierno presenta en 2007 el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI)[483], elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encabezado por Jesús Caldera, como el principal instrumento orientado a la integración social de las personas inmigrantes a nivel nacional. El PECI se sitúa dentro del tercero de los cuatro pilares que configuran la política integral de inmigración puesta en marcha por el Ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero desde 2004: la lucha contra la inmigración ilegal; la vinculación de la inmigración legal a las necesidades del mercado de trabajo; la integración de las personas inmigrantes en la sociedad y la cooperación al desarrollo de los países de origen.

483 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

El Plan Estratégico se elaboró a partir de un proceso de consulta amplio y heterogéneo en el que participaron ONG, asociaciones de inmigrantes, sindicatos y patronales, administraciones de ámbito local, autonómico y nacional y diversos expertos en materia migratoria[484]. Este proceso se dividió en varias fases. En primer lugar, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, integrada en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encomendó al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) que organizara tres seminarios sobre *Políticas de integración de los inmigrantes* durante los días 15, 16 y 17 de diciembre de 2004 en la UCM. En ellos, académicos expertos en migraciones desde diferentes disciplinas, expertos de las Comunidades Autónomas y algunas de las organizaciones sociales con mayor presencia en el terreno de la inmigración debatieron acerca del concepto de integración que se pretendía desarrollar, las cuestiones que debería incluir un plan de integración dentro del terreno de las migraciones, las experiencias previas que podían servir de referencia para construir un plan de integración de alcance estatal y la coordinación entre los diversos agentes que intervienen en el desarrollo de las políticas de integración. Tras los seminarios, el IUDC recogió las conclusiones en un documento que sintetizaba las principales aportaciones y que sirvió de referencia para continuar con el proceso de construcción del PECI.

Después de ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes organizó, con la ayuda del IUDC y de la UCM seis seminarios celebrados en San Lorenzo del Escorial entre el 31 de mayo y el 22 de junio en los que se trataron de manera específica nueve áreas: educación, servicios sociales, vivienda, acogida, empleo, igualdad de trato, perspectiva de género, participación y sensibilización. Dentro de cada una de las áreas, se trataron dos grandes campos. En primer lugar, un diagnóstico de la situación y de las necesidades originadas por la presencia de inmigrantes, así como la respuesta que las políticas públicas debían ofrecer a estas necesidades. En esta parte, se trataron los principales aspectos que se debían tener presentes a la hora de proponer una política pública en materia de integración de los inmigrantes, referidos fundamentalmente a las diversas necesidades que la situación migratoria actual presentaba dentro de cada ámbito y las limitaciones y carencias de las políticas públicas ya existentes para dar respuesta a los desafíos planteados por la nueva realidad de las migraciones en España. En segundo

484 Para una visión más detallada del proceso de elaboración del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010), véase: Cachón Rodríguez, Lorenzo (2009): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Ed. Anthropos. Barcelona.

lugar, las propuestas de objetivos, estrategias, programas y medidas de actuación para acometer el reto de la integración y los elementos necesarios para evaluar el proceso.

Al finalizar los seminarios, el IUDC de la UCM realizó un documento de síntesis de los mismos en el que recogió las conclusiones relativas a las nueve áreas tratadas a las que añadió otras más como Salud, Infancia y Juventud y Codesarrollo. A partir de ahí, comenzó otra fase de trabajo coordinado entre el IUDC y Dirección General de Integración de los Inmigrantes. El documento resultante se remitió al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera. El 23 de junio de 2006, el Consejo de Ministros hizo público el Borrador del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) y abrió dos procesos de consulta. Por un lado, implementó un espacio en Internet para que asociaciones y usuarios particulares enviaran sus sugerencias, recomendaciones y críticas al PECI. Por otro lado, se solicitó al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes[485] que elaborase un Documento de Trabajo sobre el Plan que recogiese igualmente las sugerencias y consideraciones del Foro.

Tomando en consideración las aportaciones de estos dos procesos de consulta, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales remitió al Foro el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) para que realizase su Dictamen preceptivo[486]. Tras ello, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración fue aprobado finalmente por Acuerdo del Consejo de Ministros el 16 de febrero de 2007.

El principal objetivo del Plan Estratégico es el de ser el marco global de referencia que sirva de orientación para todas las actuaciones del Gobierno y del conjunto de la sociedad en el proceso de integración de los extranjeros en España. Es un marco político elaborado por el Gobierno[487] con el propósito respetar las competencias de las

485 El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes se había constituido el 6 de junio de 2006 y contaba entre sus miembros con presencia de la Administración. El contacto entre el Foro y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes había sido fluido durante todo el proceso de elaboración del PECI.

486 El Dictamen preceptivo sobre el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración fue emitido por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes el 5 de febrero de 2007. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1.

487 El Gobierno fundamenta la elaboración de este marco partiendo del artículo 9.2 de la Constitución Española, según el cual: *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*. De este modo, el PECI se integra dentro de esta voluntad de consolidar: *una sociedad inclusiva, en la que todos los que contribuyen a construirla tengan las mismas oportunidades, se sien-*

diferentes Administraciones Públicas y servir de referencia tanto para éstas como para los agentes sociales, asociaciones de inmigrantes y ONG que trabajan en el ámbito de la inmigración.

El Plan, que comenzó a elaborarse ya desde 2004, a pesar de aprobarse tres años más tarde, es el resultado de la pretensión del Gobierno de dar un impulso a las políticas de integración de los inmigrantes, manifestada, además de en la aprobación del propio Plan, en otras actuaciones como la creación de una Dirección General de Integración de los Inmigrantes y la constitución y dotación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos. El enfoque gubernamental de las políticas de integración puestas en funcionamiento parte de una reflexión recogida en el propio PECI: *sin legalidad no hay integración posible y son necesarios recursos para promover la integración, entendida como proceso bidireccional que busca la cohesión social*[488]. De este modo, conforme a esta reflexión, se marca el objetivo de progresar en diferentes campos como: *el reconocimiento efectivo de la igualdad de derechos y deberes de los inmigrantes, reforzar los servicios públicos y adecuar las políticas públicas a las demandas de una sociedad diversa, promover el acceso de los inmigrante a los servicios públicos en igualdad de condiciones, implantar un sistema de acogida que asegure su rápida inserción sociolaboral, fomentar el conocimiento de los valores en los que se asienta la Unión Europea, de los derechos y deberes reconocidos por la Constitución Española y de nuestras lenguas y normas sociales, prevenir y luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia y favorecer la comprensión del fenómeno migratorio por el conjunto de la sociedad*[489].

Por otra parte, es importante recalcar la transversalidad del Plan, que aunque está formulado por el Gobierno Central, se define como un marco de cooperación abierto a las aportaciones de las diferentes Administraciones Públicas y de la sociedad civil. Muestra de esta vocación colaborativa es que participasen en la propia elaboración del Plan las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, los agentes sociales, las aso-

tan parte de ella y la sientan como suya. Para lograr este objetivo, la política migratoria ha de favorecer el proceso de integración de la población inmigrada dentro de su nueva sociedad, para lo cual: *debe proporcionar orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y debe poner en marcha instrumentos que la hagan posible, garantizando los derechos de las personas inmigrantes y autóctonas y creando las condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada*.

488 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Op. Cit. Pp. 7.

489 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Op. Cit. P. 8.

ciaciones de inmigrantes y las ONG y que el Plan cuente con el informe preceptivo del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la aprobación de la Comisión Interministerial de Extranjería y del Consejo Superior de Política de Inmigración.

Para el Gobierno, el Plan Estratégico profundiza en el compromiso con las políticas de integración, continuando la línea trazada con la creación instituciones y mecanismos como la Dirección General de Integración de los Inmigrantes o el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos, que sirven además de referencia en la elaboración y desarrollo de las actuaciones del Plan en sus diversas áreas de intervención. En este sentido, como queda reflejado en el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, trata de estimular *el fomento de políticas públicas basadas en la igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de un sentimiento de pertenencia del inmigrante a la sociedad a la que ha accedido y el respeto a la diversidad, dentro de los límites establecidos por el conjunto de normas y valores sobre los que se asienta en Estado de Derecho*[490].

Por otra parte, la Unión Europea se encuentra en ese momento configurando un marco normativo y político común en materia de migraciones, que requiere la participación activa de todos los países que la integran para poder desarrollarse y cumplir sus objetivos. En este sentido, el Consejo Europeo aprueba en 2004 un conjunto de Principios Básicos Comunes[491] en materia de integración de los inmigrantes. En 2005, la Comisión Europea, emite a requerimiento del Consejo la Comunicación llamada *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, en la que se profundiza en el desarrollo de los Principios Básicos Comunes y se proyectan actuaciones en cada uno de ellos tanto a nivel de la UE como a nivel nacional. Ésta es una referencia que se encuentra muy presente a lo largo de todo el planteamiento del Plan Estratégico, especialmente en el apartado dedicado a las áreas de intervención, donde muchas de las actuaciones se fundamentan precisamente en los propios Principios Básicos Comunes de la UE.

El Plan parte de los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad y procura profundizar en ellos, para lo que manifiesta desde el inicio su intención de *avanzar*

490 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Op. Cit. P. 7.
491 Documento del Consejo nº14615/04 de 19 de noviembre de 2004.

en el reconocimiento efectivo de la igualdad de derechos y deberes de los inmigrantes, reforzar los servicios públicos y adecuar las políticas públicas a las demandas de una sociedad diversa, promover el acceso de los inmigrante a los servicios públicos en igualdad de condiciones, implantar un sistema de acogida que asegure su rápida inserción sociolaboral, fomentar el conocimiento de los valores en los que se asienta la Unión Europea, de los derechos y deberes reconocidos por la Constitución Española y de nuestras lenguas y normas sociales, prevenir y luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia y favorecer la comprensión del fenómeno migratorio por el conjunto de la sociedad[492].

El Gobierno insiste en que el Plan cuenta con gran participación y consenso social e institucional y en que en su configuración han participado las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, los agentes sociales, las asociaciones de inmigrantes y las ONG, así como los ciudadanos mediante un proceso de consulta social. Así, el Plan se concibe como un marco de cooperación para el que se pide la máxima participación activa de las instituciones y de la sociedad civil.

2.2.1. PREMISAS INICIALES

El Plan Estratégico nace sobre la base de seis **premisas iniciales**, que se resumen a continuación:

1ª. La concepción de la integración como un proceso bidireccional, de adaptación mutua.

La integración aparece aquí concebida como un proceso que precisa la colaboración activa y el reconocimiento de derechos y deberes por parte de todos los agentes implicados, tanto las personas inmigrantes como los miembros e instituciones de la sociedad de acogida. En este sentido, es necesaria la interacción entre el respeto de los valores comunes de la Constitución Española y de la Unión Europea con la defensa y conservación de las tradiciones socioculturales que sean incorporadas, en plena convivencia con las ya existentes, como requisito previo para la consecución de una sociedad plural.

492 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Op. Cit. P. 8.

2ª. La convicción de que la responsabilidad del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser compartida por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a las personas inmigrantes, y el conjunto de la sociedad.

La política de integración planteada en el Plan precisa la colaboración y el consenso de todos. Las líneas de actuación de las Administraciones Públicas deben basarse en el diálogo y la colaboración de los actores sociales y de la sociedad en conjunto. En este sentido, se sigue la premisa de la Comisión Europea, que entiende que el espíritu de integración es tarea de la sociedad en su conjunto.

3ª. La concepción del Plan como un marco de colaboración capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.

El Plan nace con la vocación de ser un marco para la cooperación de ámbito estatal, un instrumento solvente para dinamizar políticas, aunar iniciativas, crear lazos y otorgar coherencia a las actuaciones favorecedoras de la integración de los inmigrantes. Este marco es el referente en torno al que se articulan diversas iniciativas de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil.

4ª. La necesidad de adoptar un enfoque integral o global, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración de la población inmigrada.

Este enfoque global requiere que las políticas de inmigración contemplen gran diversidad de factores económicos, laborales, educativos, sanitarios, de vivienda, sociales, políticos, de diversidad cultural y religiosa, de ciudadanía, etc. Exige un marco global y coherente a largo plazo.

5ª. La idea de que las políticas de integración se dirigen al conjunto de la ciudadanía, inmigrante y española, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.

Esta es la premisa de la universalidad de las actuaciones. Las actuaciones públicas

deben orientarse al conjunto de la población, lo que implica que los inmigrantes han de tener acceso normalizado a ellas, siendo así universalidad e igualdad principios centrales para la actuación de las Administraciones Públicas. Dentro de este planteamiento caben, no obstante, intervenciones específicas destinadas a superar alguna situación de desventaja, lo cual entraría dentro del marco de actuaciones compensatorias, necesarias para la consecución de una verdadera igualdad de oportunidades.

6ª. La incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

Los Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea propuestos por el Consejo de la Unión Europea incluyen la transversalidad de la integración de los inmigrantes en las políticas públicas: *Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas*. El objetivo de la integración se concibe como una política transversal, a tener en cuenta en todas las políticas públicas, semejante a la perspectiva de género o a la perspectiva medioambiental.

2.2.2. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Como se ha dicho, el Plan Estratégico se asienta sobre **tres principios fundamentales**, que son la igualdad y no discriminación, la ciudadanía y la interculturalidad. A continuación se muestra más en profundidad el significado de estos conceptos y el enfoque que se les pretende dar:

1. El principio de igualdad y no discriminación. Implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.

Esta igualdad y no discriminación se materializa en la igualdad de trato y de oportunidades, condiciones necesarias para la cohesión social que posibilitan además la existencia de un margen de movilidad social en función del mérito. El Plan, siguiendo la referencia de la propia Constitución, así como las directrices marcadas por el Consejo de la Unión Europea, elabora una serie de medidas orientadas a reconocer y hacer efectivos para las personas inmigrantes los mismos derechos y obligaciones de

que dispone la población autóctona. Además, contempla la subsanación de factores de discriminación mediante políticas y actuaciones compensatorias, que posibiliten de manera efectiva la igualdad de oportunidades.

2. El principio de ciudadanía. Implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

La Comisión Europea se ha mostrado favorable a la "ciudadanía cívica", entendida como un conjunto de derechos y obligaciones cívicos, sociales, económicos y culturales de los inmigrantes para lograr la igualdad de trato y oportunidades entre la población inmigrante y autóctona y el reconocimiento de derechos de participación en la vida pública.

El principio de ciudadanía se concibe así como un avance en el reconocimiento de plenos derechos de participación en la comunidad y una condición necesaria para lograr una verdadera integración. En este sentido, el Plan Estratégico aboga por que esta ciudadanía cívica se ejerza en primera instancia en el ámbito municipal y remite a la Constitución Española, que reconoce la participación política a todos los niveles a quienes posean la ciudadanía española y la permite en el ámbito municipal a aquellos ciudadanos extranjeros cuyos países hayan establecido con España tratados de reciprocidad, esto es, que también los españoles sean portadores del derecho de sufragio local en los países de origen de las personas inmigrantes a quienes se les reconoce este derecho en España.

3. El principio de interculturalidad. Aparece como el mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

El concepto de integración se formula como un proceso de adaptación mutua, un proceso bidireccional, como afirma la Comisión Europea. Esto implica respetar y valorar la riqueza de las culturas que las personas inmigrantes portan consigo cuando entran en el país, desterrando prejuicios asimilacionistas y optando por la búsqueda de la comunicación, el diálogo crítico, la interpelación intercultural, la interrelación e interacción entre personas que pertenecen a ámbitos culturales distintos sobre la base

de unos valores básicos compartidos y un empleo común de las lenguas existentes en España. Ello supone también buscar soluciones dialógicas a los conflictos que puedan surgir con motivo de las diferencias culturales existentes en la población. Se postulan como herramientas para ello: el diálogo intercultural e interreligioso constructivo, la educación, un discurso público reflexivo, así como el apoyo a las expresiones culturales que respeten los valores, derechos y leyes nacionales y europeos, para lo cual se concibe necesaria la existencia de un marco normativo y axiológico que haga más fácil la convivencia y posibilite una gestión satisfactoria de los conflictos que se puedan producir.

2.2.3. OBJETIVOS GENERALES

El Plan Estratégico plantea **diez objetivos o metas generales** que pretende conseguir, los cuales se concentran a su vez en objetivos más particulares en cada uno de los ámbitos de actuación que integran en Plan. Éstos son dichos objetivos generales:

1. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos de las personas inmigrantes.

2. Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que se plantean con la presencia de población inmigrada. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de atender los servicios públicos; como cualitativa, para gestionar la diversidad de las nuevas demandas e incorporar los agentes y recursos interculturales necesarios.

3. Garantizar el acceso de la población inmigrada a los servicios públicos, especialmente a la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona.

4. Establecer un sistema de acogida para inmigrantes recién llegados y en situaciones de especial vulnerabilidad, hasta ponerlas en situación de acceder a los servicios públicos generales.

5. Fomentar entre ciudadanos y ciudadanas inmigrantes el conocimiento y el respeto de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones

de las personas residentes en España, de las lenguas oficiales en diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española.

6. Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.

7. Introducir la perspectiva de género, tanto en la elaboración de políticas en el campo de la integración de la población inmigrada, como en la aplicación de las mismas.

8. Fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de los que provienen las personas inmigrantes.

9. Favorecer la comprensión por parte de toda la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia y respeto, y apoyar el mantenimiento y el conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.

10. Estimular políticas públicas de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de la población inmigrada y la cooperación en este campo.

2.2.4. ÁREAS DE ACTUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN (2007-2010)

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) desarrolla sus actuaciones en 12 áreas de intervención, que son: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

2.2.4.1. ACOGIDA

La acogida es considerada como uno de los principales condicionantes del proceso de integración. Una buena acogida posibilita una rápida inserción en todos los ámbitos de la vida en comunidad y crea un sentimiento de pertenencia a la nueva

sociedad. Conforme a esto, los programas de acogida se sitúan en un lugar prioritario dentro de los planes y documentos sobre integración a los niveles europeo[493], estatal[494], autonómico y local[495], así como en las actuaciones de ONG y agentes sociales.

Subyace al Plan una concepción integral de la acogida que abarca aquellas medidas destinadas a ofrecer a las personas inmigrantes los conocimientos y las habilidades precisas para desarrollarse con autonomía en la sociedad y acceder, igual que los ciudadanos autóctonos, a los recursos y servicios sociales de carácter general. Este planteamiento incluye también los llamados itinerarios individualizados de inserción, que se adaptan a las necesidades particulares y prestan, según el caso, diferentes tipos de atención[496].

El Plan Estratégico pretende dar solución a ciertos problemas relacionados con la acogida. En primer lugar, la falta de unidad en la definición de las políticas de acogida.

493 El cuarto de los Principios Básicos Comunes Sobre Integración, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas el 19 de noviembre de 2004, establece que *un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito*. Por otra parte, el Manual sobre la Integración de la Comisión Europea de 2004 llega a la conclusión de que *los programas de introducción son una inversión para el futuro que deberían estar dispuestos a hacer tanto las personas inmigrantes como la sociedad. Para las primeras representa un punto de partida que les permite adquirir unas competencias indispensables para hacerse autosuficientes, por lo que el esfuerzo merece la pena. Para la sociedad, la rentabilidad de la inversión consiste en que las personas inmigrantes se convierten en ciudadanos mejor preparados y capaces de contribuir a ella*.

494 En España, el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos, creado en 2005, propone dos líneas básicas de actuación en el terreno de la acogida: el desarrollo de una red de acogida integral, con programas de orientación social y laboral, así como alojamiento y manutención para inmigrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad; y el apoyo a servicios de información, orientación y acompañamiento, clases de idioma, asesoría jurídica, traducción e interpretación, derivación a servicios de carácter general, formación ocupacional e inserción sociolaboral.

495 La mayor parte de los planes de integración de inmigrantes propuestos por Comunidades Autónomas y Ayuntamientos abordan la cuestión de la acogida de personas inmigrantes. Los planteamientos varían: en unos casos se centran en el alojamiento temporal y en la cobertura de las necesidades más inmediatas; en otros casos, se adoptan concepciones más globales, que incluyen el acceso a los servicios sociales y cuestiones relacionadas con la inserción laboral.

496 En función de las situaciones particulares, se distingue entre tres tipos de atención:
- Acogida inicial de carácter general: información y orientación inicial. Corresponde al conocimiento de los valores y las normas básicos en España, sus costumbres sociales y culturales, asesoramiento jurídico, servicios públicos de carácter general y, en los casos que lo precisen, clases de idioma e itinerarios individualizados de inserción.
- Acogida de personas en situación de especial vulnerabilidad: después de la atención inicial, se procede a los programas de información y orientación, la conexión con servicios públicos generales y específicos y el desarrollo de los itinerarios individualizados de inserción de la acogida inicial.
- Acogida especializada: se destina a colectivos específicos como las personas solicitantes de asilo, refugiadas o beneficiarias de otro tipo de protección internacional, que requieran un tratamiento especializado. También se incluyen en este tipo de acogida los trabajadores inmigrantes que llegan por el procedimiento de inmigración programada, como los trabajadores de temporada o el contingente de trabajadores extranjeros, en el que están incluidos los trabajadores con visados de búsqueda de empleo.

Se ve necesario, por tanto, desarrollar una concepción común que plantee la acogida como una vía para la consecución de la plena autonomía e igualdad en el acceso a los servicios públicos generales. Para ello, se considera preciso articular una red estatal de acogida que aglutine los recursos existentes en este campo, los coordine y permita aprovechar al máximo el uso de los mismos. En este sentido, se echa en falta un sistema normalizado de recogida de información sobre los dispositivos y programas existentes, protocolos de intervención comunes adaptados a las necesidades y los colectivos particulares y unos criterios de calidad mínimos comunes a nivel estatal.

En el Plan se aprecia también la necesidad de incrementar las actuaciones y los recursos en el ámbito de la acogida, conforme al incremento de la inmigración y a la existencia de numerosas personas en situación de grave vulnerabilidad que precisan estas atenciones. Esto implica reforzar las asociaciones de inmigrantes y las ONG, que ofrecen una labor crucial en el campo de la acogida; así como reforzar los servicios de los ayuntamientos, dado que el efecto más inmediato de una política de acogida se produce a nivel local.

Las acciones de acogida realizadas en los países de origen también se incluyen dentro del Plan. Gran parte de las informaciones y orientaciones de los programas de acogida pueden transmitirse previamente a la llegada a España, con lo que se adelanta trabajo a favor de la integración. Existen experiencias, como la formación sobre derechos y deberes impartida por las organizaciones sindicales en el marco del contingente. Ocurre lo mismo con la formación lingüística y técnica referida a la actividad profesional a realizar en España[497].

Los objetivos estratégicos que el Plan plantea para dar respuesta a la situación existente descrita en el ámbito de la acogida son los siguientes:

Objetivo 1. Proporcionar a las personas inmigrantes las herramientas necesarias para alcanzar un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes en igualdad de condiciones respecto de la población autóctona.

497 En el ámbito de los países de la Unión Europea se están implementando "paquetes de bienvenida" con formato audiovisual, consistentes en información sobre las condiciones laborales y de vida existentes en el país de destino.

Se considera crucial disponer de instrumentos que ofrezcan la posibilidad de transmitir a las personas inmigrantes el conocimiento y la comprensión de las normas, los valores y las lenguas[498] de la sociedad de acogida. En este sentido, los ayuntamientos tienen un rol fundamental, por lo que es preciso reforzar su participación a la hora de planificar, fomentar y supervisar la puesta en práctica de los diferentes programas. Estos programas deben partir, como se ha comentado antes, de una concepción integral de la acogida y ser capaces de dar respuesta a cada situación particular.

Objetivo 2. Articular una Red Estatal de Dispositivos de Acogida Integral en todo el territorio nacional, capaz de dar respuesta a las necesidades de acogida integral, acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada.

La función que le correspondería a esta Red Estatal de Dispositivos de Acogida Integral sería diseñar dispositivos y protocolos de actuación coordinados, con la participación activa de las diversas Administraciones Públicas y de las ONG especializadas.

Esta Red habría de ser solvente para prestar un servicio eficiente, transmitir información sobre los recursos disponibles en cada momento en todo el territorio nacional y ofrecer una respuesta adecuada a todas las situaciones que se pudieran producir[499].

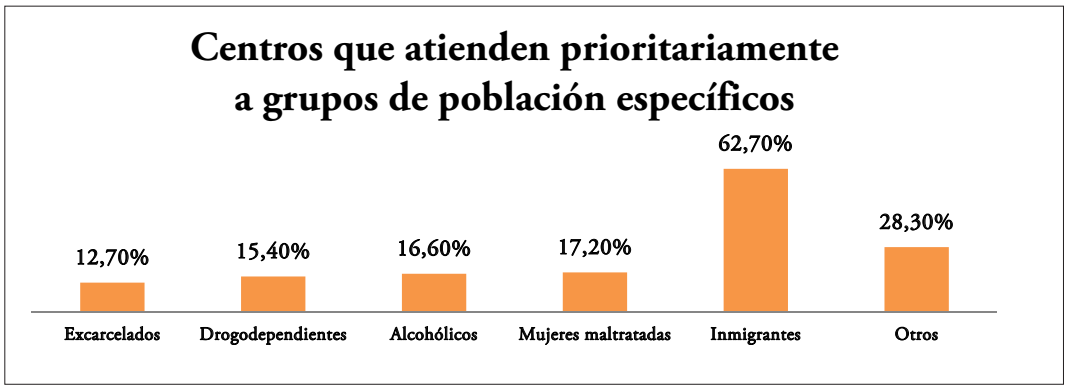
Uno de los servicios sociales en donde más prestaciones de información y acogida se ofrece es precisamente en los centros para personas sin hogar. La *Encuesta sobre Personas sin Hogar 2008*[500] del INE nos ofrece datos significativos acerca de la gestión llevada a cabo en este área durante los últimos años, especialmente si tenemos en cuenta que dentro de los centros que atienden con prioridad a grupos de población específicos,

498 El Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, sugiere priorizar la adecuación y el desarrollo de las actuaciones de enseñanza de las lenguas de la sociedad de acogida por parte de los centros públicos de formación de personas adultas y por los programas de formación de personas adultas dependientes de las administraciones autonómicas y municipales. En: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1.

499 En este sentido, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, propone profundizar en la coordinación de los programas de acogida con los servicios sociales comunitarios y con las actuaciones en las demás áreas de intervención del PECI, especialmente las de vivienda y empleo. En Ibídem.

500 Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta sobre las Personas sin Hogar. Año 2008 (centros)*. Julio de 2009. Madrid.

332 de un total de 615 centros para personas sin hogar, un 62,7% que atienden prioritariamente a los inmigrantes.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta sobre Personas sin Hogar*. Año 2008.

En primer lugar, es reseñable el dato positivo de que el número medio de plazas diarias de alojamiento para personas sin hogar ofrecido por estos centros aumentó en 2008 en un 4,7% con respecto a los datos de la encuesta anterior, realizada en 2006. Con este aumento se alcanzaron las 13.650 plazas diarias de alojamiento, distribuidas en los 615 centros existentes. A su vez, también aumentó la ocupación media, llegando al 86,8%, frente al 83,1% de 2006. También el gasto medio se incrementó en un sustancial 18,5%, alcanzando los 286.404 euros. Ello se manifiesta en una mayor dotación de recursos materiales y también en un progreso en el nivel de profesionalización de los recursos humanos.

Sin embargo, la realidad diaria nos dice que no es suficiente, que los centros están desbordados y que existen muchas personas que a día de hoy continúan durmiendo en la calle. Muestra de ello es la propia *Encuesta sobre las personas sin hogar (EPSH 2005)*[501], que nos indica que el 45,6% de la población sin hogar dormía en 2005 fuera de la red de asistencia existente, ya fuera en pisos ocupados, espacios públicos o alojamientos de fortuna[502].

501 La *Encuesta sobre Personas sin Hogar* se ofrece en dos formatos. Uno está centrado en la información sobre los centros que se ocupan se las personas sin hogar y el otro se ocupa de la información acerca de las personas. A fecha 1 de julio de 2011, la última versión disponible del primero corresponde a 2008 y la del segundo a 2005, que es la referencia que empleamos aquí para hablar del porcentaje de personas que pernoctan al margen del sistema de asistencia. En: Instituto Nacional de Estadística (2005): *Encuesta sobre las Personas sin Hogar. Año 2005 (personas)*. Diciembre de 2005. Madrid.

502 En este sentido, es muy destacable la iniciativa promovida por la Federación de Asociaciones y Centros para la Integración y Ayuda de Marginados (FACIAM), quienes se suman a la Federación Europea de entidades Nacionales que Trabajan con las Personas Sin Hogar (FEANTSA), para denunciar la situación de exclusión social vivida por numerosas personas, no sólo en España sino también en el contexto europeo, y plantear diez propuestas con el fin de erradicar el sinhogarismo para el año 2015. Estas propuestas se centran en: derechos, política social, prevención, empleo, modelos de alojamiento,

En relación con la acogida, es significativo que en estos centros no se preste únicamente un servicio de alojamiento. También hay otras prestaciones que tienen tanto o mayor nivel de importancia. Así la encuesta de 2008 señala que los servicios de restauración eran prestados en el 86,3% de los centros; los de información y acogida en el 83,9%; los de alojamiento en el 79,3% y los de orientación en el 79%. En un nivel porcentual más bajo, se prestaban servicios como el taller de inserción en el 27%; la asistencia jurídica en el 33,8%; la regularización de documentos en el 23,6% y la atención psicológica en un 43,1%. Es importante señalar que las personas en situación de exclusión acuden en la mayoría de ocasiones al servicio que tienen más a mano y que necesitan con mayor urgencia. Por ello, resulta de gran importancia que aparte de canalizar los servicios sociales precisos por las vías establecidas al efecto, se dote también de mayores recursos a centros de este tipo para que desarrollen de forma operativa funciones de orientación e información, asistencia legal y administrativa y procesos de inserción social, de manera que se pueda aportar de manera centralizada una cobertura más amplia a las personas en situación de exclusión social.

2.2.4.2. EDUCACIÓN

En la última década, el alumnado inmigrante se ha incorporado crecientemente al sistema educativo español. Para que la nueva realidad multicultural sea gestionada con éxito en todos los niveles educativos es crucial partir de la base del enorme potencial que posee[503]. Ello resulta de igual importancia tanto para el crecimiento económico como para el desarrollo y el bienestar social del país[504].

---

calidad, relación-afecto, participación, género y coordinación y redes. Para mayor información, véase: Federación de Asociaciones y Centros para la Integración y Ayuda de Marginados (FACIAM) (2010): *10 propuestas para una estrategia de erradicación del sinhogarismo*. Madrid.

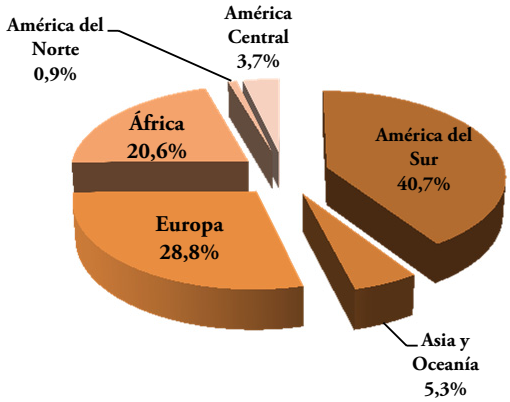
503 La nueva realidad multicultural presenta así al Sistema Educativo Español la oportunidad de servir de puente de unión entre la cultura mayoritaria y las nuevas minorías culturales y, por otra parte, mejorar la propia calidad del mismo, como ha señalado Martínez López. En: Martínez López, Cándida (2002): "Escuela intercultural. Inmigración y educación para una nueva ciudadanía". En: *Revista Española de Educación Comparada*. Nº 8. Madrid. Pp. 61-80.

504 Acerca de la gestión de la nueva realidad multicultural dentro del ámbito educativo, véanse entre otros: Espejo Villar, L. Belén (2008): "El fenómeno de la inmigración en España y en las políticas educativas territoriales". En: *Revista Española de Educación Comparada*. Nº 14. Pp. 13-47; Essomba, Miquel Àngel (2008): *La gestión de la diversidad cultural en la escuela*. Ed. GRAÒ. Barcelona; García Castaño, Francisco Javier, Rubio Gómez, María y Bouachra, Ouafa (2008): "Población inmigrante y escuela en España: un balance de Investigación". En: *Revista de Educación*. Nº 345. Pp. 23-60; Leiva Olivencia, Juan J. (2008): "Interculturalidad, gestión de la convivencia y diversidad cultural en la escuela: un estudio de las actitudes del profesorado". En: *Revista Iberoamericana de Educación*. Nº 46. 1-14; Essomba, Miquel Àngel (Coord.) (2007): *Construir la escuela intercultural: reflexiones y propuestas para trabajar la diversidad étnica y cultural.* Ed. GRAÒ. Barcelona; Ameigeiras, Aldo y Jure, Elisa (Coords.) (2006): *Diversidad cultural e interculturalidad*. Prometeo Libros. Buenos Aires; Essomba, Miquel Àngel (2006): *Liderar escuelas interculturales e inclusivas: equipos directivos y profesorado ante la diversidad cultural y la inmigración*. Ed. GRAÒ. Barcelona; Sales Ciges, Auxiliadora (2006): "La formación inicial del profesorado

Alumnado extranjero en España[505].

ALUMNADO EXTRANJERO EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL	
Curso 1998-1999	80.587 alumnos
Curso 2000-2001	141.916 alumnos
Curso 2005-2006	530.954 alumnos
Curso 2006-2007	610.702 alumnos
Curso 2007-2008	702.392 alumnos
Curso 2008-2009	743.696 alumnos

Distribución geográfica del alumnado extranjero en España. 2008-2009[506].



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (2009): *Datos y cifras. Curso escolar 2009/2010.*

Si tomamos en consideración los datos incluidos en el Informe sobre la Integración del Alumnado Extranjero en la Escuela (2008)[507]; el Informe Pisa de la OCDE

ante la diversidad: una propuesta metodológica para el nuevo espacio europeo de educación superior". En: *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*. Nº 57. Pp. 200-218; Fernández Batanero, José Mª (2005): "Inmigración y educación en el contexto español: un desafío educativo". En: *Revista Iberoamericana de Educación*. Universidad de Sevilla. Sevilla. Pp. 1-12; Fernández García, Tomás y García Molina, José (Coord.) (2005): *Multiculturalidad y educación: teorías, ámbitos y prácticas*. Alianza Editorial. Madrid; Navarro Barba, Juan (2005): "Inmigración y educación". En: *Idea: la revista del Consejo Escolar de Navarra Pamplona*. Pamplona. Nº 21. Pp. 4-6; Pulido Moyano, Rafael A. (2005): *Sobre el significado y los usos de los conceptos de interculturalidad y multiculturalidad*. En: Fernández García, Tomás y García Molina, José (Coord.): *Multiculturalidad y educación: teorías, ámbitos y prácticas*. Alianza Editorial. Madrid. Pp. 19-35; Zamora Fortuny, Begoña María (2005): "Inmigrantes y educación: Todos diferentes, todos desiguales". En: *Témpora: Revista de Historia y Sociología de la Educación*. Nº Extra 1. Pp. 241-272; Díaz-Aguado, María José (2004): "Educación intercultural y cooperación. Una nueva interacción educativa para un mundo que también es diferente". En: *Educatio*. Nº 22. Universidad Complutense. Madrid. Pp. 59-89; Hernández Sánchez, Caridad y Olmo Pintado, Margarita del (2004): *Diversidad cultural y educación: la perspectiva antropológica en el análisis del contexto escolar*. Simposio Internacional de Didáctica de las Ciencias Sociales. Alicante; Besalú Costa, Xavier (2002): *Diversidad cultural y educación*. Síntesis. Madrid; Bartolomé Pina, Margarita (Coord.) (1997): *Diagnóstico a la escuela multicultural*. Cedecs. Barcelona; Lluch Balaguer, Xavier y Salinas Catalá, Jesús (1996): *La diversidad cultural en la práctica educativa: materiales para la formación del profesorado en educación intercultural*. Ministerio de Educación. Madrid; Calvo Buezas, Tomás (1994): "Diversidad cultural y educación: un reto para el siglo XXI". En: *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*. Nº 97. Pp. 57-71.

505 **Ministerio de Educación y Ciencia (2009):** *Datos y cifras. Curso escolar 2009/2010*. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Documentación y Publicaciones. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid. P. 7.

506 **Ibídem. P. 8.**

507 **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2009):** *La Integración del Alumnado Inmigrante en la Escuela*. Monografías del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid.

(2006)[508]; y el propio PECI (2007-2010)[509], el sistema educativo español presenta las siguientes características en lo relativo al alumnado inmigrante:

Recursos. Las limitaciones presupuestarias dificultan la dotación de recursos suficientes. El porcentaje del PIB destinado a educación es inferior en varios puntos a la media comunitaria. La LOE[510] prevé equiparar progresivamente el gasto a los niveles de la UE en los próximos 10 años y aumentar así los recursos para desarrollar políticas compensatorias en las áreas que precisan atención especial. Art. 155.2: *El Estado y las Comunidades Autónomas acordarán un plan de incremento del gasto público en educación para los próximos diez años, que permita el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente Ley y la equiparación progresiva a la media de los países de la Unión Europea*[511].

Igualdad educativa. Existen desigualdades en el acceso y en el desarrollo escolar del alumnado inmigrante. Por un lado, se tiende a escolarizar a los alumnos inmigrantes mayoritariamente en los centros públicos, lo cual concentra y segrega a este colectivo. Por otro lado, hay una gran tasa de absentismo y de fracaso escolar. Este fracaso escolar se vincula especialmente a un contexto de exclusión social que sufren muchas familias inmigrantes, como atestigua el "Informe PISA" de 2006, realizado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)[512].

Carencias y necesidades. Por múltiples causas como: haber sido escolarizados previamente en condiciones distintas a las de la sociedad de acogida; haber sido objeto de escolarización interrumpida o irregular; haber sufrido en el país de origen exclusión por pertenencia a una etnia o grupo social o por presentar alguna necesidad educativa especial a la que no se le ha sabido dar respuesta. Hay algunas NEE frecuentes en el

508 Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General de Educación (2007): *PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (Informe Español)*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid.

509 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Op. Cit.

510 Jefatura del Estado (2006): *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. BOE núm. 106, de jueves 4 de mayo de 2006. P. 17158-17207.

511 Jefatura del Estado (2006): *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. BOE núm. 106, de jueves 4 de mayo de 2006. Op. Cit. P. 17195.

512 La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), fundada en 1960 y con sede central en París, es un organismo internacional de cooperación compuesto por 34 estados. En ella, los representantes de los países miembros comparten información y coordinan sus políticas económicas y sociales. La OCDE aglutina a los países más desarrollados del mundo. Éstos son, por orden de entrada, los países miembros de la organización: Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Islandia, Noruega, Turquía, España, Portugal, Francia, Irlanda, Bélgica, Alemania, Grecia, Suecia, Suiza, Austria, Países Bajos, Luxemburgo, Italia, Japón, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, México, República Checa, Hungría, Polonia, Corea del Sur, Eslovaquia, Chile, Eslovenia, Israel, Estonia.

alumnado inmigrante: desconocimiento de la cultura, las tradiciones, las normas y los hábitos de la comunidad educativa y de la sociedad de acogida y la carencia de las competencias lingüísticas, especialmente los alumnos que no proceden de países hispanohablantes. Todo ello requiere medidas de flexibilización curriculares y organizativas, contemplando la necesaria contextualización de los centros y de sus necesidades socioeducativas, incidiendo especialmente en una escolarización lo más temprana posible.

Profesorado. Uno de los grandes retos del sistema educativo español es mejorar la formación inicial y continua de los profesores, de forma que adquieran conocimientos suficientes para responder a los cambios de la sociedad y a las necesidades específicas del alumnado inmigrante. Para ello se deben generalizar dinámicas de formación-reflexión-acción, incorporando nuevos marcos teóricos y buenas prácticas para gestionar la diversidad cultural. Esto parte de la premisa de unas altas expectativas por parte del profesorado hacia los alumnos inmigrantes. Hay que eliminar los prejuicios de las diferencias sociales y culturales y buscar un conocimiento objetivo de las mismas. Han de buscarse asociaciones entre educación formal e informal, investigación y práctica y ampliar el espectro de las acciones educativas[513].

Implicación familiar. Existen factores que la dificultan como: la precariedad económica de las familias; la vulnerabilidad por exclusión social; la falta de tiempo; la divergencia de referentes culturales; la ausencia de formación o experiencia académica. Para contrarrestar estas dificultades, es preciso incluir actuaciones de formación y sensibilización que incorporen a las familias a la vida escolar, tanto en la acogida como a lo largo de todo el proceso educativo. Estas actuaciones deben contemplar actividades de igualdad de oportunidades entre niños y niñas. También debe aprovecharse en este mismo sentido la acción tutorial de los profesores y las AMPA con las familias autóctonas e inmigrantes y la educación en valores como eje transversal en todas las materias de la escuela.

513 En relación con la formación y las actitudes del profesorado hacia la diversidad cultural en el ámbito educativo, véanse: Cabrera, Flor, Espín, Julia Victoria (et. al.) (2007): *La formación del profesorado en educación multicultural*. En: Essomba, Miquel Àngel (Coord.): *Construir la escuela intercultural: reflexiones y propuestas para trabajar la diversidad étnica y cultural*. Ed. GRAÒ. Barcelona. Pp. 75-80; López López, María Carmen (2002): *Diversidad socio-cultural y formación de profesores*. Mensajero. Bilbao; Sales Ciges, Auxiliadora, Sanchiz Ruiz, María Luisa y Moliner García, María Odet (2001): "Actitudes hacia la atención a la diversidad en la formación inicial del profesorado". En: *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*. Vol. 4. Nº 2; Sales Ciges, Auxiliadora y García, R. (1995): *Cuestionario sobre Educación Intercultural y actitudes hacia la diversidad cultural para profesores de Educación Primaria y Secundaria*. Nau Llibres. Valencia; Alzina, P. (2001): *Convivir y aprender la diversidad*. Cuadernos de Pedagogía. Nº 300. Barcelona. Pp. 83-86; Terrén, Eduardo (2001): "La conciencia de la diferencia étnica: identidad y distancia cultural en el discurso del profesorado". En: *Papers: Revista de Sociología*. Nº 63-64. Pp. 83-101.

Educación en valores, ciudadanía e integración. En los últimos años, está aconteciendo un crecimiento preocupante de actitudes sociales intolerantes, racistas y xenófobas entre la juventud española. Existen ciertos problemas que complican la integración como: la falta de mediadores específicos para las diferentes culturas; la baja participación de las familias inmigrantes en las AMPA; la necesidad de programas de acogida para los recién llegados y de servicios de apoyo y asesoramiento a las familias y a los centros; la escasez de acciones complementarias en necesidades no estrictamente curriculares. El sistema educativo ha de dar respuesta a estas necesidades, como se apunta desde la sociología de la educación[514]. En este sentido, la formación en valores y para la ciudadanía[515] tienen un importante papel que cumplir.

Formación continua. Los datos indican que ésta se promueve poco entre los inmigrantes. Su baja tasa de escolarización no obligatoria puede causar problemas de integración social a medio y largo plazo. Se necesitan programas de formación profesional continua en colaboración con empresas que den opciones de futuro a los jóvenes y los integren en el sistema productivo. Los programas de cualificación profesional inicial para alumnado mayor de 16 años van en esta línea. También es fundamental la formación permanente, de cara al empleo y también de cara a desenvolverse en una sociedad cambiante adquiriendo nuevas competencias, como sostiene la UE. Es preciso mejorar la oferta de programas de formación para adultos inmigrantes. Éstos deben incluir en una primera fase el aprendizaje de la lengua y de los aspectos más esenciales de la sociedad de acogida; además de la cualificación profesional y el aprendizaje permanente. Para ello, se debe incorporar la perspectiva de la diversidad cultural en todos los procesos educativos, con adecuación de la formación del profesorado a las características de su alumnado. A la vez, hay que sensibilizar a la población inmigrante adulta sobre el vínculo entre promoción sociolaboral y formación continua, instaurando así actitudes positivas hacia este aprendizaje continuo.

514 En este sentido, Varela señala la necesidad de avanzar en el desarrollo y consolidación de la Sociología de la Educación y aprovechar sus valiosas aportaciones en el análisis de las desigualdades existentes en el ámbito educativo desde una perspectiva crítica. En: Varela Fernández, Julia (2001): "La sociología de la educación en España. Conversaciones con sociólogos". En: *Revista de Educación*. Nº 324. Pp. 91-109. Con respecto a las funciones sociales del sistema educativo, véanse también: Varela Fernández, Julia (2001): *La escuela y sus funciones de la reproducción social a la producción de identidades*. En: Gimeno Sacristán, José (Coord.): *Los retos de la enseñanza pública*. Akal. Madrid. Pp. 81-104; Varela Fernández, Julia (1986): *Teoría y práctica en las instituciones escolares*. Fernández Enguita, Mariano (Coord.): *Marxismo y sociología de la educación*. Akal. Madrid. Pp. 143-154.

515 En relación con la asignatura "Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos", implantada en la LOE de 2006, y su impacto mediático, véase: Muñoz Ramírez, Alicia (2009): *Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos en los medios de comunicación*. Tesis de Grado inédita. Universidad de Salamanca. Salamanca.

Variable de género. Un modelo de Educación Intercultural efectivo debe incorporar también, como se afirma en el Informe sobre la Integración del Alumnado Extranjero en la Escuela en 2008, la variable de género. En este momento, existen en el ámbito educativo español algunas carencias que el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2007-2011)[516] pone de manifiesto: 1) Matriculación diferencial. Más del 54% del alumnado universitario es femenino, en contraposición a la antigua falta de matriculación femenina; 2) Segregación vertical y horizontal del profesorado. Si revisamos los datos, es palpable la diversificación del profesorado por etapas educativas: la proporción de mujeres en el total del profesorado en todos los niveles es del 65%. Sin embargo, los porcentajes varían mucho dependiendo del nivel concreto. Así, el porcentaje de mujeres en Educación Infantil y Primaria es del 77%, mientras que en la Universidad baja al 35% y hasta sólo el 14% en el cargo de catedráticas; 3) Falta de plazas para la escolarización de 0-3 años, que afecta más las mujeres jóvenes para corresponsabilizar tareas y las lleva a tener que decidir entre la maternidad y la carrera profesional; 4) Escasez de mujeres ocupando cargos directivos o influyentes en la toma de decisiones, lo cual es todavía una realidad en todos los ámbitos del mercado de trabajo; 5) Carencia de análisis cualitativos y cuantitativos de la práctica educativa, los libros de texto y demás material educativo y los contenidos curriculares; 6) Necesidad de dar respuesta inmediata a la nueva realidad multicultural. Para ello, se necesita una Ed. Intercultural desde la igualdad y para la igualdad.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 4 de mayo), puesta en marcha por el Ministerio de Educación y Ciencia[517], dirigido por María Jesús San Segundo[518], dispone en su artículo 1 que el sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira, entre otros, en los siguientes principios, los cuales son destacados en el propio Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración como referencia inspiradora en el área correspondiente a la educación[519]:

---

516 Secretaría General de Políticas de Igualdad (2007): *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

517 Acerca de las reformas educativas llevadas a cabo durante los últimos 25 años, resulta de interés la lectura de: Varela Fernández, Julia (Coord.) (2007): *Las reformas educativas a debate (1982-2006): conversaciones*. Ed. Morata. Madrid.

518 La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se aprobó con María Jesús San Segundo en el Congreso el 6 de abril de 2006. Tan sólo un día después, el 7 de abril, la Ministra fue sustituida en su cargo por Mercedes Cabrera a causa de la reestructuración del Gobierno motivada por la dimisión de José Bono como Ministro de Defensa.

519 Jefatura del Estado (2006): *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. BOE núm. 106, de jueves 4 de mayo de 2006. Op. Cit. P. 17164.

1. ***La calidad de la educación para todo el alumnado****, independientemente de sus condiciones y circunstancias.*

2. ***La equidad****, que garantice la* ***igualdad de oportunidades****, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento* ***compensador de las desigualdades personales****,* ***culturales y sociales****, con especial atención a las que deriven de discapacidad.*

3. ***La transmisión de valores*** *que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia y que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación.*

4. *La concepción de* ***la educación como un aprendizaje permanente****, que se desarrolla a lo largo de toda la vida.*

5. ***La flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad*** *de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado, así como a los cambios que experimentan el alumnado y la sociedad.*

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración formula una serie de objetivos estratégicos que buscan suplir de la manera más efectiva posible las principales carencias del sistema educativo español para dar respuesta a la nueva realidad migratoria. En este sentido, es especialmente significativa la inclusión de la variable de género en su propuesta.

Objetivo 1. Garantizar el acceso del alumnado inmigrante a las etapas de educación obligatoria en igualdad de condiciones.

Para favorecer la incorporación del alumnado inmigrante al sistema educativo, es preciso compatibilizar el derecho de las familias a elegir el centro docente sostenido con fondos públicos con la erradicación de la segregación escolar. Asimismo, deben desarrollarse en los centros educativos programas específicos para la acogida, la integración sociocultural y la convivencia escolar y extraescolar.

Objetivo 2. Garantizar una educación obligatoria de calidad, independientemente de la condición o procedencia del alumno.

Para lograr la igualdad de oportunidades, deben desarrollarse políticas educativas integradoras que reconozcan la presencia del alumnado inmigrante y sus características específicas, ofreciendo los apoyos precisos para responder adecuadamente a las necesidades particulares que presentan[520].

Objetivo 3. Adecuar el sistema educativo a la diversidad del alumnado gestionando adecuadamente dicha diversidad y fomentando la adquisición de conocimientos y competencias interculturales.

Ello requiere incluir la perspectiva de la diversidad cultural en la formación inicial y permanente del profesorado, proporcionándole competencias y conocimientos precisos para que pueda responder de la manera más adecuada a los cambios sociales y a un alumnado diverso.

Un desarrollo eficiente de la interculturalidad como modelo de gestión de la diversidad cultural, precisa que el sistema educativo se vuelque en el conocimiento, la percepción y la comprensión de grupos y culturas diferentes a los propios, de manera que se logre una convivencia y una interrelación próspera a través de la búsqueda de similitudes y la tolerancia a las diferencias. La incorporación de la educación en valores y para la ciudadanía al currículo es un elemento muy importante en la consecución de tal fin.

Por otra parte, resulta igualmente esencial que el sistema educativo facilite y apoye el mantenimiento de la lengua y la cultura de origen de los alumnos inmigrantes[521].

---

520 En este sentido, el Informe Pisa 2006, aboga claramente por la compatibilidad entre la integración y la calidad educativa: *La mejora del rendimiento de todos los alumnos y el mantenimiento de los buenos resultados españoles en equidad, procesos compatibles, como demuestra PISA; el trabajo en el entorno educativo de los alumnos para conseguir contrarrestar el efecto de las diferencias culturales, económicas y sociales de los contextos familiares y de los centros; el estímulo y la promoción de la formación docente para que sea más eficaz el trabajo con los alumnos en la adquisición de las competencias básicas*. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General de Educación (2007): *PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (Informe Español)*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid. Op. Cit. P. 102.

521 El Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes también avala este aspecto. Pide un esfuerzo para conservar la lengua y los valores culturales de origen del alumnado inmigrante y que la comunidad educativa asuma un papel activo en la defensa de la diversidad cultural. En: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit.

Objetivo 4. Transformar la escuela en espacio de comunicación, convivencia e integración en el entorno.

Las instituciones educativas han de ser espacios integradores de la educación formal e informal. Para ello, resulta esencial llevar a la práctica proyectos educativos integradores en los que participen todos los agentes de la comunidad educativa[522], promoviendo así desde la escuela la convivencia y la cohesión social y adecuando a la sociedad ante el desafío de la diversidad. En este sentido, destacan actuaciones como las aulas abiertas, los talleres o las tertulias sobre temas que afecten a la comunidad educativa.

Objetivo 5. Facilitar el acceso del alumnado inmigrante a etapas no obligatorias.

La igualdad de oportunidades sólo será efectiva si se promueve el acceso del alumnado inmigrante a las etapas de enseñanza no obligatoria en condiciones de igualdad con el alumnado autóctono. Es especialmente importante flexibilizar el acceso a la educación infantil, dado que una escolarización temprana ayuda en gran medida a la integración en el sistema educativo y proporciona al alumno la base para asimilar los aprendizajes posteriores. También lo es la permanencia en los niveles educativos postobligatorios, que resulta igualmente importante para la completa formación de la persona y condiciona en alto grado la inserción laboral.

Objetivo 6. Mejorar el acceso de los inmigrantes a la formación de adultos.

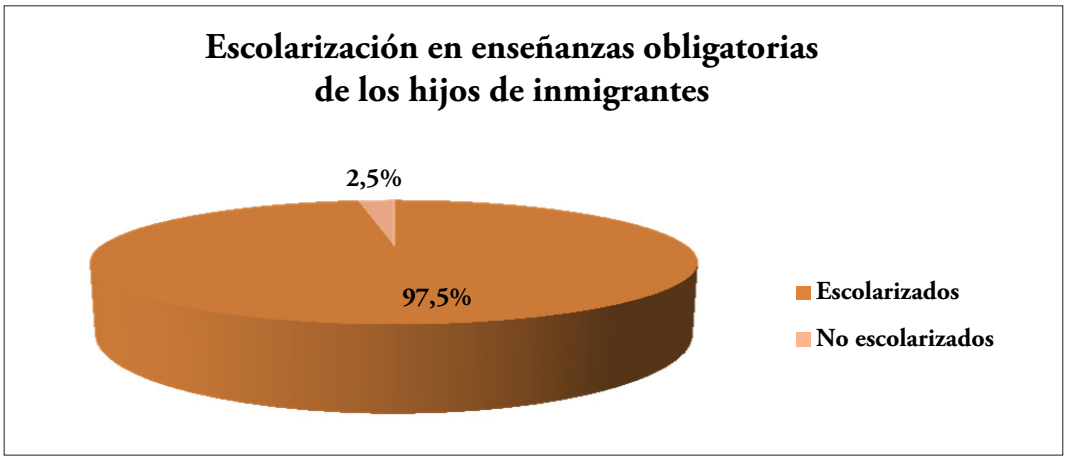
Para favorecer la inclusión de las personas inmigrantes en la formación continua se precisa que ésta adapte su oferta a las necesidades y particularidades específicas del alumnado y que se promueva la formación de adultos como una vía fundamental para la inserción y la promoción laboral. Para ello, se necesita también la implicación de los agentes sociales.

522 En este sentido, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes se detiene a proponer cuestiones como institucionalizar y estimular las redes de colaboración entre los profesores, los centros, los recursos y las instituciones que trabajan con inmigrantes; aumentar los medios materiales y humanos; y fomentar la transferencia de buenas prácticas, a fin de garantizar una educación de calidad y para todos. En: Ibídem. P. 7.

Objetivo 7. Mejorar los procedimientos de homologación de las titulaciones académicas.

Se necesita un mayor conocimiento y una mayor agilización de los procedimientos de homologación de las titulaciones académicas para que las personas inmigrantes puedan recorrer itinerarios profesionales que se correspondan con su nivel formativo.

Analizando los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007 del Instituto Nacional de Estadística[523], vemos cómo el 97,5% de los hijos de extranjeros de entre 4 y 16 años, periodo que comprende toda la enseñanza obligatoria, que comienza a los 6 años, se encuentran escolarizados. Con respecto al conocimiento de la lengua de referencia, una de las dificultades más comunes en la adaptación a un nuevo sistema educativo, el 91,6% afirma hablar bien (20,4%) o muy bien el castellano (71,2%). Es más, si se valora el nivel de conocimiento del castellano entre los chicos mayores de 16 años, crece hasta el 92,3% el porcentaje que afirma hablar bien (15,5%) o muy bien (76,8%) el castellano.

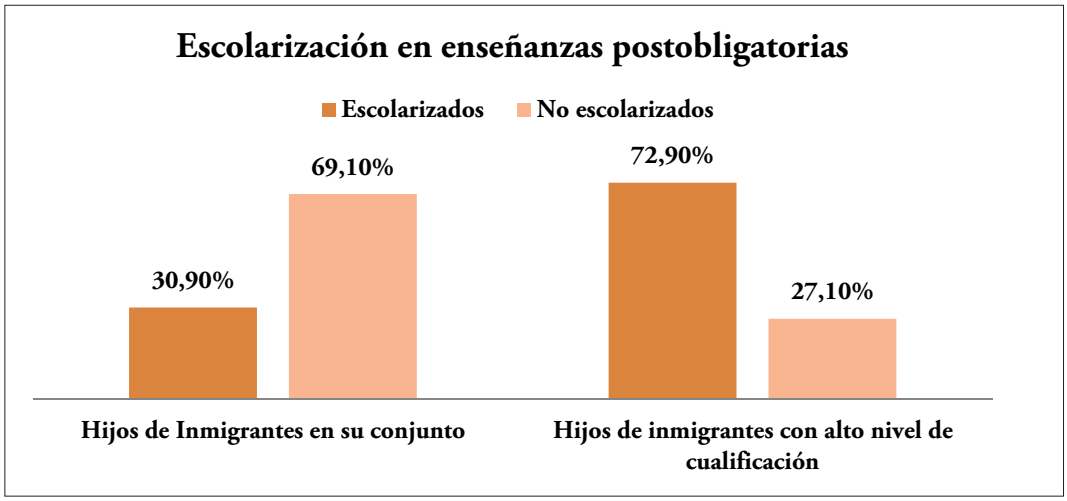


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007*.

En cuanto a la escolarización postobligatoria, el 30,9% de los hijos de los nacidos en el extranjero continúa escolarizado después de cumplir los 17 años. La lectura de los datos nos indica que en la educación postobligatoria, fundamental para lograr el ascenso social, queda aún mucho camino por recorrer. Al igual que ocurre con la población autóctona, la influencia del entorno familiar resulta determinante. Muestra de ello es que el porcentaje de escolarización de los hijos de inmigrantes de 17 o más años asciende a un 72,9% en el caso de que sus padres posean un nivel alto de cualifi-

523 Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*. Madrid. Op. Cit.

cación. Ello reafirma la idea de que la promoción de la educación postobligatoria entre los inmigrantes requiere medidas de orientación y sensibilización con las familias, que generalmente resultan determinantes en la decisión de sus hijos de continuar o no con los estudios postobligatorios.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007*.

2.2.4.3. EMPLEO

La posesión de un empleo es una condición necesaria para que los trabajadores inmigrantes puedan incorporarse en condiciones de igualdad a la sociedad española. En el marco europeo, los Principios Básicos Comunes sobre Integración[524] abogan por la eliminación de todas las formas de discriminación laboral y por que los Estados miembros presten atención especial a la discriminación por motivos de origen étnico en las políticas de contratación de los empleadores. Por su parte, la Estrategia Europea de Empleo ha establecido medidas de apoyo a los inmigrantes con el objeto de apoyarlos en su inclusión en la sociedad. Estas medidas se han incorporado a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo en España.

En el ámbito nacional, también se ha trabajado en este terreno. Muestra de ello es el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, que actúa en el ámbito del empleo y la formación de profesionales para inmigrantes. Por su parte, el marco de cooperación previsto en 2006 para la gestión del

524 El tercero de los Principios Básicos Comunes sobre Integración del Consejo Europeo, aprobados en 2004 sostiene que: *El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.*

Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos, concede gran importancia al ámbito del empleo y establece para éste unas líneas prioritarias de actuación[525].

El mercado laboral está recibiendo un número cada vez más creciente de trabajadores, que cuentan también con unas tasas de empleo superiores a las de la población española[526]. Los trabajadores inmigrantes hacen una contribución sustancial al crecimiento del PIB, ayudan a solventar determinados desajustes del mercado de trabajo[527] y aumentan la competencia del mercado laboral, especialmente en las ramas de la construcción, la agricultura, el servicio doméstico y la hostelería[528], los cuatro sectores en los que los trabajadores inmigrantes se encuentran más concentrados[529].

Aunque las condiciones de trabajo no son iguales para todas las personas inmigrantes, está constatado que una gran cantidad de trabajadores extranjeros desempeñan

525 Las líneas prioritarias de actuación para el ámbito del empleo por el marco de cooperación son las siguientes:
a) Apoyo a programas de acceso, mejora y mantenimiento del empleo.
b) Fomento entre la población inmigrante de la iniciativa empresarial y el trabajo por cuenta propia o trabajo asociado (autoempleo, microcréditos y economía social).
c) Refuerzo de la presencia de inmigrantes en programas desarrollados en el marco de las políticas activas de empleo y de la colaboración con entidades de intermediación laboral.
d) Mejorar el acceso de los inmigrantes a itinerarios integrados de inserción sociolaboral.
e) Información y formación sobre prevención de riesgos laborales y promoción de la seguridad y salud en el trabajo.
f) Formación en nuevas tecnologías.
g) Apoyo a programas de conciliación de la vida familiar y laboral.
h) Formación en interculturalidad de los/las profesionales de los servicios públicos de empleo y agentes de desarrollo local.
i) Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

526 En el resto la UE, sin embargo, no se producen estos desajustes diferenciales entre las tasas de empleo de personas inmigrantes y autóctonas.

527 Es común la creencia de que la inmigración laboral conlleva una reducción de los salarios y de los puestos de trabajo de la población autóctona. Sin embargo, existen estudios científicos que refutan esta afirmación. Es el caso de Carrasco, quien en su estudio sobre inmigración y mercado laboral concluye que: *existe escasa evidencia que sugiera que la inmigración tiene un impacto negativo importante sobre las oportunidades de empleo de los trabajadores nativos*. En: Carrasco Perea, Raquel (2003): "Inmigración y mercado laboral". En: *Papeles de Economía Española*. Nº 98: Inmigración en España. Pp. 94-108. Semejantes conclusiones podemos observar tres años más tarde en otro estudio realizado con la colaboración de la autora, en: Carrasco Perea, Raquel, Jimeno Serrano, Juan Francisco y Ortega Masagué, Ana Carolina (2006): *El efecto de la inmigración en las oportunidades de empleo de los trabajadores nacionales: Evidencia para España*. Fundación BBVA. Bilbao.

528 Según muestran los datos del Instituto Nacional de Estadística, en la construcción y la agricultura la mayor parte de los trabajadores inmigrantes son hombres; en el servicio doméstico, la gran mayoría son mujeres; y en la hostelería, la distribución entre mujeres y hombres es pareja.

529 En este sentido, el Plan propone avanzar en los ámbitos de mayor concentración de trabajadores inmigrantes. En el área de la agricultura, se plantea coordinar las campañas enlazando unas con otras con una gestión equilibrada de los flujos de trabajadores a nivel nacional, incluyendo en ella el alojamiento; en el terreno del servicio doméstico y de la atención a la dependencia, con gran presencia de mujeres inmigrantes, se requiere una mayor profesionalización.

trabajos precarios, de baja calidad, con alta movilidad geográfica y con horarios atípicos y hasta peligrosos en muchos casos. No en vano, su tasa de empleo temporal es casi el doble de alta que la de los trabajadores autóctonos. En el caso de las mujeres trabajadoras inmigrantes, concentradas mayoritariamente en el sector servicios, las condiciones laborales son especialmente desfavorecedoras y sus salarios inferiores a los de los hombres. Algunas de estas situaciones laborales tienen su origen en prácticas discriminatorias vinculadas al origen racial o étnico o a la nacionalidad que se hacen más graves cuando se mezclan con otros tipos de discriminación, como la discapacidad o el género.

La oferta formativa que se le ofrece a los inmigrantes comprende, en sentido general, la formación básica y la formación ocupacional. Sin embargo, en ocasiones existe descoordinación entre estas actuaciones y las verdaderas necesidades de las personas inmigrantes, así como entre las ofertas de formación laboral, la demanda del mercado laboral y el reconocimiento de los empresarios a la formación que se imparte.

Por otra parte, es alta la presencia de inmigrantes en actividades marginales y en la economía sumergida en condiciones laborales denigrantes, en ausencia de derechos laborales y en una situación que los hace susceptibles de caer en manos de grupos organizados dedicados a la trata de seres humanos.

Para evitar este tipo de situaciones, se considera necesario seguir avanzando en la coordinación de las políticas de empleo y de inmigración y abordar ambas como políticas integrales que comprendan la formación, la inserción y la igualdad de trato dentro del ámbito de las relaciones laborales. El Plan Estratégico destaca la experiencia del contingente y defiende la contratación en origen como un aspecto clave para lograr dicha coordinación, armonizando las demandas de las empresas con la formación, la selección y la contratación en terceros países.

En sus observaciones generales al Plan Estratégico, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes recomienda que España ratifique la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*[530], algo que no se ha hecho; así como el Convenio 143 de la Organización

530 Como se ha indicado en la presente investigación, la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Entró en vigor en 2003, después de

Internacional del Trabajo, sobre *Las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes*[531], lo cual tampoco se ha cumplido.

El Plan Estratégico aboga, en definitiva, por mejorar los procesos de gestión de la inmigración, optimizar el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo, contemplar las necesidades particulares de las personas inmigrantes en las políticas públicas de actuación en el ámbito laboral y fomentar la colaboración de los Servicios Públicos de Empleo con las organizaciones, ONG y demás agentes sociales que trabajan en este campo. Éstos son los objetivos estratégicos que plantea al respecto:

Objetivo 1. Adecuar la normativa sobre el empleo y Seguridad Social, a fin de garantizar la igualdad de derechos y deberes.

La idea es revisar las normas laborales y de la Seguridad Social que precisen adaptaciones ante la presencia significativa de inmigrantes en el mercado de trabajo, incluir los instrumentos normativos internacionales que garanticen la igualdad de trato e implementar los acuerdos bilaterales de Seguridad Social.

Objetivo 2. Mejorar de modo continuado la gestión de los flujos migratorios.

Este objetivo comprende la evaluación continua del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura, el Contingente Anual y los mecanismos de entrada legal al mercado de trabajo en España; así como la agilización de las gestiones administrativas en el exterior y en las renovaciones de las autorizaciones de residencia y de trabajo en España.

Objetivo 3. Promover el mantenimiento del empleo, la promoción profesional y la formación, así como la adecuación de las competencias de la población trabajadora inmigrante a las oportunidades del mercado de trabajo.

Se persigue aquí el objetivo de orientar las competencias de los trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo español mediante su acceso a los

ser ratificada por 20 Estados entre los que hasta el momento no figura España.

531 El Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre *Las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes*, fue adoptado por la ONU el 24 de junio 1975 y entró en vigor el 9 de diciembre de 1978. Actualmente España aún no lo ha ratificado.

diversos programas de políticas activas de empleo y el desarrollo de itinerarios de inserción sociolaboral; valorar la adecuación de las políticas laborales a las necesidades de los trabajadores inmigrantes, realizando los ajustes que se precisen; promover la profesionalización de actividades pertenecientes a áreas con gran presencia de inmigrantes y la difusión de las normas de seguridad en el trabajo e incidir en el vínculo entre la formación y las opciones de promoción y movilidad profesional.

Objetivo 4. Mejorar los dispositivos de intermediación en el mercado laboral.

Se busca revisar los protocolos de intermediación para adaptarlos a las nuevas necesidades, ofrecer formación en los aspectos referidos a la inmigración a los profesionales de la gestión del empleo y difundir el conocimiento de los mercados de trabajo y su funcionamiento en España y en los países de origen.

Objetivo 5. Luchar contra la contratación irregular de trabajadores inmigrantes en la economía sumergida.

Se pretende abordar la lucha contra la explotación y la contratación de trabajadores inmigrantes en la economía sumergida mediante el refuerzo de las actuaciones de la Inspección de Trabajo en este terreno y la difusión de información acerca de los derechos y los deberes de los trabajadores.

En este sentido, es interesante e ilustrativo el estudio de Rinken. El investigador analiza los rasgos más distintivos del empleo sumergido y lo pone en comparación con el empleo regular. Según sus conclusiones, no existen grandes diferencias en las condiciones laborales propiamente, pero sí y mucho en la remuneración económica. Por otra parte, sostiene que a semejantes puestos en semejantes situaciones, la remuneración de las mujeres suele ser menor que la de los hombres[532].

Objetivo 6. Luchar contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades de las personas inmigrantes en el mercado de trabajo y en las empresas.

532 En: Rinken, Sebastián (2004): "Difusión y características del empleo sumergido entre los trabajadores procedentes de países menos desarrollados". *Temas Laborales*. Nº 77/2004. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Pp. 173-207.

Se pretende fomentar el conocimiento de los derechos y deberes laborales y de las normas antidiscriminatorias entre todos los trabajadores y agentes del ámbito del trabajo, combatir la explotación laboral y ofrecer ayuda a aquellos colectivos que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad dentro del mercado de trabajo.

Objetivo 7. Fomentar la gestión de la diversidad en las empresas.

Con ello se busca promover proyectos creativos e innovadores y propagar buenas prácticas dentro del ámbito empresarial.

Sin embargo, observando los datos estadísticos y los indicadores económicos y laborales podemos constatar que en sentido general existen sustanciales diferencias en la calidad y la estabilidad del empleo al que acceden de los inmigrantes con respecto al empleo desempeñado por los trabajadores autóctonos y comunitarios. Si contrastamos la Encuesta Nacional de Estructura Salarial de 2009, momento en que el Plan Estratégico debería estar ya bastante consolidado, observamos cómo los trabajadores con nacionalidad española y los pertenecientes a la Unión Europea son los que poseen los salarios medios anuales más altos, con 23.018,58 euros anuales brutos para los primeros y 17.234,93 euros anuales brutos para los segundos. Los trabajadores extracomunitarios, sin embargo, presentan unos salarios significativamente más bajos al salario medio. Entre el conjunto de trabajadores con nacionalidad no comunitaria, el grupo que presenta unos salarios más bajos es el de los trabajadores latinoamericanos, con 14.058,81 euros anuales brutos de media. Es igualmente relevante la diferencia existente entre las medias salariales de mujeres y hombres, siendo la proporción sustancialmente desfavorable para las mujeres, que cuentan con un porcentaje del 78% del salario de los hombres en el cómputo global, variando ligeramente según la nacionalidad del trabajador. Es aún más desfavorable para las trabajadoras españolas y ligeramente menos para las trabajadoras extranjeras, que por regla general acceden a puestos de trabajo más bajos en los que las diferencias salariales por sexo no son tan altas.

Salario bruto anual por nacionalidad. Año 2009[533].

AÑO 2009	Ambos sexos	Mujeres	Hombres	Ratio Mujer/ Hombre
TOTAL	22.511,47	19.502,02	25.001,05	78,0
España	23.018,58	19.871,83	25.670,73	77,4
UE sin España (27)	17.234,93	15.088,99	18.642,88	80,9
Resto Europa	14.140,54	12.457,92	16.193,40	---------
América Latina	14.058,81	12.333,55	15.597,52	79,1
Resto del Mundo	14.690,17	12.178,61	15.326,53	---------

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Anual de Estructura Salarial. Año 2009*.

Otro factor que limita las posibilidades de los trabajadores extranjeros es el hecho de en su mayoría sólo pueden acceder, al menos en los primeros años de estancia, a trabajos con una duración determinada. Aparte de la propia inestabilidad laboral y social que de ello se deriva, los salarios de estos contratos son como media un 30,4% menos cuantiosos que los contratos por periodo indefinido[534].

2.2.4.4. VIVIENDA

La vivienda es un factor clave para la buena integración de las personas inmigrantes por dos motivos principales: desde el punto de vista individual, poder acceder a una vivienda en condiciones similares a las de la población autóctona es una necesidad; desde el punto de vista colectivo, la distribución equilibrada de la población inmigrante es también fundamental. El ámbito de la vivienda plantea retos que es necesario afrontar para poder evitar así problemas de exclusión social, la formación de zonas de concentración residencial excesiva y conflictos de convivencia.

La Unión Europea afirma en el cuarto de sus Principios Básicos Comunes para la Integración que "el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios, tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito para una mejor integración"[535] y

533 Instituto Nacional de Estadística (2011): *Encuesta Anual de Estructura Salarial: Año 2009*. Junio de 2011. Madrid.

534 De hecho, si seguimos los datos de 2009, el salario medio anual de los contratos con duración predeterminada corresponde a 16.700,92 euros brutos, mientras que el salario medio anual de los contratos de duración indefinida equivale a 23.979,65 euros brutos. En: Instituto Nacional de Estadística (2011): *Encuesta Anual de Estructura Salarial: Año 2009*. Junio de 2011. Op. Cit.

535 Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al

pide medidas activas que garanticen a los inmigrantes el acceso efectivo al bien de la vivienda. En esta misma línea, la Comunicación de la Comisión Europea "Integración y Empleo"[536], realizada en 2003, sostenía que "el acceso a la vivienda es un elemento básico de la integración, y la falta de vivienda de calidad asequible en áreas de diversidad étnica es un problema que afecta a muchos inmigrantes y refugiados".

En el ámbito estatal, el derecho a una vivienda digna es reconocido por la propia Constitución en el marco de los principios rectores de la política económica y social. Por su parte, la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, tras la Reforma de la LO 2/2009, afirma en su artículo 13, sobre derechos en materia de vivienda, que: *los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles*[537].

La Administración General del Estado realizó el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008[538], que sirve de referencia en este ámbito para el Plan Estratégico, con el objetivo de promover la actuación de los poderes públicos para complementar la actividad de los mercados, subsanar los problemas derivados de su funcionamiento y desarrollar medidas destinadas a mitigar la falta de vivienda asequible para los ciudadanos con bajos recursos[539].

Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005. Op. Cit.

536 Comisión Europea (2003): *Sobre Inmigración, Integración y Empleo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2003) 336 final. Bruselas, 3 de junio de 2003.

537 Jefatura del Estado (2009): *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE Nº 299, de 12 de diciembre de 2009.

538 Jefatura del Estado (2005): *Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda*. En BOE núm. 166, de 13 de julio 2005. P. 24941.

539 Para lograr el objetivo prioritario de materializar el derecho a una vivienda digna, el Plan Estatal de Vivienda plantea seis ejes estratégicos:

El objetivo prioritario es que la vivienda protegida amplíe su peso en el conjunto de los mercados de vivienda, como instrumento para la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que no pueden acceder, mediante esfuerzos razonables, a los mercados de vivienda libre.

Contribuirá a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad, y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler. El fomento del alquiler favorece a los colectivos con menores rentas y a aquéllos con necesidades especiales y, además, en la medida en que contribuye a movilizar el parque vacío, a un uso más eficiente de los recursos naturales y económicos.

Se impulsa, como parte fundamental de la política de vivienda, un conjunto de actuaciones en materia

Por su parte, el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, estableció dentro de sus criterios de distribución para el año 2006, referente del Plan Estratégico, los siguientes ejes prioritarios en lo relativo al ámbito de la vivienda:

1. Apoyo a programas de integración en el entorno urbano en barrios con alta presencia de inmigrantes.
2. Refuerzo de programas de intermediación en el mercado de vivienda.
3. Apoyo a programas de inserción de familias inmigrantes en entornos con escasa población, en el marco de proyectos de desarrollo local.
4. Formación en interculturalidad de profesionales de la intermediación en el mercado inmobiliario.
5. Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

El aumento de la población inmigrante a lo largo de la última década ha acentuado los problemas tradicionales y estructurales del mercado de la vivienda en España. Las dificultades en el acceso a la vivienda conciernen a toda la población, aunque en mayor grado a los colectivos que se encuentran en un contexto de mayor vulnerabilidad económica. Si a ello le sumamos la discriminación sufrida por ciertos colectivos de inmigrantes en el acceso a la vivienda de alquiler, la consecuencia es que una buena parte de la población inmigrante ocupa viviendas en condiciones inadecuadas, produciéndose incluso situaciones de hacinamiento.

Por otra parte, la tendencia existente entre los ciudadanos procedentes del mismo origen a agrupar sus residencias en determinadas zonas puede ser útil para facilitar establecimiento inicial y conformar redes migratorias, pero esta concentración puede vol-

---

de suelo edificable destinado preferentemente a viviendas protegidas.
Aunque el Plan tiene un alcance universal, se dirige específicamente a aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda digna. De modo especial, el Plan tiene en cuenta a grupos sociales que tienen necesidades específicas por sus circunstancia personales a igualdad de niveles de ingresos tales como, por ejemplo, los jóvenes, las familias numerosas y las monoparentales, los mayores de 65 años, las personas con discapacidad y sus familias, así como las personas víctimas de la violencia de género y del terrorismo. Y, dentro de estos grupos, las ayudas estatales directas a la compra de viviendas se dirigen básicamente a quienes acceden por primera vez al mercado de vivienda en propiedad.
El Plan promueve la adaptación de las tipologías de vivienda a las necesidades de las familias, adecuándolas a las nuevas formas de vida, a las actuales estructuras familiares, y a las mayores necesidades de accesibilidad de mayores y personas con discapacidad.
El Plan se basa en la concertación y cooperación institucional entre todas las Administraciones Públicas y con los agentes sociales y económicos.

verse perjudicial cuando se produce en zonas periféricas o degradadas de las ciudades[540].

La respuesta que el Plan Estratégico plantea ante estos problemas consiste en esencia en el refuerzo de la vivienda protegida y en la promoción del alquiler, conforme a las propuestas del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008[541]. En cuanto a las discriminaciones vinculadas al origen o a la identidad cultural, apoya la intervención pública con el fin de eliminar las barreras que suponen estos prejuicios y garantizar que el acceso a la vivienda se rija por la igualdad de trato. Se precisan así, actuaciones integrales que comprendan la mejora de las dotaciones, la intensificación de la actividad de los servicios sociales y el fomento del desarrollo a nivel local. En este sentido, se plantean los siguientes objetivos estratégicos:

Objetivo 1. Ampliar el peso de la vivienda protegida en el conjunto de los mercados de la vivienda y promover un mayor equilibrio en las formas de tenencia de la vivienda para colectivos con bajos ingresos.

El objetivo busca, como marca el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, promocionar el acceso a la vivienda de los colectivos con recursos más bajos, incentivar el alquiler, equilibrándolo con la vivienda en propiedad, y llevar al mercado del alquiler las viviendas desocupadas.

---

540 En este sentido, el PECI contempla entre sus objetivos la prevención de la segregación residencial, cuestión que también apunta el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Éste sugiere medidas como la promoción de la mezcla de tipologías de viviendas en los barrios o la eliminación de barreras arquitectónicas con el fin de evitar así la segregación urbanística por motivos socioeconómicos.

541 El Plan estatal de Vivienda 2005-2008, aprobado por el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, gira alrededor de los siguientes ejes estratégicos:
Que la vivienda protegida sea un instrumento de satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que no pueden acceder, mediante esfuerzos razonables a los mercados de vivienda libre.
Contribuir a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad y promoviendo la movilización del parque de vivienda desocupadas para el alquiler.
Impulso de actuaciones en materia de suelo edificable destinado preferentemente a viviendas protegidas. Dirigido especialmente a aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda digna.
Promover la adaptación de la tipología de vivienda a las necesidades de las familias, a las nuevas formas de vida, a las actuales estructuras familiares y a las mayores necesidades de accesibilidad de mayores y personas con discapacidad.
Concertación y cooperación institucional entre todas las Administraciones Públicas y con los agentes sociales y económicos.
En: Jefatura del Estado (2005): *Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda*. En BOE núm. 166, de 13 de julio 2005. Op. Cit.

Objetivo 2. Prevenir la generación de situaciones residenciales de infravivienda y hacinamiento en la fase de asentamiento inicial.

Las administraciones públicas deben ofrecer, dentro de los ámbitos urbano y rural, posibilidades alternativas que prevengan situaciones residenciales de infravivienda y hacinamiento, especialmente en el asentamiento inicial de la población inmigrante, algo que evidentemente dista de haberse logrado.

Objetivo 3. Luchar contra la discriminación de las personas inmigrantes en el mercado de la vivienda.

Los poderes públicos han de contribuir a eliminar los prejuicios, actitudes de rechazo y demás barreras que afectan especialmente a la población inmigrante y que impiden que la igualdad de trato y no discriminación por razón de origen racial o étnico se materialice en el campo de la vivienda[542].

Objetivo 4. Mejorar la convivencia y prevenir la segregación residencial.

La prevención de la segregación residencial de zonas periféricas y degradadas precisa la puesta en marcha de medidas integrales que comprendan actuaciones coordinadas en el área social y urbanística. La intervención pública debe orientarse al mercado de la vivienda y también al fomento de la convivencia e interactuación entre los vecinos.

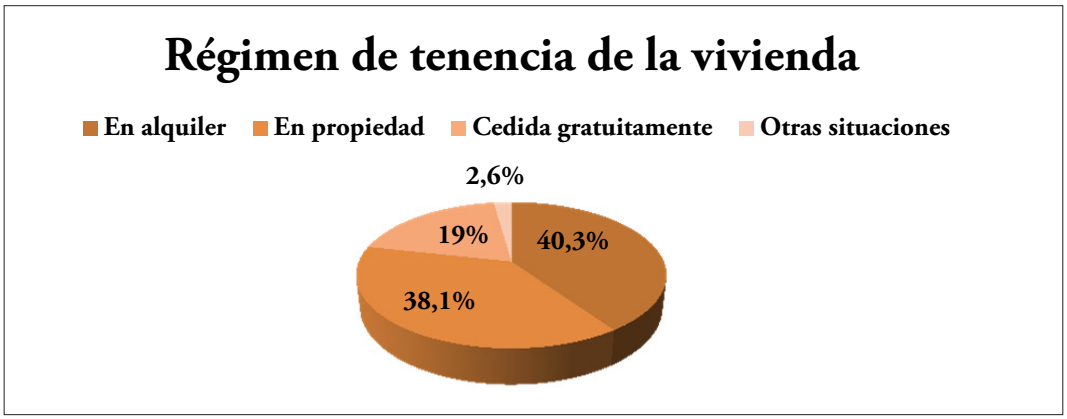
Según los datos publicados en 2009 por el Instituto Nacional de Estadística en su *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*[543], la situación de los extranjeros en cuanto a la vivienda ha ido mejorando en los últimos años. La superficie media de las viviendas habitadas por personas extranjeras era en 2007 de 75,3 m^2. La mayoría disponía de toda clase de instalaciones, como agua corriente, agua caliente, electricidad

542 La lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda es un aspecto importante de la política de integración a desarrollar en este campo. El Dictamen del Foro para la Integración de los Inmigrantes incide en este aspecto y sugiere que el Ministerio de la Vivienda ponga en funcionamiento medidas para combatir la discriminación en el acceso a las viviendas de alquiler, en colaboración con las demás administraciones públicas y las organizaciones sociales. Del mismo modo, también propone la unificación de los criterios públicos de las distintas administraciones, basados en la igualdad de trato, para optar a ayudas para la adquisición y alquiler de viviendas.

543 Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*. Madrid.

y baño. Sin embargo, había un 43,7% sin calefacción, lo cual supone ya una cifra considerable. La tasa media de ocupación, situada en las 3,4 personas por vivienda, indica que las situaciones de hacinamiento no son comunes entre la población extranjera en España, si bien, existen grupos poblacionales que sufren este problema o están muy cerca. Se trata de los asiáticos, con una proporción de 20,4 m^2 y 3,9 personas por vivienda y en una medida ligeramente menor, los europeos no comunitarios, con 25,5 m^2 y 3,2 personas por vivienda.

En cuanto a la mencionada discriminación en el acceso a la vivienda, según la encuesta, en 2007 había casi 2.160.000 en las que vivía por lo menos una persona de nacionalidad extranjera. El alquiler seguía siendo la opción más mayoritaria, con un 40,3% de las viviendas habitadas por personas inmigrantes, pero el porcentaje de propietarios no distaba mucho de esta cifra. De hecho, el dato quizá más positivo es el alto número de viviendas en propiedad, que ascendía a un 38,1%[544]. Sin embargo, esta cifra dista mucho aún del porcentaje de viviendas en propiedad del total de los hogares en España, que se situaba en 2007 en un 81,25%[545]. Como se ha dicho anteriormente, la última Encuesta Nacional de Inmigrantes, publicada por el INE en 2009, contiene los datos de 2007, año en que el PECI comenzó a ponerse en práctica y, se entiende, aún no estaba consolidado. Sin embargo, vemos cómo los datos referidos al ámbito de la vivienda evidencian ya cierta progresión hacia mejor en este campo. Muestra de ello es la reducción de las situaciones de hacinamiento o el alto porcentaje de viviendas en propiedad, que se sitúa tan sólo tres puntos por debajo del porcentaje de viviendas en alquiler.

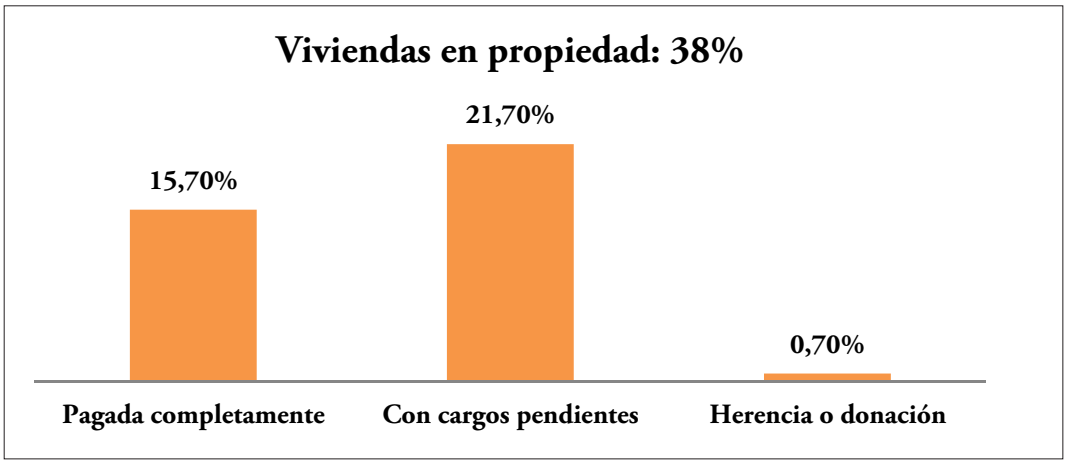


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007*.

544 Ibídem.

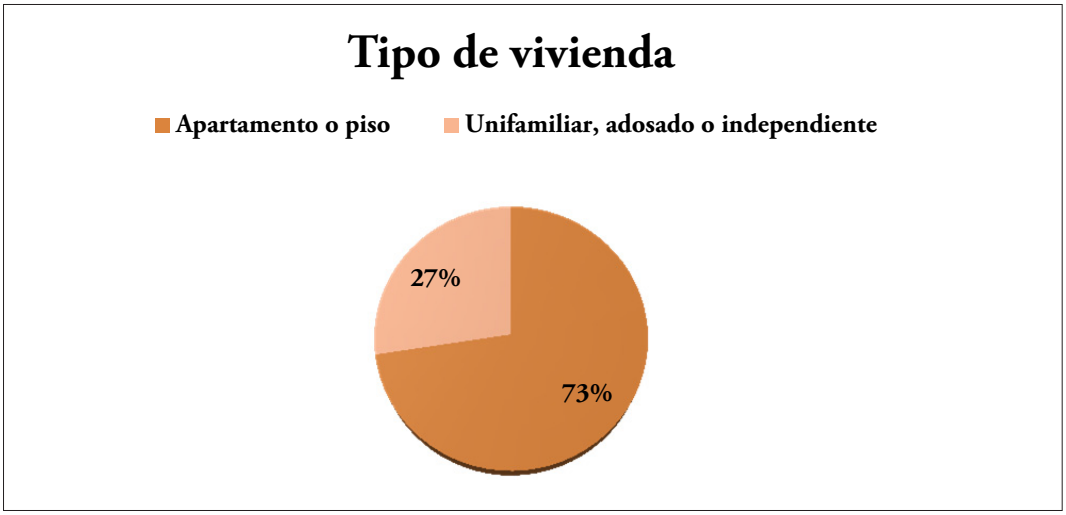
545 Cierto es que según los últimos datos publicados, el porcentaje de viviendas en propiedad bajaba a un 79,37% del total de hogares en España en 2009, pero la diferencia entre el régimen de tenencia de la vivienda entre españoles y extranjeros continúa siendo aún muy grande. En: Instituto Nacional de Estadística (2010): *Indicadores sociales 2010. Entorno físico. Tablas nacionales*. Madrid.

Dentro de las viviendas en propiedad, el 54,6% de las viviendas unifamiliares en régimen de propiedad estaban pagadas por completo en 2007. En el caso de pisos y apartamentos, sólo un tercio estaba pagado en su totalidad. En términos globales, dentro del 38% correspondiente a las viviendas en propiedad, hay un 15,70% que estaban pagadas por completo, un 21,70% que tenían aún cargos pendientes y un 0,70% en otro tipo de situaciones particulares[546].



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007*.

Aunque la mayor parte de los inmigrantes, un 73%, vivía en apartamentos o en edificios de varios pisos, algo más de un 27% lo hacían en viviendas unifamiliares, adosadas o independientes, con mayor amplitud y confortabilidad en términos generales.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007*.

546 Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*. Madrid. Op. Cit.

Sin embargo, a pesar de que algunos de estos datos son positivos para los inmigrantes, los efectos de la crisis económica y el cambio de rumbo del Gobierno en materia de inmigración, se hacen notar en el ámbito de la vivienda. La principal muestra de ello es la limitación que establece la *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, que introduce el requisito de ser residente de larga duración para poder optar a ayudas e materia de vivienda, condición que ya ha sido denunciada por ONG y asociaciones de diversa índole, entre ellas, Amnistía Internacional[547].

2.2.4.5. SERVICIOS SOCIALES

Los Servicios Sociales deben adaptarse a las necesidades planteadas por las situaciones sociales en las que pretenden intervenir. Deben desarrollarse modelos de intervención integral que mejoren la coordinación entre los recursos de las diferentes administraciones públicas. Se perciben ciertos desajustes entre los servicios sociales de unas Comunidades Autónomas y otras, lo que indica una falta de coordinación en el sistema que ocasiona desigualdad en la distribución de los recursos públicos. Se precisa el establecimiento de criterios comunes consensuados entre las diferentes administraciones y agentes sociales para el diseño y desarrollo de procesos de integración[548].

Se requieren adaptaciones en el aspecto cualitativo y cuantitativo. Cualitativamente, los Servicios Sociales han de ofrecer una respuesta a la nueva realidad social que garantice el acceso a ellos normalizado y en igualdad, contemplando incluso medidas compensatorias destinadas específicamente a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad social. Ha de abordarse también la formación de los profesionales que trabajan en este campo en el control de situaciones que afectan a personas inmigrantes, así como en el conocimiento de la cultura y las costumbres de los países de origen de las personas inmigrantes para así poder hacer más efectiva la mediación. En un sentido cuantitativo, se precisa un aumento de los recursos humanos: mediadores culturales,

547 Amnistía Internacional (2009): *Análisis y recomendaciones al Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Legislación de Extranjería*. Amnistía Internacional – Sección Española. Septiembre de 2009. Madrid. Op. Cit.

548 Es de destacar, como señala el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que las políticas públicas sobre servicios sociales sean incluidas en un Plan como el PECI, de ámbito nacional. Tanto el Dictamen como el propio PECI coinciden en la conveniencia de continuar profundizando en esta línea de coordinación entre administraciones en sus políticas de servicios sociales. Entre sus recomendaciones, el Dictamen aconseja definir con la mayor claridad posible las competencias de las diversas administraciones. En: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1.

educadores sociales, trabajadores sociales, etc.; así como los recursos materiales: sistemas de detección de situaciones de vulnerabilidad, ampliación de horarios y centros de atención, aumento de las partidas para intervenir en casos de necesidades urgentes y personas en riesgo de exclusión social, etc.

El Sistema Público de Servicios Sociales es quizá la principal, a veces la única, vía de acceso de las personas inmigrantes al resto de servicios públicos, de modo que se han de eliminar las barreras que obstaculicen su ingreso en él en condiciones de igualdad. Sólo de este modo los Servicios Sociales podrán cumplir de manera eficiente con su cometido. El sexto de los Principios Básicos Comunes sobre Integración del Consejo Europeo afirma que *el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración*[549].

En España, el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos, establecía en sus criterios de distribución para 2006 las siguientes cuatro prioridades en el ámbito de los Servicios Sociales:

1. Refuerzo de los recursos organizativos y humanos de los servicios sociales de atención primaria.
2. Apoyo a programas de atención a menores extranjeros no acompañados.
3. Formación de profesionales en la atención a población de distintos orígenes y culturas y en mediación intercultural.
4. Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Sobre la base del estado de la cuestión descrito, el PECI plantea tres objetivos estratégicos para desarrollar durante el periodo 2007-2010 en el ámbito de los Servicios Sociales. Son los siguientes:

Objetivo 1. Adecuar el Sistema Público de Servicios Sociales a las necesidades de una sociedad más diversa, para garantizar el acceso al mismo a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.

549 En: Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005. P. 9.

Se pretende adaptar el Sistema Público de Servicios Sociales a la nueva realidad social[550], integrando los aspectos socioculturales de la población inmigrante, especialmente en los casos de situaciones de especial vulnerabilidad, en el diseño y desarrollo de planes de integración.

Objetivo 2. Potenciar los Servicios Sociales para garantizar el acceso a los mismos a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.

El objetivo es acabar con todos los obstáculos en el acceso a los recursos del Sistema Público de Servicios Sociales y que tanto las personas inmigrantes como la población autóctona puedan beneficiarse de ellos en caso de necesidad.

Objetivo 3. Desarrollar medios de coordinación institucional y de gestión de la información de la que disponen las distintas Administraciones y Entidades que trabajan en el sector de servicios sociales.

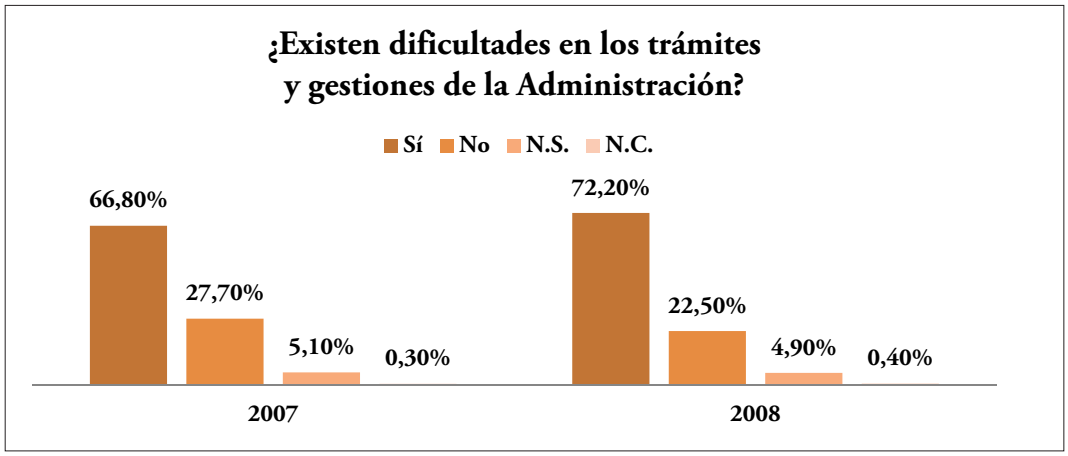
Con esto se busca lograr una distribución de los recursos de los Servicios Sociales más coherente, por medio de mecanismos de coordinación entre los diversos agentes que actúan en este campo, así como fomentar el intercambio de información y buenas prácticas con el objeto de lograr una asistencia cada vez más eficiente.

Si apreciamos los Barómetros sobre la Calidad de los Servicios Públicos del Centro de Investigaciones Sociológicas, podemos observar cómo las opiniones de la población española acerca de los servicios sociales y su eficiencia en la realidad no responden aún a la exigencia de las políticas públicas proyectadas. Según el Barómetro de 2008[551], el 72,2% de los encuestados considera que en España los ciudadanos se encuentran con dificultades cuando realizan gestiones o trámites en las oficinas de la Administración Pública. Esto resulta especialmente significativo si se compara con los datos del Barómetro de 2007[552], donde era el 66,8% el porcentaje que realizaba esta afirmación.

550 En esta misma dirección, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes subraya la necesidad de adecuar las estructuras sociales para poder llevar a cabo de la manera más efectiva la planificación y el desarrollo de las políticas orientadas a la integración social de los inmigrantes. En: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit.

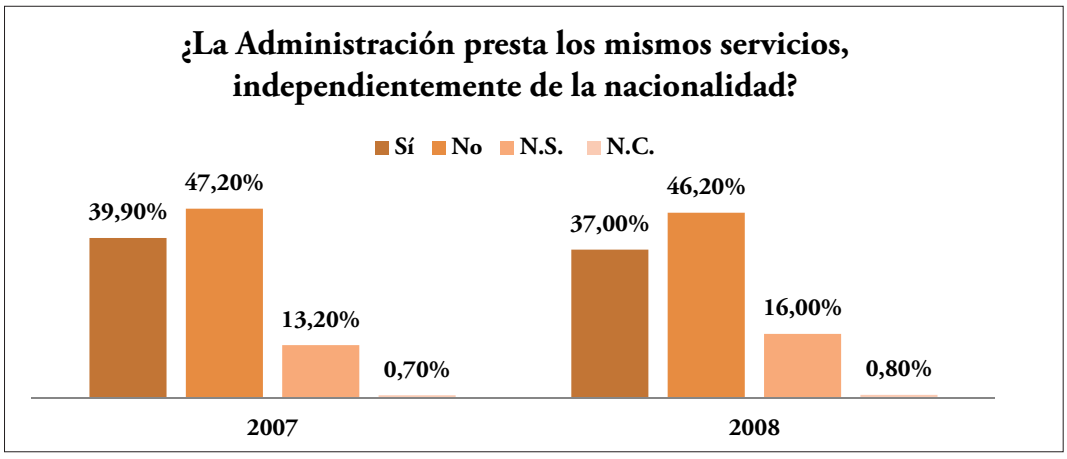
551 Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Calidad de los Servicios Públicos (III)*. Estudio Nº 2.762. Mayo de 2008. Madrid.

552 Centro de Investigaciones Sociológicas (2007): *Calidad de los Servicios Públicos (II)*. Estudio Nº 2.706. Mayo y junio de 2007. Madrid.



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Barómetro sobre la Calidad de los Servicios Públicos*. Años 2007 y 2008.

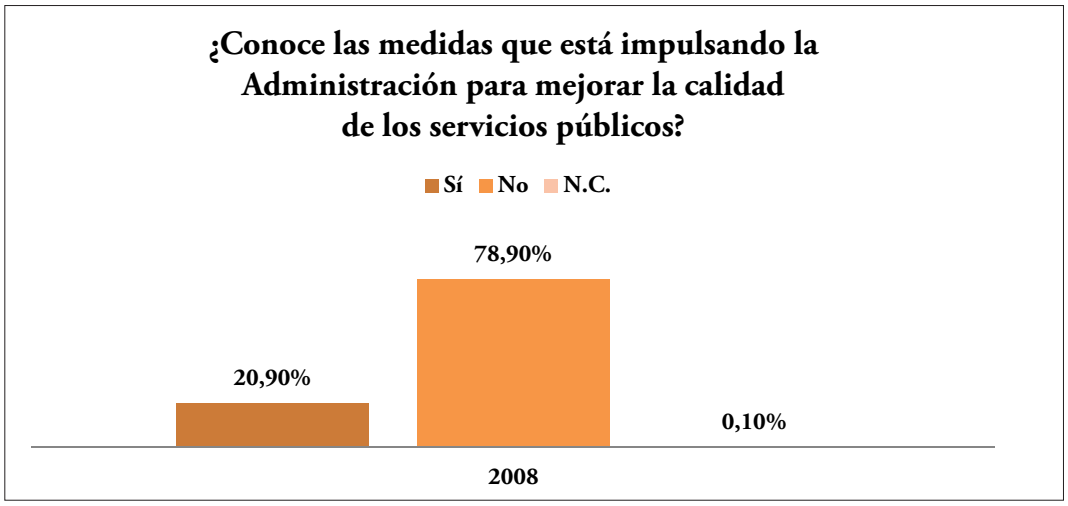
El mismo Barómetro nos muestra un dato aún más revelador acerca de los servicios prestados a las personas inmigrantes. Ante la pregunta de si la Administración Pública presta sus servicios en iguales condiciones a todos los ciudadanos al margen de su nacionalidad, el 46,2% considera que no, por sólo un 37% que considera que sí se prestan los mismos servicios a españoles y extranjeros. En el Barómetro de 2007 aún era ligeramente mayor, con un 47,2%, el porcentaje que apreciaba desigualdades. Esto supone que la percepción ha mejorado de un año a otro. Sin embargo, un punto es un margen de mejora muy reducido si tenemos en cuenta la importancia y la prioridad que se le da a la equidad dentro del Plan Estratégico. Más aún si consideramos que la igualdad y no discriminación se recoge como uno de los tres principios rectores del Plan, junto a la ciudadanía y la interculturalidad.



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas: *Barómetro sobre la Calidad de los Servicios Públicos*. Años 2007 y 2008.

Con respecto a la valoración que los usuarios de la Administración Pública hacen de sus servicios, llama la atención que la calificación más baja sea la obtenida por las oficinas que se encargan de los documentos de extranjeros, con sólo un 5, según los datos ofrecidos por el Barómetro sobre la Calidad de los Servicios Públicos de 2008. Los demás servicios que figuran en la relación también obtienen puntuaciones ajustadas entre el 5 y el 6, pero resulta sorprendente que un servicio que incide directamente sobre un área considerada por los españoles como una de las de mayor relevancia y que figura entre las principales preocupaciones, como es la inmigración, obtenga una valoración tan ajustada. Esta cifra es incluso más baja que la obtenida en 2007, que correspondía a un 5,22.

En cuanto a la información y la orientación acerca de los servicios sociales ofrecidos por la Administración Pública y las novedades que va ofreciendo para la mejora de su calidad y eficiencia, el Barómetro sobre la Calidad de los Servicios Públicos de 2008 pone de manifiesto la falta de información acerca de estas medidas, que un 78,9% de los encuestados afirma desconocer. Esto supone un fuerte revés para el Plan, que proponía la mejora de la información y la orientación, así como del acceso y la calidad de los servicios sociales públicos como uno de los aspectos clave que se pretendían mejorar, con el fin de facilitar el acceso y el aprovechamiento de los mismos.

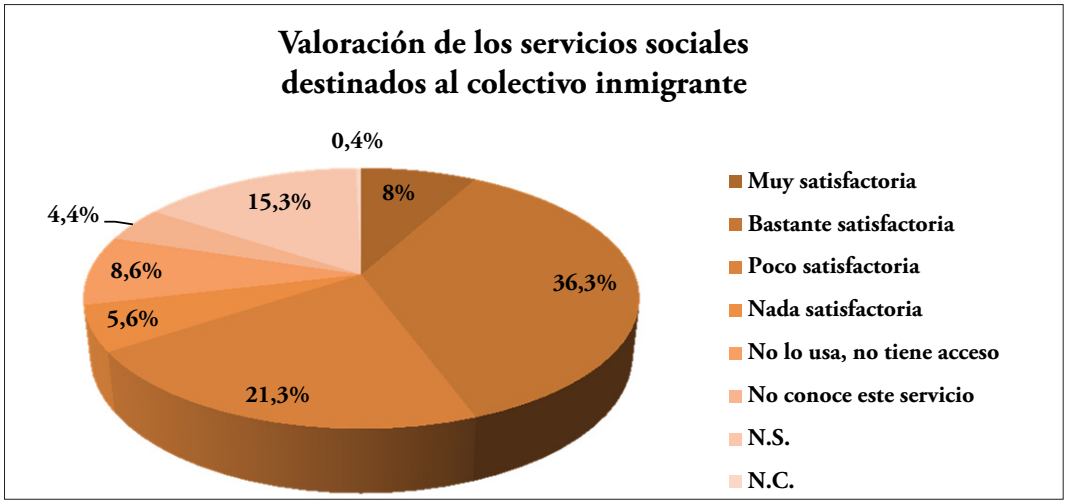


Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Barómetro sobre la Calidad de los Servicios Públicos*. Año 2008.

El Barómetro sobre la Calidad de los Servicios Públicos de 2009[553] nos ofrece un dato revelador que nos indica que el nivel de satisfacción con el funcionamiento

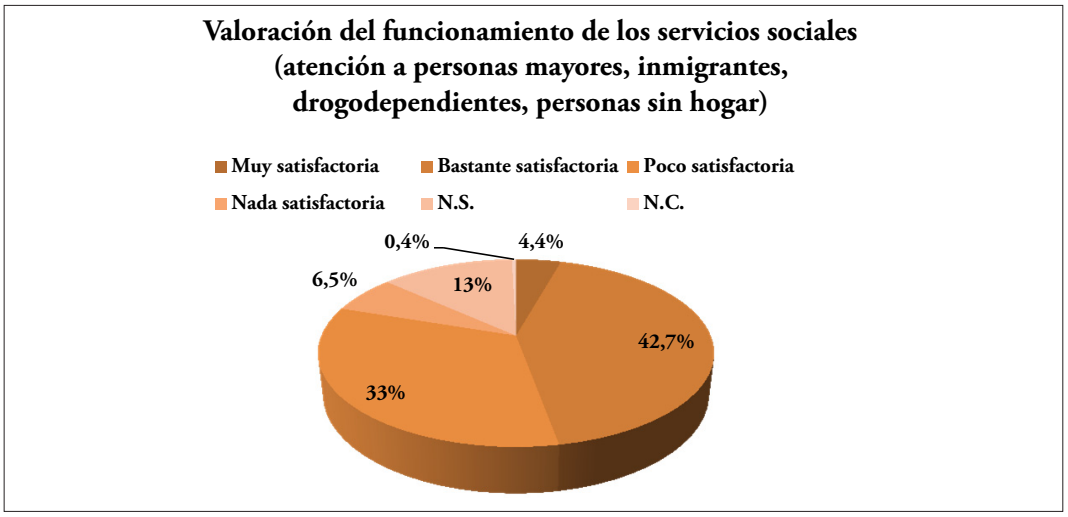
553 Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Calidad de los Servicios Públicos (IV)*. Estudio Nº 2.813. Septiembre y octubre de 2009. Madrid.

de los servicios sociales públicos destinados a los inmigrantes como colectivo continúa estando por debajo de las expectativas, a pesar de lo proyectado en el Plan Estratégico y de la prioridad que éste le reconoce a la mejora en el acceso y en la calidad de los servicios sociales. Puede hablarse de un fracaso del Plan en este punto, ya que éste era uno de los aspectos clave que se pretendían mejorar. Ante la pregunta de si los servicios sociales públicos destinados a los inmigrantes funcionan de manera muy satisfactoria, bastante, poco o nada satisfactoria, únicamente el 8% respondió que el funcionamiento le parecía muy satisfactorio, al 36,3% le parecía bastante satisfactorio, al 21,3% poco satisfactorio y al 5,6% nada satisfactorio. El saldo global es positivo, hay un 44,3% que da una valoración bastante o muy satisfactoria. Sin embargo, el hecho de que esta percepción no llegue ni a la mitad de los encuestados y que exista también un 26,9% que responde con una valoración poco o nada satisfactoria, indica que se ha de mejorar bastante en este sentido.



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Barómetro sobre la Calidad de los Servicios Públicos*. Año 2009.

En esta misma línea apuntan las valoraciones dadas en el Barómetro de 2009 sobre el grado de satisfacción con respecto a determinados servicios públicos. Ante la pregunta de si están satisfechos con los servicios sociales, que se matiza dentro de lo referido a la atención a personas mayores, inmigrantes, drogodependientes y personas sin hogar, hay un 47,1% que dice estar bastante o muy satisfecho, lo cual, pese a ser una cifra muy significativa, no se puede contemplar como suficiente, puesto que no llega a la mitad de los encuestados y, especialmente, dado que hay un también considerable 39,5% que se siente poco o nada satisfecho. Al igual que con el aspecto anteriormente analizado, se ha de continuar trabajando para aumentar el nivel de satisfacción de la población con respecto a los servicios sociales, aspecto crucial para la correcta puesta en práctica del Plan Estratégico.



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Barómetro sobre la Calidad de los Servicios Públicos*. Año 2009.

2.2.4.6. SALUD

El acceso al sistema sanitario en condiciones de igualdad es un factor que condiciona en gran medida la integración de los inmigrantes. El sexto de los Principios Básicos Comunes sobre Integración del Consejo Europeo establece, como se ha dicho, que *el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración* [554]. La Comisión Europea señala a su vez en la Comunicación sobre *Inmigración, integración y empleo*[555]que: *las poblaciones inmigrantes pueden sufrir problemas sanitarios particulares (malas condiciones de vida, problemas derivados de la incertidumbre y la inseguridad en la que se encuentran), pero a menudo encuentran dificultades para acceder a servicios sanitarios y sociales de calidad. Una participación creciente de personas de orígenes étnicos diferentes en estos servicios debería contribuir a prevenir la discriminación y a garantizar que estos servicios tengan en cuenta los obstáculos culturales*.

554 El texto continúa incidiendo en el asunto, afirmando que: *si se quiere autorizar a los inmigrantes a participar en la sociedad de acogida deben recibir un trato igual y justo y ser protegidos contra la discriminación. La legislación de las UE prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico en ámbitos tales como el empleo, la educación, la seguridad social, la atención sanitaria, el acceso a bienes y servicios y la vivienda*. Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

555 Comisión Europea (2003): *Sobre Inmigración, Integración y Empleo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2003) 336 final. Bruselas, 3 de junio de 2003. Op. Cit.

Por su parte, el Comité Económico y Social de la UE en su Dictamen sobre "La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada" [556] pone de manifiesto que: *la sanidad y los demás servicios sociales públicos deben ser accesibles para las personas inmigrantes en igualdad de condiciones que para el resto de la población. Ello implica eliminar toda situación discriminatoria y adaptar los servicios y las prestaciones para esta atención igualitaria*.

En el ámbito nacional, la *Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud*, promulgada por el PP, establece en el artículo 3 que los titulares del derechos a la protección de la salud son todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos establecidos por la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Tras llegar los socialistas al poder, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de mayo de 2005 procuró formalizar los criterios de distribución del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos, estableciendo tres líneas prioritarias de actuación:

1. Apoyo a programas de prevención y educación para la salud, con particular atención a los dirigidos a la mujer inmigrante.
2. Formación de profesionales en la atención a población de distintos orígenes y culturas, y en mediación intercultural.
3. Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Estos planteamientos parten del plausible supuesto de que el desconocimiento de la cultura española en sentido global y del sistema sanitario en particular por parte de las personas inmigrantes, así como el desconocimiento de la cultura sanitaria de las personas inmigrantes por parte de los profesionales sanitarios están condicionando el acceso al sistema de salud. A ello se le suman en muchas ocasiones las dificultades administrativas[557]. Sabemos que el primer contacto de muchas personas inmigrantes con

556 Comité Económico y Social Europeo (2002): *Dictamen sobre la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada*. DOUE C 125, 27 de mayo de 2002.

557 En el sistema sanitario español, ampliamente descentralizado, se producen en ocasiones disparidades entre las formas de proceder de las diferentes Comunidades Autónomas. Como en otras áreas de actuación, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sugiere en este aspecto una mayor homogeneización de los criterios de aplicación de los programas y las medidas de salud en el ámbito estatal, partiendo de un planteamiento integral y universal del derecho reconocido a la atención sanitaria a la población migrante, al margen de su situación legal siempre y cuando se esté inscrito en el padrón municipal. En: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*

el sistema sanitario es por medio del servicio de urgencias, lo cual dificulta su inclusión en las prácticas normalizadas de prevención y promoción de la salud que se desarrollan en la atención primaria.

Los inmigrantes se enfrentan a multitud de problemas, como las dificultades para acceder a un trabajo digno, las limitaciones de acceso al sistema sanitario público, la pertenencia a zonas de alto riesgo social o las complicaciones comunicativas vinculadas al idioma y a las diferencias culturales, que pueden condicionar la salud de foráneos en situación de vulnerabilidad social. Por otra parte, existen dentro del conjunto de personas inmigrantes, grupos con una alta tasa de incidencias de morbilidad. Este es el caso de las mujeres, que presentan mayor vulnerabilidad debido a la precariedad, los bajos salarios y las malas condiciones de trabajo en los puestos a los que acceden. Además, presentan una mayor exposición a enfermedades de transmisión sexual, violencia de género, embarazos no deseados y situaciones que requieren una atención especial de los servicios sociosanitarios. La población infantil también puede presentar problemas específicos de salud vinculados a la malnutrición, las enfermedades contagiosas, la falta de vacunación y la carencia de estabilidad psicoafectiva provocada por contextos de desestructuración familiar o de labilidad administrativa o social de las familias.

Todo ello requiere una visión integral de la salud, orientando la atención no únicamente a la enfermedad en sí, sino también al entorno social del paciente, sus redes sociales de apoyo y su propia calidad de vida. Para favorecer la eficiencia de la atención sanitaria a personas inmigrantes es especialmente importante el desarrollo de actuaciones que controlen el estado de su salud y que mejoren progresivamente la educación y la información que reciben sobre hábitos y estilos de vida saludables. Los mediadores culturales pueden desempeñar un importante papel de enlace entre los colectivos de inmigrantes y el sistema sanitario. Es por ello que el Plan Estratégico destaca la importancia de los programas multidisciplinarios de formación para los profesionales sanitarios, especialmente de la atención primaria, la elaboración de guías y protocolos de actuación y la mejora de la interrelación con los servicios de atención especializada, a fin de ofrecer una atención integral. Estos son los objetivos estratégicos que plantea:

Objetivo 1. Garantizar el derecho a la protección de la salud a las personas inmigrantes.

2007-2010. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit.

Para ello, establece que es preciso valorar las diversas situaciones[558] de la población inmigrante y abordarlas con un enfoque integral cuya respuesta integre los aspectos sociales y culturales que puedan influir en su salud y proporcione la atención más precisa.

Objetivo 2. Mejorar la identificación de las necesidades sociosanitarias de la población inmigrante.

Para que el sistema sanitario pueda ofrecer a las personas inmigrantes una atención sanitaria de calidad y en condiciones de igualdad con los autóctonos, resulta necesario el conocimiento de sus aspectos socioculturales y sus necesidades más importantes.

Objetivo 3. Mejora de la formación del personal sanitario en técnicas de gestión de la salud de la población inmigrante.

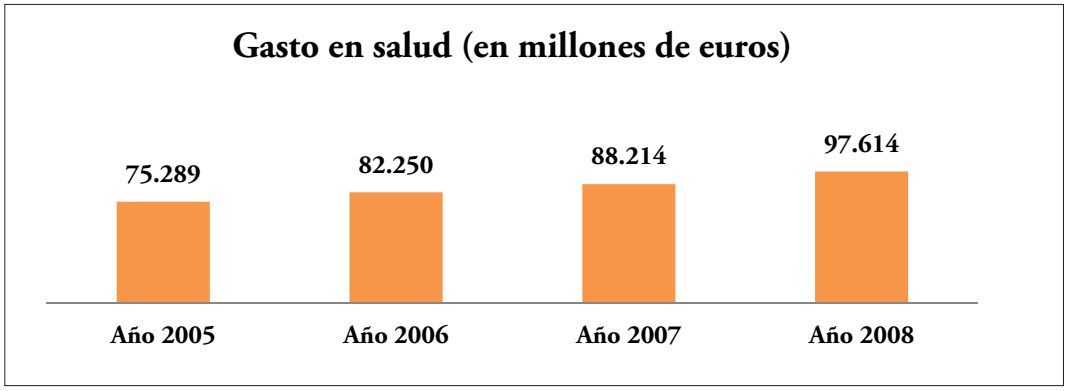
El Plan Estratégico señala que debe incidirse en un mayor conocimiento de la cultura sanitaria y los modos de vida de los países de origen de los migrantes y en la actuación ante las situaciones producidas por las circunstancias especiales que pueden afectarles.

Uno de los aspectos más reseñables de la *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* es el establecimiento de limitaciones en el acceso al derecho a la salud. La norma reconoce a todas las personas extranjeras, al margen de su condición, el derecho a la asistencia sanitaria en caso de urgencia, es decir, enfermedad grave o accidente, en caso de ser menores de edad y a las mujeres embarazadas, durante el embarazo, parto y postparto. Sin embargo, el acceso a otros servicios de salud se reconoce únicamente a las personas extranjeras que estén inscritas en el padrón municipal, para lo cual es preciso tener permiso de residencia. En consecuencia, sólo los inmigrantes en situación regular pueden gozar de la asistencia sanitaria básica,

558 Existen numerosas personas inmigrantes en situación irregular que, residiendo en España, por diversos motivos, no pueden formalizar el empadronamiento. El Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes proponía valorar estas situaciones y contemplar para estos supuestos excepcionales la sustitución del requisito del empadronamiento por otro para poder acceder al sistema sanitario. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit.

puesto que sólo ellos tienen posibilidad de cumplir el requisito previo de figurar en el padrón municipal. Como denuncia Amnistía Internacional en su análisis sobre el proyecto de reforma de la ley de extranjería, publicado en 2009: *De acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, todas las personas inmigrantes, independientemente de su situación de regularidad, deben contar con la documentación necesaria para acceder al conjunto básico de derechos; derechos que no están condicionados por su situación administrativa*[559].

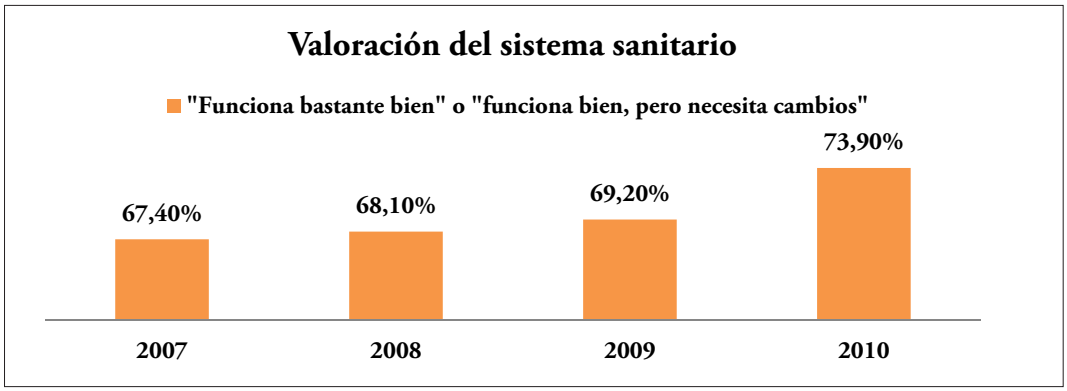
Si observamos los datos sobre salud correspondientes a los últimos años, observamos cómo ha habido un progresivo incremento del gasto en salud, pasando de 75.289 millones de euros en 2005 a 97.614 en 2008, último dato publicado hasta el momento[560].



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Indicadores Sociales 2010. Salud. Tablas Nacionales*.

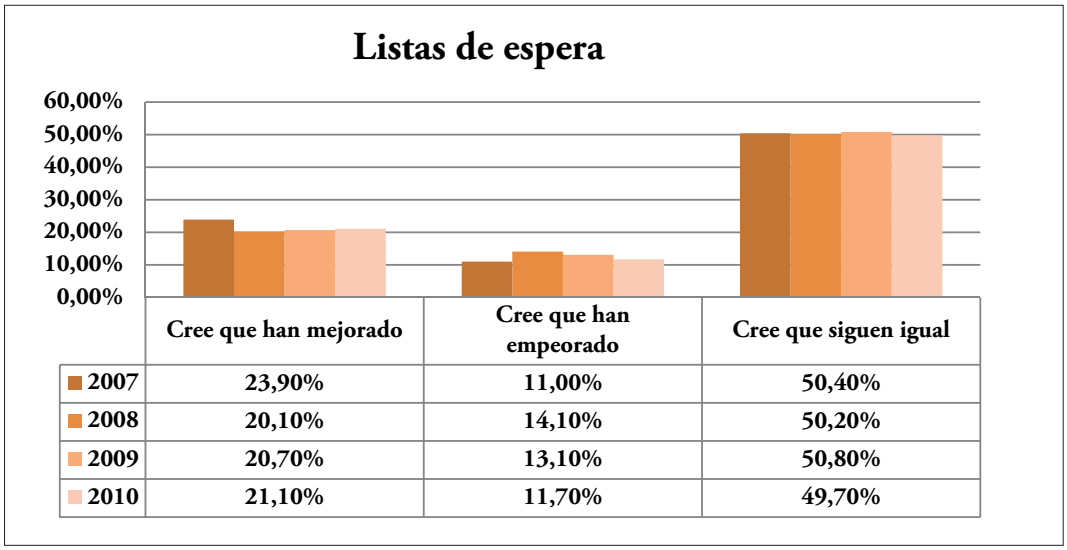
Si analizamos el Barómetro Sanitario realizado anualmente por el Instituto de Información Sanitaria[561], podemos apreciar una valoración mayoritariamente positiva acerca del funcionamiento de los Servicios Sanitarios Públicos y del conjunto del Sistema Nacional de Salud. La mayor parte de los ciudadanos se muestra satisfecha con el sistema sanitario y declara que "funciona bien, pero necesita cambios" o que "funciona bastante bien". El porcentaje de personas residentes en España con esta valoración ha ido en aumento durante los últimos años.

559 Amnistía Internacional (2009): *Análisis y recomendaciones al Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Legislación de Extranjería*. Amnistía Internacional – Sección Española. Septiembre de 2009. Madrid. Op. Cit. P. 18.
560 Instituto Nacional de Estadística (2010): *Indicadores sociales 2010. Salud. Tablas nacionales*. Madrid.
561 Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2010): *Barómetro Sanitario 2010*. Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud. Instituto de Información Sanitaria. Madrid.



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. *Barómetro Sanitario 2010*.

Sin embargo, existen determinados aspectos que siguen preocupando a la población y que se repiten en sus valoraciones a lo largo de los años. El más señalado es la existencia de listas de espera. Según los datos del barómetro, la opinión mayoritaria de los usuarios del Sistema Público de Salud es que las listas de espera siguen igual que durante el año anterior. Ésta es una apreciación que se repite todos los años y que reduce en buena medida la capacidad del sistema para el cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico en el área sanitaria, especialmente si tenemos en cuenta que la población inmigrante presenta en muchos casos necesidades específicas de atención e información y dificultades adicionales de acceso a la sanidad.



	Cree que han mejorado	Cree que han empeorado	Cree que siguen igual
2007	23,90%	11,00%	50,40%
2008	20,10%	14,10%	50,20%
2009	20,70%	13,10%	50,80%
2010	21,10%	11,70%	49,70%

Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. *Barómetro Sanitario 2010*.

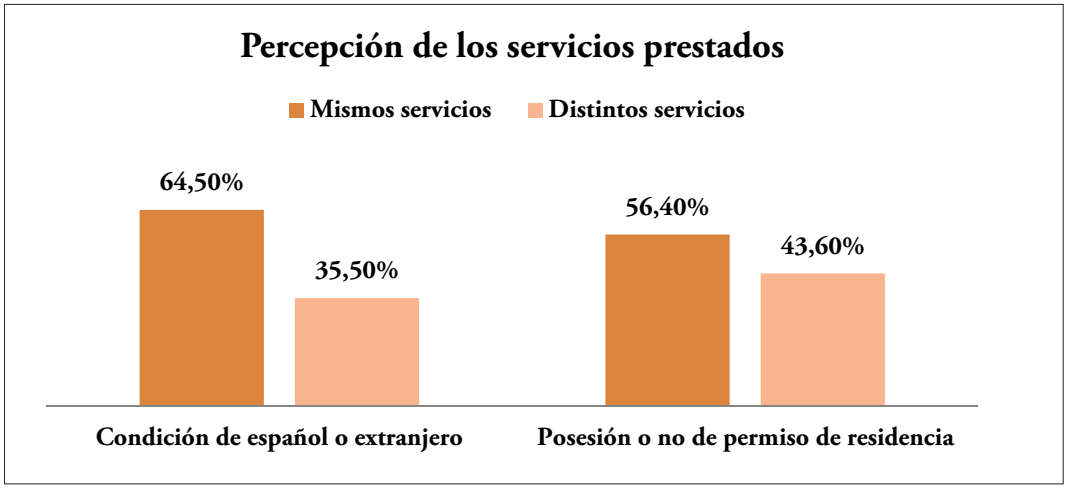
Por otra parte, es mayoritario el porcentaje de población que considera que existe una falta de coordinación entre las Comunidades Autónomas para optimizar y mejorar el acceso a sus servicios.



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. *Barómetro Sanitario 2010*.

En el Barómetro Sanitario de 2010, se incorpora un dato revelador. Se ofrece el porcentaje de personas que consideran que la sanidad pública presta los mismos servicios con independencia de estar en varios supuestos, entre los que se sitúa la condición de extranjero o la situación de regularidad o irregularidad[562]. El 64,5% considera que se prestan los mismos servicios a españoles y extranjeros y sólo el 56,4% estima que se hace al margen de disponer o no de permiso de residencia. Esto significa que, aunque la mayoría consideren que la condición de inmigrante o la posesión de permiso de residente no influyen en los servicios recibidos, existe un 35,5% que percibe diferencias en el trato a los inmigrantes y un abultado 43,6% que las percibe en función de la situación administrativa de regularidad. Esta percepción de la diferencia es más alta que en otros supuestos como ser hombre o mujer (un 12,3% ve diferencias), ser joven o anciano (26,8%) y tener un nivel social alto o bajo (29,1%). Por el contrario, es más baja que en situaciones como residir en una u otra Comunidad Autónoma (el 56,2% aprecia diferencias) y residir en una zona rural o urbana (53,7%).

562 Este dato es inédito con respecto al Barómetro de los años anteriores, que no recogían este supuesto. En el Barómetro del año 2009 figuraban únicamente tres situaciones particulares, que eran residir en una u otra Comunidad Autónoma, ser hombre o mujer y tener un nivel social alto o bajo.



Fuente: *Barómetro Sanitario 2010*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

Por último, uno de los aspectos peor valorados por los usuarios continúa siendo la falta de información. La mejora de ésta en todos los campos y niveles de los servicios públicos es uno de los objetivos prioritarios del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. Sin embargo, observamos cómo en los años de desarrollo del Plan la falta de información se continúa percibiendo como un problema, que suele agravarse más en el caso de inmigrantes que en múltiples ocasiones no pueden hacer uso de sus derechos por puro desconocimiento de su existencia o del procedimiento que deben seguir para poder aprovechar los servicios ofrecidos por la Administración, tanto en el ámbito sanitario como gran parte de las áreas de intervención de los servicios públicos.

2.2.4.7. INFANCIA Y JUVENTUD

La infancia y la juventud son etapas cruciales en la vida de una persona. Es en ellas donde se sientan las bases de su desarrollo posterior. Una de las características de la inmigración en España es precisamente su concentración en edades jóvenes, tanto hombres como mujeres. La mayor parte de los niños y jóvenes que viven en España están en condiciones dignas para poder desarrollarse personalmente. Sin embargo, existen algunos colectivos que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad, bien porque sus familias no pueden proporcionarles el entorno adecuado o bien por tratarse de menores extranjeros no acompañados.

Aunque la gran mayoría de los niños extranjeros en edad de escolaridad obligatoria se encuentran en el sistema educativo, lo que resulta clave para su integración en la sociedad española, hay algunos alumnos menores extranjeros con problemáticas particulares que conviene tratar con las medidas adecuadas.

El Informe Juventud en España 2004 indica que los jóvenes extranjeros que viven en España se emancipan antes que los jóvenes españoles y superan considerablemente a éstos en la tasa de actividad. Sin embargo, los trabajadores no cualificados son mayoritariamente extranjeros extracomunitarios, mientras que los nacionales y comunitarios son mayoritarios entre los profesionales, técnicos y administrativos. Los jóvenes activos extranjeros no comunitarios sufren más precariedad laboral que los españoles y dentro de ellos las mujeres la sufren especialmente.

Desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño ha ido creciendo en los adultos una mayor conciencia de la identidad, capacidad, problemas y necesidades de la infancia y se le ha ido reconociendo un papel más activo en la sociedad. En este mismo sentido se enmarcan diversos acuerdos internacionales recientes como *Declaración del Milenio*[563] en 2000 y el Plan de Acción *Un Mundo Apropiado para los Niños y las Niñas*[564] en 2002.

563 En este sentido, dentro del primer apartado de la Declaración del Milenio, dedicado a Valores y Principios, se manifiesta que: *En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro*.

Entre sus objetivos, la Declaración Del Milenio establece, dentro del apartado III, sobre El desarrollo y la erradicación de la pobreza:

Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.

Velar por que, para el mismo año, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y para que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.

Haber reducido, para ese mismo año, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales.

Para entonces, haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA, el flagelo del paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad.

Prestar especial asistencia a los niños huérfanos por causa del VIH/SIDA.

Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, como se propone en la iniciativa "Ciudades sin barrios de tugurios".

Asimismo, dentro del apartado VI, dedicado a la Protección de personas vulnerables, la Declaración del Milenio establece:

No escatimaremos esfuerzos para lograr que los niños y todas las poblaciones civiles que sufren de manera desproporcionada las consecuencias de los desastres naturales, el genocidio, los conflictos armados y otras situaciones de emergencia humanitaria reciban toda la asistencia y la protección que necesiten para reanudar cuanto antes una vida normal.

Para la consecución de lo cual, recomienda:

Alentar la ratificación y la plena aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

564 El Plan de Acción: Un mundo apropiado para los Niños y las Niñas, se centra en cuatro objetivos prioritarios:

Promoción de una vida sana.

Acceso a una educación de calidad.

Necesidad de proteger a los niños de los malos tratos, la explotación y la violencia.

Lucha contra el VIH/SIDA.

En el ámbito nacional, el *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009*, realizado por el Observatorio de la Infancia, se fundamenta en cuatro principios de la Convención de los Derechos del Niño:

1. El principio de no discriminación. Todos los derechos deben aplicarse a todos los niños sin ningún tipo de discriminación. Para lograrlo se ha de fomentar la igualdad social, poniendo en práctica mecanismos preventivos ante la desprotección y otorgando significativa importancia a la igualdad de oportunidades, la inclusión social y la educación no sexista.
2. El principio del interés superior del menor. Esto supone que todas las medidas que incumban a la infancia habrán de realizarse con una consideración previa que atienda de manera primordial el interés superior del niño.
3. Garantizar el derecho fundamental del niño a la vida y al desarrollo pleno de sus potencialidades. Para lo cual es imprescindible proporcionarle un entorno de vida digno en sentido global.
4. El principio de participación. Lo que implica reconocer a los niños el derecho a tener un papel activo en su entorno, a expresar libremente sus opiniones y a participar en la sociedad.

El *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009* recoge además entre sus objetivos la prestación de una atención especial a los menores de etnia gitana, a los hijos de trabajadores migrantes y a los niños extranjeros no acompañados para garantizar su acceso en igualdad de condiciones a los servicios que precisen, en especial la salud y la educación. A este programa se le suma también el *II Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y de la Adolescencia 2006-2009*[565], que busca dar respuesta a un problema de extremada gravedad que tiene incidencia en algunos colectivos de menores.

En el terreno de la juventud, es también una referencia destacada del PECI el

565 El *II Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y de la Adolescencia 2006-2009* se plantea cinco objetivos prioritarios:
Conocimiento de la realidad sobre la explotación sexual de la infancia y la adolescencia en España y articulación de mecanismos de detección y denuncia.
Sensibilización, movilización social y prevención de situaciones de explotación sexual de menores.
Establecimiento de un marco legislativo idóneo para combatir la explotación sexual de menores, tanto en el nivel nacional como internacional.
Protección e intervención con los niños y adolescentes que sufren explotación y tratamiento de los agresores.
Fortalecimiento de las instituciones y organizaciones públicas y privadas que intervienen en la lucha contra la explotación sexual de menores y en su protección.

Plan Interministerial de Juventud 2005-2008, que está comprendido por seis grandes áreas: 1) Emancipación: empleo y vivienda. 2) Participación. 3) Convivencia y diversidad[566]. 4) Hábitos de vida saludable y medio ambiente. 5) Ocio, cultura y tiempo libre y 6) Formación.

El Plan Estratégico pretende desarrollar algunas de las líneas marcadas en los planes descritos en aquellos aspectos que mayores necesidades puedan plantear la infancia y la juventud inmigrante que vive en España. Esta profundización debe realizarse de manera transversal, a través de medidas en las diferentes áreas de actuación del Plan, especialmente en las de educación, empleo y vivienda, y también mediante un área de intervención específica. Los objetivos específicos que se establecen para el área Infancia y Juventud son los siguientes:

Objetivo 1. Favorecer el acceso normalizado de menores y jóvenes de origen inmigrante a programas de infancia y juventud.

Para ello es preciso difundir información acerca de los recursos existentes, fomentar las perspectivas de la inmigración y la interculturalidad en el trabajo sobre infancia y juventud, así como promover la participación de menores y jóvenes en los distintos programas, incluyendo los europeos.

Objetivo 2. Promover la atención e intervención social en niños y niñas y jóvenes inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad.

Con ello se busca ofrecer una atención específica a ciertas situaciones en las que se encuentran niños y jóvenes inmigrantes y acometer el tratamiento de menores extranjeros no acompañados con un enfoque integral.

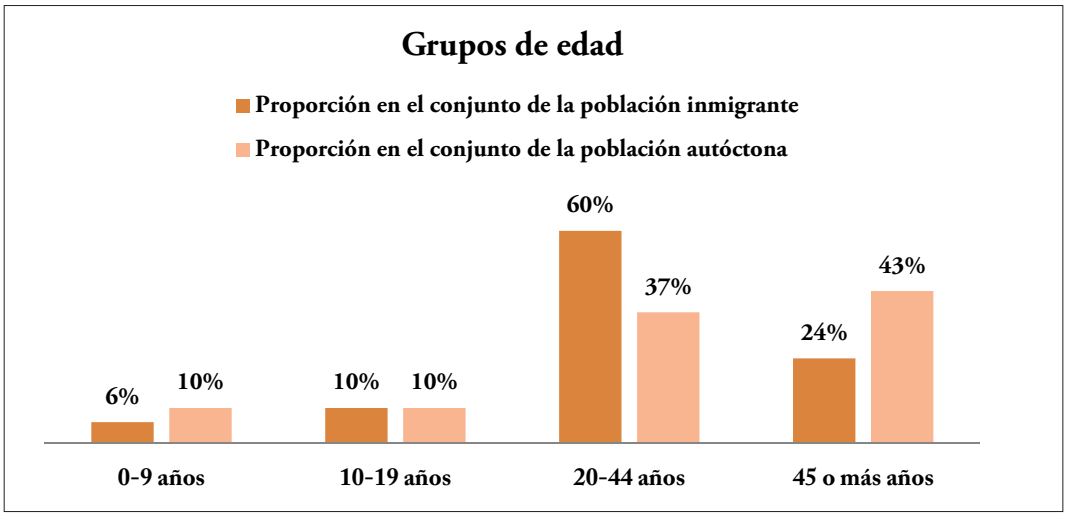
---

566 Aunque todas las actuaciones del *Plan Interministerial de Juventud 2005-2008* afectan tanto a los jóvenes autóctonos como a los inmigrantes, en el área "Convivencia y diversidad" hay una serie de medidas que responden especialmente a las necesidades que este colectivo presenta en la situación actual:
Facilitar la inserción social de colectivos en riesgo de exclusión.
Promover la integración social, cultural y laboral de inmigrantes.
Desarrollar acciones para prevenir conductas racistas, xenófobas y homófobas, promoviendo la educación en valores de igualdad, respeto, tolerancia y la resolución de conflictos, a través de la intermediación, la paz y el diálogo.
Promover los derechos y valores del concepto de ciudadanía, como base para la igualdad de oportunidades, con independencia del lugar de origen, orientación sexual y género.
Evitar la utilización de imágenes estereotipadas y promover los valores de igualdad en los medios de comunicación y agentes del sector, mediante un pacto social a favor de la autorregulación de los contenidos y la publicidad.

Objetivo 3. Apoyar la participación social de niños y niñas y jóvenes inmigrantes.

Se trata de promover una implicación lo más activa posible de los niños y jóvenes inmigrantes en la sociedad de acogida y en los mecanismos de participación que está ofrece[567].

Los jóvenes constituyen el grupo de edad más voluminoso entre la población inmigrante de nuestro país, lo cual es razón de más para poner en marcha mecanismos y procesos que fomenten su formación, desarrollo educativo y laboral, así como su participación en la sociedad. Según se pone de manifiesto en el estudio del Colectivo IOÉ y Fernández sobre la Encuesta Nacional de inmigrantes 2007, el 60% de los inmigrantes se sitúa entre los 20 y los 44 años, mientras que únicamente el 37% de la población autóctona se encuentra en ese tramo de edad. En cuanto a la infancia, es un segmento que cuenta con mayor proporción entre la población autóctona, con un 10% de la población, por un 6% entre los inmigrantes. En la adolescencia, las proporciones son iguales entre la población autóctona con un 10% y la población inmigrante con otro 10%. Sin embargo, el 43% de la población autóctona tiene más de 45 años por un 24% entre la población inmigrante.



Fuente: Colectivo IOÉ y Fernández, Mercedes (2010): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: el mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes*.

567 En esta misma dirección, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes propone estimular el trabajo conjunto de asociaciones de jóvenes de origen inmigrante y otras asociaciones y organizaciones que trabajen en este ámbito, para fomentar la convivencia intercultural desde edades tempranas. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit.

2.2.4.8. IGUALDAD DE TRATO

La igualdad de trato es un principio de carácter transversal que el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración contempla en las actuaciones de todas las áreas. Sin embargo, se producen discriminaciones en ámbitos fundamentales para la integración que desbordan la capacidad de actuación dentro de ellas y que requieren el desarrollo de medidas y actuaciones concretas dentro de un apartado destinado específicamente a dicha igualdad.

La Constitución Española establece en su artículo primero la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico de España como Estado de Derecho, junto con la libertad, la justicia y el pluralismo político. El artículo 13 establece además que: *los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley*. Esto es, que se les otorga un carácter constitucional a los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros.

El artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea crea una base jurídica antes inexistente en el ámbito de la Unión Europea para luchar contra cualquier forma de discriminación: *sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual*. Conforme a este artículo, la Unión Europea realizó en el año 2000 dos directivas para llevar a cabo su aplicación. Éstas introducen una serie de conceptos e instrumentos jurídicos muy valiosos para garantizar la igualdad de trato y salvaguardar a todas las personas de la discriminación motivada por diversas causas como el origen racial o étnico, la religión, las creencias, la discapacidad, la edad o la orientación sexual:

Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico[568].

568 Consejo de la Unión Europea (2000): *Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la Aplicación del Principio de Igualdad de Trato de las Personas Independientemente de su Origen Racial o Étnico*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° L 180, de 19 de julio de 2000. Op. Cit. La Directiva 2000/43/CE aclara en su artículo 2 que: "se entenderá por principio de igualdad de trato la

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación[569].

Este marco antidiscriminatorio tiene su reflejo también en los Principios Básicos Comunes sobre Integración. En sexto de ellos, como se ha dicho anteriormente, enuncia que: *el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración*[570].

En el ámbito español, las Directivas 2000/43 y 2000/78 fueron transpuestas por el Gobierno del PP, al Derecho español mediante la *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*[571]. Por su parte, ya en el Gobierno del PSOE, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes sitúa el principio de Igualdad de Trato como uno de los principios rectores de la integración de los inmigrantes dentro del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos, estableciendo en 2006 cuatro medidas prioritarias dentro de este área[572]:

1. Apoyo a programas de lucha contra el racismo y la xenofobia.
2. Fomento de programas de atención a las víctimas de discriminación.

---

ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico".

569 Consejo de la Unión Europea (2000): *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al Establecimiento de un Marco General para la Igualdad de Trato en el Empleo y la Ocupación*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas Nº L 303/16, de 2 de diciembre de 2000. Op. Cit.

570 Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la Integración de los Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005. Op. Cit.

571 Jefatura del Estado (2003): *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*. BOE núm. 313, de miércoles, 31 de diciembre de 2003. Dicha Ley incluye una nueva perspectiva antidiscriminatoria en las siguientes normas: Estatuto de los Trabajadores; Ley de Integración Social de los Minusválidos; Ley sobre prestación transnacional de servicios; y Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden de lo Social. Aparte, la Ley 62/2003 establece medidas en relación con el principio de igualdad de trato y no discriminación por razón del origen racial o étnico de las personas en los ámbitos de la educación, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la vivienda y, en general, la oferta y el acceso a cualesquiera bienes y servicios, tanto en el ámbito público como privado.

572 Aparte, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes gestiona otros diversos programas con la cofinanciación de los fondos europeos. El objetivo de estos programas es desarrollar instrumentos necesarios y eficaces de protección y apoyo a las víctimas de discriminación por causa de origen racial o étnico en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación. Otra iniciativa de la Dirección General es la coordinación del Proyecto Transnacional "Euroquality", cuyo objetivo es establecer una red informal de Centros de Antidiscriminación y Promoción de la Igualdad, dentro del Programa de Acción de Lucha contra la Discriminación creado por la Comisión Europea.

3. Formación en igualdad de trato y no discriminación para empleados públicos y responsables de organizaciones.
4. Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Pese a este laudable discurso programático, en la actualidad continúan produciéndose enormes desigualdades que motivan situaciones discriminatorias entre las personas. Los Informes de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo Europeo y del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia de la UE (UEMC) nos muestran la presencia de dinámicas discriminatorias en diversos ámbitos de la vida social. Éstas se producen por motivos diversos, pero afectan de manera especial a los inmigrantes. El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) indica en sus últimos estudios un crecimiento de las actitudes reacias, estereotipos y prejuicios ante la inmigración y los inmigrantes durante los últimos años.

Por otra parte, siguen siendo escasos los programas de apoyo a las víctimas, elemento imprescindible en la lucha contra la discriminación, más teniendo en cuenta las dificultades de los procedimientos en este terreno. Por otro lado, se precisan más espacios de intercambio de conocimientos y buenas prácticas en el terreno de la igualdad de trato y no discriminación. Asimismo, se percibe una falta de conocimiento por parte de los agentes sociales y jurídicos de la normativa en vigor en este ámbito, a la que habría que aplicar una revisión que incorpore la perspectiva del respeto a la igualdad de trato y no discriminación. Es también considerable la falta de códigos de conducta en la materia y de gestión de la diversidad, tanto en el espacio público como en el privado.

En este sentido, es muy útil el Consejo de No Discriminación por Origen Racial o Étnico, que tiene por objeto[573], según establece el artículo 13 de la Directiva 2000/43 CE, "la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas por motivo de su origen racial o étnico". También realiza un papel fundamental el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, que desempeña una importante tarea de recogida y aná-

573 Más extensamente, el Consejo asume como funciones prioritarias:
Prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación racial o étnica, tanto directa o como indirecta, a la hora de tramitar sus reclamaciones.
Realizar análisis y estudios, así como publicar informes independientes sobre la discriminación por razón de esta causa.
Promover medidas para la igualdad de trato y la eliminación de la discriminación racial o étnica de las personas, formulando, en su caso, las recomendaciones y propuestas que procedan.
Elaborar y aprobar una Memoria anual de actividades del Consejo y elevarla a la titular del Ministerio de Igualdad.

lisis de datos en materia de igualdad de trato y no discriminación y elabora estudios y análisis que contribuyen al conocimiento de la situación y la toma de decisiones. Profundizando en la misma línea, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes propone estimular la creación de Consejos Antidiscriminatorios en las Comunidades Autónomas y Oficinas Antidiscriminatorias en los municipios. Los objetivos estratégicos que el PECI diseña en materia de Igualdad de Trato son los siguientes:

Objetivo 1. Luchar contra la discriminación por motivo de origen racial o étnico en el marco de la lucha contra toda forma de discriminación, para garantizar la igualdad de oportunidades.

Se pretende configurar una sociedad incluyente desterrando la discriminación en todos los ámbitos, prestando apoyo a las víctimas de discriminación, combatiendo las prácticas discriminatorias e implicando en ello a los agentes que trabajan en el ámbito de la inmigración y a toda la sociedad en su conjunto.

Objetivo 2. Incluir la igualdad de trato en todas las políticas públicas.

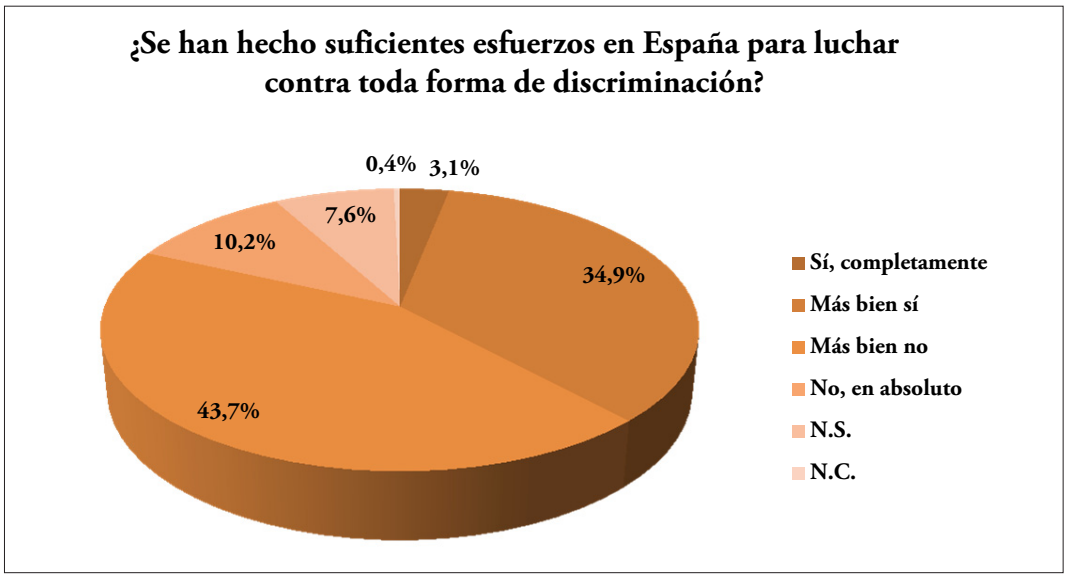
Se ordena la inclusión del principio de igualdad de trato de manera transversal en todas las políticas públicas[574] a fin de desmontar las barreras y prejuicios que puedan encontrarse en los diferentes sectores de los poderes públicos.

Objetivo 3. Poner en marcha instrumentos de promoción de la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.

Se prevé la creación de herramientas y mecanismos que actúen contra la discriminación y favorezcan la igualdad de oportunidades. En este sentido, destacan las actuaciones del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia y del Consejo de No Discriminación por Origen Racial o Étnico en el que están representados todos los actores que tienen responsabilidades en esta materia.

574 En esta misma dirección, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes señala que el principio de igualdad de trato y no discriminación ha de estar presente en todas las políticas públicas, estimando que "con la finalidad de garantizar la igualdad de trato y oportunidades, es preciso que, en la planificación, desarrollo y evaluación de las diferentes políticas públicas de las Administraciones, se tenga en cuenta tanto la diversidad por razón de origen de la población a la que se dirigen, como el hecho de que la población de nacionalidad no comunitaria tiene un marco normativo propio". Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit.

La realidad diaria nos muestra cómo, sin embargo, la igualdad de trato aún no es una realidad en nuestro país. En el contexto cotidiano aún continúa habiendo discriminaciones. En este sentido, la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre las *Discriminaciones y su Percepción*[575], realizada en 2007, nos aporta datos significativos. Ante la pregunta de si se han realizado en España los esfuerzos suficientes para luchar contra toda forma de discriminación, un porcentaje del 38% decía "más bien sí" o "completamente sí", mientras que un 53,9% contestaba "más bien no" o "completamente no". El año 2007 es aún el primer año de ejecución del Plan Estratégico, pero la lectura de estos datos nos indica que la percepción ciudadana de la acción pública a favor de la igualdad de trato es más bien insatisfactoria. Si a ello le sumamos los datos de los Barómetros sobre el *Funcionamiento de los Servicios Públicos*, analizados en el apartado referido a los servicios sociales, constatamos como los instrumentos puestos en marcha para favorecer la igualdad, que es uno de los tres principios rectores del Plan Estratégico, deslucen en su aplicación práctica con respecto a lo programado.



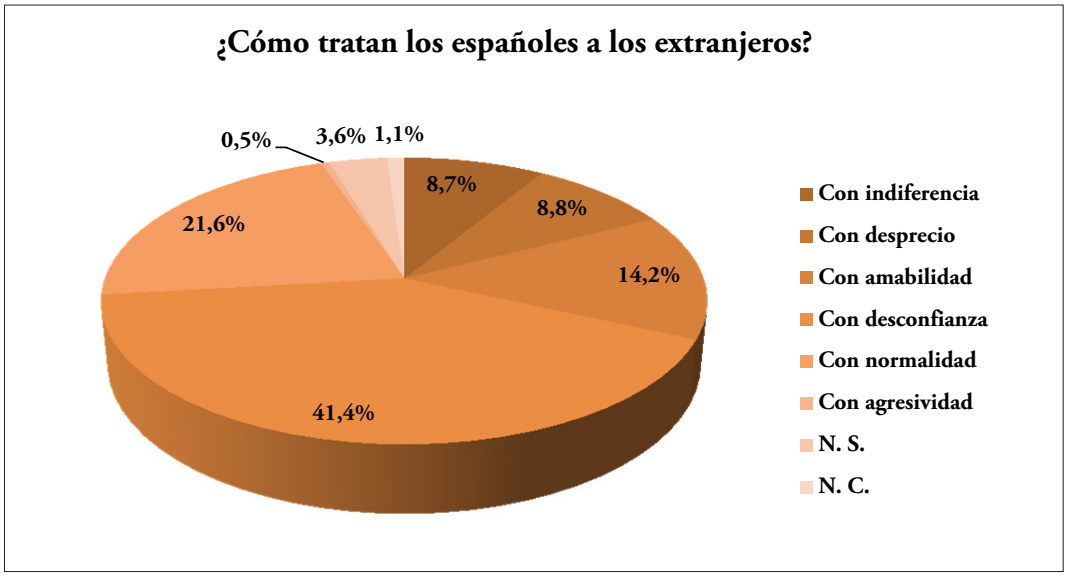
Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Encuesta sobre Discriminaciones y su Percepción*. Año 2007.

Otro dato significativo es el que nos ofrece la encuesta sobre *Actitudes hacia la Inmigración* de 2009[576], realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Ante la pregunta de cómo tratan los españoles a los inmigrantes extranjeros, sólo un 21% responde que con normalidad y un 14,2% con amabilidad, mientras que un mayoritario 41,4% contesta que con desconfianza, a lo que se suma un 8,7% con indiferencia

575 Centro de Estudios Sociológicos (2007): *Discriminaciones y su Percepción*. Estudio Nº 2.745. Diciembre de 2007. Madrid.

576 Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio Nº 2.817. Octubre de 2009. Madrid.

e incluso un 8,8% con desprecio. Ello refirma la idea de que la igualdad de trato se encuentra aún lejos de ser una realidad en nuestro país.



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Actitudes hacia la Inmigración*. Año 2009.

2.2.4.9. MUJER

En el sustancioso aumento de las migraciones acontecido en nuestro país en los últimos años, las mujeres comprenden casi el 50%[577]. Esto es muestra de la pertinencia de incluir sus necesidades específicas en las políticas públicas sobre inmigración, a fin de reconocerles el papel que les pertenece y fomentar una participación más igualitaria de las mujeres inmigrantes en la sociedad[578].

La Unión Europea incluyó el principio de la igualdad de género y de lucha contra la discriminación por razón de sexo desde sus inicios[579]. Más adelante, han ido produ-

577 El 46% en 2005, fecha que el PECI toma como referencia para este dato.

578 Acerca de las mujeres inmigrantes y sus problemáticas, en sentido general, véanse: Bernárdez Rodal, Asunción (2007): *Mujeres inmigrantes en España. Representaciones en la información y percepción social*. Informe Técnico. Fragua. Madrid; Checa, F. (2005): M*ujeres en el camino. El fenómeno de la migración femenina en España*. Icaria. Barcelona; Cruz, Jacqueline y Zecchi, Bárbara (2004): *La mujer en la España actual. ¿Evolución o involución?* Icaria. Barcelona; Casal, Marta y Mestre, Ruth (2002): *Migraciones femeninas*. En: Lucas, Javier de y Torres, Francisco (Eds.): *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Talasa. Madrid. Pp. 120-167; Colectivo IOÉ (2001): *Mujer inmigración y Trabajo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid; Aubarell, G. (2000): "Una propuesta de recorrido bibliográfico por las migraciones femeninas en España". *Papers. Revista de Sociología*. Nº 60. Pp. 391-413; Solé, C. (1994): *Mujer Inmigrante*. Instituto de la Mujer. Madrid. Más en particular, sobre la situación de las mujeres inmigrantes en el mercado de trabajo en España, es altamente ilustrativo el artículo de Solé y Parella: Solé Puig, Carlota y Parella Rubio, Sònia (2006): "Una revisión de la posición de las mujeres inmigrantes no comunitarias en el mercado de trabajo español". En: *Revista de Ciencias Sociales*. Nº 190-191. Pp. 193-218; Flesler, Daniela (2005): "Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación". En: *Arizona Journal of Hispanic Cultural Studies*. Volume 9. Pp. 221-222.

579 En el propio Tratado de Roma, por el que se crea la Comunidad Económica Europea, ya se reconocía de manera expresa el principio de no discriminación por razón de sexo.

ciéndose avances en la igualdad de trato entre hombres y mujeres, desde la *Directiva 76/207/CEE*[580], relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, hasta su reforma y actualización con la *Directiva 2002/73/CE*[581], y la *Directiva 2004/113/CE*[582] que regula el acceso igualitario a bienes y servicios en la Unión Europea[583].

Profundizando más en esta línea, en los Principios Básicos Comunes sobre Integración, la Comisión Europea señala que sus objetivos han de actuar conjuntamente con los marcos legislativos existentes, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, los instrumentos comunitarios de integración, los objetivos de la Unión Europea en materia de igualdad de sexos y no discriminación, así como otras políticas de la Unión Europea.

Durante el Gobierno del PP, en el marco de las migraciones, el *Reglamento (CE), Nº 2836/98 del Consejo, de 22 de diciembre, sobre la Integración de las Cuestiones de Género en la Cooperación Para el Desarrollo*[584] conceptualiza como "cuestiones de género" las funciones, responsabilidades y oportunidades de hombres y mujeres, que son específicas de cada cultura y sociedad y que pueden mutar con el tiempo, entre otras razones por el resultado de actuaciones políticas. Con el Tratado de Ámsterdam, la igualdad de género toma la condición de objetivo de la Unión, pasando a ser contemplado así en todas sus políticas[585].

580 Consejo de las Comunidades Europeas (1976): *Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la Aplicación del Principio de Igualdad de Trato entre Hombres y Mujeres en lo que se refiere al Acceso al Empleo, a la Formación y a la Promoción Profesionales, y a las Condiciones de Trabajo*. DOCE Nº L 39, de 14 de febrero de 1976. P. 40-42.

581 Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2002): *Directiva 2002/73/CE Del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002 que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la Aplicación del Principio de Igualdad de Trato entre Hombres y Mujeres en lo que se refiere al Acceso al Empleo, a la Formación y a la Promoción Profesionales, y a las Condiciones de Trabajo*. DOCE L 269/15, de 5 de octubre de 2002.

582 Consejo de la Unión Europea (2004): *Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004 por la que se Aplica el Principio de Igualdad de Trato entre Hombres y Mujeres al Acceso a Bienes y Servicios y su Suministro*. DOUE L 373/37, de 21 de diciembre de 2004.

583 Acerca de las características y las posibilidades de trabajo de las mujeres inmigrantes en clave histórica, existe una interesante investigación aborda la cuestión en el marco de Madrid durante el S. XX. En: Nielfa Cristóbal, Gloria (1999): *Las mujeres entre la historia y la sociedad contemporánea*. En: Aguado, Ana (Coord.): Mujeres, inmigración y trabajo en Madrid a lo largo del siglo. Generalitat Valenciana, Consellería de Bienestar Social. Valencia.

584 Consejo de la Unión Europea (1998): *Reglamento (CE) nº 2836/98 del Consejo de 22 de diciembre de 1998 sobre la Integración de las Cuestiones de Género en la Cooperación Para el Desarrollo*. DOUE L 354, de 30 de diciembre de 1998.

585 Consejo de la Unión Europea (2006): *Reglamento (CE) Nº 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional,*

En España, la legislación referida a igualdad de oportunidades entre sexos se inspira en el referente europeo y en la propia Constitución[586], que en su artículo 14 establece que: *Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo…* Además, la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*[587], una de las más importantes realizaciones legislativas del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero en el plano de la igualdad, constituye un marco normativo que aborda la problemática de la desigualdad con un enfoque integral[588] y persigue una verdadera materialización del principio de igualdad de géneros, integrándolo en todo el marco de acción de las Administraciones Públicas.

También durante el Gobierno de Rodríguez Zapatero, el Fondo de Apoyo para la Acogida y la Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo de los Mismos, establece en 2006 cinco líneas prioritarias de actuación en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres:

1. Apoyo a programas integrales dirigidos a mujeres inmigrantes que incluyan elementos tales como: educación de personas adultas, formación profesional, habilidades sociales, inserción laboral y educación para la salud.
2. Favorecer el acceso normalizado de las mujeres inmigrantes a programas de carácter general y programas específicos dirigidos a mujeres en general.
3. Actuaciones dirigidas a facilitar la integración social de las mujeres inmigrantes que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, en especial víctimas de violencia de género, mujeres prostituidas y víctimas de la trata de personas.

---

al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) Nº 1260/1999. DOUE L 210/25, de 31 de julio de 2006. El Reglamento CE 1083/2006 establece que: *Los Estados miembros y la Comisión velarán por promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la integración de la cuestión de género en las diferentes etapas de ejecución de los fondos*.

586 Igualmente, la Constitución insta, en su artículo 9.2, a los poderes públicos favorecer las condiciones precisas para que la igualdad sea efectiva.

587 Jefatura del Estado (2007): *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. BOE Nº 71, de 23 de marzo 2007.

588 La Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres se fundamenta en seis principios generales:
Transversalidad del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.
Presencia equilibrada de hombres y mujeres en los cargos de responsabilidad.
Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades.
Informe periódico, valorando la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres.
Informes de impacto de género.
Adecuación de las estadísticas y estudios, integrando de manera efectiva la variable de sexo.

4. Formación de profesionales de servicios de atención a inmigrantes incorporando la perspectiva de género. Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Para avanzar en la aplicación de todos los objetivos y principios comentados, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración interviene en la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres con dos estrategias. La primera es la transversalidad[589], incluyendo la perspectiva de género de manera transversal a lo largo de todo el Plan y dentro de cada una de sus áreas de actuación. La segunda es dedicando un área con medidas específicas a las mujeres inmigrantes con el fin de garantizar la igualdad y subsanar las situaciones de desigualdad y discriminación por sexo que puedan producirse. En este sentido, el Plan Estratégico plantea los siguientes objetivos estratégicos:

Objetivo 1. Incorporar la perspectiva de género en todas las fases de las políticas migratorias.

Se busca la inclusión de la perspectiva de género en la totalidad de las políticas públicas que estén relacionadas con las migraciones, lo que requiere la existencia de espacios de participación y colaboración entre las diversas Administraciones Públicas, conforme a los principios de transversalidad, coordinación, complementariedad, coherencia, corresponsabilidad, innovación, interculturalidad y establecimiento de sinergias.

Objetivo 2. Favorecer el acceso normalizado de las mujeres inmigrantes a programas específicos dirigidos a mujeres en general[590].

Se declara que es preciso un incremento de los recursos humanos, infraestructura y presupuestos acorde al aumento de la población extranjera, así como favorecer la

589 La transversalidad de la perspectiva de género es un principio que se adoptó a nivel internacional en la Plataforma para la Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Naciones Unidas, desarrollada en Beijing en 1995.

590 En este sentido, Pérez Grande realiza un análisis de las políticas de formación destinadas a mujeres inmigrantes. En él, percibe la heterogeneidad de las problemáticas de este colectivo y aboga por ampliar el espectro de programas y actuaciones de educación y formación, ajustándolas en mayor medida a las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes. Pérez Grande, Dolores (2008): "Mujeres inmigrantes: realidades, estereotipos y perspectivas educativas". En: *Revista Española de Educación Comparada*. Nº 14. Pp. 137-175.

innovación, la formación permanente de personal, la evaluación y seguimiento de los dispositivos y la adaptación a las necesidades sociales que van surgiendo. De este modo se promueve la participación y la implicación de las mujeres inmigrantes en los servicios encaminados a favorecer el desarrollo de su autonomía como personas.

Objetivo 3. Facilitar la integración social de las mujeres inmigrantes que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

Para lograr que los inmigrantes se integren en la sociedad española, es necesaria la creación de programas específicos destinados a mujeres foráneas víctimas de violencia de género, víctimas de la trata de personas[591] con fines de explotación sexual y mujeres inmigrantes prostituidas, para poder compensar así los efectos que estas situaciones discriminatorias producen en las mujeres víctimas de las mismas.

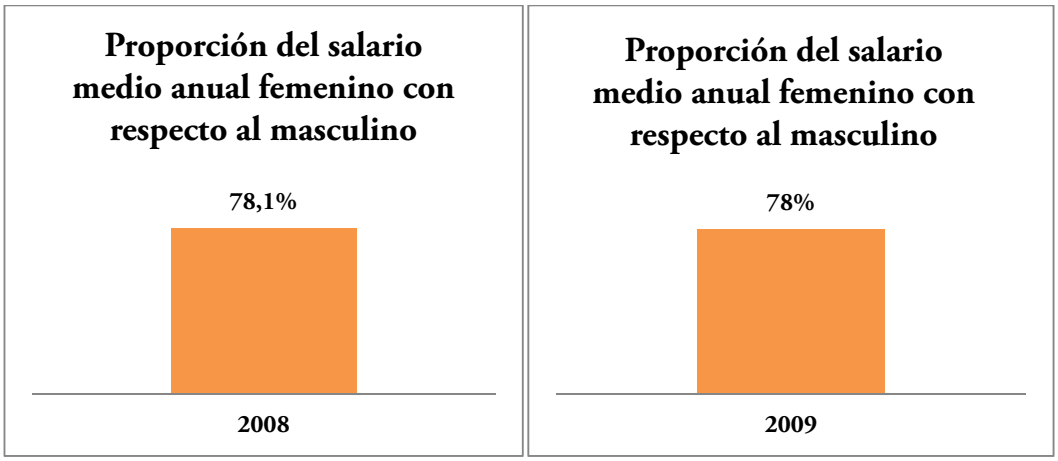
Sin embargo, carecemos de políticas eficaces para combatir la trata, de la que no tenemos siquiera datos estadísticos oficiales mínimamente fiables. Además, la praxis de estas políticas en el ámbito socioeconómico y en el mercado de trabajo no es igual de ilusionante. Como ya se apuntó en el área de empleo, el salario medio anual de las mujeres en 2009, correspondía al 78% del masculino[592]. Esta proporción, ya de por sí desalentadora, aún lo es más si tenemos en cuenta que, en lugar de ir hacia mejor, la tendencia es decreciente con respecto a los datos de 2008, donde la equivalencia estaba ligeramente por encima, en un 78,1%. En el caso de las trabajadoras extracomunitarias la proporción con respecto a los hombres es ligeramente más alta, en torno al 80%, con ligeras variaciones en función de la nacionalidad[593].

---

591 En el asunto de la trata, es destacable el apunte realizado por el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que incide en la triple perspectiva de la trata en el contexto europeo y español: una forma de discriminación contra las mujeres; una forma de violencia contra las mujeres y un fenómeno en el cual la legislación ha de inspirarse en la protección integral de la víctima. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit.

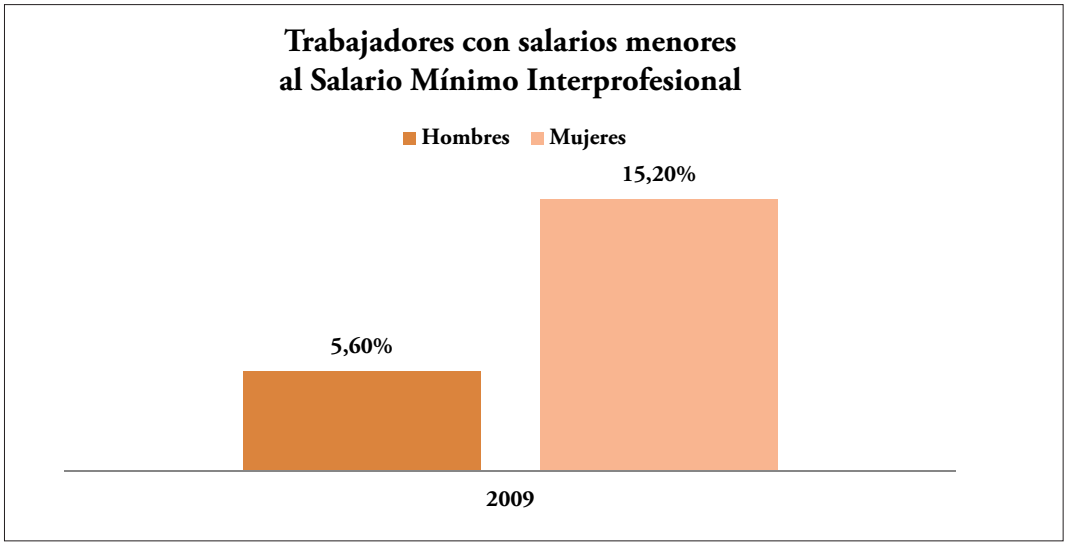
592 Éstos y otros datos pueden consultarse para mayor información en: Instituto Nacional de Estadística (2011): *Encuesta Anual de Estructura Salarial: Año 2009*. Junio de 2011. Op. Cit.

593 Según los datos de la mencionada Encuesta Anual de Estructura Salarial del año 2009, el tipo de trabajo con proporciones menos desfavorables para las mujeres es el de los trabajadores de los servicios de restauración y servicios personales con un 85,1% del salario masculino. En este sector, hay una gran tasa de ocupación de trabajadores inmigrantes, especialmente mujeres. De este modo, teniendo en cuenta una gran parte de las trabajadoras inmigrantes tienen contratos temporales, que por regla general presentan menos desequilibrios salariales por razón de sexo, y se ocupa de uno de los sectores en los que la desproporción salarial de hombres y mujeres es menor, se explica que las trabajadoras inmigrantes presenten unas tasas salariales ligeramente más cercanas a las de los hombres que las trabajadoras nacionales y comunitarias. En: Instituto Nacional de Estadística (2011): *Encuesta Anual de Estructura Salarial: Año*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Estructura Salarial*. Año 2009.

Las desigualdades salariales entre hombres y mujeres también se hacen patentes si observamos otros parámetros reflejados en la *Encuesta Anual de Estructura Salarial 2009*. Así, el porcentaje de mujeres cuyos ingresos fueron menores o iguales al Salario Mínimo Interprofesional fue el 15,2%, mientras que la proporción masculina estuvo en un 5,6%[594].



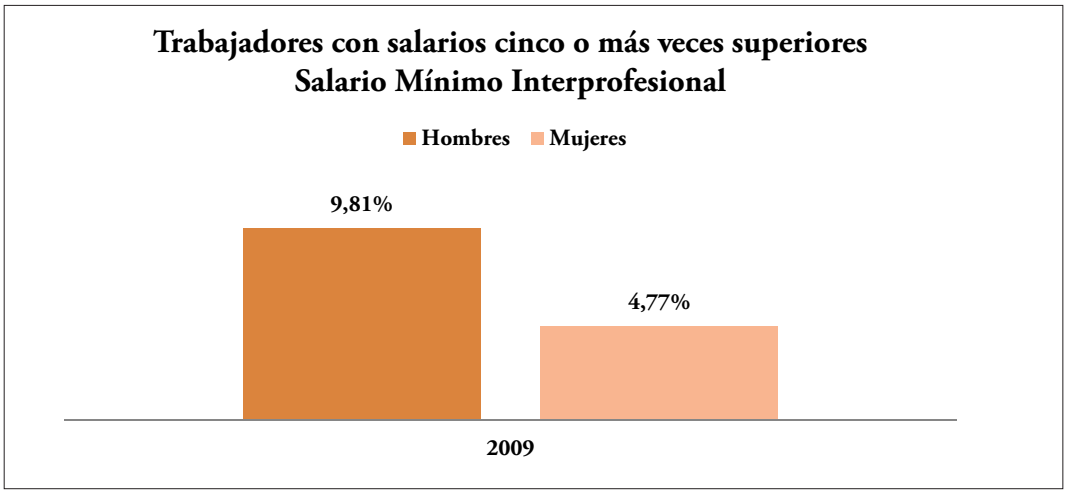
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Estructura Salarial*. Año 2009.

En el polo opuesto, analizando los datos relativos a los ingresos salariales más altos, vemos cómo el porcentaje de mujeres con un nivel de ingresos cinco o más veces superior al Salario Mínimo Interprofesional correspondía en 2009 a un 4,77%, por un porcentaje del 9,81% en el caso de los hombres[595].

2009. Junio de 2011. Op. Cit.

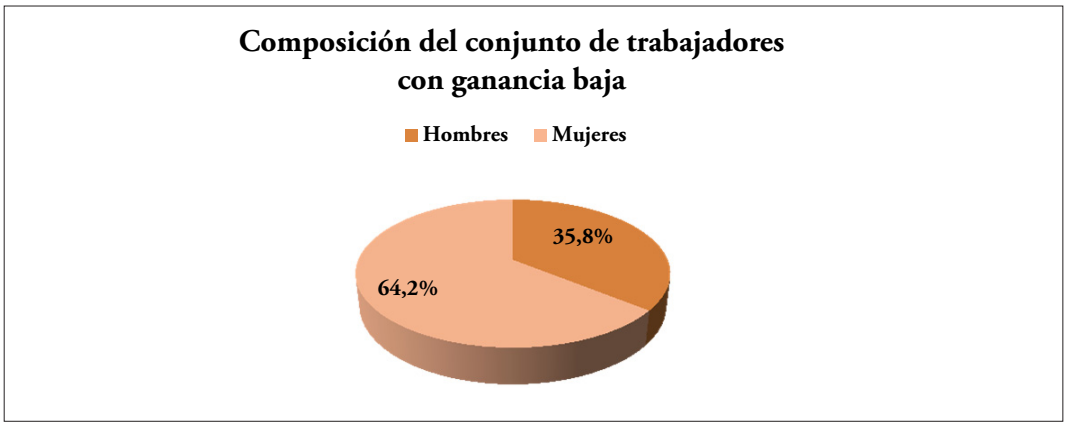
594 En: Instituto Nacional de Estadística (2011): *Encuesta Anual de Estructura Salarial: Año 2009*. Junio de 2011. Op. Cit.

595 Instituto Nacional de Estadística (2011): *Encuesta Anual de Estructura Salarial: Año 2009*. Junio



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Estructura Salarial*. Año 2009.

Por otra parte, el cálculo del *Low Pay Rate*, esto es, proporción de trabajadores con ganancia baja, mide la cantidad de trabajadores cuyas ganancias se sitúan por debajo de los 2/3 de la ganancia mediana. El 64,2% de los trabajadores que se encuentran dentro de este rango son mujeres[596].



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Estructura Salarial*. Año 2009.

Los datos del Índice de Desarrollo Humano y del Índice de Desarrollo Relativo al Género, publicados en el *Informe 2009 del Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*[597], son algo más positivos. Según datos correspondientes a 2007, el informe combina tres indicadores de desarrollo, como son la esperanza de vida al nacer, el nivel de desarrollo educativo y el nivel económico de vida

de 2011. Op. Cit.

596 El conjunto de trabajadores, hombres y mujeres, que se encuentran dentro de la proporción de trabajadores con ganancia baja corresponde al 18%. En: Instituto Nacional de Estadística (2011): *Encuesta Anual de Estructura Salarial: Año 2009*. Junio de 2011. Op. Cit.

597 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009): *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York.

para calcular el Índice de Desarrollo Humano (IDH). España se encuentra en el puesto número 15 de los 182 Estados que componen las Naciones Unidas, con un índice de 0,955. Desde el enfoque de género, lo más relevante son los datos correspondientes al Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG). Éste mide los indicadores del IDH atendiendo a las desigualdades en los valores que alcanzan hombres y mujeres. De los 155 países que transmitieron la información necesaria para computar este indicador, España ocupa el puesto número 9, según los datos de 2007. Existe también el indicador de la Medida de Potenciación de Género (MPG), que ofrece una medida de los desequilibrios por razón de género en las áreas más relevantes de la participación política y el poder de decisión, lo cual se mide en función de la proporción de mujeres y hombres en escaños parlamentarios; la participación económica y el poder de decisión, medidos en función de la participación de mujeres y hombres en puestos legisladores, altos funcionarios o directivos y puestos profesionales y técnicos y el control sobre los recursos económicos, lo que se valora calculando los ingresos que perciben mujeres y hombres. Dentro de los 109 países que dieron la información necesaria para emitir este informe, España ocupaba en 2007 la posición número 11. Es preciso reseñar que contrastando los datos correspondientes a 2006 y a 2007 España pasó de un año a otro del puesto 16 al 15 en el Índice de Desarrollo Humano, del 11 al 9 en el Índice de Desarrollo relativo al Género y del 12 al 11 en el Índice Potencial de Género. Valorando estas cifras, el hecho de que los tres índices mejorasen en 2007 con respecto a 2006 es un aspecto destacable que repercute positivamente en todos los grupos de población en España, entre ellos el de los extranjeros, y más específicamente las mujeres inmigrantes.

Con respecto a la prevención de la violencia de género y su especial incidencia en la población extranjera, el Informe del INE sobre *Mujeres y Hombres en España 2010*[598] ofrece los resultados de un estudio exhaustivo sobre los expedientes incoados por violencia de género entre el 29 de junio de 2005 y el 31 de diciembre de 2008 que ponen de manifiesto la tendencia ascendente de este tipo de delitos, tanto en el cómputo general como en los resultados referidos a la población extranjera. Durante el periodo analizado, se produjeron 311.601 asuntos incoados por violencia de género, con una media diaria de 243. Llama la atención el dato de que, en lugar de reducirse año a año, la cifra media diaria de expedientes en el año 2008 es un 55,9% más alta que la del segundo semestre de 2005, lo cual representa una cifra verdaderamente alarmante.

598 Instituto Nacional de Estadística (2010): *Mujeres y Hombres en España 2010*. INE, Nº 387. Madrid.

Si apreciamos los datos referidos a víctimas y agresores, observamos una gran incidencia de la violencia de género en la población de nacionalidad extranjera. Dentro de las víctimas, cuyo número asciende a 328.443 personas[599], 225.011 eran de nacionalidad española, es decir, el 68,5%, y 103.432 eran de nacionalidad extranjera, lo que supone el 31,5% restante. La cifra anual de víctimas de violencia de género, tanto españolas como extranjeras, ha ido aumentando de año en año[600]. Este aumento es especialmente notable en el caso de mujeres extranjeras. Éstas encarnaban el 27,1% de las víctimas en el segundo semestre de 2005, mientras que en 2008 eran ya el 33,5%. La cifra resulta verdaderamente angustiosa, más si tenemos en cuenta que las mujeres extranjeras de 15 y más años representan tan sólo el 10,5% de las mujeres de idéntica edad que residen en España.

Con respecto a las personas denunciadas por violencia de género durante el periodo 2005-2008, la cifra es de 323.426. La nacionalidad de las personas denunciadas, siempre en procesos admitidos a trámite, corresponde a un 68,6% de españoles y un 31,4% de extranjeros. Al igual que con las víctimas, el porcentaje anual de agresores de nacionalidad extranjera ha ido en aumento cada año, pasando de un 27,1% en el segundo semestre de 2005 a un 33,2% durante el año 2008. La proporción es aún más desalentadora si tenemos en cuenta que los hombres de nacionalidad extranjera de 15 o más años corresponden al 12,5% de la población masculina de la misma edad residente en España[601].

---

599 Las cifras de los casos de violencia de género, las víctimas y los agresores no coinciden, debido a que en ocasiones los mismos agresores o víctimas pueden estar implicados en más de un caso.

600 Como sostiene Calvo Sánchez, existe una especial sensibilidad hacia la violencia contra la mujer por parte de los profesionales sanitarios, que realizan, de hecho una labor preventiva, asistencial y de rehabilitación que va por delante de las realizaciones normativas y burocráticas: *El compromiso adquirido por los sanitarios es muy anterior al impuesto por el legislador y se viene sustanciado a través de los Consejos Generales de Médicos, Farmacéuticos y Enfermeros principalmente, a través de una lucha coordinada y responsable, con recogida de indicios, pruebas periciales y su posterior tramitación y estudio, promoviendo la investigación científica sobre el tema, estableciendo formación continua gratuita de post-grado, que permita actuar con mayor rigor profesional, si cabe, sobre las consecuentes lesiones físicas y psíquicas de padecimiento de las víctimas, sobre la detección del agresor y sobre el elemento sinalagmático: la agresión, trabajando sobre protocolos homologados de actuación*. En: Calvo Sánchez, María Dolores (2007): *Administración sanitaria y violencia contra la mujer*. En: Martínez Quinteiro, Mª. Esther, Figueruelo Burrieza, Ángela, López de la Vieja de la Torre, María Teresa, Barrios, Olga, Velayos Castelo, Carmen, Calvo Sánchez, María Dolores (Coord.): *La igualdad como compromiso: estudios de género en homenaje a la profesora Ana Díaz Medina*. Universidad de Salamanca. Colección Aquilafuente. Nº 119. Salamanca. Pp. 98 y 99. Acerca de la respuesta del sistema sanitario y sus profesionales a la violencia de género, véase asimismo: Calvo Sánchez, María Dolores (2007): *El papel de los profesionales de la salud ante la violencia de género*. En: Figueruelo Burrieza, Ángela, Ibáñez Martínez, María Luisa, Merino Hernández, Rosa (Coord.): *Igualdad ¿para qué?: a propósito de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Ed. Comares. Pp. 123-128.

601 Instituto Nacional de Estadística (2010): *Mujeres y Hombres en España 2010*. INE, Nº 387. Madrid. Op. Cit.

El aumento de la violencia de género y en particular el aumento de víctimas y agresores de nacionalidad extranjera durante el periodo 2005-2008 supone un duro revés a las políticas de prevención de la violencia, igualdad y de integración desarrolladas a lo largo de los últimos años. Es un dato realmente negativo que obliga a hacer una profunda reflexión, a optimizar las herramientas legislativas, políticas y sociales existentes y a buscar nuevas vías con la implicación del conjunto de las Administraciones y de la sociedad civil.

2.2.4.10. PARTICIPACIÓN

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración establece que una verdadera participación activa de las personas inmigrantes en todos los ámbitos sociales e instancias públicas es el elemento clave para poder afirmar con propiedad que han accedido a la condición de ciudadanos y ciudadanas. El grado de participación social es así el principal criterio que permite valorar el grado de éxito o fracaso de una sociedad y de las políticas públicas en la tarea de integrar a los inmigrantes.

La participación política es una parte fundamental de la participación en la vida pública. En este sentido, el noveno de los Principios Básicos Comunes para la Integración, sostiene que: *La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración*[602].

En el ámbito español, durante el Gobierno de Rodríguez Zapatero, los criterios de distribución en 2005 del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos establecen cuatro líneas prioritarias en el ámbito de la participación pública de las personas inmigrantes:

1. Apoyo a programas de incorporación de inmigrantes en asociaciones de carácter horizontal: organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones profesionales, asociaciones vecinales, clubes deportivos, etc.

602 Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005. También se han posicionado a favor del reconocimiento del derecho del voto el Parlamento Europeo en múltiples ocasiones y el Consejo de Europa, tanto en la Asamblea Parlamentaria como en la Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local de 1992.

2. Apoyo a la creación de asociaciones y redes de autoayuda para comunidades inmigrantes entre cuyos fines esté la promoción de la integración y el refuerzo de las interacciones con la población autóctona.
3. Apoyo a las iniciativas de diálogo intercultural e interreligioso.
4. Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

El Plan Estratégico propone estimular la participación de la población inmigrante en la sociedad española a partir de diversos recursos. En primer lugar, respaldando y promoviendo asociaciones, tanto de tipo general como asociaciones específicas de inmigrantes en España, y los consejos consultivos o foros para la inmigración y la integración. No obstante, el movimiento asociativo de las personas inmigrantes en España tiene en la actualidad ciertas limitaciones motivadas tanto por lo novedoso del proceso migratorio en España como por las dificultades experimentadas por los inmigrantes para organizarse. Las más importantes son la escasez de recursos, la dispersión de las asociaciones, la falta de comunicación entre ellas, el poco reconocimiento social de que disponen, el desconocimiento de las instituciones y de las Administraciones Públicas y los impedimentos burocráticos, formales y organizativos para optar a los recursos de las Administraciones. Diversas Administraciones Públicas han implementado foros, consejos y otros espacios de consulta para que las asociaciones de inmigrantes expongan sus planteamientos y necesidades. El Plan Estratégico abre la puerta para complementar estos espacios con mecanismos que permitan a los participantes conocer el nivel de influencia de sus proposiciones.

Asimismo se pretende favorecer la presencia de los inmigrantes en el espacio público, en los medios de comunicación o en las actividades culturales. Para evitar una sociedad fragmentada en la que sus distintos colectivos vivan en contornos sociales exclusivos y segregados, se considera que el espacio público debe dar cabida a la diversidad que ofrece la inmigración. Ello requiere una toma en consideración de la riqueza que esta diversidad nos ofrece y una promoción entre la propia población inmigrante de la participación social como elemento básico para lograr su integración.

En tercer lugar, se considera necesario promover la participación de las personas inmigrantes en la vida política[603]. La Constitución Española vincula el derecho de su-

603 En un amplio artículo, Chueca Sancho y Aguelo Navarro analizan el concepto de ciudadanía, na-

fragio a la nacionalidad española, lo que es acorde con el discurso internacional sobre el derecho humano de participación. Sin embargo, admite excepciones a este planteamiento en el ámbito municipal, en cuyo caso, se reconoce este derecho siempre y cuando exista reciprocidad en los países de origen de los ciudadanos extranjeros[604]. Para ello, la vía que el Plan Estratégico propugna para la plena participación política en el ámbito municipal es la firma de convenios bilaterales con los países de origen. En cuanto a la total participación política en los demás ámbitos, la vía es el acceso a la nacionalidad española por residencia[605]. En este sentido, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes insta al Gobierno a ratificar la Convención del Consejo de Europa sobre participación de los extranjeros en los asuntos públicos de ámbito local[606], a acometer la firma de Convenios Bilaterales que posibiliten el ejercicio del derecho al voto en las elecciones locales a las personas extranjeras no comunitarias, dando prioridad a los países de procedencia de los mayores flujos migratorios, así como contemplar, en el caso de que se abriera un proceso de reforma de la Constitución Española, la opción de incluir la modificación del artículo 13.2, eliminando el requisito de la reciprocidad en el país de origen como condición necesaria para poder acceder al derecho al voto por parte de los extranjeros no comunitarios.

Finalmente el Plan Estratégico recomienda la presencia de las personas inmigrantes en la vida ciudadana cotidiana y los procesos de mutua adaptación. Lugares como los centros de trabajo, los barrios y las escuelas, son espacios públicos muy valiosos para desarrollar procesos de participación y socialización mutua en régimen de igualdad. Para ello es preciso proveerlos de los medios necesarios para estimular esta adaptación mutua y promover la participación de las personas inmigrantes en asociaciones que actúen en estos ámbitos como los sindicatos y organizaciones empresariales, comunidades y asociaciones

cionalidad, así como el grado de participación política de los extranjeros en España a la luz de la normativa vigente. En él señalan las carencias de los derechos políticos de las personas extranjeras en el ámbito español y europeo y reclaman un mayor margen de participación como requisito indispensable para la integración. En: Chueca Sancho, A. y Aguelo Navarro, P. (2009): *El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea*. Documentos CIDOB. Serie: Migraciones. Barcelona.

604 En este sentido, el artículo 13.2 de la Constitución Española establece: S*olamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 [el derecho de sufragio activo y pasivo], salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*.

605 La normativa actual requiere un periodo de diez años de residencia legal y continuada para poder alcanzar la nacionalidad española por residencia. Sin embargo, el periodo exigido los ciudadanos procedentes de países con los que España tiene especiales vínculos históricos es de dos años y el de los refugiados cinco. También se contemplan condiciones más flexibles para los que hayan nacido en España o los que hayan contraído matrimonio con un ciudadano español.

606 La Convención del Consejo de Europa sobre participación de los extranjeros en los asuntos públicos de ámbito local, fue adoptada el 5 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de mayo de 1997. En estos momentos, España no la ha ratificado.

de vecinos, asociaciones de madres y padres en las escuelas, asociaciones deportivas, etc.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración propone el desarrollo de los siguientes objetivos estratégicos en el área de la participación pública de las personas inmigrantes en España:

Objetivo 1. Consolidar el movimiento asociativo inmigrante y su interacción con el tejido asociativo general[607]**.**

Se considera básico evitar que el movimiento asociacionista de las personas inmigrantes se encamine hacia el aislamiento identitario y se pretende que, por el contrario, estimule la interacción con la población autóctona y mejore el conocimiento, el aprendizaje, el intercambio y la adaptación mutua. Para lograrlo, se necesita promover el intercambio de conocimientos y actuaciones con asociaciones de ámbito más general y con las organizaciones de apoyo a la inmigración. También es muy importante fomentar el asociacionismo municipal, al estar éste estrechamente relacionado con la convivencia y las interacciones cotidianas entre personas autóctonas e inmigrantes y ser un espacio básico de participación ciudadana.

Objetivo 2. Aumentar el nivel de participación de inmigrantes en las asociaciones de carácter general.

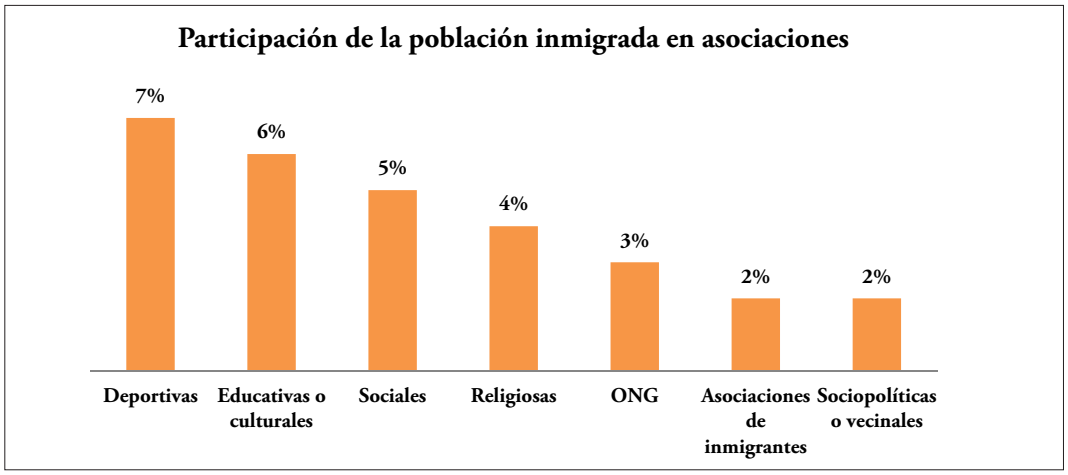
El apoyo al movimiento asociativo de las personas inmigrantes se debe complementar con el fomento de su participación en asociaciones y organizaciones de la sociedad civil de carácter más general. En esta dirección, es preciso que las asociaciones y organizaciones de carácter general, apoyadas por las Administraciones Públicas, lleven a cabo medidas y actuaciones activas que agilicen la incorporación de la población inmigrada y le surtan de información precisa acerca de sus objetivos, su funcionamiento interno y sus vías de participación.

607 Resulta fundamental que el movimiento asociativo inmigrante crezca, se consolide e interaccione con el resto de asociaciones y organizaciones presentes en el espacio público. En la misma línea, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes propone estimular la participación de las personas inmigrantes en todos los espacios en los que el asociacionismo tenga presencia, como el asociacionismo vecinal, las asociaciones de madres y padres de alumnos, las asociaciones culturales, las asociaciones deportivas, etc. y fortalecer los espacios de participación ciudadana que se crean desde estos mismos colectivos. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit.

Objetivo 3. Ampliar y mejorar los cauces de participación política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

El Plan Estratégico aboga por optimizar los cauces que establece la Constitución Española para reconocer los derechos de participación política a la población inmigrante y fomentar convenios bilaterales con los principales países de procedencia que establezcan también la reciprocidad de tal derecho, así como potenciar y agilizar otras vías de participación existentes.

Según indican el Colectivo IOÉ y Fernández en su publicación sobre la Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2007[608], los índices de participación en asociaciones por parte de la población inmigrada son más bien reducidos, por debajo de la participación de la población autóctona. Por lo general, la mayor parte de la participación no se da en asociaciones específicas para inmigrantes de origen extranjero, sino más bien en asociaciones orientadas a todo el conjunto de la población, al margen de su nacionalidad. Éste es un dato positivo desde el punto de vista de la integración, dado que la participación en asociaciones abiertas a toda la población evita la guetización en endogrupos y fomenta el intercambio entre personas de diferente nacionalidad. Entrando ya a analizar el tipo de alcance entre la población inmigrada, el primer lugar lo ocupan las asociaciones deportivas, con un 7% de la población inmigrante; tras ellas vienen las asociaciones de carácter educativo o cultural, que alcanzan el 6%; después las de índole social, que llegan hasta un 5%; luego las religiosas, con un 4%; las ONG concentran al 3%; las asociaciones de inmigrantes al 2% y las asociaciones de carácter sociopolítico o vecinal el 2% también.



Fuente: Colectivo IOÉ y Fernández, Mercedes (2010): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: el mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes*.

608 Colectivo IOÉ y Fernández, Mercedes (2010): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: el mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Centro de Publicaciones. Madrid.

2.2.4.11. SENSIBILIZACIÓN

La presencia de estereotipos y prejuicios hacia las personas inmigrantes es uno de los obstáculos que más complican la igualdad de trato y su total participación en el conjunto de ámbitos sociales. Por ello, es crucial una labor de sensibilización[609] en el marco de las políticas públicas de integración.

La Comisión Europea pone de manifiesto en el séptimo de los Principios Básicos Comunes para la Integración la importancia de combatir la discriminación mediante *una mayor sensibilización del público sobre la legislación comunitaria y nacional que prohíbe la discriminación*[610]. En esta misma línea, el Consejo Europeo señala en el marco para las políticas de Integración (CDMG 2000/23) la importante función que los medios de comunicación pueden desempeñar en los procesos de integración de los inmigrantes[611].

En el ámbito nacional, durante el Gobierno del PSOE, la Administración General del Estado incluye en los criterios de distribución del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos para el año 2006 una amplia perspectiva de sensibilización social ante los retos planteados por el fenómeno inmigratorio, que se distribuye en cuatro apartados:

1. Apoyo a acciones que promuevan una imagen positiva de la inmigración, destaquen sus aportaciones en todos los campos y combatan prejuicios y estereotipos.

---

609 Más en concreto, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración entiende por sensibilización: *El conjunto de acciones que pretenden influir sobre las ideas, percepciones, estereotipos, conceptos de las personas y grupos para provocar un cambio de actitudes en nuestras prácticas sociales, individuales y colectivas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Op. Cit. P. 324.

610 Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005. Op. Cit.

611 A este respecto, el Consejo Europeo manifiesta que: *El desarrollo de un ambiente público positivo es uno de los fundamentos del éxito de una sociedad multiétnica. Una información de prensa o televisión que sea negativa o peyorativa respecto de los inmigrantes puede acabar rápidamente con los efectos de muchos esfuerzos positivos. Las actitudes públicas negativas hacia los inmigrantes y las minorías étnicas se refuerzan y legitiman con imágenes estereotipadas, concentrándose en los problemas de la inmigración y en lo indeseables que los inmigrantes pueden ser, o en sus diferencias culturales o religiosas. Las sociedades étnica y culturalmente diversas tienen también que considerar si los inmigrantes y las minorías étnicas tienen un justo acceso a los medios de comunicación. Los Gobiernos pueden estimular y fomentar una atmósfera positiva, pero solamente tienen una influencia limitada sobre los medios de comunicación, que también tienen que desempeñar su papel.*

2. Apoyo a proyectos que tengan por objeto la mejora del tratamiento de la inmigración por los medios de comunicación, en particular en el ámbito local y regional.
3. Actuaciones dirigidas a establecer foros de encuentro entre la población inmigrante y la autóctona, así como actividades de sensibilización dirigidas a ambas poblaciones.
4. Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Se puede decir que en España se rechazan las prácticas xenófobas asociadas al racismo biológico. Sin embargo, lo cierto es que la discriminación puede producirse en formas más complejas. Actualmente está creciendo el llamado "nuevo racismo", que se fundamenta en las diferencias culturales y que cambia el antiguo argumento de la inferioridad biológica por el de la incompatibilidad de ciertas particularidades culturales, nacionales, religiosas, étnicas o de otro tipo, en la superioridad de unas culturas sobre otras y en fomentar la idea de una hipotética amenaza para la cultura y la forma de vida occidental.

El Centro de Investigaciones Sociológicas aporta datos muy ilustrativos[612] acerca del crecimiento de las opiniones y actitudes contrarias hacia los inmigrantes en España. Estos cambios en la opinión pública están mediatizados por diversos factores. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración centra su atención especialmente en el ámbito político y en los medios de comunicación. En el ámbito político, destaca los enormes efectos adversos de una instrumentalización partidista del fenómeno inmigratorio y, al contrario, la capacidad que posee el consenso político en materia de inmigración e integración para aportar eficiencia y credibilidad a las medidas de integración, manifestando a la población autóctona e inmigrante un necesario mensaje de apoyo y conciliador.

Por su parte, la imagen de los inmigrantes que proyectan los medios de comunicación puede ser enormemente influyente para difundir una visión negativa y estereotipada o bien para transmitir una información bien fundada de la que la opinión pública puede servirse para conocer el fenómeno migratorio de una manera global y objetiva. Hay diversas iniciativas como códigos deontológicos de la prensa en los que es positivo profundizar. A la vista de la enorme influencia que los medios de comunicación tienen

612 Resulta alarmante constatar que, en el periodo 2000-2004, el porcentaje de personas que manifiestan actitudes contrarias a los inmigrantes en España ha aumentado desde el 10% hasta el 32%.

sobre la opinión pública, los medios de comunicación tienen también, como es lógico, una enorme responsabilidad en este terreno.

Las actuaciones de sensibilización se han de realizar en todos los ámbitos de la vida pública, especialmente en lugares como los centros de trabajo, los barrios, las escuelas, los centros de salud, etc., lugares que constituyen puntos de contacto e interacción entre personas de orígenes y culturas diversas[613]. Asimismo, las Administraciones Públicas las ONG han de reforzar la sensibilización en todos sus ámbitos de acción, como el empleo, la economía, la educación, la vivienda, los servicios sociales o la justicia. En este terreno, debe también tenerse en cuenta que la sensibilización es un proceso continuo y prolongado que debe ser desarrollado a lo largo del tiempo. Por otra parte, no hay que perder de perspectiva el criterio de la bidireccionalidad de la integración, conforme al cual las actuaciones de sensibilización han de dirigirse tanto a la población autóctona como también a la población inmigrante.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración establece los siguientes objetivos estratégicos dentro del ámbito referido a la sensibilización:

Objetivo 1. Mejorar la imagen pública de la inmigración y promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad.

Se recomienda elaborar y proyectar una imagen positiva de la inmigración y promover un conocimiento mutuo como factor de cambio con el fin de que la sociedad asuma la corresponsabilidad de la tarea de lograr una integración óptima de la población inmigrante.

Objetivo 2. Generar cambios de actitudes en relación con la inmigración.

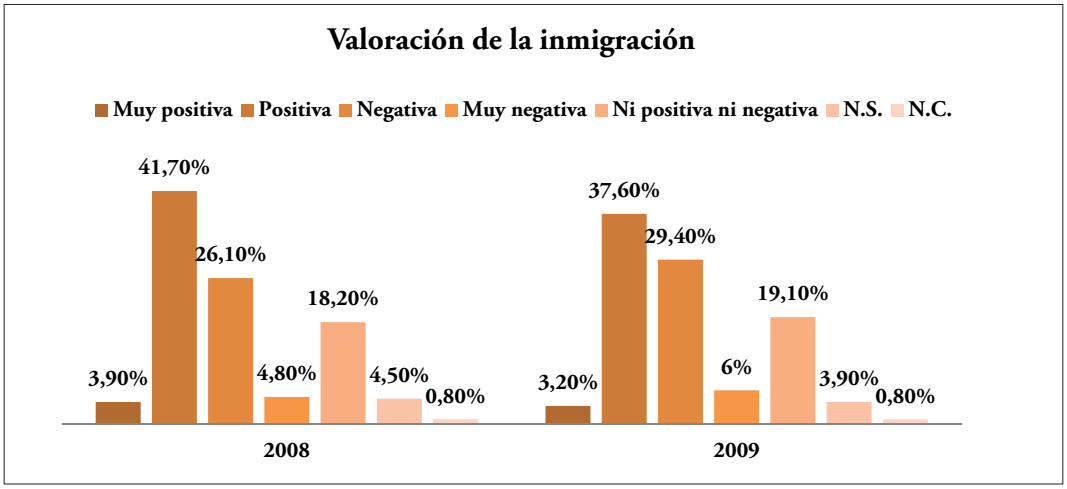
Han de generarse cambios de actitud del colectivo español hacia los inmigrantes, incidiendo en los ámbitos que poseen mayor influencia sobre las actitudes de la población en cuanto a los venidos de fuera, tratando de transmitir, apoyar y fomentar los aspectos positivos de la inmigración y buscando que las actuaciones de sensibilización

613 Es importante el papel que el PECI y su desarrollo puede realizar como marco de referencia también en este aspecto. El Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes le atribuye un gran poder en el establecimiento de las pautas fundamentales para mejorar las actuaciones de los profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de la Administración de Justicia y de la Administración Penitenciaria y también a la hora de ofrecer instrumentos que contribuyan a la gestión de la diversidad.

despierten verdaderos cambios en las actitudes de la población con respecto al fenómeno migratorio[614].

Si observamos las actitudes de la población española hacia la inmigración, vemos resultados diversos e incluso contradictorios que, tras una lectura y análisis reposados, nos indican que aún se debe trabajar mucho en el campo de la sensibilización. En la encuesta sobre *Actitudes hacia la Inmigración* del año 2009 del Centro de Investigaciones Sociológicas[615], podemos apreciar cómo los españoles hacen un balance global del fenómeno inmigratorio más bien satisfactorio. Ante la pregunta de qué consideración tienen de la inmigración en nuestro país, un 40,8% de los encuestados la valoran como una cuestión "positiva" o "muy positiva", mientras que un 35,4% la percibe como "negativa" o "muy negativa".

Sin embargo, en la encuesta sobre *Actitudes hacia la Inmigración* de 2008[616] eran un 44,6% los que la valoraban como una cuestión "positiva" o "muy positiva" y un 30,9% los que veían la inmigración como "negativa" o "muy negativa". Esto muestra que, pese a que el saldo es positivo, la percepción ciudadana acerca de la inmigración tiene en los últimos años una tendencia decreciente.



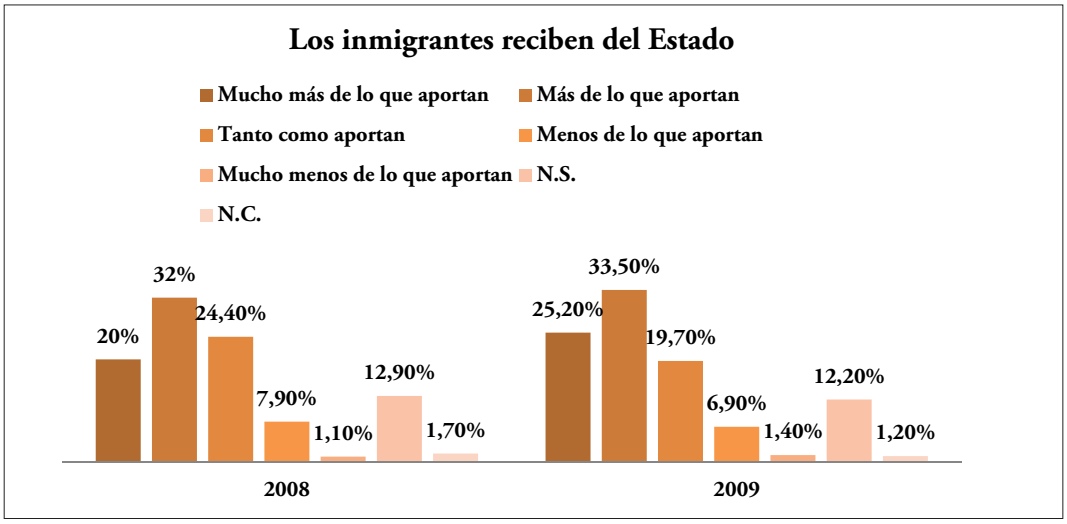
Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Actitudes hacia la Inmigración*. Años 2008 y 2009.

614 En cuanto a este aspecto, el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, propone valorar objetivamente el impacto de los programas de sensibilización, incluyendo una mayor participación de la población inmigrante tanto en el diseño como en la evaluación de las políticas de sensibilización. En: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit.

615 Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio Nº 2.817.
Octubre de 2009. Madrid.

616 Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Actitudes hacia la Inmigración (II)*. Estudio Nº 2.773.
Septiembre y octubre de 2008. Madrid.

Son fácilmente constatables las aportaciones que los inmigrantes realizan al Estado de Bienestar[617]. La encuesta sobre *Actitudes hacia la Inmigración* pregunta acerca de la relación entre lo que los inmigrantes aportan y reciben del Estado. Observamos en la encuesta de 2009 que la creencia mayoritaria es que los inmigrantes reciben más o mucho más de lo que aportan[618]. Además, si contrastamos con la encuesta realizada en 2008[619], vemos cómo esta opinión se ve acrecentada de un año a otro. Esto evidencia un desconocimiento por parte de la población acerca de la realidad de la inmigración es España y sus implicaciones, puesto que, como ha quedado dicho anteriormente, los informes y estadísticas sobre la materia indican con suficiente claridad que la aportación de los inmigrantes al Estado de Bienestar es sustancialmente más cuantiosa que los recursos que se invierten para cubrir sus necesidades.



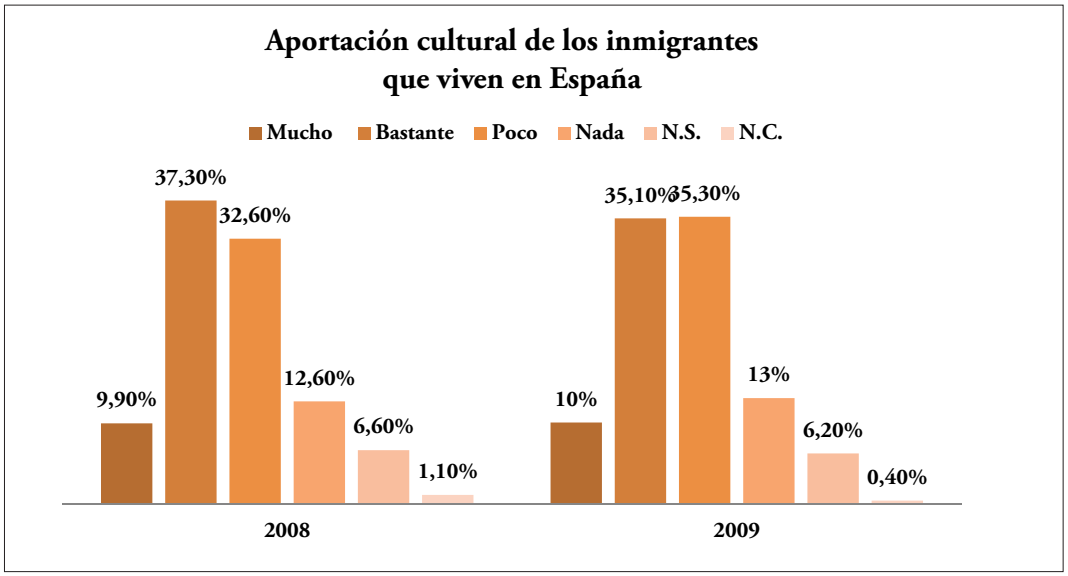
Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Actitudes hacia la Inmigración*. Años 2008 y 2009.

617 Sirvan como muestra las siguientes noticias publicadas en prensa: Agencia EFE (Madrid). *Los extranjeros con trabajo aumentan un 7,8% a pesar del desgaste de la construcción*. 20 de mayo de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/economia/extranjeros/trabajo/aumentan/78/pesar/desgaste/construccion/elpepueco/20080520elpepueco_2/Tes ; Ximénez de Sandoval, Pablo (Madrid). *Los inmigrantes salvan el Estado del Bienestar*. 16 de junio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/inmigrantes/salvan/Estado/bienestar/elpepisoc/20080616elpepisoc_1/Tes y Abellán, Lucía (Madrid). *El Banco de España cree que la "flexibilidad" laboral de la inmigración ayudará al empleo*. 22 de junio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/economia/Banco/Espana/cree/flexibilidad/laboral/inmigracion/ayudara/empleo/elpepieco/20080622elpepieco_4/Tes

618 Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio Nº 2.817.
Octubre de 2009. Madrid. Op. Cit.

619 Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Actitudes hacia la Inmigración (II)*. Estudio Nº 2.773.
Septiembre y octubre de 2008. Madrid. Op. Cit.

Son notorias las potencialidades socioculturales de la diversidad cultural. En la encuesta de *Actitudes hacia la Inmigración* se pregunta acerca de si los inmigrantes que viven en España favorecen el enriquecimiento de nuestra cultura. Observamos un cambio de tendencia hacia peor en las valoraciones dadas por los encuestados en 2008 y en 2009. Así, en 2008 eran mayoría los que daban una respuesta favorable a los inmigrantes, con un 47,2% que respondían "mucho" o "bastante", por un 45,2% que contestaban "poco" o "nada"[620] y en 2009 se invierten los porcentajes, con un 45,1% para "mucho" o "bastante" y un 48,3% para "poco" o "nada"[621]. Parece que los efectos de la crisis económica y el afloramiento de discursos de corte xenófobo contrarios a la inmigración están calando socialmente en mayor medida de lo que se percibe a primera vista. De nuevo, observamos cómo en lugar de mejorar, la valoración que se hace de los inmigrantes, en este caso de una de sus contribuciones más valiosas, la cultural, muestra una tendencia decreciente, lo que supone un varapalo importante para el área de sensibilización, transversal e imprescindible para que lo programado en las demás áreas de intervención del Plan Estratégico pueda hacerse efectivo de manera satisfactoria.



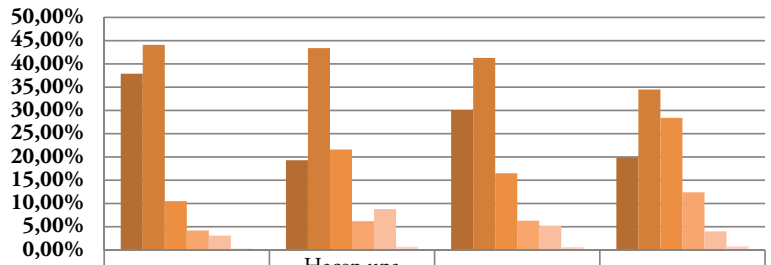
Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Actitudes hacia la Inmigración*. Años 2008 y 2009.

En lo relativo al aspecto laboral y de economía, contrastando los datos de la encuesta de *Actitudes hacia la Inmigración* en los años 2008 y 2009, observamos importantes diferencias en algunas de las cuestiones preguntadas que nos llevan a pensar que

620 Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Actitudes hacia la Inmigración (II)*. Estudio Nº 2.773.
Septiembre y octubre de 2008. Madrid. Op. Cit.
621 Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio Nº 2.817.
Octubre de 2009. Madrid. Op. Cit.

los efectos de la crisis económica tienen un reflejo significativo en las valoraciones de los encuestados. Ante la pregunta de si los inmigrantes ocupan los puestos de trabajo desechados por los españoles, la respuesta mayoritaria es sí (82% en 2008 y 78,2% en 2009), pero se aprecia una reducción de 4 puntos en 2009, cabe pensar que debido a que en este año gran parte de los españoles ya no les era posible renunciar a los trabajos que antes de la crisis sí podían permitirse descartar. En cuanto a si los inmigrantes realizan una contribución importante al desarrollo económico del país, siendo mayoritario el sí en ambos años, se produce una importante bajada de 8 puntos de 2008 (62,7%) a 2009 (54,3%) lo cual reafirma la idea de que la crisis económica ha incidido de una manera importante en la percepción de la influencia de los inmigrantes en el ámbito económico y laboral. También se pregunta acerca de si los inmigrantes contribuyen a la reducción de los salarios, ante lo cual una mayoría amplia considera que sí, un 71,4% en 2008 y un 72,9% en 2009. A la pregunta de si los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles, la respuesta mayoritaria es afirmativa en ambos años, con un 54,4% en 2008 y un 58,4% en 2009, es decir, un aumento de cuatro puntos. Llama la atención que pese a considerar con una amplia mayoría que los inmigrantes desempeñan los trabajos que los españoles rechazan, la idea de que los inmigrantes quitan el trabajo a los españoles sea mayoritaria también, aunque, eso sí, con unos porcentajes bastante más ajustados, que no superan la barrera del 60%.

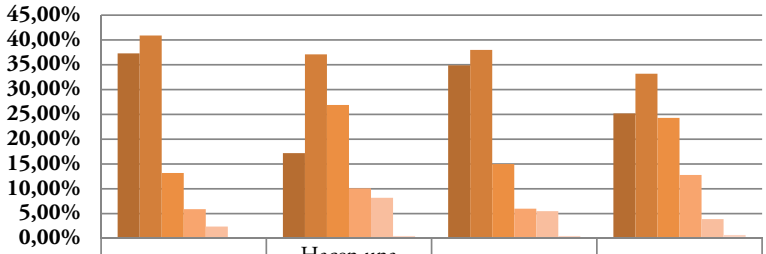
Inmigrantes y mercado de trabajo. 2008



	Desempeñan trabajos desechados por los españoles	Hacen una importante contribución al desarrollo económico de España	Al aceptar sueldos más bajos, reducen los salarios	Quitan puestos de trabajo a los españoles
Muy de acuerdo	37,90%	19,30%	30,10%	19,90%
Más bien de acuerdo	44,10%	43,40%	41,30%	34,50%
Más bien en desacuerdo	10,50%	21,60%	16,50%	28,40%
Muy en desacuerdo	4,20%	6,20%	6,30%	12,40%
N.S.	3,10%	8,80%	5,20%	4%
N.C.	0,30%	0,70%	0,60%	0,80%

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Actitudes hacia la Inmigración*. Año 2008.

Inmigrantes y mercado de trabajo. 2009

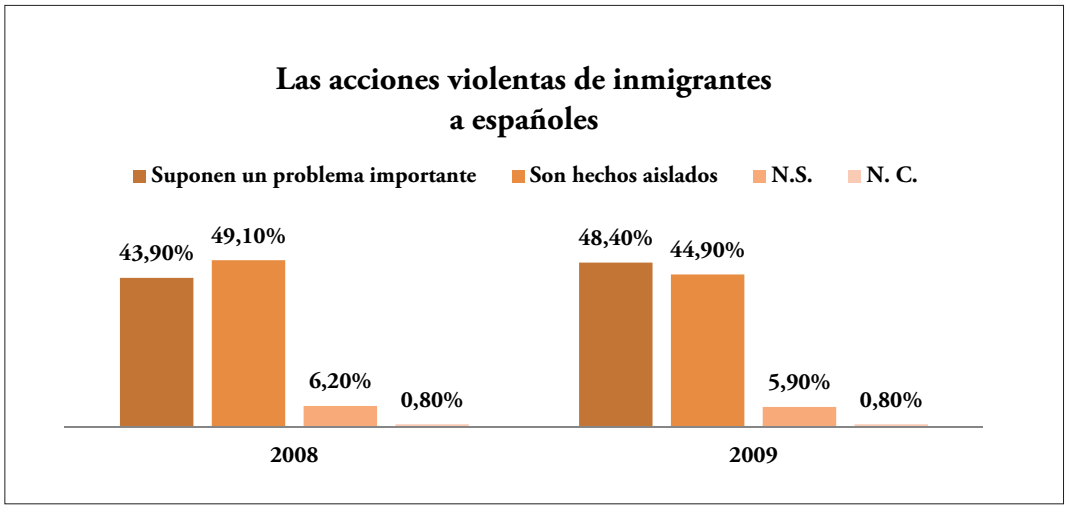


	Desempeñan trabajos desechados por los españoles	Hacen una importante contribución al desarrollo económico de España	Al aceptar sueldos más bajos, reducen los salarios	Quitan puestos de trabajo a los españoles
Muy de acuerdo	37,30%	17,20%	34,90%	25,20%
Más bien de acuerdo	40,90%	37,10%	38,00%	33,20%
Más bien en desacuerdo	13,20%	26,90%	15,00%	24,30%
Muy en desacuerdo	5,90%	10,10%	6,00%	12,80%
N.S.	2,40%	8,20%	5,50%	4%
N.C.	0,20%	0,50%	0,50%	0,70%

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Actitudes hacia la Inmigración*. Año 2009.

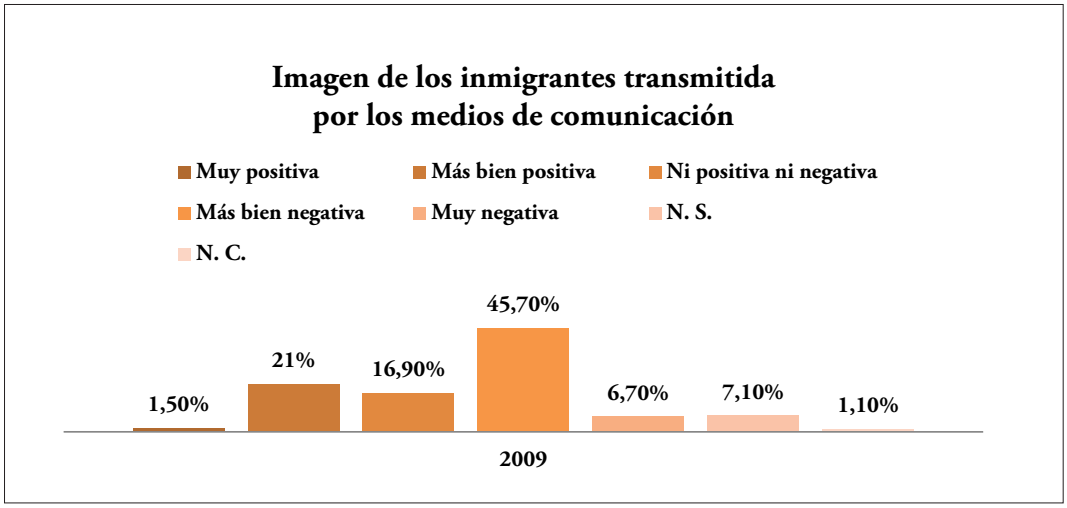
Uno de los problemas con los que a menudo se relaciona a la inmigración es la violencia. En el transcurso de los años 2008 y 2009, ha crecido en 5 puntos el porcentaje de personas que consideran que las acciones violentas de inmigrantes a españoles son un problema importante para nuestro país. En 2008, un porcentaje del 43,9% estimaba que las acciones violentas de inmigrantes a españoles suponían un problema importante para nuestro país y el 49,1% que se trataba de hechos aislados[622]. Sin embargo, en 2009, la proporción que lo estima como un problema importante asciende al 48,4% el porcentaje que lo ve como hechos aislados baja hasta un 44,9%[623]. Ello es una muestra más de que la percepción acerca de los inmigrantes empeora y que los mecanismos desarrollados para favorecer la sensibilización y el conocimiento real del fenómeno inmigratorio para fomentar el entendimiento no logran en la práctica los resultados que se esperaban cuando fueron programados.

622 Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Actitudes hacia la Inmigración (II)*. Estudio Nº 2.773.
Septiembre y octubre de 2008. Madrid.
623 Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio Nº 2.817.
Octubre de 2009. Madrid. Op. Cit.



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Actitudes hacia la Inmigración*. Años 2008 y 2009.

Por todos es sabida la influencia que ejercen los medios de comunicación en la opinión pública y su enorme poder para crear opinión. La encuesta sobre *Actitudes hacia la Inmigración* de 2009 incluye una pregunta acerca de la imagen que transmiten los medios de comunicación sobre los inmigrantes[624]. Parece que la imagen de la inmigración que presentan los medios dista aún mucho de situarse en el canon de objetividad y pluralidad que sería esperable, pues la mayoría, el 52,4%, considera que la imagen de los inmigrantes proyectada por los medios de comunicación es "más bien negativa" (45,7%) o "muy negativa" (6,7%). Por el contrario, sólo un 22,5% responde que la imagen es "más bien positiva" (21%) o "muy positiva" (1,5%).



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Actitudes hacia la Inmigración*. Año 2009.

624 Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio Nº 2.817.
Octubre de 2009. Madrid. Op. Cit.

2.2.4.12. CODESARROLLO

El primer referente internacional que pone en relación las migraciones con la cooperación para el desarrollo en los países de origen es el *Informe de la ONU sobre la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, celebrada en El Cairo en 1994[625]. Dentro del Capítulo X *Migración Internacional*, se incluye un apartado específico sobre *Migración Internacional y Desarrollo*. En él se afirma que aunque las migraciones internacionales puedan implicar la pérdida de recursos humanos en los países de origen y tensiones políticas, económicas o sociales en los de destino, la migración internacional ordenada puede tener efectos positivos en uno y en otro en tanto que contribuyen al desarrollo económico y social mediante la transferencia de remesas, la provisión de recursos humanos y el intercambio de conocimientos, cualificaciones y aspectos culturales. También se sostiene que las políticas internacionales de migración han de contemplar, para ser realmente efectivas, las limitaciones económicas del país de acogida, el impacto de la migración en la sociedad receptora y las repercusiones en los países de origen, añadiendo que *para que la migración internacional tenga dimensiones manejables a largo plazo es preciso que la opción de permanecer en el propio país sea viable para todos. Para ello se necesita, entre otras cosas, un crecimiento económico sostenible, equidad y estrategias de desarrollo compatibles con ese objetivo*. Asimismo, se insta a los Gobiernos de los países de origen y de destino a cooperar con las entidades financieras nacionales e internacionales, los agentes sociales, las asociaciones, las ONG y las propias personas inmigrantes[626].

En el marco de la ONU, esta línea iniciada por la Conferencia Internacional de 1994 sobre la Población y el Desarrollo de promover que las migraciones contribuyan al desarrollo y a las relaciones internacionales continúa en trabajos posteriores como la Cumbre de Naciones Unidas sobre Migraciones y Desarrollo, celebrada en 1997[627]

---

625 Naciones Unidas (1995): *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994*. Naciones Unidas. Nueva York.

626 El Informe plantea tres objetivos prioritarios para el ámbito de Migración Internacional y Desarrollo:

Hacer frente a las causas básicas de la migración, especialmente las relacionadas con la pobreza.

Fomentar la cooperación y el diálogo entre los países de origen y los países de destino a fin de maximizar los beneficios de la migración para los interesados y aumentar las probabilidades de que la migración tenga un impacto positivo en el desarrollo de los países de acogida y los países de origen.

Facilitar el proceso de reintegración de los migrantes que regresan.

627 Véase: Asamblea General de las Naciones Unidas (1997): *Resolución de la Asamblea General, 52/189, de 18 de diciembre de 1997, sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*. 18 de diciembre de 1997.

o los trabajos de la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales de Naciones Unidas[628].

En el marco europeo, el concepto de codesarrollo se formula en la Cumbre de Tampere de 1999, en cuyas conclusiones se afirma que: *La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños*[629].

Por su parte, la Comisión Europea establece en su comunicación *El Nexo entre Migración y Desarrollo: algunas orientaciones concretas*[630], en 2005, un conjunto de orientaciones básicas que a su juicio deberían formar parte del ámbito de las migraciones y el desarrollo. Éstas son fundamentalmente: las transferencias financieras hacia los países de origen; la contribución de las personas migrantes al desarrollo de sus países de procedencia; el retorno y las migraciones temporales; y la suavización de las consecuencias negativas de la fuga de cerebros.

En España, dentro del *Plan Director de Cooperación Española 2005-2008*[631], elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, dirigido por el socialista Miguel Ángel Moratinos[632], se integran algunas vías de actuación que tienen como

628 La Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales (CMMI), fue establecida en 2003 bajo la iniciativa del entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, y cesó en sus funciones el 31 de diciembre de 2005. Su cometido consistía en situar las Migraciones Internacionales dentro de la Agenda Mundial, analizar las carencias de las políticas migratorias y estudiar las posibles interacciones de las migraciones con otras áreas.

629 Véase: Consejo Europeo (1999): *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere*. 15 y 16 de octubre de 1999. Tampere. Consultable en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es9.htm

630 Comisión Europea (2005): *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 390 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

631 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005): *Plan Director de la Cooperación Española*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.

632 Miguel Ángel Moratinos ha sido Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación de 2004 a 2010. Cuenta con una larga trayectoria en la carrera diplomática, en la que ingresó en 1974 y en la que ha trabajado para las embajadas de España en Yugoslavia y Marruecos y ha sido Embajador de España en Israel. Asimismo, ha desempeñado una dilatada labor en el ámbito de la cooperación, habiendo ejercido como Director del Instituto para la Cooperación con el Mundo Árabe, Director General de Política Exterior en el Medio Oriente y en África y Representante de la Unión Europea en el Proceso de Paz en Oriente Próximo. Tras cesar en su cargo como Ministro, concurrió al cargo de Director General de la

fin servir de referencia a las actuaciones de codesarrollo[633]. Por su parte, el Consejo Estatal de Cooperación al Desarrollo creó un Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo que en 2006 elaboró y difundió el Documento de Consenso de Codesarrollo[634], documento de consenso nacido con el fin de clarificar los conceptos y las características del codesarrollo, y unificar los criterios sobre el objeto, ámbito de actuación, identificación de necesidades y posibles actuaciones específicas dentro de este campo[635].

FAO en 2011, saliendo ganador el brasileño José Graziano Da Silva por un estrecho margen de 4 votos.

633 Las vías de actuación planteadas son la siguientes:

Consideración de los flujos migratorios, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, a efectos de priorizar regiones, zonas o países y de establecer las estrategias de codesarrollo.

Fomento del desarrollo en origen mediante la promoción económica, el apoyo a la pequeña empresa y el fortalecimiento de los sectores productivos.

Impulso a la participación de las personas inmigrantes en estrategias de codesarrollo, en coordinación con asociaciones de inmigrantes en España y agentes de cooperación, como vía para el fomento de la integración.

Implicación de las personas inmigrantes como agentes de codesarrollo y que contribuyen al avance social, económico y cultural de sus países de origen.

Diseño de un modelo de retorno digno y sostenible, que incluya medidas de capacitación profesional y empresarial, apoyo económico (microcréditos, u otros instrumentos financieros) y orientaciones sobre la viabilidad de las iniciativas socioproductivas que se propongan para desarrollar en los países de origen.

Impulso de actuaciones sobre utilización racional de remesas, canalización de los envíos de divisas y productos financieros favorables, fomentando las iniciativas de información y asesoramiento a los inmigrantes en este ámbito.

634 Grupo de Trabajo de Codesarrollo (2007): *Documento de Consenso. Aportaciones al debate sobre Migración y Desarrollo*. Consejo de Cooperación al Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores. 17 de diciembre de 2007. Madrid. Entre otras conclusiones, el Grupo de Trabajo de Codesarrollo delimita el objeto o fin que pretende alcanzar: *El objeto del codesarrollo es potenciar el desarrollo humano sostenible y sustentable y la integración en un contexto de bienestar*. Asimismo, el Grupo de Trabajo de Codesarrollo recoge las que considera características fundamentales del concepto de codesarrollo que pretende desarrollar:

Se sitúa en el espacio compartido entre la política de cooperación para el desarrollo y la de migración.

Su escenario es el espacio trasnacional definido por la relación entre zonas significativas de emisión y asentamiento de migrantes en los países de origen y destino, contemplando países intermedios o de tránsito.

El conjunto de acciones integradas y simultáneas sobre el espacio trasnacional se articula mediante la retroalimentación de los procesos incidiendo el colectivo en origen sobre el de destino en sus objetivos y acciones, y viceversa.

Los proyectos de codesarrollo trabajan en el conjunto del espacio trasnacional, ambos países, en al menos dos de las áreas de actuación.

El flujo de intercambios en el espacio trasnacional es bidireccional y contempla personas, capitales, bienes, servicios e intangibles (conocimientos, experiencia, formación, cualificaciones, valores, enfoque de género, espíritu emprendedor etc.).

Moviliza a una multiplicidad de actores puestos en relación en el espacio trasnacional, entre los cuales los migrantes ocupan una posición fundamental como sujetos transferentes de recursos materiales e inmateriales.

La multiplicidad de actores que intervienen (Administraciones Públicas, asociaciones de inmigrantes, organizaciones sociales, agentes de la cooperación, entidades privadas, etc.) impone el trabajo en redes y la coordinación eficiente de los mismos.

635 Acerca del codesarrollo en España, véanse: Giménez Romero, Carlos (2006): *El codesarrollo en España: protagonistas, discursos y experiencias*. Catarata. Madrid; Malgesini Rey, Graciela (et al.) (2007): *Guía básica del codesarrollo: qué es y cómo participar en él*. CIDEAL. Madrid; Marcuello Servós, Carmen y Marcuello Servós, Chaime (2000): "Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) en España". En: *Revista Internacional de Sociología*. Nº 25. Pp. 99-119; López, Ana y Alcalde, Rosa (1999): *Relaciones de género y desarrollo: hacia la equidad de la cooperación*. Catarata. Madrid.

En este momento, es precisa una mayor asociación entre los ámbitos local, autonómico y estatal en materia de codesarrollo y la elaboración de criterios, objetivos y conceptos comunes. Hay una gran variedad de agentes que actúan en este campo, lo que hace necesarios mecanismos de coordinación que trabajen eficientemente. Asimismo, deben crearse mecanismos de análisis, seguimiento y evaluación de las actuaciones, tanto en España como en los países de origen[636].

Las remesas económicas tienen un enorme potencial para el desarrollo de los países de origen de la inmigración, ya que son la vía fundamental de participación activa de las personas inmigrantes para el desarrollo de sus países[637]. A su vez, deben plantearse alternativas que complementen a las remesas con la promoción de iniciativas individuales o colectivas que desarrollen la capacidad productiva de estos países[638]. Por su parte, también hay que aprovechar en mayor medida las posibilidades que las migraciones ofrecen para el intercambio de conocimientos, competencias, tecnología y capital social.

Tomando en consideración este estado de la cuestión, el PECI plantea los siguientes objetivos estratégicos para ser desarrollados dentro del ámbito del codesarrollo:

Objetivo 1. Identificar y promover las oportunidades de desarrollo de los países de origen de la inmigración a España.

Con ello, se persigue otorgar a los movimientos migratorios mayores opciones de tener consecuencias positivas en el desarrollo de los países de origen, identificando y promoviendo sus posibilidades de desarrollo[639].

636 Sobre los procesos de evaluación de las políticas españolas de cooperación al desarrollo, véanse: Arbulú Saavedra, Juan (2009): *La política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo desde la perspectiva de la metaevaluación: 1998-2008*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid; Gudiño, Florencio (1999): "El sistema de evaluación de la cooperación española frente al reto de su consolidación". En: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Nº 4. Pp. 31-49.

637 Acerca de la cuestión de remesas monetarias de los trabajadores inmigrantes en España, resulta altamente ilustrativo el estudio de Roquero, quien realiza una revisión de las teorías explicativas existentes e investiga los principales factores implicados en el crecimiento de las remesas en los últimos años. Véase: Roquero, Esperanza (2008): "Las remesas de los inmigrantes en España: factores y estrategias". En: *Política y Sociedad*. Vol. 45. Nº2. Pp. 131-149.

638 En este sentido, también se pronuncia el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, señalando la necesidad de clarificar la relación del migrante con el codesarrollo, de tal manera que se aprovechen en la mayor medida posible todas las posibilidades que el proceso migratorio ofrece sin que el migrante se vea obligado a asumir todo el peso del mismo. En: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit.

639 La vinculación entre los flujos migratorios y el desarrollo de los países de origen de los traba-

Objetivo 2. Incorporar la perspectiva del codesarrollo en el proceso de integración del inmigrante.

Ello implica promover las condiciones y mecanismos idóneos para que las personas inmigrantes que lo quieran puedan colaborar con el desarrollo de sus países de procedencia, desde la idea de que para que el codesarrollo pueda llevarse a término exitosamente, es precisa una buena integración[640].

Objetivo 3. Promover actuaciones dirigidas a prevenir la descapitalización humana de los países de origen.

Los riesgos de la pérdida de capital humano asociada a determinados procesos migratorios pueden tener efectos adversos en la sociedad de origen y también en la de acogida. Por ello es importante actuar con precaución y suavizar los efectos negativos que puedan derivarse de la emigración, tanto dentro del ámbito puramente productivo como en el social.

Una de las principales vías de que disponen los inmigrantes para favorecer el desarrollo de sus países de origen[641] son las remesas, que constituyen una de las principales fuentes de ingresos para los Estados emisores de grandes volúmenes de inmigración. Según los datos que publica el Banco de España en su *Memoria anual Sobre la Vigilancia de Sistemas de Pago*[642], durante el año 2009 se enviaron remesas al extranjero por un importe total de 7.129 millones de euros. Esto supone una reducción de un 9,7% con respecto a 2008, año en el que el envío de remesas al extranjero también se redujo en un 6,5% con respecto a 2007[643]. Los mayores importes de remesas realizados durante

jadores inmigrantes en España, ha sido ampliamente estudiada en: Aubarell, Gemma, Oliván Pena, Helena y Aragall, Xavier (2003): *Inmigración y codesarrollo en España*. En: Aubarell, Gemma (Dir.): *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*. Icaria. Barcelona. Pp. 393-414.

640 En este sentido, son interesantes las conclusiones de la investigadora Pacheco Medrano, quien subraya la importancia de la participación de los propios inmigrantes en la elaboración y la puesta en práctica de las políticas de codesarrollo en España, de tal manera que pueda optimizarse al máximo el potencial de éstos tanto en los países de destino como en los de origen. En: Pacheco Medrano, Karina (2003): "El codesarrollo en España: posibilidades y desafíos". En: *Migraciones*. Nº 13. Madrid. Pp. 185-207.

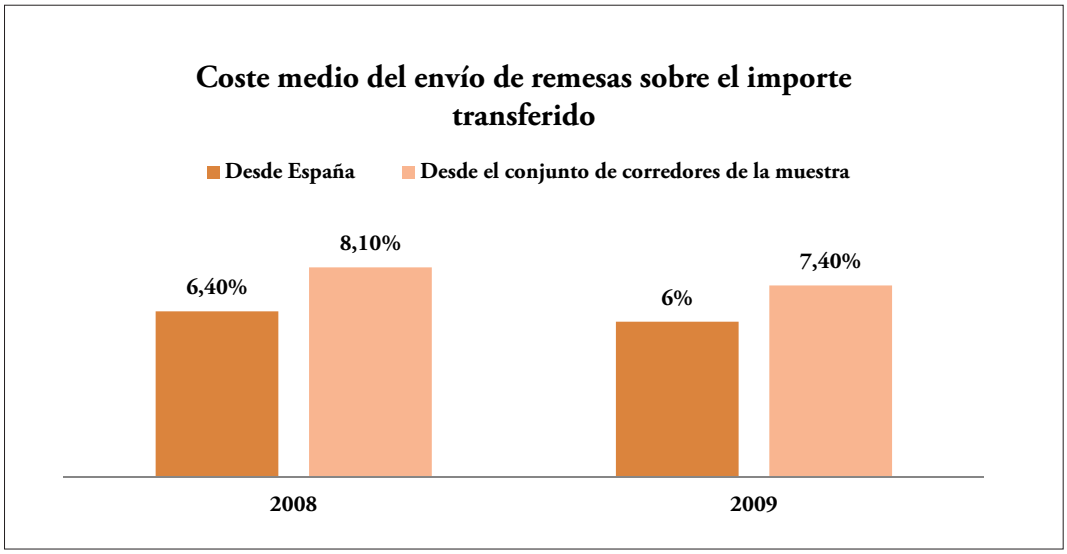
641 Para un conocimiento detallado del codesarrollo y sus procesos, véase: Malgesini, Graciela (et al.) (2007): *Guía básica del codesarrollo: qué es y cómo participar en él*. CIDEAL. Madrid.

642 Banco de España (2010): *Memoria anual sobre la vigilancia de sistemas de pago 2009*. Banco de España. Madrid. Pp. 32-34.

643 Aparte de la Memoria anual sobre la vigilancia de sistemas de pago, el Banco de España presenta cada trimestre información acerca de los pagos realizados en concepto de remesas de trabajadores extranjeros. Esta información puede consultarse en las estadísticas de Balanza de Pagos, más en concreto, en el detalle de los flujos de transferencias corrientes con el resto del mundo.

el año 2009 tuvieron como destino, en orden decreciente, Colombia, Ecuador, Bolivia, Rumanía y Marruecos.

La Memoria ofrece también las cifras de la Base de Datos sobre remesas del Banco Mundial[644]. Según dichas cifras, el envío de remesas desde España supone un coste medio del 6% de la cantidad transferida. Contrastando este dato con los demás países del contexto internacional, puede constatarse que el coste medio desde España está por debajo del coste medio de transferir la remesa desde el conjunto de los 27 países emisores de remesas de la base de datos, que es de un 7,4%[645]. Durante el año 2008, los costes fueron mayores en ambos casos, con un 6,4% desde España y un 8,1% desde el conjunto de corredores de la muestra del Banco Mundial. Ello muestra la eficacia del servicio de remesas en España en comparación con otros países.



Fuente: Banco de España. *Memoria Anual sobre la Vigilancia de los Sistemas de Pago*. Año 2009.

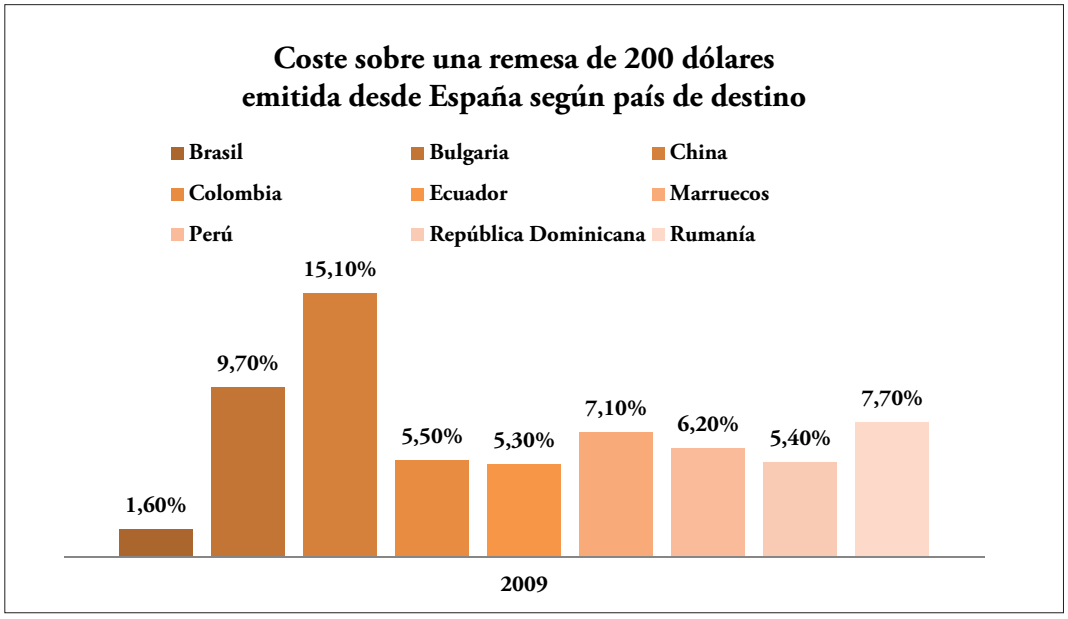
La Base de Datos sobre remesas del Banco Mundial también da una relación del coste del envío de remesas desde España hacia una serie de países que toma como muestra[646]. Se calcula el coste para el envío de una remesa de 200 dólares. Los envíos más

644 El Banco Mundial ha construido esta Base de Datos sobre el coste de las remesas enviadas a los países en vías de desarrollo recabando información acerca de los 167 corredores que transfieren mayores flujos de remesas en la actualidad. Estos corredores, que constituyen más del 60% del total de las remesas enviadas, comprenden 23 países emisores, entre ellos España, y 83 países receptores.

645 En la Memoria Anual sobre la Vigilancia de Sistemas de Pago de 2009, el Banco de España pone de manifiesto la eficacia del servicio de remesas: *En su conjunto, la información contenida en la base de datos del Banco Mundial parece apuntar a que en España el servicio de remesas es, en términos de coste, relativamente eficiente, si se compara con lo que ocurre a escala internacional.*

646 Los países que el Banco Mundial toma como muestra para calcular el coste de los envíos de remesas desde España son: Brasil, Bulgaria, China, Colombia, Ecuador, Filipinas, Marruecos, Perú, República Dominicana y Rumanía.

económicos son los que se realizan a los países latinoamericanos, lo cual no sorprende, teniendo en cuenta que el mayor número de remesas desde España se emite hacia Latinoamérica: Brasil (1,6%)[647], Ecuador (5,3%), República Dominicana (5,4%), Colombia (5,5%) y Perú (6,2%). Los envíos más costosos son los realizados hacia China (15,1%), Bulgaria (9,7%), Rumanía (7,7%) y Marruecos (7,1%)[648].



Fuente: Banco de España. *Memoria Anual sobre la Vigilancia de los Sistemas de Pago*. Año 2009.

Pese al buen funcionamiento de los servicios de envío de remesas al extranjero, existen otras cuestiones que limitan el desarrollo de los países de origen. Una de ellas, de gran importancia, es la existencia de la llamada "inmigración selectiva". Medidas tomadas en los últimos años, como la Directiva de la Tarjeta Azul[649], establecida en 2009 por el Consejo de la Unión Europea, que flexibiliza las condiciones de acceso para los trabajadores inmigrantes de alta cualificación, supone un factor de enriquecimiento para los países receptores, que reciben trabajadores con un perfil formativo y laboral muy valioso, pero a la vez es una traba, un lastre, para los países emisores, que se ven desprovistos de un capital humano imprescindible para su desarrollo presente y futuro. Además, confluye la situación de que con medidas como la Directiva de la Tarjeta Azul los países emisores de trabajadores altamente cualificados invierten

647 Debe tenerse en cuenta, no obstante, que Brasil presenta una cifra tan baja por una anomalía en el tipo de cambio.

648 Banco de España (2010): *Memoria anual sobre la vigilancia de sistemas de pago 2009*. Banco de España. Madrid. Op. Cit. Pp. 32-34.

649 Consejo de la Unión Europea (2009): *Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado*. DOUE de 18 de junio de 2009.

recursos en la formación de estos trabajadores y, sin embargo, esa inversión no repercute luego en su sistema productivo. Ello provocó las críticas y las protestas por parte de diversos países emisores de grandes volúmenes de inmigración en el momento de conocerse la aprobación de la Directiva en 2009. Las protestas más encendidas vinieron desde Latinoamérica con las Declaraciones de los países de MERCOSUR[650] y UNASUR[651] en contra de la adopción de la Directiva por parte de la Unión Europea.

2.2.5. BALANCE DEL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN (2007-2010)

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes[652] hace una valoración exhaustiva del Plan Estratégico en su conjunto. Su Dictamen sobre el Plan Estratégico

650 Declaración de los Presidentes de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados sobre la "Directiva de Retorno". Op. Cit. Texto íntegro en: http://www.observatoriomercosur.org.uy/UserFiles/File/Declaracion_presidentes_mercosur_directivaretorno.pdf

651 Declaración de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la "Directiva de Retorno" de la Unión Europea. Op. Cit. Texto íntegro en: http://www.comunidadandina.org/unasur/4-7-08directivaUE.htm

652 El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes es un órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento, adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Su Presidente es nombrado por el Ministro a propuesta del Secretario de Estado de Inmigración y Emigración, entre personas con un prestigio reconocido en el campo de la inmigración. Las funciones del Foro, tal como establece el *Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes*, son:

a) Formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración de los inmigrantes y refugiados en la sociedad española.

b) Recibir información de los programas y actividades que, en materia de integración social de las personas inmigrantes lleva a cabo la Administración General del Estado, así como aquellos otros desarrollados en cooperación con otras Administraciones públicas. Asimismo, recibir información de los planes y programas propios de las Administraciones autonómicas y locales.

c) Recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales con actividad en el ámbito de la inmigración, con vistas a facilitar la perfecta convivencia entre las personas inmigrantes y la sociedad de acogida.

d) Elaborar una memoria anual sobre los trabajos y actividades realizadas.

e) Elaborar un informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados.

f) Elaborar informes sobre las propuestas, planes y programas que puedan afectar a la integración social de las personas inmigrantes, a iniciativa propia o cuando le sean requeridos por los órganos competentes de la Administración General del Estado.

g) Promover o elaborar estudios e iniciativas sobre asuntos relacionados con la integración social de los inmigrantes y refugiados.

h) Cooperar con otros órganos análogos de ámbito internacional, autonómico o local con vistas a coordinar y mejorar todas aquellas actuaciones que redunden en beneficio de la integración social de las personas inmigrantes y refugiados.

i) Cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación con la integración en la sociedad española de los inmigrantes legalmente establecidos, así como cualquier otra que las disposiciones vigentes le atribuyan.

Sobre la constitución y el funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, véase: Ministerio de la Presidencia (2006): *Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes*. BOE Nº 14, de martes, 17 enero 2006.

de Ciudadanía e Integración 2007-2010, promulgado por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, es ampliamente favorable, concluyendo que configura un *marco adecuado para la integración de los inmigrantes como ciudadanos en España con plenitud de derechos humanos, sociales, económicos, culturales y políticos*[653].

El Dictamen recalca que la integración de las personas inmigrantes ha de ser un objetivo y una tarea prioritaria para los poderes públicos y la sociedad en el marco del Estado de Derecho y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en este sentido valora muy positivamente la contribución realizada con un Plan que aspira a ser el marco de referencia para continuar desarrollando las políticas públicas globales de integración y también para la configuración de los futuros planes autonómicos y locales en esta área.

Por otro lado, el Dictamen también resalta la coherencia que el Plan guarda con el referente europeo, más en concreto, con la política de inmigración europea definida por el Programa de La Haya (2005-2009)[654], en cuyo marco se integra el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, que incide de manera especial en la promoción de políticas de integración de las personas inmigrantes en los países de la Unión Europea.

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes valora la amplitud del Plan Estratégico Ciudadanía e Integración y la diversidad de áreas de intervención que contempla. En este sentido, señala la conveniencia de coordinar y armonizar en la mayor medida posible los objetivos, programas, medidas y actuaciones de cada área de intervención, de tal manera que a la vez que pluridimensional, el Plan sea un marco de referencia lo más compacto y eficiente posible.

El Dictamen insiste en la necesidad de contar con la implicación y corresponsabilidad de las Administraciones Públicas, los agentes sociales y la sociedad en su conjunto para que los ambiciosos objetivos planteados por el Plan en materia de integración de las personas inmigrantes puedan lograrse de una manera satisfactoria. Para ello, subraya

653 Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1. Op. Cit. P. 17.

654 Especial interés tiene, como referente para el PECI el Programa de la Haya, desarrollado en la Comunicación: Comisión Europea (2005): *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2005) 184 final. Bruselas, 10 de mayo de 2005. Op. Cit.

lo fundamental que resulta incidir en el concepto de diversidad cultural como hecho positivo y beneficioso para la sociedad y el paso de una errónea y simplificadora concepción de la inmigración como mano de obra inmigrante a un concepto más amplio, más vinculado a la ciudadanía activa y al pleno ejercicio de los derechos.

Dentro del ámbito académico, destaca la valoración de Lorenzo Cachón, quien a su vez fue designado Presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes desde su fundación en 2006 hasta el año 2010, año en que fue sucedido en la Presidencia por el también reconocido investigador Joaquín Arango. Cachón define las políticas de integración desde un punto de vista eminentemente normativo antes que analítico ya que esta elección le sirve para conocer la línea a seguir y las directrices que deben desarrollar y para realizar una valoración de los pasos que se van dando en esta dirección. De este modo, según esta percepción: *Se puede considerar que las políticas de integración son aquellas que, además de garantizar la igualdad de trato (y no discriminación) en una sociedad libre y plural (es decir, de garantizar la igualdad de derechos cívicos, sociales, económicos, culturales y políticos), fomentan (de modo decidido) la igualdad de oportunidades entre todas las personas y grupos que forman parte de la sociedad en la que esas políticas se aplican y reconocen el pluralismo cultural que incorporan distintos grupos sociales (antiguos y nuevos), fomentando su interacción. El resultado que buscan estas políticas es la creación de una sociedad con vínculos sociales (y económicos, culturales y políticos) fuertes que garanticen la pertenencia plena (que no quiere decir exclusiva) de los individuos y grupos que la forman y el doble sentimiento de los individuos y grupos que hace que sientan la sociedad como suya (asumiendo la memoria y el proyecto colectivo) y se sientan aceptados (porque vean asumida colectivamente su memoria) por la sociedad, maximizando de esta manera la capacidad de los individuos para decidir (es decir, para elegir) sobre sus propias vidas*[655].

Partiendo de esta definición, Cachón entiende que lo primero que se le debe pedir al Plan Estratégico como principal herramienta del Gobierno en la tarea de definir una política globalizadora en materia de integración de los inmigrantes es precisamente que sea capaz de definir políticamente el reto de la integración con los inmigrantes y que sirva de paradigma del tipo de sociedad que pretendemos para nuestro país incluyendo en ella no sólo a la población autóctona, sino a todas las personas que residan en el territorio nacional[656]. Entiende Cachón que este nuevo paradigma o marco de

655 Cachón Rodríguez, Lorenzo (2009): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Ed. Anthropos. Barcelona. Op. Cit. P. 269.

656 En palabras de Cachón: *Lo primero que debe esperarse de las políticas de integración de y con los in-*

referencia debería servir también para modificar el discurso acerca de la inmigración presente no sólo en el seno de la sociedad civil, sino en todos los ámbitos, especialmente políticos, académicos, laborales y mediáticos, desde los que desarrolla y se retroalimenta este discurso.

Dentro de su valoración provisional del Plan Estratégico[657], Cachón distingue entre cuatro niveles de reconocimiento de derechos: derechos humanos, ámbito socioeconómico, ámbito sociocultural y ámbito participativo y político. En el primer ámbito, el de los derechos humanos, señala una carencia fundamental, el hecho de que no contenga ninguna manifestación para cambiar los artículos de la *Ley Orgánica de Extranjería 14/2003*, promulgada por el PP, referidos a la libertad de reunión y manifestación y también a la libertad de asociación, sindicación y huelga, que únicamente están reconocidos para los extranjeros que dispongan de permiso de residencia, lo cual había sido recurrido ante el Tribunal Constitucional, el cual emitió dos sentencias, en noviembre y diciembre de 2007, señalando la inconstitucionalidad de tal limitación[658].

Dentro ya del ámbito socioeconómico, Cachón atribuye al Plan Estratégico el mérito de llevar hasta sus últimas consecuencias los principios de igualdad y ciudadanía al poner en marcha actuaciones en ámbitos fundamentales del estado del bienestar como son la educación, el empleo, la salud, la vivienda y los servicios sociales y en áreas transversales como la mujer inmigrante, la infancia y juventud y la igualdad de trato. Reclama, sin embargo, que todas las administraciones y la sociedad civil en su conjunto continúen fortaleciendo la igualdad de trato y de oportunidades para todos.

---

migrantes, y en concreto del PECI, puesto que es el instrumento del Gobierno en la definición de una política global en este campo, es que «resuelva» la definición política del problema de la integración con los inmigrantes, que proporcione un marco político efectivo que defina el tipo de sociedad que queremos construir en España contando con todas las personas que viven aquí. Y que la forma elegida para dar respuesta a esa necesidad de la sociedad (que es una propuesta que hay que transmitir a la sociedad española) sea un buen instrumento de pedagogía, tanto social como política. Cachón Rodríguez, Lorenzo (2009): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Ed. Anthropos. Barcelona. Op. Cit. P. 285.

657 En conjunto, Cachón realiza una valoración positiva del Plan por diferentes motivos: *Porque explicita, por primera vez en España, un marco político para la integración de y con los inmigrantes; porque formula unos principios políticos claros de carácter inclusivo; porque pone en marcha un conjunto coherente de dispositivos para avanzar en la integración; porque ofrece un marco de cooperación donde pueden participar todas las administraciones y la sociedad civil organizada; porque se ha elaborado con un fuerte compromiso de participación y consenso; porque incluye un presupuesto significativo*. Cachón Rodríguez, Lorenzo (2009): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Ed. Anthropos. Barcelona. Op. Cit. P. 288.

658 Si bien es cierto que esta carencia se solventaría en 2009 con la, hasta el momento, última reforma de la Ley de Extranjería, esto es, la Ley Orgánica de Extranjería 2/2009.

En el ámbito sociocultural, destaca el fomento de procesos interculturales en todas las áreas que comprenden el Estado del Bienestar. Asimismo, también hace hincapié en la apuesta decidida por la interculturalidad como uno de los principios del Plan, lo que indica de manera clara e ilustrativa el modelo de sociedad hacia el cual se pretende avanzar. Una sociedad integradora, abierta e inclusiva, contraria al modelo asimilacionista prevaleciente en propuestas anteriores y varios pasos por delante del modelo eminentemente multiculturalista[659].

En el plano participativo y político Cachón se muestra más crítico al entender que el Plan Estratégico podría haber avanzado más a favor del reconocimiento de los derechos de los inmigrantes. Más en concreto, Cachón desarrolla los planteamientos del Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que van en la línea de ir abriendo el criterio de ciudadanía por nacionalidad, que es el que establece la Constitución Española, hacia un modelo de ciudadanía por residencia que permita así integrar a los inmigrantes como miembros de una comunidad política, siguiendo así los presupuestos defendidos por parte del Parlamento Europeo.

Es crucial para el reconocimiento de los derechos humanos, y de todos los órdenes, de los extranjeros en España que el Plan Estratégico continúe progresando en la misma línea de sus tres principios inspiradores: interculturalidad, ciudadanía e igualdad. Para ello, resultará de especial importancia que el Estado haga crecer este marco global con políticas decididas de reconocimiento y redistribución que otorguen un lugar a los inmigrantes y a las comunidades integradas por ellos. Para que esto sea posible, es importante que el Plan sirva también para desarrollar lo que Cachón denomina un marco de cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas en sus diversos niveles, estatal, autonómico, provincial y local, así como de las Administraciones con el conjunto de la sociedad civil y su movimiento asociativo.

659 Cachón delimita esta distinción de los modelos de gestión de la diversidad cultural con estas palabras: *Al enunciar el principio de interculturalidad como uno de los ejes de inspiración del PECI, apunta en la dirección de crear una sociedad inclusiva y plural muy alejada del modelo asimilacionista, que podría estar implícito en planteamientos anteriores, pero distante del modelo multiculturalista tradicional. Se aleja del primero porque hay una visión mucho más cosmopolita y dinámica del campo socio-cultural, incluyendo el religioso, y porque señala que se deben «respetar y valorar las distintas culturas que portan consigo las personas inmigrantes y niega que el objetivo de la integración sea (y deba ser) una simple asimilación a las pautas dominantes entre la población española». Pero se aleja también del multiculturalismo tradicional porque critica que se deban mantener «grupos culturales aislados entre sí» y que se deba mantener «una consideración ahistórica o acrítica de las culturas». El PECI tiende a fomentar unos valores básicos compartidos y el respeto a unas normas comunes que sean formuladas desde el reconocimiento de la diversidad*. Cachón Rodríguez, Lorenzo (2009): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Ed. Anthropos. Barcelona. Op. Cit. P. 286.

Desde una perspectiva centrada eminentemente en el enfoque de los Derechos Humanos, el análisis pormenorizado del denso contenido del PECI y sus implicaciones para con la sociedad española, nos llevan a una serie de reflexiones que se adelantan aquí brevemente y son desarrolladas con mayor detalle en las conclusiones:

Lo primero que merece ser destacado es que con el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración se pretende ante todo construir un marco integral y compartido que sirva de referencia para las políticas públicas presentes y futuras relacionadas con el ámbito de las migraciones y de la diversidad cultural en España.

El Plan Estratégico se sustenta en la doctrina comunitaria marcada por la Comisión Europea. A lo largo de todo su planteamiento son comunes las referencias al derecho comunitario y a las políticas de la Unión Europea. En este sentido, son significativas las alusiones, que se manifiestan en gran parte de las áreas de intervención del Plan, a los Principios Básicos Comunes planteados en el *Programa Común para la Integración*[660] impulsado por la Comisión Europea en 2005.

Es un Plan preciso que desarrolla objetivos estratégicos y medidas concretas orientados a áreas muy diversas. El resultado de combinar un enfoque global con actuaciones muy concretas y específicas le otorga un valor añadido, como se lo aporta el hecho de que el propio Plan determine la repartición del presupuesto, que corresponde al 42% para educación, el 23% para acogida, el 11% para empleo y el 24% restante para las otras áreas de intervención.

Es importante que el Plan Estratégico tome partido por un modelo de gestión de la diversidad, como es el modelo intercultural. Tanto es así, que la interculturalidad, junto a la igualdad y a la ciudadanía, es uno de los tres principios rectores del Plan: *El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural*[661].

660 Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

661 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Op. Cit. P. 30.

Sin embargo, el Plan no agota todas sus posibilidades y contrastando la programación en las diversas áreas de las que se ocupa con su ejecución práctica y con la situación real de los inmigrantes, observamos que, si bien constituye un importante avance, la praxis no siempre se identifica fielmente con lo planificado.

CAPÍTULO 4

TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN MIGRATORIA Y SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL EN LA PRENSA DURANTE EL BIENIO 2008-2009

1. CARACTERÍSTICAS DEL TRATAMIENTO MEDIÁTICO DE LA INMIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD CULTURAL

El conocimiento del fenómeno migratorio y sus implicaciones precisa un análisis profundo y sosegado en el que se contemplen sus múltiples variables y sus numerosas interrelaciones. Sin embargo, el tratamiento de la realidad por parte de los medios de comunicación se caracteriza a menudo por una *emblematización reductora de acontecimientos complejos*[662], que no nos proporcionará precisamente una imagen completa y objetiva de la realidad de la inmigración en todas sus dimensiones. En el ámbito de las migraciones, el discurso periodístico realiza demasiadas simplificaciones que en cierto modo trastocan o desnaturalizan la realidad del fenómeno. Dos de ellas, muy recurrentes, las recoge De la Fuente en su brillante investigación sobre el discurso mediático sobre la inmigración[663]: los mitos o, en sus propias palabras, *metáforas* de que la inmigración es masiva y, por tanto, incontrolada; y el concepto de que la inmigración es un problema que origina numerosos conflictos sociales por las diferencias culturales y por la proclividad de los inmigrantes a la delincuencia.

Generalmente se asocia el racismo a posiciones políticas o ideológicas muy polarizadas y a estratos sociales de corte medio-bajo, que continúan defendiendo el rancio racismo biológico tradicional europeo. Sin embargo, Van Dijk nos presenta otra forma de racismo[664], a la que él llama "racismo discursivo", que tiene su base en las prácticas discursivas de las élites, ya se trate de personas a título individual o instituciones, y se ve legitimado por el liderazgo o la credibilidad de sus emisores. Este discurso se transmite por múltiples canales como los debates parlamentarios, las noticias de prensa, los documentos burocráticos, el lenguaje de las Administraciones o incluso los libros de texto en la escuela o en la universidad. La representación que se elabora de los inmigrantes, las minorías, los refugiados y, en general, los pueblos no europeos, en el discurso racista promovido por las élites respondería así a ciertos rasgos distintivos. En primer lugar, como sucede en cualquier discurso ideológico, el discurso racista se caracteriza por una *estrategia general de autorrepresentación positiva y presentación negativa del otro*[665]. Dife-

662 Ramonet, I. (1998): *La tiranía de la comunicación*. Ed. Debate. Madrid. P. 22.
663 De la Fuente, M. (2006): *La argumentación en el discurso periodístico sobre inmigración*. Tesis Doctoral. Universidad de León. León. P.138.
664 Van Dijk, Teun (2006): *Discurso de las élites y racismo institucional*. En: Bastida, L. (Coord.): Medios *de comunicación e inmigración*. Caja de Ahorros del Mediterráneo-Obra Social. Murcia. Pp. 15-34.
665 Van Dijk, Teun (2006): *Discurso de las élites…* Op. Cit. Pp. 15-34.

rencia muy claramente entre "nosotros" y "ellos", como puede apreciarse en los temas, los elementos léxicos, los símbolos, las hipérboles, eufemismos, descargos de responsabilidad, narración, argumentación, imágenes y otras propiedades del discurso. Las representaciones de "los otros" que se dan en debates parlamentarios, noticias, libros, etc., suelen hacer especial hincapié en unos pocos temas estereotipados: inmigración ilegal, problemas de recepción e integración cultural, delitos, drogas y desviaciones en general. Se le da la mayor importancia a todo lo que tiene que ver con la diferencia, la desviación y la amenaza.

En el desarrollo de la estrategia de autorrepresentación positiva, especialmente en el ámbito de las élites, ocupa un lugar importante la maniobra de negar taxativamente el racismo o, al menos, mitigarlo. Cuando se trata y se critica el racismo en la prensa, suele ser el racismo biológico, el racismo tosco y ostentoso practicado por la extrema derecha que la mayor parte de la opinión pública rechaza. Sin embargo, en muy pocas ocasiones se ven noticias sobre el racismo de los grupos dominantes. Apenas hay noticias autocríticas sobre el racismo presente en la propia prensa.

El control de los discursos sobre las minorías, se encuentra prácticamente en manos de las élites blancas. Los grupos y portavoces de las minorías apenas tienen acceso ni margen de influencia en lo que se dice o se escribe sobre ellos. Y cuando lo tienen, se les resta credibilidad al presentarlos de cara al público o al citarlos. Las historias son parciales, están condicionadas por comentarios unilaterales "blancos". Por otra parte, en las redacciones apenas hay presencia de periodistas que pertenezcan a minorías, y menos en los puestos directivos. De este modo, las noticias se fraguan en un contexto excluyente desde el inicio.

Los discursos sobre las minorías que observamos en la prensa casi nunca se dirigen a las propias minorías que describen, suelen ignorarlas como receptoras potenciales de los textos y las disertaciones públicas. Se pone el énfasis en los aspectos más negativos y apenas se presta atención a los problemas experimentados por los inmigrantes, a sus vidas, a su trabajo, a su tiempo libre o a su sustancial contribución a la economía del país. En otras palabras *la prensa europea en general no define la situación étnica en términos de los propios protagonistas étnicos*[666].

666 **Van Dijk, Teun (2006):** *Discurso de las élites…* Op. Cit. Pp. 15-34.

El discurso reivindicativo, el que es generado y transmitido por "ellos", por el exogrupo, se percibe generalmente como un discurso desestabilizador e incómodo que con frecuencia se encuentra mermado o limitado mediáticamente en su proceso de transmisión. Bañón realiza un análisis muy ilustrativo de tres tipos de discurso sobre inmigración que resultan fundamentales para poder comprender su tratamiento en los medios de comunicación[667]. El primero está formulado por "ellos", el exogrupo: el discurso reivindicativo; y los otros dos, muy dispares, están formulados por "nosotros", el endogrupo: el discurso comprometido y el discurso discriminador. En el análisis de la representación periodística sobre el discurso de la reivindicación y los reivindicadores, Bañón señala algunos mecanismos y actuaciones con que los medios suelen distorsionarlo, restándole significación, validez, credibilidad, legitimación, calado, intensidad o, en suma, poder de movilización.

1.1. REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DEL DISCURSO REIVINDICATIVO

En primer lugar, la supresión del discurso reivindicativo y de los reivindicadores. Se opta por anular o minimizar el discurso, "no dejar decir". No obstante, una vez que el discurso reivindicativo se produce, también puede obstaculizarse su representación otorgándole espacios de baja audiencia, publicando artículos en páginas interiores, interfiriendo las frecuencias radiales, evitando que el público escuche los discursos, etc. Se trata de no facilitar la transmisión del mensaje en las condiciones propicias. En muchas ocasiones se justifica la ausencia de reivindicaciones directas de personas inmigrantes por el escaso conocimiento de la lengua española, cuestión que podría solventarse sin grandes problemas mediante el empleo de traducción simultánea o subtítulos.

Un recurso muy empleado es hacer constar la existencia de la reivindicación para omitir luego su contenido, diluyendo así el discurso reivindicativo. Se informa de que hay o ha habido un acto reivindicativo, pero no se habla de sus causas, sus argumentos, sus pretensiones. De este modo, se hace ver que los inmigrantes tienen voz, con lo que se proyecta una imagen democrática de "nosotros" –la autorrepresentación positiva de la que habla Van Dijk- pero no se hace referencia a lo sustantivo del mensaje que pretenden transmitirnos. La atención se centra en la enunciación, mientras

667 Bañón Hernández, A. (2002): *Discurso e inmigración. Propuestas para un debate social*. Universidad de Murcia. Murcia.

que el enunciado queda relegado a un segundo plano. También sucede en ocasiones que se reduce la intención reivindicativa presentando los argumentos de forma sesgada y parcial.

Otra forma de desacreditar el discurso reivindicativo o a sus emisores, es lo que Bañón llama desplazamiento semántico-pragmático. Consiste en servirse de asociaciones semánticas y metáforas para asociar a la inmigración con ámbitos como la mendicidad, la violencia o incluso la diversión, y focalizar la atención en ellos. De este modo, el contenido reivindicativo de la queja queda difuminado y se le resta credibilidad a sus autores. Si el acto de protesta se ha visto complicado además con algún tipo de altercado violento o ha tenido un tono que se salga en algo de lo puramente reivindicativo, también suele aprovecharse para diluir en ello la reivindicación.

Cuando el discurso reivindicativo de las personas inmigrantes se ha producido con toda claridad por medio de las vías oficiales y en las condiciones adecuadas, está bien argumentado y no hay forma de desacreditarlo mediante las estrategias antes descritas, en ocasiones puede manipularse su autoría presentándolo como obra de asociaciones de ayuda a la inmigración, alguna ONG u otros actores sociales siempre pertenecientes al endogrupo. De este modo, se oculta la capacidad de los reivindicadores para asociarse y realizar planteamientos de manera normalizada y se da a entender que la reivindicación se ha producido como una autocrítica que parte de "nosotros", no como una reclamación de "ellos".

Las personas inmigrantes son representadas en ocasiones por los medios como personas cuyas peticiones resultan exageradas, que han venido con unas expectativas demasiado altas con respecto a lo que se les puede ofrecer y que no están dispuestos a negociar ni a ceder. En este sentido, la intención comunicativa de tales afirmaciones queda bastante clara, en palabras de Bañón: *insinuar que las expectativas de los inmigrantes que llegan a España siempre son muy superiores a lo que se les puede ofrecer equivale a decir, poco más o menos, que sus reivindicaciones siempre estarán fuera de la realidad*[668].

El fin de la Guerra Fría conllevó, además de la resolución de no pocas tensiones internacionales, el término de una serie de hábitos textuales y semánticos muy consoli-

668 Bañón Hernández, A. (2002): *Discurso e inmigración. Propuestas para un debate social*. Universidad de Murcia. Murcia. Op. Cit. P. 168

dados dentro del ámbito mediático[669] que fueron mutando para pasar a formar parte de otros marcos de referencia como la etnicidad[670] o el terrorismo islámico[671], que afectan directa o indirectamente a la inmigración. Los propios medios han contribuido a ello, de forma especial con la representación realizada de los inmigrantes de origen árabe y su asociación con el islamismo. Por otra parte, la palabra ilegal es una de las más empleadas para referirse a las personas inmigrantes. El hecho de poner tanto énfasis en la asociación inmigrante-ilegal[672] representa una estigmatización de las personas de origen extranjero y las sitúa conceptualmente dentro del marco de lo delictivo, vinculándolos con la peligrosidad, la amenaza o la perturbación. Esto promueve la despersonalización del inmigrante y sirve como un fundamento más para el miedo y la prevención.

A través de la degradación de los tonos reivindicativos y de la afectividad se intensifican las connotaciones emotivas de los mensajes, que son presentados como un ruego o una súplica. Se centra la atención en el aspecto conmovedor que pueda contener. Por otra parte, las causas, los argumentos y la cuestión de fondo por la que se ha originado la protesta quedan minimizados.

Las personas que se perciben a sí mismas como objeto de discriminación e injusticia pueden referirse en ocasiones a su propia situación en términos irónicos. A veces esa ironía se manipula para hacer ver que los inmigrantes se autodiscriminan. En palabras de Bañón: *Para los discriminadores, el discurso autodiscriminatorio es la fórmula más poderosa de supuesta confirmación de sus opiniones racistas, clasistas sexistas, etc. En ocasio-*

669 Para un conocimiento más exhaustivo de la Guerra Fría, y las estrategias de propaganda creadas en torno a ella, véanse: Gaddis, J. L. (2008): *La guerra fría*. RBA. Barcelona; LaFeber, W. (1987): *America, Russia, and the cold war*. McGraw-Hill; Veiga, F. y Duarte, A. (1997): *La paz simulada: una historia de la Guerra Fría, 1941-1991*. Alianza. Madrid; Aron, R. (1990): *Les articles de politique internationale dans le Figaro de 1947 à 1977*. Editions de Fallois. París; Hixson, W. (1997): *Parting the curtain: propaganda, culture and the Cold War, 1945-1961*. Macmillan. Basingstoke; Saunders, F. (2001): *La CIA y la guerra fría cultural*. Debate. Madrid; Neville, J. (1995): *The press, the Rosenbergs, and the Cold War*. Praeger. Westport; Snyder, A. (1995): *Warriors of disinformation: American propaganda, Soviet lies, and the winning of the Cold War: an insider's account*. Arcade, cop. New York.

670 Seaton, J. (2000): "Las nuevas guerras "étnicas" y los medios de comunicación". En: *Voces y Culturas*. Nº 15. Pp. 29-59. Op. Cit. en Bañón Hernández, A. (2002): *Discurso e inmigración*. Propuestas para el análisis de un debate social. Universidad de Murcia. Murcia. P. 170.

671 Sobre la identificación del mundo islámico con el terrorismo, resulta de gran interés: Chomsky, Noam (1984): *La segunda guerra fría: crítica de la política exterior norteamericana, sus mitos y su propaganda*. Crítica. Barcelona; acerca de la "islamización" del terrorismo internacional: Giordano, Eduardo (2000): "El discurso periodístico sobre terrorismo "islámico" y la promoción del rearme". En: *Voces y Cultura*. Nº 15. Pp. 77-88.

672 La asociación de la inmigración con la marginalidad y la delincuencia ha sido puesta de manifiesto por, entre otros: Casero Ripollés, A. (2007): Discurso mediático, inmigración e ilegalidad: legitimar la exclusión a través de la noticia. En: Zapata Barrero, R. y Van Dijk, Teun A. (Eds.): *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones.* Fundación CIDOB. Barcelona. Pp. 69-90.

nes incluso generan ficticios discursos autodiscriminatorios. El discurso autodiscriminatorio, al fin, sigue los patrones de lo que se conoce como acomodación al estereotipo o adecuación a las expectativas[673].

La representación de la insistencia reivindicativa no siempre se ajusta a criterios de objetividad. Un ejemplo de ello son los encierros como forma de reivindicación. En la cobertura que se les da por parte de los medios de comunicación, a menudo se les minusvalora o se les identifica inadecuadamente con la desproporción, la violencia o incluso con la propia voluntad de hacerse notar.

El discurso de las Administraciones hacia los beneficiarios de sus subvenciones o apoyos es a menudo un tanto receloso, cuando no acusador, influenciado en parte por el ánimo de no causar descontento entre los contribuyentes, que se presupone que se sentirán más seguros si sus gestores transmiten un mensaje de austeridad y de prevención. De este modo, sucede con frecuencia que los medios reproducen -y en muchos casos participan del mismo- este discurso receloso, acusador y en cierto modo generalista y simplificador que no distingue entre personas necesitadas de ayuda y personas que lo que quieren es aprovecharse del sistema, y sin embargo no ofrecen, o lo hacen en menor medida, la opinión que manifiestan al respecto los beneficiarios de estos servicios sociales.

La selección tendenciosa de situaciones, anécdotas, ejemplos y testimonios puede contribuir a la reproducción de numerosos tópicos y prejuicios. En ocasiones se tiende a intensificar la idea de inactividad o ausencia de interés por parte de los grupos marginales como causa de su situación. De este modo, se les presenta como los responsables únicos de la misma y se elude hablar de otros condicionantes ajenos que hayan podido influir. Otro de los recursos más empleados es el de presentar a las personas marginadas como seres que no distinguen entre lo imprescindible y lo superfluo, que dilapidan sus recursos, o que prefieren dedicarse al ocio antes que cubrir sus necesidades básicas. Sirva para ilustrarlo el ejemplo de Bañón a partir de un artículo publicado en El Mundo en febrero de 2000: *En ese mismo contexto [los dramáticos disturbios de El Ejido], el 26 de febrero leemos: «Firmada una paz momentánea, el pueblo sigue haciendo su vida. Es el caso de Karim, que no ha tocado una mata de pimientos desde que estalló el aquelarre racista. Es el caso de Ahmed, que perdió su tesoro más preciado: un transistor donde escuchar los goles*

673 Bañón Hernández, Antonio M. (2002). *Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social*. Universidad de Murcia. Murcia. Op. Cit. Pp. 176-177.

del Deportivo de La Coruña»[674]*. ¿Dijo Ahmed que el transistor era su tesoro más preciado o lo interpreta el periodista?*[675]

Todo ello son modos, estrategias, recursos que se emplean con demasiada frecuencia para mermar la carga reivindicativa del discurso de las personas inmigrantes, situar al "ellos" en posiciones deslegitimadas y hacer una representación del "nosotros" en la que se nos descarga de toda responsabilidad en estos procesos. De este modo, la imagen que se proyecta del discurso reivindicativo queda sustancialmente desdibujada, se le aplica una reducción importante y se le hace perder una parte importante de todo su potencial movilizador.

1.2. REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DEL DISCURSO COMPROMETIDO

El discurso del compromiso está elaborado desde el "nosotros", por miembros del endogrupo que se interesan por los procesos y las situaciones derivadas del fenómeno inmigratorio, que se manifiestan y actúan para responder a las necesidades de las personas inmigrantes y que tratan de contribuir a su integración en la sociedad española. La representación que de ello hace la prensa, no deja de estar sometida a ciertas influencias mediáticas que influyen en el mensaje y en la imagen que se transmite, tanto del discurso propiamente como de sus emisores. La primera característica especialmente significativa es la representación hiperbólica del compromiso en España. Como se ha dicho previamente, la mayor parte de los profesionales que trabajan en los principales medios de prensa y que tratan el tema de la inmigración no forman parte de colectivos inmigrantes, sino que suelen ser españoles pertenecientes a un nivel sociocultural medio-alto. De este modo, conforme a la autorrepresentación positiva de la que nos habla Van Dijk, resulta natural que prefieran en la medida de lo posible remarcar la imagen positiva del colectivo autóctono. Esto se percibe con especial claridad cuando se tratan temas como la solidaridad española con el Tercer Mundo, la ayuda a los refugiados o el compromiso hacia las minorías étnicas.

Es excesivamente frecuente que las noticias relacionadas con inmigración adolezcan de una representación difusa del agente comprometido y de los conceptos que

674 Pedro Simón: *Los inmigrantes amplían el plazo de suspensión de la huelga*. El Mundo. 26 de febrero de 2000. P. 39.

675 Bañón Hernández, Antonio M. (2002). *Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social*. Universidad de Murcia. Murcia. Op. Cit. P. 185.

defiende. Así, no es extraño observar erratas que en ocasiones dejan en incertidumbre la autoría enunciativa del mensaje. Tampoco lo es observar un empleo indiferenciado de conceptos como la solidaridad, el compromiso o la tolerancia, que forman parte todos ellos de una actitud comprometida, pero también guardan entre sí matices diferenciadores que es preciso respetar si no se quiere perder una parte importante del sentido de lo que se está transmitiendo.

El discurso comprometido se inserta en ocasiones dentro de secciones orientadas a temas heterogéneos, frecuentemente informaciones y consejos de estilo y de ocio; o también en la elaboración de publicidad destinada al consumo. De este modo, la representación periodística del compromiso hace que éste se diluya al encontrarse formando parte de contenidos que alteran y desnaturalizan su verdadero sentido original.

La manipulación de los tonos del compromiso puede dar lugar a diferentes interpretaciones sobre la intensidad de lo que se enuncia. El tono del discurso comprometido puede elevarse o rebajarse con diversos recursos. Por ejemplo, cuando se cambia selectivamente un verbo por otro: reclamar, pedir, hacer un llamamiento, denunciar, exigir, solicitar, requerir, instar, etc. También cuando se reduce o no se menciona en el titular lo que se pide o se solicita para las personas inmigrantes.

Actos como un comunicado, una rueda de prensa, una manifestación o un encierro suelen llevarse a cabo conjuntamente por agentes reivindicadores y por agentes comprometidos. De este modo, se aumentan los participantes, se unifican los discursos y se le da al acto en sí una mayor capacidad de persuasión. Se logra una mayor sensibilización social si la denuncia de una discriminación o la reivindicación de un derecho determinado no proviene sólo de personas del exogrupo, sino que también es obra de miembros pertenecientes al endogrupo. Sin embargo, en ocasiones se omite esta corresponsabilidad discursiva apartando de su autoría a uno de los dos agentes: bien al agente comprometido, restando importancia al componente de compromiso proveniente del endogrupo mayoritario; o bien al agente reivindicativo, reduciendo el valor del componente reivindicativo del mensaje enunciado.

El empleo del estilo indirecto puede dar lugar a variaciones semánticas que modifiquen la apariencia de las valoraciones realizadas por los actores comprometidos acerca

de la inmigración, las personas inmigrantes o sus planteamientos. De este modo, se les pueden adjudicar palabras, expresiones y razonamientos que no han enunciado, lo que proyecta una imagen deslegitimada en mayor o en menor medida. En palabras de Bañón: *La asignación de responsabilidades actoriales explícitas es una de las estrategias fundamentales del comprometido. Pues bien, cuando se intensifica la elusión por parte del locutor solidario de estas asignaciones, se está, por derivación, destacando el incumplimiento de una de sus obligaciones básicas*[676].

1.3. REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DEL DISCURSO DISCRIMINATORIO

El discurso discriminatorio[677] es la cara opuesta al discurso del compromiso. Ambos se formulan desde el ámbito del "nosotros". Sus portadores son miembros del endogrupo dominante. Sin embargo, uno y otro son el reflejo de universos mentales y concepciones del ser humano y las relaciones intergrupales muy diferentes. En el tratamiento que realiza la prensa de este discurso, se perciben igualmente ciertas carencias denunciadas por Bañón que es preciso conocer. El discurso discriminatorio encuentra en ocasiones dentro de los medios una plataforma que le permite despertar interés y obtener publicidad gratuita, lo que al margen de las valoraciones obtenidas, es considerado como un auténtico éxito por parte de sus impulsores.

Por otro lado está *la representación periodística de la exculpación a veces es, en realidad, una representación exculpatoria de los marginadores*[678]. A veces se puede llegar a variar el sentido de las declaraciones de una persona objeto de discriminación para convertirlas en atenuantes, exculpatorias o para hacer creer una inexistencia del discurso reivindicativo, lo cual sirve después como argumento para justificar que tampoco hay discriminación. De esta manera se transmite una imagen positiva del colectivo autóctono: *no hay nada más tranquilizador para la conciencia colectiva del endogrupo que el que los propios discriminados declaren no sentirse así o sentirse así pero no por culpa del*

676 Bañón Hernández, Antonio M. (2002). *Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social*. Universidad de Murcia. Murcia. Op. Cit. Pp. 242-243.

677 Sobre el discurso discriminatorio y racista, véanse: Van Dijk, Teun A. (1997): *Racismo y análisis crítico de los medios*. Paidós. Barcelona; Bañón Hernández, A. (1996): *Racismo, discurso periodístico y didáctica de la lengua*. Universidad de Almería. Almería; Calvo Buezas, Tomás (2000): *Inmigración y racismo: así sienten los jóvenes del siglo XXI*. Cauce. Madrid; Díez Nicolás, Juan (1999): *Los españoles y la inmigración*. Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid.

678 Bañón Hernández, Antonio M. (2002). *Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social*. Universidad de Murcia. Murcia. Op. Cit. P. 262.

endogrupo mayoritario. Por eso, la representación periodística no duda en priorizar estas declaraciones del exogrupo racial[679].

En ocasiones se presentan las noticias de una manera que parece que existan una serie de realidades objetivas como pueden ser la crisis económica, el paro, el crecimiento de la inmigración o el aumento de la inseguridad ciudadana, que tienen como consecuencia reacciones violentas ejercidas por minorías de grupos vinculados a posiciones ideológicas de extrema derecha. En este sentido, *la justificación, por medio de la elusión o de la atenuación discursiva, de las agresiones racistas y xenófobas es un caso emblemático de este tipo de valoración no negativa del comportamiento discriminatorio*[680]. Para provocar esta atenuación existen fórmulas como relacionar una agresión con que el agredido tuviera antecedentes; representar con especial importancia las declaraciones de otros miembros del endogrupo que destaquen las cualidades del agresor en su comportamiento cotidiano, atención que no suele darse a los miembros del exogrupo; o incluso presentar a agresores como perturbados mentales, como jóvenes desorientados o como minorías marginales.

Pese a la protesta de agentes comprometidos que critican esta suavización de la gravedad de los hechos discriminatorios, son muchas las ocasiones en las que encontramos expresiones lenitivas para describir a los discriminadores y a sus actos. Entre las estrategias atenuantes más frecuentes cabe destacar expresiones como "chiquillada", "gamberrada", "niñatos" o "bocazas" para describir a los actos discriminatorios y a los discriminadores; descripciones de los contextos familiares de los agresores como desestructurados e incapaces de ofrecerles el apoyo que necesitan; o alusiones a su ingenuidad y al enorme poder de influencia del grupo, que los incita a cometer actos que raramente realizarían de manera individual.

Por último, existe un concepto, el "ajuste de cuentas", utilizado de manera a veces exagerada para catalogar determinados acontecimientos violentos y que no siempre se corresponde con la realidad de lo sucedido. El "ajuste de cuentas", que también se emplea mucho en actos violentos vinculados a la mendicidad, implica que antes de la agresión ha habido un comportamiento no adecuado por parte del agredido, lo cual no siempre es verdad. Se trata de una expresión que debe usarse con mucha prudencia si no se quiere caer en la difamación. Sin embargo, en muchas ocasiones, se emplea como

679 Ibidem. P. 264.
680 Ibidem. P. 267.

una fórmula casi automática que deforma la realidad y que tiene el a veces perturbador y pernicioso efecto de identificar al agresor y al agredido como miembros de una misma categoría.

Todas estas son características que pueden apreciarse si se analiza de manera crítica el discurso periodístico sobre inmigración en España. Dentro de una valoración global, de conjunto, se perciben dos grupos prioritarios: por un lado "nosotros", el endogrupo, la sociedad autóctona de acogida; y por otro lado "ellos", el exogrupo, el colectivo formado por todas las personas inmigrantes. El tratamiento que "ellos" reciben por parte de la prensa española tiene, como se ha dicho, una serie de elementos comunes en mayor o menor medida. Sin embargo, si nos paramos a observar el trato dispensado de forma diferenciada a los miembros de las diferentes nacionalidades o, más bien, grupos étnicos que conforman el colectivo inmigrante, se aprecian también ciertas peculiaridades que pueden darse en mayor o menor medida en función de la nacionalidad de que se trate.

1.3.1. REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DEL COLECTIVO INMIGRANTE: LOS INMIGRANTES LATINOAMERICANOS

Un ejemplo muy representativo es el caso de las personas inmigrantes procedentes de Latinoamérica. La construcción mediática de la imagen de los inmigrantes procedentes de Latinoamérica en la prensa española se define según Retis por cuatro características fundamentales: la tendencia a remarcar la dimensión conflictiva de la inmigración; la apelación a la compasión y al miedo como mecanismos emotivos de movilización; la escasa representación de los orígenes socioculturales y económicos de las corrientes migratorias; y el poco conocimiento de sus características sociodemográficas[681]. Como sostiene la autora en su estudio sobre la presencia de los inmigrantes latinoamericanos en la prensa española: *El discurso mediático influye no sólo en la opinión pública española sino en los procesos de construcciones identitarias colectivas de los propios inmigrantes: un espejo en el que los españoles miran a «los otros» pero en el que esos «otros» también se miran a sí mismos*[682].

681 Retis, J. (2006): *Hijos de la Madre Patria. Latinoamericanos en la prensa española, entre la compasión y el miedo.* En: Bastida, M. Lario (Coord): *Medios de comunicación e inmigración*. Caja de Ahorros del Mediterráneo-Obra Social. Murcia. Pp. 145-169.
682 Ibid. P. 146.

Cada cultura va construyendo un imaginario colectivo del que participan todos los integrantes de esa cultura. Hoy en día, los diferentes procesos de globalización provocan un mayor contacto entre culturas. Los medios de comunicación asumen un papel muy importante en el discurrir de estos contactos o relaciones entre culturas diversas gracias a su enorme poder para difundir sus discursos. Sin embargo, en su tarea de contar e interpretar la realidad, el trabajo periodístico, como cualquier otro, está condicionado por las características de su propio medio. Hannerz[683] señala una serie de particularidades del medio periodístico que él compara con el trabajo de los profesionales de la sociología y la antropología, que llevan a cabo una tarea en la que hay más espacio para precisar en mayor medida el objeto de estudio y plantearse más a fondo las cuestiones metodológicas y epistemológicas de sus investigaciones. El periodista, sin embargo, generalmente trabaja con tiempos de producción informativa limitados; cubre espacios geográficos extensos, en ocasiones países o incluso regiones supranacionales; interacciona con otros periodistas que cubren acontecimientos similares, que a su vez influyen en sus propios planteamientos; dispone de poco espacio, ya sea en papel o en tiempo de emisión, para desarrollar sus informaciones y, por último, no se dirige a especialistas, sino a una audiencia que comprende las informaciones conforme a sus propios sistemas de referencia, a los cuales el periodista se ha de adaptar si quiere que los acontecimientos que narra resulten comprensibles.

En su proceso de construcción de identidades, los medios de comunicación establecen una frontera entre "ellos" y "nosotros" desde un enfoque eminentemente etnocéntrico. Para Rodrigo y Gaya[684], sin embargo, estos procesos resultan en cierto modo inevitable. El etnocentrismo es algo que está presente en el imaginario cultural colectivo, por lo que la construcción de una imagen del "otro" completamente desligada de connotaciones negativas es una tarea complicada que no siempre se logra: *En ocasiones detrás del adjetivo «étnico» uno tiene la sospecha de que se está construyendo la dicotomía etnocéntrica: normales versus étnicos. Es decir, los demás son los étnicos, mientras que nuestro propio grupo es el normal o, mejor dicho, el que establece la norma de todas las cosas*[685].

683 Hannerz, Ulf (1996): *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares*. Cátedra. Madrid. Pp. 181-201.

684 Rodrigo Alsina, M. y Gaya, Morla, C. (2001): "Medios de comunicación e interculturalidad". En: *Cuadernos de Información*. Nº 14. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Pp. 105-114.

685 Rodrigo Alsina, M. y Gaya, Morla, C. (2001): "Medios de comunicación e interculturalidad". En: *Cuadernos de Información*. Nº 14. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Op. Cit. P. 108.

En su análisis sobre la representación de los inmigrantes latinoamericanos en la prensa española, Retis se centra en dos colectivos, el de los inmigrantes ecuatorianos y el de los inmigrantes colombianos[686]. Sostiene que las representaciones mediáticas se ven influenciadas por la figura del inmigrante extracomunitario en sentido general, pero, más particularmente, por el discurso que asocia la presencia de extranjeros con conflictos sociales y por las imágenes prefiguradas del país de origen. Con respecto a la imagen mediática de los inmigrantes de origen ecuatoriano, los temas que se asocian en mayor medida con este colectivo, según la investigadora, son: el debate sobre la Ley de extranjería; los encierros y las manifestaciones en contra de la entrada en vigor de la Ley; el accidente de Lorca (Murcia), en el que como consecuencia de un choque con un tren en un paso a nivel murieron 12 de las 14 personas inmigrantes que eran transportadas en una furgoneta a su lugar de trabajo en condiciones propias de hacinamiento[687]; las condiciones de vida de los inmigrantes procedentes de Ecuador, cercanas a la precariedad y a la miseria y, menos abundantemente, noticias sobre datos estadísticos y asuntos relacionados con la delincuencia común.

En otra investigación sobre la proyección mediática de los inmigrantes latinoamericanos[688], Retis analiza con mayor profundidad la cobertura mediática del accidente de Lorca, centrándose en los diarios nacionales El Mundo, El País y ABC, y señala unas características comunes en sus argumentaciones: 1) los tres diarios se esfuerzan en proyectar una imagen positiva del endogrupo de españoles, que reconoce la tragedia de las víctimas y el dolor de sus familiares y denuncia sus ínfimas condiciones laborales, 2) intensifican veladamente, sin embargo, la información negativa sobre los inmigrantes procedentes de Ecuador, que participan de la contratación ilegal y se instalan en la marginalidad, aunque también se denuncie a los empresarios contratantes como responsables del accidente, 3) se reduce la representación positiva de los inmigrantes

686 Retis, J. (2006): *Hijos de la Madre Patria. Latinoamericanos en la prensa española, entre la compasión y el miedo.* En: Bastida, M. Lario (Coord): *Medios de comunicación e inmigración*. Caja de Ahorros del Mediterráneo-Obra Social. Murcia. Op. Cit. Pp. 145-169.

687 En el siniestro, producido en Lorca (Murcia) el 3 de enero de 2001, por el choque de una furgoneta con un tren en un paso a nivel, murieron 12 personas de nacionalidad ecuatoriana que habían sido contratados en situación irregular. Para más información, véanse: Elmundo.es: "Repatriados los cuerpos de los 12 ecuatorianos que murieron en el accidente de Lorca". Edición del jueves, 04 de enero de 2001: http://www.elmundo.es/elmundo/2001/01/03/sociedad/978540405.html ; El País. Edición Valencia: "Baja el número de inmigrantes en Sagunto tras el accidente de Lorca". Edición del miércoles, 10 de enero de 2001:
http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Baja/numero/inmigrantes/Sagunto/accidente/Lorca/elpepiautval/20010110elpval_26/Tes/

688 Retis, Jessica (2004): "La imagen del otro: inmigrantes latinoamericanos en la prensa nacional española". En: *Sphera Publica. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*. Nº 4. Murcia. Pp. 119-139.

ecuatorianos ya que, aunque se denuncia la explotación laboral que sufren, también se resalta que ello se hace con su asentimiento y 4) se minimiza la representación negativa de nosotros, pues se identifica al empresario como único responsable y se solicita que la Inspección de Trabajo tome cartas en el asunto.

En cuanto a la imagen mediática de los inmigrantes de origen colombiano, Retis sostiene que la valoración que prima sobre ellos no es la de personas que se incorporan al mercado de trabajo nacional, sino que se les identifica más bien como causantes de conflictos. Señala además cuatro temas que se emplean en mayor medida para construir esta imagen: ajustes de cuentas y asesinatos; tráfico de drogas y actuaciones policiales; robos, reyertas, fraudes, secuestros y tráfico de personas; y estadísticas de la policía. Así como en el caso de los inmigrantes ecuatorianos, la prensa tiende, especialmente a partir del citado siniestro de Lorca, a la argumentación compasiva, en el caso del colectivo colombiano, la argumentación se acerca más al miedo y al rechazo. En este sentido, Retis identifica cuatro rasgos distintivos en el tratamiento que la prensa realiza sobre este colectivo: 1) la vinculación de la inmigración irregular a la violencia del país de origen, 2) el tráfico de drogas como trasfondo de todo tipo de informaciones, 3) el empleo excesivo de los temas de la delincuencia, la violencia y los ajustes de cuentas y 4) la asociación entre el país de Colombia y la guerrilla, la corrupción y la extrema pobreza.

1.3.2. REPRESENTACIÓN MEDIÁTICA DEL COLECTIVO INMIGRANTE: LOS INMIGRANTES ÁRABES

Otro colectivo de personas inmigrantes, que junto con los inmigrantes procedentes de Latinoamérica es uno de los más presentes en la prensa española es el formado por los procedentes de países árabes. A lo largo de los años noventa, acontecimientos como el recrudecimiento del conflicto de Oriente Medio[689], las intervenciones en So-

689 Acerca de la problemática de Oriente Medio, sus antecedentes, sus causas, sus etapas, y sus múltiples variables, resultan de gran interés: Bozarslan, H. (2009): *Una historia de la violencia en Oriente Medio: desde el fin del Imperio Otomano hasta Al Qaeda*. Península. Barcelona; Cassinello Aubán, Emilio (Coord.) (2008): *Oriente Medio y su influencia en la seguridad del Mediterráneo*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Cuadernos de Estrategia. Nº 139. Madrid; Chomsky, Noam (2008): *Lo que decimos se hace: sobre el poder de Estados Unidos en un mundo en cambio / conversaciones con David Barsamian*. Ediciones Península. Barcelona; Arab, Khaled (2006): *Reflexiones de un árabe laico: claves para entender los conflictos de Oriente Medio*. Club Universitario. Alicante; Espósito, J. (2005): *Oriente Medio: democracia o geoestrategia*. La Vanguardia Ediciones. Barcelona; Khalidi, R. (2004): *La reafirmación del Imperio: Estados Unidos y la aventura occidental en Oriente Próximo*. Catarata. Madrid; Gresh, Alain y Vidal, Dominique (2004): *100 claves para comprender Oriente Próximo*. Paidós. Barcelona; Defay, Alexandre (2003): *Géopolitique du Proche-Orient*. Presses Universitaires de France. París.

malia y los Balcanes[690], las Guerras del Golfo[691], la caída del muro de Berlín en 1989 y la desaparición de la Unión Soviética en 1991[692], obligaron a rehacer la concepción del mundo y la representación de la realidad que había imperado hasta entonces. En la nueva composición de lugar occidental, en la que el "enemigo" soviético deja vacío su lugar, se va dibujando al Islam como el nuevo agente amenazante para los países democráticos occidentales. Van Dijk lo explica así: *Se ha observado con frecuencia que después del derrumbamiento del comunismo el mundo occidental necesitaba contar con otro enemigo (…) Las élites culturales disponían del asunto Rushdie[693], de sus velos y de la libertad de expresión para manifestar públicamente su preocupación en su ataque contra la cultura de los otros. Las élites políticas y militares expresaron su pánico en términos de terrorismo, agresión y amenazas fundamentalistas en una nueva teoría del dominó, según la cual después de Irán y Sudán, Argelia con toda probabilidad y seguramente Egipto y el resto del Magreb caerían en manos del «nuevo enemigo»*[694]. En relación a la imagen de musulmán que se transmite desde los medios y se percibe por la ciudadanía, Zapata-Barrero afirma que: *La situación discursiva actual tiene una referencia a los hechos del 11 de septiembre de 2001, por los que se legitima la ecuación «terrorista=musulmán». Debemos asumir que la ciudadanía tan sólo tiene la imagen del musulmán que se fomenta desde los medios de comunicación. Las personas de origen musulmán son percibidas como amenaza potencial o como «presunto culpable» hasta que no se demuestre su inocencia*[695].

690 **Sobre la actuación en los Balcanes, véanse: Veiga, Francesc (2002):** *La trampa balcánica. Una crisis europea de fines del siglo XX*. Grijalbo. Barcelona; Herrero de Miñón, M. (1999): "Kosovo y la nueva estrategia atlántica". En: *Política Exterior*. Vol. XIII. Nº 71. Septiembre-Octubre. Pp. 55-66; Vilanova Trias, Pere, Saura Estapà, Jaume (1997): *El proceso en Bosnia-Herzegovina después de los acuerdos de Dayton: informe y selección de documentos*. Asociación para las Naciones Unidas en España. Madrid; Rieff, David (1996): *Matadero: Bosnia y el fracaso de Occidente*. Aguilar, El País. Madrid; Orive Riva, P. (1994): *Del Golfo Pérsico a los Balcanes: (Dos guerras en la era "multimedia")*. Editorial Complutense. Madrid.

691 **En relación a las estrategias geopolíticas de las presentes en los conflictos del Golfo Pérsico: Giordano, Eduardo (2003):** *Las guerras del petróleo: geopolítica, economía y conflicto*. Icaria. Barcelona; Sobre el tratamiento mediático y la propaganda generada, resulta de interés: Collon, Michel (2002): ¡Ojo con los media! Argitaletxe Hiru. Hondarrabia (Guipúzcoa); Iglesias, Gema (1997): *La propaganda en las guerras del siglo XX*. Arco Libros. Madrid.

692 **Acerca de la desintegración de la URSS, véanse entre otros: Taibo, Carlos (1994):** *La disolución de la URSS: una introducción a la crisis terminal del sistema soviético*. Ronsel. Barcelona; Rojo, Luis Ángel (1991): *Reforma económica y crisis en la URSS*. Espasa Calpe. Madrid; Lévesque, Jacques (1989): *1989, la fin d'un empire: l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. París.

693 **Salman Rushdie, escritor y ensayista británico de origen musulmán nacido en Bombay en 1947,** poco antes de la independencia del Imperio Británico, publicó en septiembre de 1988 la obra "Los versos Satánicos", lo que provocó una fuerte reacción entre los líderes islámicos debido al trato irreverente que entendían que se le dispensaba al profeta Mahoma. El ayatolá Ruhollah Jomeini, líder religioso de Irán, emitió una fatwa en la que se le declaraba apóstata y blasfemo contra el Islam y se instaba a su ejecución, lo que causó un gran revuelo a escala internacional.

694 **Van Dijk, Teun A. (1997):** *Racismo y análisis crítico de los medios*. Paidós. Barcelona. Op. Cit. Pp. 229-230.

695 **Zapata-Barrero, Ricard (2008):** *La política del discurso sobre la inmigración en España*. En: Zapata-Barrero, Ricard, González Elisabet y Sánchez Montijano, Elena: *El discurso político en torno a la inmi-*

En la representación mediática de los "otros" cuando éstos son musulmanes, El-Madkouri encuentra una serie de estrategias discursivas: En primer lugar, la literaturización. Es decir, se representa una identidad musulmana despersonalizada, como seres carentes de racionalidad cuya forma de actuar viene determinada por los preceptos del Corán, que se presenta haciendo hincapié igualmente en sus aspectos e interpretaciones más irracionales, arbitrarias y violentas. Por otro lado, el silenciamiento de los "otros", a los que se utiliza como objeto del discurso, sin darles la oportunidad de formar parte como sujetos del mismo. Sin mostrar siquiera el debate ideológico también presente dentro de la propia sociedad árabe, en la que las interpretaciones de la religión islámica no son todas homogéneas, aunque ésa sea la idea que se nos quiera transmitir.

Otra estrategia discursiva es la generalización sobre los "otros". Se aplica la generalización sobre casos particulares. Acontecimientos, actividades, manifestaciones inmersas en circunstancias y condicionamientos particulares e insertas en referentes temporales y espaciales concretos se exponen a menudo como si formaran parte de una hipotética identidad común fuertemente homogeneizada.

Es también frecuente que se presente a los "otros" musulmanes como la antítesis del "nosotros" occidentales, intensificando nuestras diferencias para defender una supuesta incompatibilidad. Eso siempre dentro de un marco de referencia en el que nuestra cultura es el arquetipo de todo lo positivo y la de ellos encarna valores negativos, perjudiciales o inferiores. En este afán, no se duda en comparar un texto religioso, El Corán, del que además sólo se tienen en cuenta las interpretaciones más radicales y violentas, como si éstas fuesen las únicas, haciendo uso así de una pretendida homogeneización, con un sistema político como la democracia, como si fuesen elementos del mismo género.

A la hora de representar a los agentes sociales, culturales, religiosos y políticos musulmanes, es común la práctica de poner el énfasis en su anacronismo con respecto a nuestra modernidad. Se proyecta una imagen de ellos en la que aparecen como seres atípicos y totalmente al margen de nuestro contexto temporal y espacial.

---

gración en España y en la Unión Europea. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. P. 117.

Uno de los rasgos más comunes en la caracterización mediática de los árabes es su identificación con el Islam. Se identifica árabe con musulmán, como si todos los árabes fuesen musulmanes y viceversa. Además, casi siempre empleando los elementos religiosos islámicos más radicales como herramienta para censurarlos, produciéndose así otra identificación imprecisa. No sólo la de árabe con musulmán, sino la de musulmán con la de fundamentalista islámico.

Por último, también destaca entre las estrategias discursivas la alusión a los conflictos del pasado. Referencias no casuales a procesos históricos como la reconquista o la invasión musulmana no hacen sino causar más recelo hacia ellos, fomentar una sensación de amenaza o peligro, estimular en la conciencia colectiva el concepto de choque de culturas y, en definitiva, complicar la situación.

En la representación de los "otros" entran en juego diversas fórmulas y estrategias discursivas. De manera más intuitiva o elaborada, se va creando una valoración positiva de "nosotros" y una valoración negativa de "ellos". Si esta relación es muy evidente no resulta creíble, por lo que para su elaboración suelen emplearse recursos sutiles de persuasión[696]. Taibi y El-Madkouri[697] destacan seis categorías que integran una buena parte de las estrategias discursivas que los medios de comunicación de España utilizan con frecuencia para presentar a las personas de origen árabe. 1.) La primera de ellas es la generalización, que se manifiesta en la representación de casos individuales o puntuales negativos como si fuesen comunes o inherentes al colectivo. Para ello suele emplearse el recurso de identificar selectivamente la procedencia nacional, étnica o sociocultural del

696 Van Dijk señala entre las estrategias persuasivas más utilizadas para la representación negativa de "los otros". En Van Dijk, Teun A. (1997): *Racismo y análisis crítico de los medios*. Paidós. Barcelona. Op. Cit. Pp. 243-244:
La polarización general entre nosotros y ellos.
La predilección por una variedad de problemas sociales, económicos y culturales causados por ellos; por consiguiente, culpabilización de la víctima.
La preferencia por un pequeño conjunto de temas negativos como son: la inmigración como invasión, ataque o amenaza; las consecuencias socioeconómicas negativas de la inmigración (desempleo, escasez de viviendas, etc.); el aumento de la delincuencia, la violencia y el consumo de drogas; el terrorismo (especialmente el islámico); la desintegración social; la falta de adaptación a nuestra lengua y a nuestras costumbres; las diferencias culturales e incluso la desviación cultural (en el caso del Islam).
El acceso preferencial y la mención de fuentes de élite blancas.
La autorrepresentación positiva: nosotros somos buenos con ellos.
La oposición a la mayoría de medidas activas que se puedan tomar a favor de la igualdad étnica, como son la acción afirmativa o la educación multicultural.
La negación del racismo y la mitigación de la discriminación.

697 El-Madkouri, M. y Taibi, M. (2006): *Estrategias discursivas en la representación del Otro árabe*. En Bastida, Manuel Lario (Coord.): *Medios de comunicación e inmigración*. Ed. Caja de Ahorros del Mediterráneo. Murcia. Pp. 125-144.

protagonista del acontecimiento negativo con el objeto de incitar a la interpretación de la información como muestra de material de estereotipos asociados al colectivo. De este modo se va alimentando una imagen del "otro" como agresivo, delincuente, holgazán, fanático, amenazante, peligroso, etc. En la construcción de la imagen del inmigrante árabe, a estos estereotipos, presentes con frecuencia en la representación del inmigrante con pocos recursos de cualquier procedencia, se une el agravante de la existencia de conflictos pasados, que en ocasiones se emplean para aludir a la España medieval, la conquista o la reconquista; así como las divergencias económicas y culturales, que también pueden utilizarse para afirmar que "ellos" están en un punto de desarrollo inferior a "nosotros".

2.) El discurso del endogrupo ocupa, por lo general, más espacio en los medios. En el proceso de comunicación de este discurso existe un conocimiento compartido y un cierto consenso entre emisor y receptor con respecto a la representación de "ellos" que crea un contexto favorable a la interpretación, en ocasiones carente de una fundamentación bien definida. Esto hace que al creador del discurso le baste emplear mensajes y estrategias discursivas indirectas para que, el receptor, influenciado por las concepciones dominantes y los estereotipos de la ideología compartida, asuma una interpretación negativa sin que para ello sea necesaria la formulación de enunciados explícitos.

3.) Particular interés tiene la alternancia, bastante frecuente en los medios, entre el discurso continuo y el discurso puntual. Los discursos no siempre son estables y ocasionalmente, en función de las circunstancias, la preservación de una buena imagen o las exigencias de la propia cultura dominante, que no tolera la crítica directa de colectivos por razón de su procedencia o identidad sociocultural, pueden asumir posiciones que no se corresponden con su línea habitual. Hay numerosos condicionantes que pueden hacer que el mismo medio de comunicación que transmite sutiles contenidos y valoraciones negativas sobre un determinado colectivo, incluya ocasional o periódicamente en sus manifestaciones mensajes que nieguen su proyección discursiva, esto es, que den a entender que ese medio no pretende de ningún modo mostrar una imagen negativa de ese colectivo. De todas maneras, como manifiestan los autores: *A pesar de estos esporádicos recordatorios, la construcción de una imagen negativa del colectivo en cuestión sigue vigente y no hace más que consolidarse a través de la repetición y la continuidad. El discurso puntual que es políticamente correcto o, aparentemente, hace concesiones a la*

imagen del «otro» sólo sirve objetivos relacionados con la propia imagen del medio de comunicación o del «nosotros» en general, la construcción de una imagen de objetividad y de tolerancia y la negación de cualquier práctica o atributo negativo como la discriminación, los estereotipos o la islamofobia[698].

4.) Otra estrategia frecuente es el silenciamiento del "otro", esto es, la eliminación, manipulación o desnaturalización del discurso del exogrupo, manteniendo así la posición discursiva dominante. Existen varias fórmulas para ello: elegir a los oradores y a las fuentes, empleando esta selección para restringir el acceso de determinados grupos sociales a los medios de comunicación; permitir el acceso, pero seleccionando a miembros del colectivo que carezcan de un dominio de la lengua española y de las pautas culturales y comunicativas suficientes para poder llegar a establecer una comunicación efectiva, o que no logran transmitir un mensaje ideológico bien fundamentado, con lo que se proyecta una imagen negativa del colectivo y de su capacidad para defender sus argumentos; o situar al "otro" y sus actos como objetos de libre interpretación, sin ofrecerles la opción de explicarse objetivamente.

5.) El empleo de imágenes para ilustrar noticias relacionadas con personas extranjeras también puede resultar tendenciosa cuando se asocian con temas con los que no guardan relación o con temas que inciden en aspectos estereotipados o negativos. Muestra de ello es el uso de imágenes de mujeres totalmente cubiertas para tratar cualquier tema que tenga que ver con lo árabe o lo musulmán, conceptos empleados a menudo indistintamente, aunque no guarde relación directa ni indirecta con las mujeres; o la selección de imágenes que recurran a la pobreza o a la inmigración irregular para ilustrar noticias en las que éstas no estén presentes. Todo ello influye en gran medida en la manera en que se recibe y se interpreta la noticia en cuestión, a la vez que contribuye a consolidar los estereotipos instalados en el imaginario colectivo.

6.) Por último, el empleo del estilo directo o indirecto puede llegar a ser, dependiendo del modo en que se haga, muy controvertido. Aunque generalmente se asocie el estilo directo a la objetividad, neutralidad e independencia del medio, sin embargo, también se puede recurrir al mismo para transmitir una valoración negativa de un colectivo determinado, de tal manera que al ser emitida por personas del público, no se le pueda atribuir tal valoración al medio en el que se transmite. Así: *Aparentemente,*

698 El-Madkouri, M. y Taibi, M. (2006): "Estrategias discursivas en la representación del Otro árabe…" Op. Cit. P. 132.

el periódico se limita a reflejar la opinión y el sentimiento del «pueblo». Sin embargo, visto que no todas las voces se dejan escuchar/leer (y menos las del «otro») y que cada producción textual/discursiva tiene sus objetivos, no se requiere mucha inferencia para entender que el recurso a la voz ajena por un lado consolida una imagen negativa de los grupos dominados sin asumir la autoría de las declaraciones; y por otro, se da la imagen de un medio de comunicación democrático y cercano a los ciudadanos[699].

1.4. PROPUESTAS DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL TRATAMIENTO MEDIÁTICO DE LA INMIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD CULTURAL

El tratamiento que realizan los medios de comunicación sobre la inmigración y sus numerosas implicaciones no solamente es analizado en el marco de la investigación académica. También existen importantes e ilustrativos trabajos realizados por organizaciones sociales, ONG y asociaciones de prensa. Entre estos numerosos y diversos estudios, informes, guías, etc., merece una atención especial, por su grado de pluralidad y consenso, por su trascendencia y por su nivel institucional, el documento *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación: tratamiento mediático de la inmigración*[700], dirigido y coordinado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia. La Guía, publicada en 2008, cuenta en su elaboración con un conjunto de colaboradores entre los que se integran representantes de diversos medios y agencias de comunicación, organizaciones sociales, ONG y asociaciones de personas inmigrantes[701]. Toma también la referencia del *Programa de Acción Comunitaria de lucha contra la discriminación (2001-2006)* [702], dirigido a todos aquellos agentes implicados que

699 El-Madkouri, M. y Taibi, M. (2006): "Estrategias discursivas en la representación del Otro árabe…" Op. Cit. P. 141.

700 Sendín Gutiérrez, José C. e Izquierdo Iranzo, Patricia (2008): *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación: tratamiento mediático de la inmigración*. Ed. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

701 La autoría de la *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación: tratamiento mediático de la inmigración* corre a cargo de José C. Sendín Gutiérrez y Patricia Izquierdo Iranzo, del *Grupo de investigación sobre comunicación sociedad y cultura* (GICOMSOC), de la Universidad Rey Juan Carlos. En cuanto al grupo de colaboradores para su elaboración, está compuesto por: Ana Rodrigo (Agencia EFE), María Pin Agencia (EUROPA PRESS), Julio García (Agencias SERVIMEDIA), Abigail Campos (Agencia FAX PRESS), Cruz Morcillo (ABC), David Gracia (Expansión), Luis Izquierdo (La Vanguardia), Eva Revenga (COPE), Jordi Ferrerons (CUATRO), Minerva Oso (RNE), Nicolás Castellano (SER), Patricia Villarruel (El Universo de Ecuador y Revista "Raíz"), Félix Damián Roman (In Lume), Soraya Constante (Semanario Latino), Angel Sabat Diario (Sí se puede), Africa Martínez (Pueblo Nuevo), Gabriela Puerto Revista (Lazo Latino), Itziar Marañón Revista (Toumai).

702 Consejo de la Unión Europea (2000): *Decisión* 2000/750/CE *del Consejo de 27 de noviembre de 2000 por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 303/23, de 2 de diciembre de 2000. Para la consecución de los objetivos, se plantean tres acciones transnacionales:

pudieran ayudar a desarrollar políticas y normativa adecuada y eficiente para eliminar la discriminación. El Programa plantea tres objetivos prioritarios: mejorar el entendimiento de materias relacionadas con la discriminación; desarrollar la capacidad de abordar de forma efectiva la discriminación; y promover los valores que subyacen a la lucha contra la discriminación. La Guía, como queda expuesto en el primer bloque de la misma, dentro del apartado dedicado a los retos de los profesionales de los medios de comunicación, se crea con el objetivo de ser *un instrumento de ayuda consensuado con los profesionales de los medios, tanto generalistas, como dirigidos al colectivo de inmigrantes, con el fin de ofrecer pautas de comprensión y tratamiento de este fenómeno de la inmigración, tan reciente en nuestro país como normal a lo largo de la historia de España, sobre todo en el último siglo*[703].

La base de este compromiso está en el reconocimiento de la responsabilidad social que tienen los profesionales de la comunicación dada la capacidad que atesoran los contenidos mediáticos y su puesta en escena para influir en las audiencias[704]. En este sentido, se afirma que el desarrollo de la actividad periodística ha evolucionado en gran medida en los últimos años, pasando de una perspectiva única, centrada en resaltar lo negativo y lo pintoresco de la inmigración y en reproducir los estereotipos creados por el endogrupo, a un enfoque cada vez más plural en el que se contempla una mayor diversidad de puntos de vista. No obstante, también han sido denunciados, por otra parte, ciertos procesos y rutinas profesionales influidos por un contexto social eurocéntrico que hacen que se reproduzcan velada, tácita o incluso inconscientemente, sutiles mecanismos de racismo discursivo[705].

La Guía incluye un estado de la cuestión, un análisis de buenas y malas prácticas y una serie de recomendaciones. Para ello no parte de cero. Recoge los frutos de la experiencia de amplios y diversos trabajos previos llevados a cabo por diferentes asociaciones profesionales periodísticas, así como instituciones públicas especializadas en la cobertura

---

Análisis de los factores relacionados con la discriminación (recopilación de estadísticas, estudios, evaluación de la eficacia de las políticas y difusión de los resultados).
Cooperación transnacional entre los agentes específicos y creación de redes europeas de ONG;
Sensibilización sobre la dimensión europea de la lucha contra la discriminación.

703 Sendín Gutiérrez, José C. e Izquierdo Iranzo, Patricia (2008): *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación*… Op. Cit. P. 10.

704 Particularmente se han ocupado de estudiar el fenómeno teorías contrastadas como la de la fijación de la agenda (agenda-setting) o la de la creación de marcos interpretativos o encuadres noticiosos (framing).

705 Van Dijk, Teun A. (1997): *Racismo y análisis crítico de los medios*… Op. Cit.

y reproducción de la inmigración en los medios de comunicación[706]. Entre todos estos trabajos, españoles y europeos, acerca del correcto tratamiento mediático de la inmigración, resultan de especial importancia: *Manual de estilo sobre minorías étnicas,* elaborado por el Colegio de Periodistas de Cataluña[707]; *Recomendaciones del Consejo del Audiovisual de Cataluña sobre el Tratamiento Informativo de la inmigración*[708]; *Recomendaciones para*

706 En este sentido, son especialmente reseñables los Consejos Audiovisuales de Cataluña (CAC), Navarra (COAN) y Andalucía (CAA); así como asociaciones profesionales de periodistas, como la Federación de Asociaciones de la Prensa de España (FAPE), y la Federación Andaluza de Asociaciones de la Prensa (FAAP). Para un conocimiento más profundo de las propuestas más relevantes sobre, también resulta muy ilustrativo el documento: *Inmigración y Medios de Comunicación. Manual recopilatorio de buenas prácticas periodísticas*, elaborado por la Coordinadora de ONG de Euskadi de apoyo a inmigrantes. Sus materiales también han servido de gran ayuda para la elaboración de este apartado. Puede consultarse en el sitio Web: http://www.mugak.eu/gunea/obsmedios/buenpract/

707 Colegio de Periodistas de Cataluña (2002): "Manual de estilo sobre minorías étnicas". En: *Quaderns del CAC*. Número 12. Enero-Abril de 2002. Pp. 68-70. Disponible en: www.audiovisualcat.net El *Manual de estilo sobre minorías étnicas* se basa en siete principios fundamentales:
No hay que incluir el grupo étnico, el color de la piel, el país de origen, la religión o la cultura si no es estrictamente necesario para la comprensión global de la noticia.
Es necesario evitar las generalidades, los maniqueísmos y la simplificación de las informaciones. Los residentes extranjeros no comunitarios son tan poco homogéneos como los autóctonos.
No deben potenciarse las informaciones negativas ni las sensacionalistas. Hay que evitar crear inútilmente conflictos y dramatizarlos. Hay que potenciar la búsqueda de noticias positivas.
Ecuanimidad en las fuentes de información. Es necesario contrastar las versiones institucionales. Hay que potenciar las propias de las minorías étnicas y tener especial cuidado en las informaciones referidas a los países de origen. La publicación de las rectificaciones como elementos que inciden en la calidad del medio informativo.
Responsabilidad de los profesionales. La importancia de la ubicación física de la información. "El efecto dominó". Utilización del material gráfico.
Militancia periodística: hacia una multi-interculturidad enriquecedora para todos. La potenciación de las informaciones en positivo.
El uso del género gramatical masculino para referirse a grupos mixtos, invisibiliza a las mujeres y sus aportaciones en los diferentes ámbitos de vida, simplificando y, en muchos casos, deformando la realidad.

708 Consejo Audiovisual de Cataluña (2002): "Recomendaciones del Consejo del Audiovisual de Cataluña sobre el Tratamiento Informativo de la Inmigración". En: *Quaderns del CAC*. Número 12. Enero-Abril de 2002. Pp: 63-67. A disposición en www.audiovisualcat.net Las recomendaciones del Consejo Audiovisual de Cataluña se clasifican en cuatro áreas: recomendaciones dirigidas a las autoridades; recomendaciones dirigidas a las empresas audiovisuales; recomendaciones dirigidas a los profesionales de la información audiovisual; y recomendaciones de carácter general. He aquí las más relevantes:
Recomendaciones dirigidas a las autoridades.
Asumir con todas sus consecuencias -en tanto fuerzas de seguridad, prevención, asistencia o servicios- y plena conciencia su condición de fuente informativa en la materia.
Proporcionar informaciones precisas, contrastadas y contextualizadas.
Evitar la simplificación, la dramatización o la presunción condenatoria al ofrecer las informaciones a los medios.
Abordar la inmigración como tema y no como problema, sin regir las circunstancias problemáticas, pero asumiendo la normalidad de la circulación internacional de las personas, dada su condición de primera pieza en la cadena informativa.
Coordinar los servicios de información y comunicación de las diversas administraciones.
Recomendaciones dirigidas a las empresas audiovisuales.
Colaborar, ya sean públicas o privadas, en la tarea pública de integración de los inmigrantes, divulgando informaciones sobre la migración y su contexto, así como contribuir al clima de diálogo social.
Evitar el recurso a fuentes parciales o poco contrastadas. Deben fomentar la autorregulación en materia de inmigración, así como crear órganos de control de calidad de la información.
Fomentar la adopción de códigos específicos para tratar las migraciones.

evitar la invisibilización de las mujeres inmigrantes y su victimización en las informaciones, del Centro de Estudios y Documentación sobre Inmigración, Racismo y Xenofobia (MUGAK) de SOS Racismo[709]; *Manual para los periodistas sobre la protección de la infan-*

Apoyar la formación, especialización y actualización de los profesionales que traten este tema.
Invertir en recursos para diversificar fuentes informativas, así como ofrecer tiempo a los profesionales para elaborar convenientemente estas informaciones.
Evitar los despliegues desproporcionados, así como la espectacularización artificial, pues favorece el tópico y la simplificación.
Prescindir de elementos anecdóticos, rutinarios o superfluos y favorecer la reflexión experta.
Incorporar a inmigrantes a las plantillas, siempre preservando idoneidad, mérito y oportunidad.
Recomendaciones dirigidas a los profesionales de la información audiovisual.
Contar con los inmigrantes como fuente informativa. El principio de contrastación, relativización y diversificación de las fuentes también se aplica a las oficiales.
Evitar primeros planos de heridos o muertos atendiendo a la universalidad de los derechos a la intimidad y la privacidad. No es aceptable el tratamiento exótico.
Evitar el lenguaje con prejuicios genéricos: ilegal, indocumentado o sin papeles.
Evitar las atribuciones tópicas que implican valoración. En especial, no relacionar opción religiosa con fundamentalismo.
Cuidar especialmente los titulares y los reclamos de noticias.
Evitar la asociación de un colectivo con una actividad ilegal, sin renunciar a las denominaciones colectivas.
Favorecer una visión más amplia, compleja y plural de las sociedades no Occidentales, para evitar el etnocentrismo.
Reducir la emisión de imágenes de archivo para ilustrar noticias que no corresponden.
Evitar el anonimato de los inmigrantes que aparecen en la información, a no ser que ellos lo soliciten expresamente.
Marcar y atribuir las citas textuales de carácter racista, facilitando el contexto.
Evitar el paternalismo.
Recomendaciones de carácter general.
Evitar la asociación entre inmigración y violencia, conflicto, marginalidad, desorden o delincuencia.
Evitar el tratamiento utilitarista de la inmigración, por baja natalidad o para cubrir puestos de trabajo.
Celebrar periódicamente reuniones entre los colectivos de inmigrantes, las autoridades y los medios y sus profesionales para evaluar conjuntamente los discursos informativos dominantes.

709 Pérez Wolfram, Clara (2005): "Las inmigrantes en la prensa: víctimas sin proyecto migratorio". En revista: *MUGAK*. Nº 24. Centro de Estudios y Documentación sobre Inmigración, Racismo y Xenofobia (MUGAK) de SOS Racismo. Disponible en: http://revista.mugak.eu/articulos/ Tras un completo estado de la cuestión, se proponen en este artículo una serie de recomendaciones para evitar la invisibilización de las mujeres inmigrantes y su victimización en las informaciones:
Desagregar por sexo todas las cifras y datos sobre inmigración, desde cifras globales hasta datos sobre grupos específicos de personas.
Evitar la indicación del estado matrimonial o de pareja de la mujer, siempre que dicha indicación carezca de valor informativo.
Recoger la opinión de mujeres inmigrantes para opinar sobre los acontecimientos relacionados con la inmigración, especialmente cuando les afectan directamente.
Dar autoridad a las asociaciones de mujeres inmigrantes, recogiendo su voz.
Preguntar a las mujeres por su proyecto migratorio: las razones por las que decidieron emigrar, las expectativas que tenían, y la situación en la que se encuentran.
Abrir el debate social sobre la situación de las mujeres inmigrantes en el ámbito laboral, sobre la precariedad que soportan, sobre los problemas específicos para conseguir la regulación trabajando en el mercado sumergido, sus demandas laborales, la falta de servicios, etc., sin que tenga que surgir un conflicto para ello.
Evitar la comparación o contraposición de las mujeres inmigrantes con las mujeres de la población receptora.
Evitar la estereotipificación prejuiciosa de las inmigrantes como mujeres sumisas de culturas atrasadas.
Evitar resaltar los discursos autodiscriminatorios o exculpatorios de la sociedad receptora.
En las informaciones sobre desarticulación de redes y mafias de prostitución, informar sobre el destino

cia en los medios de comunicación, de la Unió de Periodistes Valencians[710]; *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An overview of research and examples of good practice in the EU Member States*, del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia(EUMC)[711]; Seminario Euromediterráneo *Racism, Xenophobia and the Media. Towards respect and understanding of all religions and cultures. Euro-Partnership* (2006)[712].

---

de las mujeres "liberadas", sobre las consecuencias de una posible expulsión, procurando recoger su testimonio.

710 El *Manual para los periodistas sobre la protección de la infancia en los medios de comunicación*, elaborado por la Unió de Periodistes Valencians, realiza una serie de orientaciones para el tratamiento informativo de menores que pueden aplicarse al caso concreto de menores de origen inmigrante. Para mayor información, puede consultarse: http://www.unioperiodistes.org

La ley 1/96 (Ley de protección del menor) establece que el interés del menor, tanto español como extranjero, prevalece en todos los casos.

Se considera intromisión ilegítima cualquier imagen o información que pueda perjudicar su reputación, su honor o su intimidad, aunque lo haya consentido él mismo o su representante legal.

Nunca se pueden captar imágenes de menores imputados en un caso judicial, ni difundir imágenes o datos que puedan permitir la identificación de los mismos, ni dentro ni fuera de la sala.

Tampoco se pueden obtener imágenes que puedan identificarles cuando comparecen como víctimas o testigos de un juicio, aunque los padres o tutores lo hayan autorizado. Sólo se podrán grabar o fotografiar de manera que sea imposible reconocerles.

La Fiscalía de menores señala que no se tendrían que captar imágenes de menores en el momento de cometer delitos o infracciones, porque son contrarias al interés de los niños.

En el tratamiento informativo de menores las preguntas sólo se pueden hacer a los niños en presencia de sus padres, representantes legales, tutores o profesores del colegio. Además, con niños enfermos se tiene que valorar el tratamiento de la noticia, sin perjudicar su intimidad, autoestima, etc.

Al entrevistar e informar sobre un menor, han de prevalecer antes de nada sus derechos a la intimidad y confidencialidad; y a ser protegidos frente al perjuicio y a las represalias reales o potenciales.

Los intereses de los niños han de prevalecer sobre cualquier otra consideración, incluso cuando se trata de denunciar cuestiones de injusticia que afectan a la infancia, o de promover sus derechos.

No se puede, en ningún caso, herir la sensibilidad de los niños. Conviene evitar preguntas, opiniones o comentarios que les juzguen, les humillen, deterioren su autoestima, reaviven su dolor o sean insensibles a sus creencias o valores culturales.

711 Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) (2002): *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An overview of research and examples of good practice in the EU Member States 1995-2000*. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER) Edited by Jessika ter Wal. Viena. El estudio analiza el modo en que se está tratando la inmigración y la diversidad cultural en los medios de diferentes países europeos (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido). Por otra parte, realiza diversas recomendaciones. En primer lugar, en el campo de la investigación y de los observatorios, sugiere que se debería poner mayor énfasis en los aspectos relativos a la producción de la información (acceso y participación de los inmigrantes, formación de comunicadores, códigos profesionales, etc.); y en la recepción de los mensajes. En lo referido a los profesionales de los medios de comunicación, las recomendaciones se centran en el empleo de las fuentes y del lenguaje en la información política, para lo que propone tener ofrecer la palabra a actores con posiciones diversas y mantener un mayor control sobre el lenguaje empleado por los políticos y las fuentes oficiales, criticando claramente los prejuicios que pudiera contener; la búsqueda de la diversidad de fuentes, pasando de "hablar sobre inmigración" a hablar "con los inmigrantes"; y la promoción de programas e iniciativas de periodismo de investigación que ofrezcan un mayor conocimiento del origen, el contexto vital y la historia de las personas inmigrantes. Por último, se realizan recomendaciones para promover la diversidad, entre las que se encuentran la de apoyar la formación orientada a los inmigrantes, para que se incorporen a los medios de comunicación, mediante becas y acuerdos de colaboración; así como a los autóctonos, para que se sensibilicen con el tema y sean conscientes de su responsabilidad. En este sentido, también se propone favorecer el intercambio de información, la cooperación y la autorregulación en los medios de comunicación. Disponible en: http://fra.europa.eu/fraWebsite/

712 En cuanto al seminario euromediterráneo *Racism, Xenophobia and the Media. Towards respect and*

Tomando como referencia todos estos trabajos previos, la *Guía Práctica para los Profesionales de los Medios de Comunicación. Tratamiento de la Inmigración*[713] incluye unas recomendaciones propias que están orientadas hacia tres áreas primordiales: el colectivo de profesionales de los medios; las empresas de comunicación; y los centros de formación de profesionales de la comunicación y las instituciones públicas. Las recomendaciones propuestas son las siguientes:

1) Recomendaciones para los profesionales de los medios de comunicación:

- Tener en consideración los códigos profesionales específicos en materia de tratamiento de la inmigración y las minorías.
- Contrastar las informaciones, diversificar las fuentes e incluir las procedentes de los propios inmigrantes.
- Evitar la generalización y simplificación de la inmigración, poniendo especial cuidado en el empleo de términos que pueden ser degradantes o que generen una falsa alarma, como por ejemplo: ilegales, sin papeles, avalancha, oleada, etc.

---

understanding of all religions and cultures. Euro-Partnership (2006), recoge las aportaciones de los miembros del acuerdo Euromediterráneo (25 de la Unión Europea y 10 socios más del Mediterráneo: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Turquía, más Libia con estatus de observador desde 1999). Establece recomendaciones por áreas, entre las cuales destacan:
Recomendaciones dirigidas a las empresas mediáticas.
Normalizar la autorregulación y fundamentarla en códigos claros y fáciles de emplear.
Hacer la autorregulación más visible al público. Además, mejorar la coordinación a nivel europeo entre organismos de autorregulación.
Promover un foro de propietarios y gestores de empresas mediáticas para dialogar sobre racismo, xenofobia y su impacto a través del trabajo informativo de los medios.
Adoptar una "Carta de la Diversidad", declaración con compromisos concretos por parte de los medios (con apoyo político) y celebrar un "Día de la Diversidad".
Promover la coproducción internacional para mejorar la comprensión intercultural.
Ofrecer mayor acceso a los expertos del Sur en los medios del Norte, con secciones específicas.
Recomendaciones dirigidas a las instituciones de formación de profesionales de los medios, así como a instituciones profesionales.
Identificar lagunas en la formación acerca de cuestiones relacionadas con el racismo y el tratamiento de la diversidad en el trabajo diario. Las iniciativas de formación deben extenderse desde los directores de los medios, a los periodistas, profesores de periodismo, así como instituciones de autorregulación.
Recomendaciones dirigidas a la sociedad civil y grupos minoritarios.
Establecer relaciones maduras con los medios, designando a personas concretas que sepan emplear el lenguaje mediático y trasladar las preocupaciones de los grupos representados.
Recomendaciones dirigidas a instituciones internacionales y europeas.
Financiar un libro blanco para medios, en el que se recojan las regulaciones y buenas prácticas en materia de diversidad en los medios; así como financiar otra publicación sobre principios básicos del periodismo.
Las conclusiones del Seminario Euromediterráneo se encuentran disponibles en:
http://fra.europa.eu/fra/material/pub/general/euromed__conference__report__220506__en.pdf o en:
http://www.euromedalex.org/sites/default/files/euromed_en.pdf

713 Sendín Gutiérrez, José C. e Izquierdo Iranzo, Patricia (2008): *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación: tratamiento mediático de la inmigración*. Ed. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Op. Cit.

- Evitar la relación entre inmigración y delincuencia o marginalidad y promover la información en positivo, que muestre a los inmigrantes en contextos diarios de integración. En especial, en los programas de entretenimiento (tertulias, magacines, concursos).
- Respetar la intimidad y la imagen de las personas que aparecen en la información, evitando los primeros planos dramáticos (inmigrantes exhaustos o fallecidos). Cuidar especialmente la imagen de los menores.

2) Recomendaciones a las empresas mediáticas:

- Adoptar los códigos deontológicos existentes en materia de tratamiento de la inmigración y las minorías. En su caso, promover códigos internos propios.
- Aplicar la autorregulación sobre el fenómeno migratorio.
- Favorecer la especialización de los y las profesionales, así como la formación permanente en materia de inmigración y tratamiento de las minorías.
- Innovar especialmente en formatos audiovisuales, con el fin de que respondan a una sociedad que busca el diálogo intercultural y que, por tanto, reflejen otros puntos de vista de la realidad.
- Promover la responsabilidad social de los operadores con fines integradores, para evitar la manipulación de cualquier tipo y responder al reto de promover la construcción de una sociedad multicultural y tolerante.

3) Recomendaciones a los centros de formación de profesionales de la comunicación y a las instituciones públicas:

- Identificar lagunas en la formación acerca de cuestiones relacionadas con el racismo y el tratamiento de la diversidad en el trabajo diario. Las iniciativas de formación deben extenderse desde los directores de los medios, a los periodistas, profesores de periodismo, así como instituciones de autorregulación.
- Convertir la formación sobre diversidad en un elemento estándar del currículo, incluyendo aprendizajes sobre diversidad cultural y étnica, así como las religiones.
- Producir manuales, paquetes de formación, glosarios y otras herramientas de autoformación para trabajadores de los medios.

- Establecer claramente el papel y posición de los organismos reguladores (consejos del audiovisual, observatorios de tratamiento mediático) de acuerdo a la ley, e introducir mecanismos, no de sanción pero sí de llamada de atención pública (publicación de infracciones), con el fin de que sean atendidos por las empresas y los profesionales.
- Identificar las causas del racismo y los prejuicios a través del sistema educativo, con el fin de introducir en el currículo el aprendizaje de la diversidad cultural y étnica y la convivencia multicultural.

2. ANÁLISIS EDITORIAL DE LOS MEDIOS ELEGIDOS PARA LA INVESTIGACIÓN

A lo largo de los años 60 y 70, la investigación académica sobre comunicación y la práctica periodística siguieron la referencia de la corriente objetivista, cuyo rasgo caracterizador era la distinción clara entre la información y la opinión. Proponía una deontología periodística pivotada en hechos incorruptibles por un lado y opiniones particulares y libres por otro, esto es, un tratamiento de la información regido por el distanciamiento, buscando la representación de la realidad de manera objetiva[714].

Al término de los años 70, fueron tomando fuerza perspectivas diferentes a la objetivista. Tuchman cuestionó esta corriente y afirmó que la percepción de la realidad es un proceso en el que intervienen múltiples factores que la mediatizan y la condicionan[715]. Para explicar su teoría, empleó una metáfora que consistía en identificar la noticia con una ventana abierta a la realidad. Por medio de esta ventana, sabemos qué es lo que ocurre ahí fuera y cuál es el mundo que nos rodea. Ahora bien, dependiendo de condicionantes tales como lo grande o pequeña que sea la ventana o lo mucho o poco que nos asomemos a ella podremos obtener una visión más o menos completa de la realidad. Es el momento en el que la figura del periodista como decodificador, traductor, o mediador entre la información y la audiencia comienza a subrayarse tanto en la investigación académica como en los propios medios de comunicación.

714 Canel Crespo, María J. (1999): "El País, ABC y El Mundo: Tres manchetas, tres enfoques de las noticias". En: *Zer: Revista de Estudios de Comunicación*. Nº 6. Pp. 97-117. La autora nos ofrece en este artículo una interesante síntesis de los estudios académicos sobre análisis de contenido desde los años 60 y un análisis de los encuadres o enfoques que caracterizan a los tres diarios de información general más representativos en nuestro país: El País, ABC y El Mundo.

715 Tuchman, Gaye (1978): *Making News*. The Free Press. Nueva York.

En los años 80 y 90 hubo diversas y enérgicas críticas a la corriente objetivista que cuestionaron la idea de una verdadera objetividad en la práctica periodística. Diversos autores comenzaron a considerar que por mucho que se pretenda elaborar la noticia como mera representación de la realidad, toda noticia implica, de manera directa o indirecta, una perspectiva, una interpretación. Glasser concibió la objetividad como un artificio, una herramienta persuasiva de la que el periodista se vale para aparentar imparcialidad ante el público[716]. Es lo que Entman denominó una técnica de camuflaje a través de la cual se logran reproducir mensajes sesgados y partidistas[717].

Ya en los años 90, se produjo un acuerdo generalizado dentro del medio académico que investigaba la práctica periodística. Se comenzó a asumir que los periodistas toman un enfoque o encuadre, es decir, que ejercen interpretación, a la hora de representar la realidad. Así, este enfoque o encuadre, también llamado *frame*, es incorporado a la noticia de manera más o menos directa y más o menos sutil, quiera o no el periodista. Tankard[718] definió el enfoque ya en 1991 como *la idea central organizadora del contenido de las noticias que aporta un contexto mediante un proceso de selección, énfasis, exclusión y elaboración*. Entman propuso otra definición, centrándose en la idea de que los encuadres aportan perspectivas acerca del tema tratado a través de las cuales interpretamos la información, esto es, encuadrar supone *seleccionar algunos aspectos de la realidad percibida, haciéndolos más sobresalientes en el texto comunicativo, de tal manera que consigan promover una definición del problema particular, una interpretación causal, una evaluación moral y/o una recomendación de tratamiento para el asunto descrito*[719]. De este modo, para Entman los encuadres noticiosos son un instrumento que emplean quienes ostentan el poder cuando transmiten informaciones a los demás, influyendo así en su modo de pensar e incitando a la audiencia a orientarse hacia un sentido u otro.

Ya en 2001, Tankard presenta una teoría más desarrollada y explica la teoría del enfoque, encuadre o framing mediante tres imágenes[720]. Por un lado, los encuadres son

716 Glasser, T. L. (1984): "Objectivity precludes responsibility". En: *The Quill*. Febrero. Pp. 120-135.
717 Entman, Robert (1989): *Democracy Without Citizens, Media and the Decay of American Politics*. Oxford University Press. Oxford.
718 Tankard, James, Hendrickson, Laura, Silberman, Jackie; Bliss, Kris y Ghanem, Salma (1991): *Media Frames: Approaches to conceptualization and Measurement*. Ponencia presentada en Communication Theory and Methodology Division. AEMC Convention. Boston.
719 Entman R. (1993): "Framing: Toward aclarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication*. 43 (3). Pp. 51-58.
720 Tankard, James (2001): *The empirical approach to the study of media framing*. Pp. 95-106. En Reese, S. D. Gandy, O. H. y Grant, A. E. (Eds.): *Framing public life. Perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

como los marcos de una fotografía o pintura, ya que excluyen determinado material para centrar la atención en el objeto representado, en cuya configuración lleva implícita una selección de lo que se reproduce; un énfasis, es decir, cómo y con cuánta precisión se reproduce; y una exclusión de lo que no se reproduce. Del mismo modo, son como el marco de la pintura, que fija un tono que influye en la visualización de lo representado, de igual forma que los encuadres noticiosos aportan un contexto del que partir a la hora de interpretar la información. Por último, los encuadres son como el marco de una ventana de un edificio, es decir, constituyen la idea organizadora central para elaborar la información periodística.

La localización y la sistematización de los encuadres noticiosos ha sido desde las primeras investigaciones sobre la materia uno de los objetivos prioritarios de los investigadores de la comunicación y la práctica periodística. Cuando Semetko y Valkenburg analizaron los encuadres de noticias en prensa y televisión con motivo de las reuniones de jefes de Estado europeos en Ámsterdam en 1997[721], percibieron el predominio de cinco marcos de noticias: 1) Atribución de responsabilidad. Es decir, la responsabilidad e hipotética solución al problema se le atribuye a un gobierno, institución o individuo. 2) Conflicto. Ya sea entre instituciones, grupos o individuos. 3) Interés humano. Que se emplea para aportar dramatismo o emoción a la información. 4) Consecuencias económicas. Cuando el asunto se presenta haciendo hincapié en los efectos económicos que habrá que afrontar y, por último, 5) Moralidad. Constituida por principios religiosos o morales[722].

Sobre la referencia de la escala de marcos noticiosos elaborada por Semetko y Valkenburg, Muñiz e Igartua realizan en 2004 un análisis de contenido acerca de los enfoques de las noticias sobre inmigración en los medios españoles de prensa y televisión[723]. Los autores perciben en ambos medios una preponderancia del encuadre noticioso de atribución de responsabilidad. Por detrás de éste, observan la importancia

721 Semetko, H. y Valkenburg, P. (2000): "Framing European Politics: a content analysis of press and television news". En: *Journal of Communication*. Nº 50 (2). Pp. 93-109.

722 Semetko y Valkenburg ya apuntaron en su estudio que las diferencias más representativas no se encontraban tanto entre prensa y televisión, sino, más bien entre medios de línea editorial sensacionalista y medios con una línea editorial más seria. De este modo, mientras los periódicos y programas de televisión más serios empleaban los marcos de la responsabilidad y el conflicto en la presentación de sus noticias, los medios más sensacionalistas hacían un uso predominante del interés humano como marco. En: Semetko, H. y Valkenburg, P. (2000): "Framing European Politics: a content analysis of press and television news". En: *Journal of Communication*. Nº 50 (2). Op. Cit. Pp. 93-109.

723 Muñiz, C. e Igartua, J. J. (2004): "Encuadres noticiosos e inmigración. Un análisis de contenido de la prensa y televisión españolas". En: *ZER: Revista de Estudios de Comunicación*. Nº 16. Pp. 87-104.

del enfoque de interés humano y en tercer lugar el de conflicto. Asimismo, el análisis revela una diferencia significativa entre el medio televisivo y la prensa en el empleo del encuadre de interés humano, mucho más predominante en las informaciones de televisión[724]. Los autores, valorando además del enfoque otros factores significativos como los productores de las informaciones, las fuentes o la agenda de noticias, concluyen que la prensa realiza mayoritariamente un tratamiento más riguroso y profundo de la realidad que la televisión, hecho que se constata al observar que cuenta con mayor variedad de productores de la información y más amplitud de géneros, así como que ofrece más información y más precisa a la audiencia, incluye diversos temas y organiza las noticias dentro de diferentes secciones.

La investigación sobre encuadres de noticias en comunicación también se ha ocupado de estudiar ampliamente las causas que los motivan. Goffman concibió el framing como una necesidad que el profesional de la comunicación ha de asumir para conectar con la audiencia, para que ésta comprenda lo que le está diciendo[725]. El enfoque se entendería así como una contextualización que orienta al receptor sobre la información que se le está proporcionando. Los enfoques, en su mayor parte ocultos y sólo perceptibles tras un profundo análisis, no suelen ser ni siquiera acciones conscientes e intencionadas. El periodista proyecta su forma de ver las cosas de forma más bien inconsciente e inevitable cuando trata de localizar y explicar la noticia[726].

Gran parte de las investigaciones sobre encuadres noticiosos, sobre todo hasta los años 90, asumió que éstos estaban causados por factores individuales relacionados con las propias creencias. Es decir, el enfoque que el periodista imprime a una noticia estaría influenciado por cuestiones como su educación, edad, sexo y, sobre todo, posición ideológica[727]. A partir de los años 90 y especialmente en los últimos años, las investigaciones han añadido a las causas individuales otro tipo de causas, que se derivan de la

724 En otro estudio publicado en 2006, Muñiz, Igartua y Otero toman la Teoría del Framing para elaborar un análisis de contenido acerca de la representación visual de la inmigración por medio de las fotografías reproducidas en los diarios españoles de ámbito nacional más representativos. Entre sus principales conclusiones, sostienen que la cobertura que se hace a cada agente vinculado a la inmigración difiere en función de la línea editorial del diario, así como de si se trata de un modelo de prensa serio y de prestigio o de prensa sensacionalista. En: Muñiz, C. Igartua, J. J. y Otero, J. A. (2006): "Imágenes de la inmigración a través de la fotografía de prensa. Un análisis de contenido". En: *Comunicación y Sociedad*. Vol. XIX. Nº 1. Pp. 103-128.

725 Goffman, E. (1974): *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Northeastern University Press. Boston.

726 Hackett, R. A. (1984): "Decline of a Paradigm? Bias and Objectivity in news media studies". En: *Critical Studies in Mass Communication*. Nº. 1 (3). Pp. 229-259.

727 Ibídem.

complejidad del proceso de producción de la información. Entienden que las causas individuales son únicamente una parte de los factores que influyen en la mediación informativa. Un ejemplo de esta tendencia es la investigación de Shoemaker y Reese[728] que explican el proceso con un ejemplo. Para ellos, los medios influyen en la información a través de diferentes niveles que equivaldrían a las capas de una cebolla. De este modo, los encuadres noticiosos estarían condicionados por factores diversos como las circunstancias particulares del periodista, esto es, su nivel educativo, edad, sexo, convicciones religiosas, ideas políticas, etc.; las características de las propias fuentes, ya sean humanas, documentales, independientes, gubernamentales; el funcionamiento del medio, es decir, cuestiones como sus criterios de noticiabilidad, el personal, la organización de sus secciones, vinculación con las agencias, procedimientos de trabajo; la titularidad del medio; y otros factores externos como los poderes fácticos, la competencia o el público. Las investigaciones más actuales toman en consideración estos factores y tratan de poner en conexión las causas individuales con este otro tipo de causas más corporativas[729].

La sucesión de enfoques va configurando lo que se denomina política de opinión o línea editorial. Los medios suelen tener reparos a que se les identifique con una determinada línea editorial. Sin embargo, como ya apuntó Schlesinger, eso es lo que están haciendo los diarios en el momento en que determinan la cantidad de columnistas, el tamaño y el emplazamiento de las páginas de opinión o el asunto de los editoriales[730]. Pasemos a continuación a un análisis más pormenorizado de los medios de prensa elegidos para este estudio, El Mundo y El País, los dos periódicos nacionales de información general más representativos en nuestro país.

2.1. ANÁLISIS EDITORIAL DE EL PAÍS

El País es un diario liberal, europeísta y moderno. Autodenominado desde su origen como *Diario independiente de la mañana*, hasta el 21 de octubre de 2007, momento en el que cambió su lema por *El periódico global en español*'[731]. Fundado por José

728 Shoemaker, Pamela y Reese, Stephen (1991): *Mediating the Message. Theories of Influences on Mass Media Content*. Longman. New York.
729 Canel, María José y Piqué, Antoni M. (1997): *Journalists for emerging democracies. The case of Spain*. En Weaver, David (Ed.): *The Global Journalist*. Hampton Press. New Jersey.
730 Schlesinger, Philip (1978): *Putting Reality Together*. Biddles Ltc. Londres.
731 Redacción (Madrid). *EL PAÍS será el periódico global en español*. 9 de octubre de 2007. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/PAIS/sera/periodico/global/espanol/elpepusoc/20071009elpepisoc_4/Tes

Ortega Spottorno, hijo del célebre filósofo José Ortega y Gasset, su primer número apareció el 4 de mayo de 1976. Sin embargo, la idea de fundar un diario como El País, estuvo en la mente de Spottorno desde comienzos de los años 70. A éste se le unieron los periodistas Carlos Mendo y Darío Valcárcel, constituyendo la sociedad Promotora de Informaciones S. A. (PRISA), en enero de 1972[732]. Pero la luz verde del Gobierno a la inscripción del grupo PRISA en el Registro de Empresas Periodísticas tardó varios años y no se produjo hasta el 17 de septiembre de 1975[733]. Desde el primer momento, el diario se mostró contrario a la ultraderecha y al reaccionarismo, así como receloso de Alianza Popular, al que asociaba con un discurso neofranquista y autoritario. También fue desde sus inicios muy crítico con UCD, al que le reconoció el proceso de reformas democráticas emprendido por Adolfo Suárez, pero con el que se mostró muy crítico en los años de la desintegración del partido. El periódico, sin embargo, mostró una sintonía cada vez mayor con el PSOE, al que apoyaba en sus ideas de cambio. Esta sintonía se ha ido manteniendo hasta la actualidad a lo largo de los años, estando el PSOE en la oposición o en el Gobierno, lo cual le ha valido no pocas críticas por parte del sector más afín a posiciones de centro-derecha.

No ajeno a las divisiones del PSOE, El País es favorable en principio a dicho partido, aunque coyunturalmente crítico, a un punto que llegó a disgustar a Rodríguez

732 PRISA se fundó con un capital inicial de tan solo medio millón de pesetas. Sobre la historia de prensa y los grupos de comunicación en general en España durante el periodo que va de 1975 hasta 1995, véase: Barrera, Carlos (1995): *Sin mordaza. Veinte años de prensa en democracia*. Temas de hoy. Madrid.

733 El propio Manuel Fraga, principal responsable de la Ley de Prensa de 1966, figuraba entre el heterogéneo accionariado de los primeros años del grupo PRISA. En 1975 entraron como accionistas el empresario Jesús de Polanco, procedente del ámbito editorial, y Juan Luis Cebrián, nombrado director de El País el 16 de noviembre de 1975. José Ortega y Manuel Fraga animaron a Jesús de Polanco a entrar en la operación periodística de crear un periódico de gran altura ilustrada. Éste prestó su apoyo al grupo, poniendo incluso en riesgo su patrimonio personal durante los años previos a la salida al público del periódico, en los que las complicaciones con la licencia pusieron en peligro el proyecto, y trató de abrir el diario al público en general. Polanco gozó desde el principio de la confianza de José Ortega y se fue convirtiendo en el hombre fuerte del grupo. La paulatina orientación del periódico hacia demarcaciones de izquierdas rompía con la idea inicial de convergencia de posiciones políticas heterogéneas, lo que provocó a comienzos de 1978 el descontento de los accionistas más conservadores. Personalidades como Manuel Fraga, Serrano Suñer, Chueca Goitia, Pérez Escolar, García de Vinuesa, que poseían alrededor del 25% de las acciones. Con el apoyo de Miguel Ortega Spottorno, hermano del presidente, José Ortega Spottorno, y Darío Valcárcel, otro de los fundadores de El País, trataron de cambiar la línea del periódico y frenar el progresivo crecimiento de Polanco dentro del accionariado, argumentando que la intención inicial desde la fundación del grupo había sido que el capital estuviese repartido heterogéneamente para evitar el riesgo de participaciones preponderantes en la empresa. Estas acciones fueron muy criticadas por el grupo mayoritario, que llegó a acusarles de deslealtad y de querer apoderarse del periódico. Al final, el sector crítico tuvo que ceder a la vista de su posición minoritaria, el gran incremento de las ventas del periódico en sus primeros años y los enormes beneficios económicos que iba obteniendo. Así, en 1983 los accionistas más críticos vendieron sus participaciones, asentándose aún más el liderazgo de Polanco en el grupo.

Zapatero, que impulsó por ello la creación del diario Público (hasta fechas recientes, muy favorable a su gestión). El País es un periódico con perfil innovador, bien estructurado, de gran orden interno, con visible formalidad en el tratamiento de la información y con un periodismo serio y riguroso[734]. Cuenta con una gran cantidad de espacio en el que trata gran variedad de temas, algunos de ellos con amplia profundidad. Además de prestar atención a la información nacional, concede también una gran importancia a las noticias de carácter internacional, muestra de la inspiración europeísta que le acompaña desde su fundación. Prueba de ello es su enorme red de corresponsales y enviados especiales en el extranjero. Cuenta también con una amplia cobertura de ámbito estatal y con una plantilla de redactores muy numerosa, lo que se traduce en un buen análisis e investigación de las noticias y en la elaboración de exclusivas.

El País tiene su sede social en Madrid, donde se encuentran la redacción, las oficinas centrales y uno de sus núcleos de impresión. Cuenta con una estructura similar en Barcelona, donde se produce la edición catalana del periódico. Posee más redacciones en Bilbao, Sevilla, Valencia y Galicia. Dispone de núcleos propios de impresión en Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia y emplea otras plantas impresoras en otras localizaciones de España: Lugo, Las Palmas, Burgos, Palma de Mallorca y del extranjero: Alemania, Bélgica, Italia, México y Argentina.

El grupo de comunicación PRISA constituye el primer grupo de medios de comunicación no sólo en España, sino en los mercados de habla española y portuguesa. Tiene presencia en más de 22 países y sus marcas globales, entre las que destacan no sólo El País, sino también otras como 40 Principales, Cadena SER, Santillana o Alfaguara, llegan a más de 50 millones de personas. Con una facturación en 2009 de 3.208,58 millones de euros y un EBITDA de 623,75 millones, cuenta con casi 15.000 empleados distribuidos entre Europa y América[735] y se distribuye en cuatro grandes áreas: Edición-Educación-Formación, Prensa, Radio y Audiovisual. A ellas se agrega transversalmente una unidad Digital. En el ideario del grupo, se hace referencia a esta asunción como *un compromiso con la sociedad, presente desde los orígenes de la compañía, que se articula mediante el desarrollo de proyectos de promoción de la educación, la cultura y las artes, que responden a las inquietudes y necesidades de los entornos donde opera*[736].

734 Berrocal, Salomé y Rodríguez-Maribona, Carlos (1998): *Análisis básico de los medios de comunicación*. Editorial Universitas S. A. Madrid.

735 A fecha de diciembre de 2010, según los propios datos de PRISA en su página Web. Para una mayor información, véase: http://www.prisa.com

736 En palabras de la propia empresa corporativa. Véase: http://www.prisa.com/quienes-somos/

En los últimos meses se ha producido una profunda reestructuración del grupo PRISA que modifica la organización del Consejo de Administración otorgando un protagonismo hasta ahora insólito a los promotores del fondo de inversión de riesgo, con capital norteamericano, Liberty. Los cambios, han sido descritos por el presidente del grupo, Ignacio Polanco, como avales para *dirigir a PRISA hacia la internacionalización, pluralidad y globalidad que los mercados requieren*[737], pero todavía es pronto para aventurar cuáles serán los rumbos del histórico diario español con la entrada de capital extranjero. En cualquier caso, en la actualidad El País incluye poca opinión, es un diario más informativo que opinativo, y ésta se encuentra distinguida de la información, tanto espacial como tipográficamente. El País se presenta en formato tabloide a cinco columnas y con uso del color tanto en la portada como en prácticamente todo el interior. En la portada, se integra también una cabecera situada en la parte superior. Ésta incluye el lema fijo: *El Periódico Global en Español*, que hasta 2007 fue *Diario Independiente de la Mañana*. Además, se incluye la fecha, el año, el número y el precio. El diario abre con Internacional, que ocupa las primeras nueve páginas, muestra de su vocación europeísta y global. El contenido más frecuente de la sección son las noticias que suceden en países extranjeros y las informaciones relativas a organizaciones internacionales; continúa con España, donde incluye principalmente noticias políticas, informaciones del Gobierno, de los partidos políticos, del Parlamento y de las Comunidades Autónomas a lo largo de las diez páginas siguientes; después Economía, con cuestiones referidas al ámbito económico nacional e internacional; Opinión; Vida y Artes, dentro del cual se encuentran: Sociedad; Cultura; Tendencias; Gente; Obituarios; El Tiempo; Deportes; Pantallas, que incluye cuestiones relativas al panorama cibernético y audiovisual; Programación y la Contraportada. Entre sus heterogéneos columnistas y colaboradores cuenta con personalidades como: Javier Marías, Juan José Millás, Mario Vargas Llosa, Soledad Gallego-Díaz, Maruja Torres, Elvira Lindo, Miguel Ángel Aguilar, Antonio Elorza, Jorge Castañeda, Enrique Vila-Matas, David Trueba, Alvaro Pombo, Manuel Vicent, Manuel Rivas, Javier Pradera, Josep Ramoneda, Ramón Lobo, Lluís Bassets, José Yoldi, Alicia Rivera, Gorka Lejarcegui, así como también las ilustraciones de Forges y Peridis.

737 Redacción (Madrid). *PRISA tendrá un nuevo consejo con mayoría de independientes y gran peso internacional*. 25 de noviembre de 2010. En: Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/economia/PRISA/tendra/nuevo/consejo/mayoria/independientes/gran/peso/internacional/elpepueco/20101125elpepueco_11/Tes

La agenda editorial de El País es temporal. Normalmente integra en el editorial la noticia del día. Al igual que El Mundo, suele fundamentar sus posturas con cuatro recursos principales[738]: 1) el empleo de las declaraciones de dirigentes políticos nacionales y extranjeros, 2) la comparación de la situación del país con el extranjero, principalmente en el ámbito político, 3) la opinión pública, esto es, la interpretación del sentir general de la sociedad y 4) la ley. Son comunes los editoriales con argumentos y razonamientos jurídicos acerca de la Constitución o de alguna Ley en particular.

Sin embargo, difiere de El Mundo en el empleo de estos y otros recursos editorialistas. El País tiene un perfil analítico con redacción discursiva y lógica: ha sucedido tal cosa y como consecuencia tenemos esta otra. En este sentido, lo más usual en sus editoriales son las enumeraciones analíticas; las conclusiones realizadas a partir de una previa presentación contextualizada de las posturas diferenciadas; así como las hipótesis de futuro que parten de un enfoque de análisis: si se hiciera esto, sucedería tal cosa; si se hiciera lo contrario, lo más previsible es que sucediera esta otra. Generalmente aporta al hecho en sí una información de contexto, esto es, sitúa al lector analizando también los antecedentes y los condicionantes que afectan al asunto que se está tratando y explicando a la vez sus posibles implicaciones. A la hora de manifestar sus posturas, asume un tono más bien impersonal, para ello se vale de expresiones sugerentes como: "cabe decir que", "hay que reconocer que", "se podría tener en consideración que", "habría que valorar que"; el empleo de adverbios desvinculantes: "curiosamente", "sorprendentemente", "previsiblemente"; expresiones que se sitúan en el límite entre información y opinión: "como era de suponer", "cabe esperar", "es el momento de", "detrás de esto, subyace"; también expresiones claramente neutrales: "normalidad democrática", "acuerdo fundamental", "consenso básico", "talante democrático", "moderación y diálogo", "respeto a la voluntad de los electores". Este estilo de redacción de los editoriales es acorde con el criterio antes mencionado de ser un periódico más de información que de opinión.

Sin embargo, al igual que en El Mundo, El País, siendo el más afín a la corriente objetivista, sí manifiesta valoraciones de manera sutil en la selección y la exclusión de las informaciones y el los titulares que escoge para las noticias. Como ya señaló Graber, el titular siempre es el efecto de una selección[739]. Por un lado, resume y adelanta lo que

738 Canel, M. J. (1999): El País, ABC y El Mundo… Op. Cit.
739 Graber, Doris. A. (1989): "Context and Meaning. What's It All About?" En: *American Behavioral Scientist*. Nº 33(2) November. Pp. 144-152.

ha sucedido; pero por otro, al hacer esto, también asume un enfoque que constituye la denominada "story-line" o "línea de la historia". A partir de ahí, partiendo de la base de que todos los titulares aportan directa o indirectamente un matiz, el titular puede ser más informativo, si se restringe a los datos de la información; o más valorativo, en el caso de que contenga connotaciones que desborden la información e impliquen un juicio sobre el asunto que se está tratando.

En conjunto, El País emplea una técnica argumentativa de análisis que le confiere una imagen de moderación, progresismo, modernidad, tolerancia, talante democrático e intelectualismo. Sin embargo, con mucha sutileza, también deja un espacio para ciertos encuadres de las noticias, que se manifiestan en la inclusión y la exclusión de matices en las informaciones, los temas o los personajes, más que en las propias páginas destinadas a opinión.

2.2. ANÁLISIS EDITORIAL DE EL MUNDO

El Mundo ve la luz por primera vez el 23 de octubre de 1989. Con un capital inicial de 500 millones de pesetas, que poco después se amplió a 1.500, un grupo promotor de periodistas y empresarios encabezados por Pedro J. Ramírez lograron poner en marcha el proyecto de crear un diario inconformista, crítico con el poder, de estilo enérgico y con predominio del periodismo de investigación. Es decir, un periódico con un estilo muy similar al que había tenido Diario 16 hasta que Pedro J. Ramírez fue destituido como director[740]. La nueva sociedad constituida[741] para la difusión del diario El Mundo fue Unidad Editorial, que estaba compuesta por un conjunto de personalidades del ámbito periodístico y empresarial bastante heterogéneo.

Ya en el primer número, Pedro J. Ramírez publicaba como director del diario un editorial que suponía toda una declaración de intenciones de lo que iba a ser el perió-

740 El cese de Pedro J. Ramírez de Diario 16 estuvo motivado principalmente por sus desavenencias con el editor del grupo, Juan Tomás de Salas, sobre del modelo de diario a seguir y la agresividad de las críticas del diario al Gobierno, especialmente en cuestiones como los GAL y la corrupción.

741 Dentro del heterogéneo conjunto de accionistas iniciales figuraban el empresario Francisco Gayá, que llegó a poseer el 15% de las acciones, de manera excepcional, ya que la sociedad había impuesto un límite del 10% a los socios que quisieran entrar en ella; el diario inglés The Guardian, con alrededor de un 5%; algunos profesionales del periodismo, que quisieron contribuir con pequeñas participaciones, como Manuel Martín Ferrand, Luis Ángel de la Viuda, Antonio Herrero o José María García. Aparte del límite del 10%, la sociedad estableció la obligación de que el accionariado contribuyera con el 25% de su inversión a costear acciones liberadas que pasarían a manos de los propios profesionales del diario, como aval de su independencia.

dico. En sus líneas afirmaba la independencia del diario, su carácter crítico, y su labor investigadora como un ejercicio de responsabilidad ante sus lectores y ante el conjunto de la ciudadanía: *Este periódico no será nunca de nadie, sino de sus lectores. EL MUNDO no servirá jamás otro interés sino el del público, porque el verdadero titular de la libertad de expresión no somos los periodistas -menos aún los "amos" de los periódicos- sino el conjunto de la ciudadanía (…) Toda noticia de cuya veracidad y relevancia estemos convencidos será publicada, le incomode a quien le incomode. Toda investigación periodística, alentada por el derecho a saber de los lectores, será culminada, le pese a quien le pese*. Como muestra de lo que iba a ser después el periódico, Pedro J. Ramírez insiste ampliamente en esta idea y en la de plantear a los lectores como poseedores del diario y desarrolla una serie de argumentos con los que apoya su afirmación: la claridad de las normas de participación del accionariado, en el que el grupo promotor era el titular del primer paquete de acciones, orientadas a avalar la independencia del diario; los reglamentos de la Sociedad y el Estatuto de la Redacción; y el compromiso asumir una actitud receptiva ante la opinión del público, con la intención de fomentar la participación social como primera impulsora de la propia democracia: *Creemos que la democracia española precisa de un profundo impulso regeneracionista que restituya a los ciudadanos el ejercicio práctico de la soberanía popular, secuestrada por las camarillas dirigentes de los grandes partidos y por los grupos de presión económica. Para ello abogaremos indesmayablemente por la aplicación de medidas concretas que sirvan para llenar de contenido los derechos de participación política*.

La aceptación que el diario tuvo en la audiencia fue rapidísima y muy extensa. A los 100 días de su primera publicación ya tenía unas ventas de 100.000 ejemplares diarios. El estilo adoptado, así como el carisma de la propia figura de su director y la cercanía temporal de sus controversias en Diario 16 fueron a su vez factores importantes para ello. También fue clave el hecho de que el periódico lograra arrastrar a lectores de otros diarios de diversas tendencias y al público juvenil universitario, atraído por su estilo claro, directo y contundente; por la cercanía con algunas de las posiciones planteadas, especialmente sus críticas al sistema y su tono antimilitarista y antiimperialista; y sobre todo, por la fuerte apuesta por el periodismo de investigación. En 1992 vendía ya unos 200.000 ejemplares, cifra que fue aumentando en los años siguientes, llegando a superar los 300.000 en 1995, lo que supuso en tan solo cinco años un crecimiento fulgurante sin precedentes en nuestro país. El Mundo ha sabido mantener su representatividad a lo largo de los años y continúa siendo en la actualidad, junto con El País, uno de los dos periódicos nacionales de información general con más audiencia en España.

El Mundo es un diario crítico, agresivo e inconformista que emplea y promueve el periodismo de investigación[742]. Da mucho espacio e importancia a la opinión, que cuenta con diversos editoriales, columnas y tribunas. Aglutina un amplio número de columnistas de posiciones ideológicas muy diversas. Aparte de esto, lo opinativo se manifiesta profusamente también en lo informativo, donde son frecuentes titulares valorativos que condicionan la información. Formalmente es un periódico atractivo a la vista, ameno y de lectura sencilla. Hace uso de título, subtítulo y breves entradillas que resumen la noticia. Emplea también gran cantidad de recursos gráficos de calidad, lo cual ha contribuido en gran medida a que El Mundo haya sido premiado en diversos certámenes de alcance internacional por su diseño de calidad y creativo.

La plantilla de redactores con la que cuenta es más reducida que la de El País. Su sede y su redacción central están en Madrid. Sin embargo, tiene también redacciones regionales en Barcelona, Baleares, C. Valenciana, Castilla y León, País Vasco, Andalucía y Galicia. Cuenta con cuatro núcleos propios de impresión en Madrid, Barcelona, Benavente y Bilbao y emplea otras tres plantas de impresión españolas en Córdoba, Tenerife y Palma de Mallorca, así como una en el extranjero, en Charleroi (Bélgica) para llegar a los quioscos a primera hora de la mañana.

Unidad Editorial S. A., el grupo de comunicación en el que, como ha quedado indicado, se integra El Mundo, se convierte en 2007 en una de las empresas de comunicación más importante del sector con la fusión de los grupos Unedisa y Recoletos. En la actualidad está controlado en su mayoría por el grupo de comunicación italiano RCS MediaGroup, que posee el 96% de sus acciones. Cuenta con medios impresos y audiovisuales. Dentro de los medios impresos destacan, además de El Mundo, el diario Marca, líder entre los diarios deportivos y superando incluso a los diarios de información generalista de nuestro país; el diario Expansión, líder de los diarios económicos; el diario deportivo andaluz Estadio Deportivo; y otros diarios de menor difusión como el Diario Médico, la Revista EME y la Gaceta Universitaria. También cuenta con revistas y semanarios como los suplementos del diario El Mundo Metropoli, Magazine y El Cultural, las revistas de servicios Telva y Yo Dona y otras revistas como Actualidad Económica, ARTE y La Aventura de la Historia. Dentro de los medios audiovisuales, en radio destacan la cadena deportiva Radio Marca, vinculada al diario Marca, y esRadio, de la que es dueña en un 45%, junto con Libertad Digital, que lo es en un 55%.

742 Berrocal, Salomé y Rodríguez-Maribona, Carlos (1998): *Análisis básico de los medios de comunicación*. Editorial Universitas S. A. Madrid. Op. Cit.

En televisión cuenta con las cadenas Veo7, Marca TV, el canal de pago AXN y 13TV, cedida al grupo COPE. Por otra parte, también posee las editoriales La Esfera de los Libros y Siete Leguas.

El diario de Unidad Editorial es, como se menciona anteriormente, un diario de opinión explícita[743]. Se presenta en formato tabloide con portada a cinco columnas y a color. La cabecera se sitúa en la parte superior de la portada. Los datos que incorpora son fecha, año, número, precio y también un aforismo que se renueva diariamente y que suele guardar relación con la noticia más importante del día. El empleo del color se hace tanto en la portada como en prácticamente todo el interior del diario. Abre el periódico con Opinión, que está muy presente en todo el diario, tanto en su sección propiamente, como de manera transversal, en las demás secciones. De hecho, es reseñable que tanto en ésta como en otras secciones del diario, aunque no sean expresamente Opinión, se incluyan columnas, editoriales y viñetas valorativas. Le siguen: España, sección que suele ocupar un amplio espacio; Otras Voces, sección donde se integran otros contenidos de opinión y las cartas al director; Mundo; Ciencia; Economía; Deportes; Cultura; Servicios; Comunicación y la Contraportada. Sus columnas y tribunas están firmadas por personalidades de diversas posiciones ideológicas, entre las que destacan: el propio Pedro J. Ramírez, Luis María Ansón, Raúl del Pozo, Antonio Gala, Federico Jiménez Losantos, Eduardo Mendicutti, Arcadi Espada, Fernández Sánchez Dragó, Casimiro García-Abadillo, Victoria Prego, José Luis Martín Prieto, Carmen Rigalt, Isabel San Sebastián, Justino Sinova, Santiago González, Alejandro Gándara, David Gistau. También las ilustraciones de Gallego y Rey y Ricardo.

Su agenda editorial de temas es temporal, esto es, se refleja generalmente la noticia más importante del día. Sin embargo, también suelen tener un lugar privilegiado las noticias revelación, en coherencia con el periodismo de investigación que el diario practica. Los recursos más empleados para defender la postura editorial son los que ya se mencionaron para El País: declaraciones de políticos; comparación de la situación política nacional con el extranjero; la opinión pública; y la propia ley. Sin embargo, como también quedó apuntado entonces, difiere de aquél en la forma de emplear estos recursos[744]. El Mundo hace uso abundante del editorial, muestra de la importancia que concede a lo opinativo. Se pronuncia frecuentemente en primera persona: "como ya dijimos", "coincidimos con el gobierno en", "responde a lo que también nosotros pen-

743 Canel, M. J. (1999): El País, ABC y El Mundo… Op. Cit.
744 Canel, M. J. (1999): El País, ABC y El Mundo… Op. Cit.

samos", "también nos sentimos distantes", "tampoco ocultamos nuestras diferencias", "nuestro diario aplaude las medidas de". Es tajante y asertivo en sus valoraciones y profundamente connotativo en sus etiquetas, empleando expresiones como: "felipista", "polanquista", "leyenda negra", "defenestrado", "guerra sucia". Emplea un estilo no muy técnico, más bien llano, comprensible para un público generalista y que incluye expresiones llamativas e ilustrativas, en ocasiones pródigamente afectadas.

Es conocido su apego preferencial al PP. Además de contar con una amplia sección de opinión, El Mundo transmite opiniones e imprime un enfoque determinado a sus noticias, al igual que El País aunque en mayor medida y con más intensidad, mediante la inclusión o exclusión de informaciones y también, con bastante frecuencia, a través de la elección de titulares valorativos que condicionan la información. Opta, en suma, por una fuerte preponderancia de la opinión e interpretación, con un estilo más directo y explícito que el de El País y adopta así una postura que expresa con mayor o menor sutileza. De este modo, El Mundo connota rotundidad, agresividad y denuncia[745].

3. ANÁLISIS CUALITATIVO DE PRENSA

3.1. ANÁLISIS CUALITATIVO DE PRENSA: RECEPCIÓN DE LA INMIGRACIÓN

El presente análisis del tratamiento de la prensa en relación a la inmigración y diversidad cultural se centra en cuatro puntos esenciales: la recepción de los inmigrantes; el trabajo; la educación; y el derecho a la diversidad cultural y a la cultura. Estos a su vez abarcarán otras cuestiones más concretas. La principal apreciación que se extrae del análisis es que en los últimos años estamos pasando de un tratamiento caracterizado por la reproducción del discurso reactivo ante la inmigración a un enfoque más ambivalente en el que junto a la reproducción de este enfoque reactivo, que, a pesar de las críticas recibidas, especialmente desde el ámbito académico, así como desde el propiamente mediático, aún tiene una significativa presencia de forma más o menos sutil, también se perciben manifestaciones que reproducen un discurso más bien proactivo con respecto al fenómeno inmigratorio y sus implicaciones.

745 Canel, M. J. (1999): El País, ABC y El Mundo… Op. Cit.

El tratamiento realizado por la prensa acerca de la recepción de los inmigrantes tiene una serie de características de las cuales, haciendo un paralelismo con Zapata-Barrero, encontramos algunas que podrían asociarse a la reproducción del discurso reactivo y otras a la reproducción del discurso proactivo[746]. Emplearemos también esta referencia a la hora de analizar los demás puntos.

3.1.1. ANÁLISIS DEL DISCURSO REACTIVO

Comenzando por la reproducción del discurso reactivo ante la inmigración, se aprecia que la gran mayoría de las noticias acerca de la llegada de inmigrantes a España se refieren a entradas irregulares. Apenas se da cuenta de las entradas que se realizan conforme a la normativa vigente y se así proyecta una imagen de la inmigración asociada a la marginalidad y a la ilegalidad. A menudo se vincula la inmigración irregular con la delincuencia, hablando de inmigrantes detenidos, del papel de las mafias, de las instrucciones que éstas les proporcionan, mientras se presta una menor atención a la responsabilidad de los países de origen y destino en los procesos migratorios.

Es frecuente el **empleo de términos alarmantes** como "avalancha", "invasión", "oleadas", "desbordamientos", "llegadas masivas", "insostenible", "incontrolada", para referirse a la inmigración. El uso continuo o exagerado de estas palabras produce el efecto de sobredimensionar el fenómeno, traslada a la sociedad una idea de amenaza y crea una sensación de peligro e inseguridad que repercute negativamente en el fenómeno inmigratorio. Encontramos diversas muestras de esto tanto en El Mundo como en El País. El Mundo titula el 16 de septiembre de 2008 la noticia de la Agencia EFE[747]

746 Zapata-Barrero plantea un enfoque en el que analiza el marco discursivo político en España con respecto a la inmigración a partir de dos categorías: el discurso re-activo y el discurso pro-activo. El discurso re-activo reacciona contra el proceso de cambio histórico hacia la multiculturalidad protagonizado por la inmigración, buscando restablecer el pasado monocultural; percibe la llegada de inmigrantes como algo negativo; y asume un marco de referencia poblacional en el que se da prioridad a la población ciudadana frente a los no ciudadanos. El discurso pro-activo asume el proceso de cambio histórico hacia la multiculturalidad, tratando de contribuir a que éste se realice de manera normalizada y exitosa; percibe la llegada de inmigrantes como una oportunidad y un reto que hay que afrontar; y toma un marco de referencia en el que se tienen en cuenta los intereses de toda la población, al margen de que sea población ciudadana o no. Véase: Zapata-Barrero, Ricard (2008): *La política del discurso sobre la inmigración en España*. En: Zapata-Barrero, Ricard, González, Elisabet y Sánchez Montijano, Elena: *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. Pp. 117-157.

747 La Agencia EFE, fundada en 1939, es la más importante agencia de noticias en español y la cuarta del mundo, por detrás de Thomson Reuters (Canadá y Reino Unido), Associated Press (Estados Unidos) y Agence France-Presse (Francia). Empresarialmente, es una sociedad anónima cuyo principal accionista es el Estado de España. Cuenta con una estructura de más de 3.000 periodistas y profesionales repartidos por todo el mundo. Ofrece información en español, portugués, inglés, árabe, catalán y gallego y tiene

sobre la llegada de una embarcación con 63 personas inmigrantes a Tenerife y de otras dos embarcaciones con 37 y 14 respectivamente a Almería como *Una nueva oleada de inmigrantes llega a las costas de Tenerife y Almería*[748]. Ya en el cuerpo de la noticia, se refiere a los inmigrantes en situación irregular como *los sin papeles*. El 5 de octubre de 2009, El País titula: *Oleada de pateras en la costa mediterránea*[749]. El término "oleada" se repite varias veces en el desarrollo del artículo y "patera" hasta en siete ocasiones, mientras que "embarcaciones" sólo dos.

Titulares como estos no son casos aislados. En ambos diarios, encontramos frecuentemente: *El buen tiempo reactiva la llegada masiva de inmigrantes a las Islas Canarias*[750], *Llega a la costa de Torrevieja la primera oleada estival de pateras*[751], *Avalancha de inmigrantes llegados a Alicante, Andalucía y Murcia en 24 horas*[752], *Un 'supercayuco' con 230 inmigrantes bate todos los récords de llegadas a las costas*[753], *Lampedusa, desbordada por la llegada masiva de inmigrantes ilegales*[754]. En este último artículo, se dice además que ***la arribada de esta primera oleada de pateras*** *al litoral de Alicante procedente de la costa del norte de África ha desempolvado la polémica sobre la falta de vigilancia marítima* ***para frenar este trasiego de inmigrantes***. Cabe preguntarse si realmente es preciso calificar la llegada de inmigrantes en situación irregular como un "trasiego".

---

una especial presencia en América Latina, donde ofrece más del 40% de la información internacional de agencias que se publica.

748 Agencia EFE (Santa Cruz de Tenerife y Almería). *Una nueva oleada de inmigrantes llega a las costas de Tenerife y Almería*. 16 de septiembre de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/16/espana/1221567378.html

749 Biot, Rosa / Agencias (Alicante). *Oleada de pateras en la costa mediterránea*. 5 de octubre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/Oleada/pateras/costa/mediterranea/elpepuesp/20091005elpepunac_5/Tes

750 Agencias (Las Palmas). *El buen tiempo reactiva la llegada masiva de inmigrantes a las Islas Canarias*. 19 de junio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/18/espana/1213770611.html

751 Navarro, Santiago (Alicante). *Llega a la costa de Torrevieja la primera oleada estival de pateras*. 30 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Llega/costa/Torrevieja/primera/oleada/estival/pateras/elpepiespval/20080730elpval_8/Tes

752 El artículo, integrado en la sección de Sociedad, aparece ilustrado con la fotografía de varios agentes policiales transportando el cuerpo de un inmigrante encontrado en Alicante. Agencia EFE (Madrid). *Avalancha de inmigrantes llegados a Alicante, Andalucía y Murcia en 24 horas*. 12 de agosto de 2010. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2010/08/12/espana/1281618938.html

753 Barrio, Ana del (Madrid). *Un 'supercayuco' con 230 inmigrantes bate todos los récords de llegadas a las costas*. 29 de octubre de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/30/espana/1222739414.html

754 Agencias (Roma). *Lampedusa, desbordada por la llegada masiva de inmigrantes ilegales*. 28 de diciembre de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Lampedusa/desbordada/llegada/masiva/inmigrantes/ilegales/elpepuint/20081228elpepuint_8/Tes

El 22 de junio de 2008, El Mundo titula en portada: *Primera avalancha masiva en la frontera con Marruecos desde 2006*[755]. Ya en el cuerpo de la noticia, califica los intentos de entrada como "asaltos" y relata los hechos con la siguiente intensidad: *La* ***avalancha*** *de entre 60 y 70 subsaharianos que han intentado entrar por la fuerza esta madrugada en Melilla por el puesto fronterizo de Beni-Enzar,* ***arrollando tanto a la policía marroquí como a la Policía Nacional y la Guardia Civil****, es la primera desde el año 2006. En esta ocasión, los inmigrantes no han intentado entrar en España saltando la valla fronteriza como ocurrió durante el verano y el otoño de 2005, sino que* ***han entrado a la carrera y arrollando todo lo que han encontrado a su paso****. La presión migratoria, a través del perímetro fronterizo que separa Marruecos de las ciudades autónomas españolas de Ceuta y Melilla, no es un fenómeno desconocido para España*[756]. Es reseñable el hincapié que se hace en la violencia y la agresividad con que se producen los intentos de cruzar la frontera, que más parecen propias de incursiones bárbaras que de personas inmigrantes en busca de una oportunidad en Europa.

En relación a los mismos hechos, El País publica el 24 junio de 2008 la noticia: *Interior refuerza Ceuta y Melilla tras las oleadas de inmigrantes*[757], y continúa: *Las dos oleadas de inmigrantes registradas el domingo sobre el paso fronterizo de Beni Enzar, en Melilla, han obligado al Ministerio del Interior a reforzar los puestos fronterizos tanto de esta ciudad autónoma como de Ceuta. Las* ***avalanchas*** *se produjeron el domingo: primero, a las 4.30 de la madrugada, unos 70 inmigrantes* ***entraron en tromba*** *aprovechando el poco personal que había en el paso*[758]. Expresiones como "avalanchas" o "entraron en tromba" resultan de una vehemencia cuanto menos exagerada.

En la sección multimedia de El Mundo del 1 de julio de 2008 encontramos el titular: *Oleada de inmigrantes a las costas españolas*[759], a propósito de la llegada de un grupo de inmigrantes a la costa de Gran Canaria. En la misma sección, el 2 de septiembre de 2008 podemos ver el titular: *Nueva avalancha de inmigrantes*[760] acompañado de

755 Agencia EFE (Madrid). *Primera avalancha masiva en la frontera con Marruecos desde 2006.* 22 de junio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/22/espana/1214117742.html
756 Ibídem.
757 Redacción (Madrid). *Interior refuerza Ceuta y Melilla tras las oleadas de inmigrantes*. 24 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Interior/refuerza/Ceuta/Melilla/oleadas/inmigrantes/elpepiesp/20080624elpepinac_9/Tes
758 Ibídem.
759 Redacción (Madrid). *Oleada de inmigrantes a las costas españolas*. 1 de julio de 2008. Elmundo.es, sección multimedia: http://www.elmundo.es/albumes/2008/07/01/oleada_inmigrantes/index.html
760 Redacción (Madrid). *Nueva avalancha de inmigrantes*. 2 de septiembre de 2008. Elmundo.es, sección multimedia: http://www.elmundo.es/albumes/2008/09/02/inmigracion_tenerife/index.html

una fotografía en la que ve explícitamente exhaustos a algunos de los 62 inmigrantes llegados esa madrugada a la playa tinerfeña del Duque.

También es destacable la demasiado frecuente **asociación entre la inmigración y la delincuencia**. Jurídicamente, la persona inmigrante que se encuentre en situación irregular comete una infracción administrativa, sin embargo, expresiones como "ilegales", "sin papeles", "clandestinos", "furtivos" proyectan una imagen más bien cercana a la ilegalidad y la delincuencia que a la infracción. Sobre todo cuando estas expresiones se sustantivan y, haciendo uso de desafortunadas metonimias, sustituyendo el todo por una parte, se emplean no como una característica más del individuo, sino como su rasgo distintivo y caracterizador: "los ilegales", "los sin papeles", "los clandestinos". Esta representación criminalizadora de los inmigrantes está presente hasta cierto punto tanto en El País y en El Mundo, aunque en mayor medida en este último.

El Mundo publica en enero de 2008 una noticia en la que se describe el proceder de las mafias estimulando y canalizando la inmigración irregular en el aeropuerto de Barajas: *Una 'hoja de ruta' detalla a los ilegales cómo evitar controles en Barajas*[761]. Ya en el cuerpo, se indica que: *El aeropuerto de Madrid-Barajas se ha convertido en la puerta de Europa para los cientos de inmigrantes irregulares que quieren entrar en el territorio de la UE. Una vez que pasan la frontera española, son sin papeles, pero llegan a ella con al menos un papel, el que les entregan las mafias en su país de origen para sortear los obstáculos de la T-4 de Barajas*[762]. Es sabido el papel oportunista que juegan las mafias con respecto a la inmigración, aprovechándose de la desesperación de las personas inmigrantes para sacar partido económico a cambio de una supuesta ayuda a la entrada irregular que muchas veces no es más que puro engaño. Sin embargo, en lugar de aclarar que los inmigrantes son utilizados por las mafias, aquí se deja entrever una especie de connivencia entre ambos. Parece como si inmigrantes irregulares y mafias fuesen miembros de un mismo conjunto, cuando la realidad es que éstos se aprovechan de la situación aquéllos: *un reportaje emitido ayer por los informativos de Telemadrid detalla cómo, a modo de mapa del tesoro, los futuros inmigrantes reciben una hoja de ruta con instrucciones detalladas de los pasos que tienen que seguir para pisar suelo español sin ser interceptados por la Policía*[763]. Cabe destacar además la sensación de ligereza y facilidad con que supuestamente se rea-

761 Redacción (Madrid). *Una 'hoja de ruta' detalla a los ilegales c*ómo evitar controles en Barajas. 15 de enero de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/15/espana/1200397026.html
762 Ibídem.
763 Ibídem.

lizan estos tránsitos irregulares: *y* más fácil será si el aspirante a hacerlo no tiene ni tan siquiera que cumplir con los requisitos que se les pide a aquéllos que dicen venir como turistas -un *billete de vuelta, un hotel ya reservado, una cantidad de dinero para su manutención, etc.-*[764]. Obsérvense las expresiones "y más fácil será" y "no tiene ni tan siquiera". Da la impresión de que entrar irregularmente en España por la vía del aeropuerto es tarea especialmente sencilla, como si hubiera más manga ancha que en otros lugares, especialmente después de leer que: *su periplo, en ocasiones, hace escala en el aeropuerto holandés de Schiphol (Ámsterdam). Allí, la policía holandesa los intercepta y les prohíbe la entrada en el territorio de su país. Pero las autoridades del aeródromo de la capital neerlandesa no los mandan de nuevo a su lugar de origen, sino que les suelen dar a elegir algún otro destino de la zona Schengen al que quieran ser enviados. Los inmigrantes optan por ir a Barajas, pues saben que tienen en su mano el cuaderno de instrucciones del aeropuerto madrileño. Los policías holandeses les meten en un avión hacia la capital española y, una vez que toman tierra, el resto es seguir las marcas del mapa del tesoro*[765]. Después de ver este artículo parece como si en el aeropuerto de Barajas fuese más fácil entrar irregularmente que en otros aeropuertos europeos. Sólo así se explica que los inmigrantes con intención de realizar una entrada irregular opten mayoritariamente ser trasladados a Barajas en lugar de escoger otro destino. En conjunto, se proyecta una imagen de inmigrantes y mafias deambulando con facilidad por el aeropuerto de Barajas ante la pasividad o ineficacia de los sistemas de seguridad españoles, a los que, por otra parte, se sitúa en un nivel de competencia inferior en comparación con el resto de países de Europa.

La vinculación de los inmigrantes en situación irregular con las mafias transmite una imagen peligrosa y equívoca si no se matiza claramente la condición de aquéllos como víctimas de éstos, cosa que suele hacerse a veces, pero sigue habiendo ocasiones en las que los hechos no se presentan con toda la claridad necesaria para evitar malentendidos: *Las mafias de la inmigración abren nuevas rutas a Baleares para traer argelinos*[766], *Las mafias enseñan a los inmigrantes a nadar para que logren el sueño europeo*[767], *Las mafias de inmigrantes irregulares han ganado 2.000 millones de euros*[768]. En ocasiones, en

764 Ibídem.
765 Ibídem.
766 Barrio, Ana del (Madrid). *Las mafias de la inmigración abren nuevas rutas a Baleares para traer argelinos.* 16 de enero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/16/baleares/1200485738.html
767 Agencia EFE (Ceuta). *Las mafias enseñan a los inmigrantes a nadar para que logren el sueño europeo*. 28 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/28/espana/1214648776.html
768 Europa Press (Valencia). *Las mafias de inmigrantes irregulares han ganado 2.000 millones de euros*. 5 de mayo de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/05/espana/1241515769.

el interior de los artículos se aclara que estas mafias "trafican con seres humanos". Sin embargo, no siempre se habla con la misma claridad en los titulares.

Esta representación criminalizadora de los inmigrantes también se ve reforzada con el empleo de expresiones ya analizadas anteriormente como "clandestinos", "ilegales", "sin papeles", "redada", "inmigrantes detenidos", etc.: *Estiman que 2.900 'sin papeles' murieron en 2008 en su travesía hacia España*[769], *La Eurocámara aprueba la norma que permite retener 18 meses a los 'ilegales'*[770], *Detenidas 21 personas en Vitoria por una trama de inmigración clandestina*[771], *Interior ordenó cupos de 'sin papeles' en toda España, según los sindicatos*[772], *Un sindicato policial pide acceso directo al padrón para localizar a 'sin papeles'*[773], *El PP catalán se suma a Vic y defiende el padrón para detectar a los 'sin papeles'*[774], *El Gobierno crea una policía especial para perseguir a los delincuentes extranjeros*[775]. En el cuerpo de esta última noticia, se continúa hablando de delincuencia organizada, terrorismo y violencia de género como algo asociado a la inmigración: *Los delincuentes extranjeros tendrán tras de sí a una unidad de policía especial. Se trata de la Brigada de Expulsiones de Delincuentes Extranjeros (BEDEX), que empezará a actuar en breve para perseguir a delincuentes extranjeros ya sean integrantes de bandas de delincuencia organizada, terroristas o que cometan delitos de violencia de género*[776].

---

html

769 Sanmartín, Olga (Madrid). *Estiman que 2.900 'sin papeles' murieron en 2008 en su travesía hacia España*. 6 de marzo de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/26/espana/1238092102.html

770 Ramírez, María y Agencias (Bruselas). *La Eurocámara aprueba la norma que permite retener 18 meses a los 'ilegales'*. 18 de junio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/18/internacional/1213783999.html

771 Agencia EFE (Vitoria). *Detenidas 21 personas en Vitoria por una trama de inmigración clandestina*. 17 de febrero de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/17/paisvasco/1234877511.html

772 Agencia EFE (Madrid). *Interior ordenó cupos de 'sin papeles' en toda España, según los sindicatos*. 9 de marzo de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/09/espana/1236623073.html

773 Redacción (Barcelona). *Un sindicato policial pide acceso directo al padrón para localizar a 'sin papeles'*. 21 de enero de 2010. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/21/barcelona/1264106509.html

774 Agencia EFE (Barcelona). *El PP catalán se suma a Vic y defiende el padrón para detectar a los 'sin papeles'*. 12 de abril de 2010. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/12/barcelona/1271074703.html

775 Díez, Anabel (Madrid). *El Gobierno crea una policía especial para perseguir a los delincuentes extranjeros*. 25 de septiembre de 2009. Elpais.es: http://www.elpais.com/articulo/espana/Gobierno/crea/policia/especial/perseguir/delincuentes/extranjeros/elpepuesp/20080925elpepunac_16/Tes

776 Ibídem.

Todavía en julio de 2010 podemos leer: *Redada masiva contra la inmigración irregular en Salou*[777]. La noticia sigue: *La localidad costera de Salou (Tarragona), municipio en plena campaña turística, fue anoche escenario de una* ***intensa batida policial orientada a combatir la masiva presencia de inmigración irregular****, que suele incrementarse a medida que aumentan los turistas. Unos cuarenta agentes* ***rastrearon*** *el municipio a partir de las 20 horas en un operativo conjunto del Cuerpo Nacional de Policía, los Mossos d'Esquadra y la Policía Local.* ***La intensa batida duró más de tres horas y se saldó con la detención de una cincuentena de extranjeros indocumentados****, que fueron trasladados a las dependencias judiciales para su identificación. Las autoridades todavía no han facilitado un balance sobre cuántos detenidos se encuentran en situación irregular y a cuántos de ellos se les abrirá un expediente para que sean expulsados del país*[778]. Las expresiones "intensa batida policial", "redada masiva" no parecen las más apropiadas para tratar la inmigración irregular, que ni siquiera es un delito, sino una infracción administrativa. Resulta curioso además que en una operación policial que más adelante se califica como precisa y minuciosa ni siquiera se sepa con exactitud cuáles de los inmigrantes detenidos están realmente en una situación irregular. Existe al menos en esta noticia la sensibilidad de conceder espacio a las manifestaciones de un representante de la ONG SOS Racismo, quien denuncia que: *siempre se considera una casualidad que las redadas se intensifiquen antes de que lleguen los turistas, resulta algo parecido a una operación limpieza*. Sin embargo, también se apunta en la noticia que: *la policía contrapone que es en la temporada estival cuando Salou y otros municipios playeros de la zona sufren una auténtica avalancha de inmigración irregular, a menudo dirigidos por organizaciones delictivas perfectamente coordinadas que buscan maximizar los beneficios económicos gracias a los turistas*[779].

En el artículo *Los 'manteros' ya no huyen*[780], publicado en El País, se relata la situación de conflicto, con algunos enfrentamientos directos, entre la policía y los vendedores ambulantes en Barcelona. A pesar de que la palabra "manteros" se repite hasta seis veces a lo largo del artículo, el tratamiento de la noticia se realiza esta vez con una estimable pluralidad. Por un lado, se reproducen las declaraciones acusatorias de la po-

777 **Balsells, Ferrán (Tarragona).** *Redada masiva contra la inmigración irregular en Salou*. 9 de julio de 2010. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Redada/masiva/inmigracion/irregular/Salou/elpepuesp/20100709elpepunac_3/Tes
778 **Ibídem.**
779 **Ibídem.**
780 **García, Jesús (Barcelona).** *Los 'manteros' ya no huyen*. 7 de septiembre de 2009. Elpais.es:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/manteros/huyen/elpepiespcat/20090907elpcat_1/Tes

licía: *la relación entre manteros y policías ha cambiado. Hace dos años, nos veían y salían pitando. El año pasado también acababan huyendo, pero antes recogían sus cosas. Este año protegen la mercancía a toda costa y nos plantan cara. Han pasado al ataque*[781]. Pero en este caso también se recogen las palabras de una portavoz de la ONG SOS Racismo, Begoña Sánchez: *la situación es muy precaria ahora y los vendedores no se pueden permitir el lujo de perder la mercancía, para ellos es muy valiosa*[782], así como -y esto ya es menos frecuente entre las noticias sobre inmigración irregular- la percepción de una asociación de inmigrantes, en esta ocasión, por medio de Mawa Ndiaye, presidente de la Asociación de Residentes Senegaleses de Cataluña, quien afirma que: *la policía les ha acorralado mucho. Y cuando ven que pierden su material tres o cuatro veces, los chicos empiezan a ponerse nerviosos*[783].

La proyección mediática de los inmigrantes como seres inmersos en la ilegalidad, que se mueven al margen de la ley, que se asocian a las mafias para conseguir sus propósitos, que son objeto de detenciones, alimenta el miedo, el temor y la inseguridad ciudadana ante ellos. En este sentido, es usual entre muchos ciudadanos la asociación entre inmigración y delincuencia. Son diversas las manifestaciones de este parecer en una parte sustancial de la población. En un titular de 2007 leíamos en El País: *Vivienda, inseguridad e inmigración, los principales problemas de los madrileños*[784]. Dentro de un especial que evalúa el periodo de democracia, El Mundo publica en agosto de 2008 un artículo titulado: *Un 68% opina que hay 'demasiados inmigrantes' y que traen delincuencia*[785]. Los datos parten de una encuesta realizada por Sigma Dos para El Mundo, pero es de destacar la vehemencia presente en la narración de la noticia: "*A España que vengan con contrato". La frase, que ha popularizado el ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, sirve para expresar el sentir de buena parte de los españoles. Inmigración legal y ordenada, sí. Pero los sin papeles y los que no tengan forma de ganarse la vida, que se queden en su casa* (…) *Muchos piensan que estamos sufriendo las consecuencias del papeles para todos y, así, el 66% cree ver una relación entre el aumento de los extranjeros y*

781 Ibídem.
782 Ibídem.
783 Ibídem.
784 Agencia EFE (Madrid). *Vivienda, inseguridad e inmigración, los principales problemas de los madrileños*. 11 de octubre de 2007. Elpais.es:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Vivienda/inseguridad/inmigracion/principales/problemas/madrilenos/elpepuesp/20071011elpepunac_12/Tes
785 Sanmartín, Olga (Madrid). *Un 68% opina que hay 'demasiados inmigrantes' y que traen delincuencia*. 17 de agosto de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/08/17/espana/1218931417.html

el incremento de la inseguridad ciudadana[786]. Esto parece redundar en actitudes restrictivas con respecto a la inmigración y los inmigrantes, planteándose incluso el recorte de algunos de sus derechos más básicos: *Asimismo, aproximadamente la mitad de los consultados por Sigma Dos es partidaria de privarlos del derecho a la sanidad pública y del derecho a la escolarización de sus hijos. En otras palabras: uno de cada dos españoles culpa a los sin papeles de la masificación de las consultas y de las escuelas públicas y piensa que hay que cambiar el sistema vigente*[787]. En lo referido a inmigración y trabajo, los datos indican que la mayor parte de los españoles no asocian la presencia de inmigrantes con reducción de puestos laborales, lo cual es calificado de "sorprendente" en el artículo: *Lo sorprendente es que la población no sienta también que los inmigrantes amenazan su situación laboral: sólo un 37% de los entrevistados dice que los extranjeros les quitan puestos de trabajo, frente a una mayoría del 60% que no lo percibe así. Otra contradicción: a pesar de la inflexibilidad mostrada hacia la inmigración irregular, no convencen algunas medidas diseñadas para combatirla. El 61% está en contra la Directiva de Retorno que acaba de aprobar la UE*[788]. Resulta verdaderamente insólito que se califique de "contradicción" el rechazo a una Directiva, la del Retorno, que ha sido puesta en duda en todo momento durante su elaboración y a la que numerosas ONG, asociaciones y agentes sociales han denunciado como "Directiva de la vergüenza" por establecer medidas que atentan contra los derechos humanos, como, por ejemplo, la organización de "vuelos conjuntos" de expulsión de nacionales de terceros países.

Todavía en junio de 2009 vemos publicada en El Mundo la noticia de Europa Press[789]: *Los baleares creen que las personas inmigrantes causan inseguridad*[790]. En el cuerpo de la noticia, se afirma que *el estudio 'Preocupaciones Ciudadanas (XXV), publicado en el número 143 de Cuadernos Gadeso, refleja que en un índice sobre diez en cuanto a las causas de la inseguridad, los parados y los inmigrantes se sitúan en el 7,55 y en el 7,3, respectivamente, convirtiéndose así en las dos principales preocupaciones de los ciudadanos del archipiélago*[791]. Es interesante la asociación de los inmigrantes y los parados con la inseguridad ciudadana. Lo vulnerable como amenaza. En cuanto a la búsqueda de so-

786 Ibídem.
787 Ibídem.
788 Ibídem.
789 La agencia de noticias Europa Press, fundada en 1957, es una agencia privada que cuenta con una red de más de 500 periodistas y profesionales de la comunicación distribuidos en diversas delegaciones dentro de España y corresponsalías en los principales puntos del resto del mundo.
790 Europa Press (Palma). *Los baleares creen que las personas inmigrantes causan inseguridad*. 8 de junio de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/08/baleares/1244476972.html
791 Ibídem.

luciones, se añade que *para resolver esta situación y teniendo en cuenta que muchos ciudadanos perciben a los inmigrantes como competencia real o hipotética para la obtención de un puesto de trabajo, parte de la población plantea la limitación de la presencia de inmigrantes en Baleares como un "camino de solución"*[792].

Una limitación de base bastante frecuente en la representación mediática de las personas inmigrantes es que, por diversos motivos, esta **representación es elaborada mayoritariamente por personas autóctonas**, generalmente de un nivel sociocultural medio o alto, ya que éste es el perfil de los profesionales de los medios[793]. Todo el proceso de recopilación de datos, análisis, valoración y proyección de las noticias que afectan a los inmigrantes está realizado principalmente por personas que no son inmigrantes y que, por tanto, lo hacen desde una perspectiva autóctona, que no tiene por qué ser ni mejor ni peor, pero que no es la perspectiva de los propios inmigrantes, que al fin y al cabo, son los protagonistas de sus noticias. Esta no inclusión del punto de vista de las propias personas inmigrantes, hace que la imagen proyectada acerca de la inmigración, las personas inmigrantes y todas sus implicaciones no sea verdaderamente completa y, por tanto, se quiera o no se quiera, tampoco neutral.

En ocasiones no son sólo las ausencias u omisiones lo que impide que lleguemos a una versión completa de la realidad. Hay casos en los que la cobertura realizada a determinadas actuaciones reivindicativas por parte del colectivo inmigrante **minimiza o incluso desnaturaliza el contenido, el verdadero objeto de la reivindicación**, quedando así, por incompleto, alterado el mensaje. Bien es cierto que en los últimos años, no ha habido muchas protestas airadas y parece haber más precisión en el tratamiento mediático de estas cuestiones, pero merece la pena analizar este artículo de 2001 encontrado en El Mundo: *50 inmigrantes se encierran en la que es la quinta reclusión en Huelva*[794]. En el cuerpo del texto, se explican los acontecimientos y se hace un repaso de la sucesión de encierros:

Unos 50 inmigrantes, la mayoría marroquíes, se encerraron ayer a las 11.15 horas en las dependencias del Instituto Social de la Marina de Casa del Mar de Huelva, con lo que ya son cinco los encierros en la capital onubense, según confirmaron portavoces de los inmigrantes.

792 Ibídem.
793 Sobre estas y otras cuestiones acerca de la producción de la noticia en los medios de comunicación esto véase: Van Dijk, Teun A. (1997): *Racismo y análisis crítico de los medios*. Paidós. Barcelona. Op. Cit.
794 Agencia EFE (Huelva). *50 inmigrantes se encierran en la que es la quinta reclusión en Huelva*. 31 de mayo de 2001. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2001/05/31/sociedad/991306878.html

Con esta nueva acción, en Huelva unos 270 inmigrantes se encuentran encerrados en diferentes lugares de la ciudad en demanda de permisos de trabajo y de residencia.

El primer encierro, con unos 50 inmigrantes de nacionalidad marroquí, argelina y ecuatoriana, que habían trabajado de forma ilegal en la campaña fresera, comenzó el lunes a las 17.00 horas en la Biblioteca Pública Provincial.

El miércoles empezaron otros tres nuevos encierros, el primero de ellos por la mañana cuando unos 50 inmigrantes entraron en las instalaciones de la Diputación Provincial de Huelva tras unos incidentes con la Policía Nacional que se saldaron con dos detenidos y varios heridos.

Por la tarde, unos 120 inmigrantes se encerraron en dos zonas diferentes de la iglesia de San Francisco de la capital onubense, que desde entonces permanece cerrada.

Por otra parte, cuatro inmigrantes, tres argelinos y un marroquí, tuvieron que ser trasladados la noche del miércoles, sobre las 23.00 horas, al Centro de Emergencias Sanitarias de Huelva debido a una bajada de azúcar provocada por la huelga de hambre que mantienen desde el pasado lunes, según fuentes de los inmigrantes[795].

A lo largo de la noticia se dan todo tipo de detalles acerca de los actos de protesta como tales –ciertamente desafortunados, por otra parte-: el número de integrantes, la sucesión temporal, los emplazamientos, los incidentes producidos… Sin embargo, sólo hay una breve mención a la razón de la protesta, el verdadero fondo de la cuestión. Se escriben hasta seis párrafos detallando los incidentes. Pero el contenido de la reivindicación se despacha con un simple "en demanda de permisos de trabajo y de residencia". No se entra a valorar qué ocurre con la normativa que regula estos permisos, ni tampoco las situaciones contractuales en que estos protagonistas se encuentran tras la polémica Ley de Extranjería. Ciertamente, si se producen incidentes, deben ser relatados. Pero del mismo modo, también se le debe otorgar la importancia que merece al contenido de la reivindicación. Se trata de una información verdaderamente ineludible si se pretende ofrecer una visión integral de los hechos que se están tratando.

También a propósito de la protesta de un grupo de personas inmigrantes mediante un encierro, El Mundo publica: *Los casi 300 inmigrantes ilegales encerrados en locales de Barcelona abandonarán el martes la protesta*[796]. Al margen del desafortunado

795 Ibídem.

796 Europa Press (Barcelona). *Los casi 300 inmigrantes ilegales encerrados en locales de Barcelona abandonarán el martes la protesta*. 13 de mayo de 2005. Elmundo.es:

calificativo "ilegales" –hasta dos veces más se les califica directamente de "sin papeles" a lo largo del artículo-, sí se indica el motivo de la protesta: *antes de concluir los encierros, los inmigrantes tienen previsto manifestarse hoy por las calles de Cornellà de Llobregat (Barcelona) para denunciar los requisitos que ha solicitado el Gobierno en el proceso de regularización*[797]. Sin embargo, no se aclara en qué consisten precisamente esos requisitos requeridos en el proceso de regularización. Lo lógico sería que se especificara cuáles son los requisitos para que el lector pudiera crearse una opinión fundamentada acerca de la validez o no de los mismos. Más adelante, se indica que *cerca de 400 inmigrantes se encerraron el pasado 2 de abril en distintos locales de Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat, Sant Boi, Cornellà de Llobregat y Santa Coloma de Gramenet para pedir al Gobierno una flexibilización del proceso (…) No obstante, el delegado del Gobierno central en Cataluña, Joan Rangel, ya pidió desde un primer momento a los inmigrantes que abandonaran los encierros porque el Ejecutivo no pensaba modificar los requisitos previstos en el proceso para obtener la regularización*[798]. Se dice que los inmigrantes reivindican una flexibilización en el proceso de regularización. Pero no se explica en qué consiste justamente esa flexibilización, cómo pretenden que se lleve a cabo, mediante la adaptación o eliminación de qué preceptos, a través de la adopción de qué medidas. Una vez más, el fondo queda eclipsado por la espectacularidad -o quizá hasta cierto punto espectacularización, según se mire- de las formas, nada afortunadas por otra parte.

Los actos reivindicativos de las personas inmigrantes cuentan en muchas ocasiones con el apoyo o la coordinación de sus propias asociaciones. Parafraseando a Bañón[799], el discurso reivindicativo formulado por el colectivo inmigrante como agente emisor. Las ONG pertenecientes a la sociedad de acogida suelen formular un discurso comprometido, mostrándose sensibles a sus necesidades y ofreciendo un apoyo crucial para que muchas de sus reivindicaciones sean escuchadas. En este sentido, las ONG ejercen con frecuencia la tarea de representar a los inmigrantes ante las instituciones y ante la sociedad civil, pasando así de emisores del discurso del compromiso a ejercer también el papel de transmisores del discurso reivindicativo en representación del colectivo inmigrante. Sin embargo, es importante que junto al loable papel de las ONG se le otorgue también la importancia que merece a las propias asociaciones de inmigrantes y se les reconozca el papel que desempeñan como protagonistas de la reivin-

http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/13/sociedad/1115938774.html

797 Ibídem.

798 Ibídem.

799 Bañón Hernández, A. (2002): *Discurso e inmigración. Propuestas para el análisis de un debate social.* Universidad de Murcia. Murcia. Op. Cit. Pp. 123-188.

dicación. Lamentablemente, esto no siempre se tiene en cuenta y en ocasiones vemos como en la cobertura mediática de actos reivindicativos protagonizados por personas inmigrantes, no se ofrecen las manifestaciones de los propios inmigrantes ni de los representantes de sus asociaciones; o lo que es peor, se sustituyen estas manifestaciones por testimonios desaliñados de personas cuyas carencias culturales y de conocimiento de la lengua les impiden poder articular un discurso coherente e inteligible acerca de sus demandas. De este modo, el discurso reivindicativo nos llega mediatizado por una serie de filtros pertenecientes al endogrupo y no directamente de los protagonistas de la reivindicación. Esto puede tener un peligroso efecto adverso que es el de presentar una imagen del colectivo inmigrante como carente de ideas propias, incapaz de defender sus propios intereses, que no sabe lo que quiere o que depende en exceso de la ayuda externa para hacerse valer.

Volviendo a las tensiones de 2001, vemos en El Mundo el siguiente artículo sobre el fin de los encierros de inmigrantes en Murcia, que protestaban por la denegación de solicitudes en el proceso extraordinario de regularización del año anterior: *El Gobierno de Murcia, sindicatos y ONG acuerdan el fin de los encierros de los inmigrantes*[800]. A lo largo del artículo vemos las declaraciones del delegado del Gobierno en Murcia, José Joaquín Peñarrubia: *Peñarrubia ha recordado que desde hace varias semanas la Administración trabaja en la aplicación con criterios de amplitud y flexibilidad de la revisión de los expedientes denegados en el proceso extraordinario de regularización del año pasado, así como en las razones excepcionales, humanitarias y de arraigo, una vez que esté aprobado el reglamento de la Ley, y de las recomendaciones realizadas por el defensor del Pueblo* (…) *La fecha prevista para aprobar el reglamento es el próximo mes de junio, tras lo cual, según Peñarrubia, «se analizará individualmente cada una de las 241 solicitudes que tienen que presentar y se estudiará la situación de cada una, para ver que se puede aplicar de la Ley, del reglamento y de las recomendaciones del Defensor del Pueblo», con lo que la situación actual es un «per*íodo administrativo de trámite»[801]*;* vemos también lo dicho al respecto por el secretario general de CCOO en la Región Murcia: *el secretario general de CCOO en la Región de Murcia, José Luis Romero, ha calificado la firma del documento de «muy positiva porque sirve para quitar el recelo de las 250 personas que permanecían encerradas», y ha pedido al delegado del Gobierno «que ponga el aparato administrativo necesario para que*

800 Europa Press (Murcia). *El Gobierno de Murcia, sindicatos y ONG acuerdan el fin de los encierros de los inmigrantes*. 12 de abril de 2001. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2001/04/12/sociedad/987081766.html
801 Ibídem.

el proceso se pueda resolver cuanto antes para facilitar la integración de los inmigrantes»[802]; las manifestaciones, a su vez, realizadas por el secretario general de UGT en Murcia: *el secretario general de UGT en Murcia, Víctor Meseguer, ha señalado que «los inmigrantes encerrados han reconocido a los firmantes como representantes», al tiempo que ha apuntado que ha solicitado al delegado del Gobierno que cumpla las reivindicaciones del defensor del Pueblo, que se amplíen los recursos para agilizar los trámites y que las Administraciones públicas ayuden humanitariamente a los encerrados y no encerrados mientras regularicen su situación»*[803]; y se recoge, del mismo modo, la valoración del presidente de Cáritas en Murcia: *el presidente de Cáritas en Murcia, Antonio Esteban Mompeán, también ha expresado su satisfacción por la firma del documento, y ha destacado que las organizaciones presentes velarán por la aplicación de estos acuerdos*[804]. Sin embargo, nada se dice de lo manifestado los las asociaciones de inmigrantes, que también tuvieron presencia en la demanda[805]. Se recogen las manifestaciones del delegado del Gobierno, de los representantes de los sindicatos y del presidente de la ONG Cáritas en Murcia, y sin embargo no se reproducen las impresiones de los propios inmigrantes ni de los representantes de sus propias asociaciones. No tienen espacio mediático en la resolución de un problema que es a ellos a quienes afecta en mayor medida. Los verdaderos protagonistas no tienen cabida. Es más, lo único que se dice de ellos es que: *Los inmigrantes que permanecían acampados frente a la delegación del Gobierno han celebrado con dátiles y leche la firma del documento, así como con bailes y cánticos*[806]. En resumen, lo único que se nos cuenta en este artículo de la actuación de los inmigrantes es que han procedido a varios encierros y que han celebrado de manera lúdica acuerdo de la revisión de sus expedientes de regularización, acuerdo sobre el que se dan las impresiones de todos los agentes implicados excepto de los propios inmigrantes, que son precisamente los protagonistas del asunto y que, por tanto, el conocimiento de sus planteamientos, demandas e impresiones resulta crucial para una comprensión global del problema que se está tratando.

802 Ibídem.
803 Ibídem.
804 Ibídem.
805 En el cuerpo del artículo, se dice que: *El delegado del Gobierno de Murcia, José Joaquín Peñarrubia, los sindicatos UGT y CCOO, y las ONG Cáritas, Columbares, Murcia Acoge, Atime y Cruz Roja, han firmado el documento sobre inmigración propuesto por la Delegación del Gobierno, que pone fin a los seis encierros que colectivos de inmigrantes desarrollaban en la región, a las huelgas de hambre y a una acampada*. Entre las varias entidades que figuran como ONG firmantes del acuerdo, está ATIME, que es una asociación perteneciente al colectivo inmigrante, concretamente, la Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España. En: Ibídem.
806 Ibídem.

Distinta es la cobertura de una protesta de la *Asociación de Inmigrantes Sin Papeles de Sevilla* realizada en enero de 2010 para reclamar una mayor visibilidad y participación en el ámbito público[807]. Aquí sí se concede espacio al propio colectivo inmigrante, que en esta ocasión habla representado por el presidente de la Asociación, el senegalés Alu Diallo: *El miedo a la expulsión hace, explicaba Alu, que los inmigrantes irregulares, y en particular las mujeres, se aíslen. El encuentro festivo pretendía ayudarles a salir a la luz, porque «una mujer integrada supone una familia integrada». «Estamos intentando cambiar ese miedo, decirles que pueden participar en la vida pública», decía el presidente de la asociación*[808]. Sin embargo, el artículo queda un tanto deslucido por la elección del titular: *Los 'sin papeles' reivindican poder participar más en la escena pública*[809], que con una poco afortunada metonimia sustituye el todo por una parte y presenta así la situación administrativa irregular como el rasgo identitario de estas personas.

3.1.2. ANÁLISIS DEL DISCURSO PROACTIVO

Junto a la tendencia hiperbólica de la inmigración en España, aún presente, como se ha explicitado, también se encuentran, sobre todo a partir de la segunda mitad de 2008, **artículos más acordes con la realidad del momento, referidos a una bajada del número de inmigrantes con respecto a los años anteriores**, producida, entre otros factores, por la crisis económica vivida tanto en España como en nuestro contexto europeo. Son también cuantiosos y significativos los artículos que sirven de contrapunto a los titulares alarmistas, anteriormente analizados, que aún en fechas recientes emplean expresiones como "avalancha", "oleada" o "invasión" para referirse a la inmigración en España. De este modo, podemos encontrar noticias que hablan del descenso en la llegada de inmigrantes, tanto por la vía regular como por la vía irregular, causado por la crisis económica. Este descenso se produce en términos globales: *Desciende el número de ilegales que llegan a las fronteras españolas*[810], *La llegada de 'sin papeles' en patera baja un 7% por la crisis*[811], *La llegada de inmigrantes en patera descien-*

807 Campo, Eduardo del (Sevilla). *Los 'sin papeles' reivindican poder participar más en la escena pública*. 20 de enero de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/20/andalucia_sevilla/1264020334.html
808 Ibídem.
809 Ibídem.
810 Agencia EFE (Valencia). *Desciende el número de ilegales que llegan a las fronteras españolas*. 9 de julio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/09/espana/1215615875.html
811 Alfageme, Ana (Madrid / Santo Domingo). *La llegada de 'sin papeles' en patera baja un 7% por la crisis*. 8 de agosto de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/llegada/papeles/patera/baja/crisis/elpepiesp/20080808elpepinac_12/Tes/

de el 9%[812], *Rumí asegura que la llegada de inmigrantes en patera ha bajado el 22%*[813], *Desciende un 22% la llegada de inmigrantes en patera*[814], *Los inmigrantes que llegaron en patera bajaron un 25% en 2008*[815], *Cae un 25% la llegada de 'sin papeles' a España*[816], E*l Gobierno dice que los inmigrantes están dejando de venir 'por primera vez*[817], *La crisis económica frena en seco la llegada de inmigrantes irregulares*[818], *La inmigración ilegal en pateras se reduce un 40% hasta julio*[819], L*a entrada ilegal de inmigrantes baja un 40% respecto a 2008*[820], *La crisis ralentiza la llegada de inmigrantes*[821], *La crisis también frena las pateras*[822], *El año termina con la menor llegada de inmigrantes en patera en una década*[823],

812 Agencia EFE (Madrid). *La llegada de inmigrantes en patera desciende el 9%*. 8 de agosto de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/llegada/inmigrantes/patera/desciende/elpepuesp/20080808elpepunac_11/Tes

813 Agencia EFE (Roquetas de Mar). *Rumí asegura que la llegada de inmigrantes en patera ha bajado el 22%*. 11 de diciembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Rumi/asegura/llegada/inmigrantes/patera/ha/bajado/22/elpepuesp/20081211elpepunac_12/Tes

814 Agencia EFE (Roquetas de Mar). *Desciende un 22% la llegada de inmigrantes en patera*. 12 de diciembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Desciende/22/llegada/inmigrantes/patera/elpepiesp/20081212elpepinac_17/Tes/

815 Sanmartín, Olga R. y Lázaro, Fernando (Madrid). *Los inmigrantes que llegaron en patera bajaron un 25% en 2008*. 12 de enero de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/01/12/espana/1231765708.html

816 Redacción (Madrid). *Cae un 25% la llegada de 'sin papeles' a España.* 12 de enero de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Cae/25/llegada/papeles/Espana/elpepuesp/20090112elpepunac_12/Tes

817 Sanmartín, Olga R. (Madrid). *El Gobierno dice que los inmigrantes están dejando de venir 'por primera vez'*. 4 de marzo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/04/espana/1236174407.html

818 Bárbulo, Tomás (Madrid). *La crisis económica frena en seco la llegada de inmigrantes irregulares*. 27 de abril de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/crisis/economica/frena/seco/llegada/inmigrantes/irregulares/elpepiesp/20090427elpepinac_6/Tes

819 Redacción (Madrid). *La inmigración ilegal en pateras se reduce un 40% hasta julio*. 14 de agosto de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/inmigracion/ilegal/pateras/reduce/julio/elpepuesp/20090814elpepunac_7/Tes

820 García, P. y Agencias (Madrid). *La entrada ilegal de inmigrantes baja un 40% respecto a 2008*. 15 de agosto de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/entrada/ilegal/inmigrantes/baja/respecto/2008/elpepunac/20090815elpepinac_17/Tes

821 Borasteros, Daniel (Madrid). *La crisis ralentiza la llegada de inmigrantes*. 2 de septiembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/crisis/ralentiza/llegada/inmigrantes/elpepuesp/20090902elpepunac_17/Tes

822 López Díaz, M. J. (Almería). *La crisis también frena las pateras.* 21 de septiembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/andalucia/crisis/frena/pateras/elpepiespand/20090121elpand_5/Tes

823 Redacción (Madrid). *El año termina con la menor llegada de inmigrantes en patera en una década*. 31 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/economia/ano/termina/menor/llegada/inmigrantes/patera/decada/elpepueco/20091231elpepueco_6/Tes

así como regionales: *La entrada de inmigrantes a Cataluña comienza a frenarse por la crisis económica*[824] (Cataluña), *Frenazo en seco de la inmigración*[825] (Madrid), *Inmigración: ha habido un 'frenazo en seco' en la llegada de inmigrantes*[826] (Madrid), *Las llegadas de inmigrantes a Canarias caen un 20%*[827] (Canarias), *El número de inmigrantes llegados a Canarias desciende un 28%*[828] (Canarias), *Cae en picado la llegada de inmigrantes a Canarias*[829] *(Canarias)*, *Dos meses sin cayucos en Canarias*[830] (Canarias), *Primer agosto en 10 años sin un cayuco en la costa canaria*[831] (Canarias), *Canarias registra la cifra más baja de cayucos de los últimos 10 años*[832] (Canarias), *Frenazo a la llegada de inmigrantes a la Comunidad en el segundo trimestre del año*[833] (Castilla y León), *La crisis frena el flujo de inmigrantes hacia Cataluña*[834] (Cataluña), *Casi 1.300 extranjeros se acogieron al retorno voluntario en 2009*[835] (Cataluña), *La crisis provoca que muchos inmigrantes quieran volver a sus países de origen*[836] (Baleares).

824 Agencia EFE (Barcelona). *La entrada de inmigrantes a Cataluña comienza a frenarse por la crisis económica*. 25 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/25/barcelona/1216988633.html

825 Borasteros, Daniel (Madrid). *Frenazo en seco de la inmigración*. 4 de marzo de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/madrid/Frenazo/seco/inmigracion/elpepuespmad/20090304elpmad_6/Tes

826 Europa Press (Madrid). *Inmigración: ha habido un 'frenazo en seco' en la llegada de inmigrantes*. 16 de octubre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/16/madrid/1255705215.html

827 Redacción (Madrid). *Las llegadas de inmigrantes a Canarias caen un 20%*. 3 de septiembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/llegadas/inmigrantes/Canarias/caen/elpepunac/20080903elpepinac_14/Tes

828 Europa Press (Gran Canaria). *El número de inmigrantes llegados a Canarias desciende un 28%*. 30 de diciembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/numero/inmigrantes/llegados/Canarias/desciende/28/elpepuesp/20081230elpepunac_7/Tes

829 Lázaro, Fernando (Madrid). *Cae en picado la llegada de inmigrantes a Canarias*. 13 de mayo de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/13/espana/1242183744.html

830 Mucientes, Esther (Madrid). *Dos meses sin cayucos en Canarias.* 22 de mayo de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/22/espana/1242982399.html

831 Agencia EFE (Canarias). *Primer agosto en 10 años sin un cayuco en la costa canaria*. 31 de agosto de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Primer/agosto/anos/cayuco/costa/canaria/elpepiesp/20090831elpepinac_13/Tes/

832 Europa Press (Las Palmas). *Canarias registra la cifra más baja de cayucos de los últimos 10 años*. 2 de enero de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/02/espana/1262432617.html

833 Agencia ICAL (Valladolid). *Frenazo a la llegada de inmigrantes a la Comunidad en el segundo trimestre del año*. 13 de septiembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/13/castillayleon/1221299856.html

834 Balsells, Ferran (Barcelona). *La crisis frena el flujo de inmigrantes hacia Cataluña.* 26 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/crisis/frena/flujo/inmigrantes/Cataluna/elpepiespcat/20080726elpcat_13/Tes/

835 Europa Press (Barcelona). *Casi 1.300 extranjeros se acogieron al retorno voluntario en 2009*. 16 de febrero de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/16/barcelona/1266334756.html

836 Europa Press (Palma). *La crisis provoca que muchos inmigrantes quieran volver a sus países de origen*.

En el caso de la inmigración irregular, hay varias alusiones al descenso de ésta en sus principales puntos de entrada: Canarias Andalucía y Costa Mediterránea. Todavía con carencias, omisiones y aún mucho camino por recorrer, comienzan a verse, sobre todo en El País, con más frecuencia **artículos sobre inmigración en los que se recogen las opiniones de los propios inmigrantes y sus asociaciones**, como es lógico, dado su papel protagonista en las cuestiones referidas a ellos. Del mismo modo, también encontramos progresivamente con mayor regularidad artículos acerca de **actos reivindicativos y de protesta por parte de personas inmigrantes en los que se reconoce su papel protagonista**, en lugar de desviar su autoría hacia personas, organizaciones e instituciones pertenecientes al endogrupo. Se da una correcta cobertura de las causas que los motivan, en lugar de quedarse únicamente en los aspectos que tienen que ver con la mayor o menor espectacularidad del fenómeno. También se recogen los requerimientos de los reivindicadores, en lugar de eludir o desnaturalizar el contenido de la reivindicación, como ha quedado explicado en el análisis de la reproducción del discurso re-activo en los medios de comunicación, y particularmente en la prensa. Así, el 25 de octubre de 2009, cuando la Ley de Extranjería 2/2009 estaba cerca de aprobarse, encontramos en El Mundo: *La caminata de 500 kilómetros culmina con una marcha contra la Ley de Extranjería*[837]. La noticia se hace eco de la Marcha por la Igualdad, de alrededor de 500 kilómetros a pie, iniciada el 23 de septiembre de 2009 en Barcelona con destino Madrid, realizada por un grupo de alrededor de 30 personas inmigrantes apoyados por más de 200 colectivos. La marcha llevaba lemas como: "Somos personas", "Libertad, democracia y trabajo para todos" y "Fuera la ley de Extranjería" y, tal como se relata, las principales quejas y reivindicaciones de los inmigrantes, sus asociaciones y las diversas ONG de apoyo implicadas eran: *el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), la regulación y renovación de la tarjeta sin necesidad de contrato de trabajo, la reagrupación familiar sin recortes y que no se penalice la solidaridad con los extranjeros*[838]. Se recogen en la noticia las declaraciones de uno de los coordinadores y participantes de la marcha, Hugo Colacho, quien afirmaba que: *No se puede construir una sociedad democrática en paz y libertad si se sancionan derechos a una parte de esa sociedad. No se puede hablar en los foros internacionales de alianzas de civilizaciones cuando se reducen derechos de los inmigrantes que hemos venido a trabajar y que no somos responsables*

10 de noviembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/11/10/baleares/1226328368.html

837 Agencia EFE (Madrid). *La caminata de 500 kilómetros culmina con una marcha contra la Ley de Extranjería*. 25 de octubre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/25/espana/1256473374.html

838 Ibídem.

de esta crisis e instaba al presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero a elaborar *una Alianza de Civilizaciones aquí, con hindúes, pakistaníes, uruguayos, argentinos, marroquíes, de todas partes del mundo, que estamos construyendo en esta manifestación esa Alianza de Civilizaciones para gritar: igualdad derechos y democracia para todos*[839]. Por último, la marcha y la manifestación que se iniciaba a su llegada a Madrid, concluían con la lectura de un manifiesto que explicaba las causas de su la oposición de las asociaciones participantes a la nueva Ley de Extranjería, en aquel entonces en trámite parlamentario y a punto de aprobarse, como se ha dicho. La noticia reproduce sus argumentos principales. El manifiesto aseguraba que *la Reforma no modifica la actual Ley para facilitar la regulación y la igualdad de derechos de las personas migradas*, sino que, mediatizada por un contexto de crisis *condena a la pobreza y exclusión social a personas y familias ya establecidas*[840], en referencia a medidas como la exigencia de un contrato laboral para poder acogerse a la regularización por arraigo, la reagrupación familiar o la renovación de la residencia. En referencia al aumento de 40 a 60 días en el plazo de detención en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), el manifiesto denunciaba que la Ley suponía una criminalización de los inmigrantes y que: *El proyecto de reforma contempla a las personas emigradas únicamente como medios de producción, no como seres humanos con plenos derechos, entre ellos, el de la libertad de movimientos*[841].

Un poco antes de esta marcha en Madrid, el 18 de octubre de 2009, El País también hace referencia a los actos de protesta con la noticia titulada: *Marchas en 10 ciudades contra la reforma de la Ley de Extranjería*[842]. La noticia informa de las manifestaciones llevadas a cabo en Madrid, Bilbao, Barcelona, Terrassa (Barcelona), Guadalajara, Tenerife, Gran Canaria, Alicante, Murcia y Málaga, con el lema: *Paremos la reforma. Tenemos derecho a tener derechos*[843]. Se hace, no obstante, un cierto hincapié en la baja participación con afirmaciones como que: *Las 70 organizaciones convocantes* ***apenas*** *reunieron a varios cientos de personas*[844] o comparaciones con otras manifestaciones sobre otros temas de diferente entidad política y trascendencia mediática y social: ***La participación se quedó muy lejos*** *de la registrada en la que recorrió Madrid en contra*

839 Ibídem.
840 Ibídem.
841 Ibídem.
842 Redacción (Madrid). *Marchas en 10 ciudades contra la reforma de la Ley de Extranjería*. 18 de octubre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Marchas/ciudades/reforma/Ley/Extranjeria/elpepiesp/20091018elpepinac_7/Tes
843 Ibídem.
844 Ibídem.

de la reforma del aborto o la que se desarrolló en San Sebastián en protesta por la última operación judicial y policial contra la izquierda abertzale[845]. Si bien, se recoge una posible explicación a tan baja participación en palabras de Cayo Lara, líder de IU, quien participó en la marcha de Madrid y afirmó que si hubo una baja participación y una escasa presencia de políticos era porque los inmigrantes no dan votos.

Un mes antes, el 18 de septiembre de 2009, vemos en El País la noticia de una reunión entre los representantes de 30 asociaciones de extranjeros, pertenecientes a la Red Estatal por los Derechos de los Inmigrantes, con el diputado socialista, Óscar Seco, y el secretario del Grupo Parlamentario de IU-ICV, José Manuel Fernández. El titular es claro: *Asociaciones de inmigrantes tildan la ley de "policial"*[846]. Se recogen las causas de la protesta por voz del asistente a la reunión, Arsenio García, abogado de la Comisión de Ayuda al Refugiado, quien, de manera particular, expresa el malestar generado por cuestiones como: la ampliación del periodo de reclusión en Centros de Internamiento de Extranjeros y la ausencia de voluntad política de ceder en ello: *aunque algunas cosas parecen inamovibles, como la ampliación del periodo de internamiento a 60 días, porque el PSOE nos ha dicho que es una «promesa electoral». Para nosotros es una aberración que se encierre a alguien por no tener papeles, es decir, por una falta administrativa como una multa de tráfico*[847]; el endurecimiento de las condiciones para acogerse a la reagrupación familiar, que coarta *el derecho a vivir en familia reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos*, y provoca *situaciones de desprotección de personas dependientes que necesitan del cuidado de sus familiares*[848]; las sanciones con multas de hasta 10.000 euros a los que empadronen en sus casas a inmigrantes en situación irregular, ya que *estar empadronado es fundamental para acceder a la sanidad y la educación*[849]; y también el aumento de las sanciones relacionadas con la inmigración, que consideran indicativos de una Ley *policial, basada en el control, no en la integración, que ahonda en la criminalización del inmigrante y la dinámica de racismo que abren directivas como la de retorno de la Unión Europea*[850].

845 Ibídem.
846 Junquera, Natalia (Madrid). *Asociaciones de inmigrantes tildan la ley de «policial»*. 18 de septiembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/Asociaciones/inmigrantes/tildan/ley/policial/elpepiesp/20090918elpepinac_6/Tes
847 Ibídem.
848 Ibídem.
849 Ibídem.
850 Ibídem.

Con bastante anterioridad, en abril de 2008, El País publica la noticia *Demanda de otra ley*[851], en la que la Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes Andalucía Acoge reclamaba una nueva Ley de Extranjería que desarrollara herramientas administrativas más cómodas y realistas y que el Gobierno gestionara la inmigración por medio de políticas de integración y no de control de flujos migratorios. Asimismo, el secretario de la asociación, José Miguel Morales, pedía más recursos para las oficinas de extranjería y la eliminación de los obstáculos a la integración de los inmigrantes. En diciembre del mismo 2008, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) denunciaba las restricciones a la reagrupación familiar, después de que el borrador de la Ley de Extranjería incluyera la restricción a la reagrupación familiar de que los ascendientes que quisieran acogerse a ella deberían ser mayores de 65 años. La noticia: *Las asociaciones critican las restricciones a la reagrupación*[852] recoge las palabras de Javier de Lucas, presidente de la CEAR, que afirmaba que: *la reagrupación es un derecho fundamental, no un instrumento de política de inmigración*[853]. También se hacía eco de las críticas de las asociaciones de inmigrantes, que si bien tomaban como avances la ampliación de los derechos fundamentales reconocidos y la concesión de permisos de trabajo a los familiares reagrupados, por otro lado lamentaban el aumento en el plazo de reclusión en los Centros de Internamiento de Inmigrantes y la falta de regulación en sus instalaciones. Así, en palabras del portavoz de la asociación ecuatoriana Rumiñahui: *por un lado se tiende la mano y por otro, se endurece*[854].

Las manifestaciones públicas de personas inmigrantes en **protesta por la reforma de la nueva Ley de Extranjería** comenzaron meses antes de su aprobación. En mayo de 2009, encontramos en El Mundo la noticia: *Los inmigrantes piden «puentes y no muros»*[855], que da cobertura a una manifestación realizada en Madrid a la que acudieron alrededor de 3.000 personas en protesta contra la Ley de Extranjería y la política migratoria europea. En la noticia se informa de que la manifestación, realizada con el lema "Puentes y no muros", fue convocada por la Federación de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados (FERINE), y se recoge el testimonio de su presidente, Víctor Sáez,

851 Agencia EFE (Granada). *Demanda de otra ley*. 5 de abril de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Demanda/ley/elpepiespand/20080405elpand_9/Tes

852 Linde, P. (Madrid). *Las asociaciones critican las restricciones a la reagrupación*. 20 de agosto de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/asociaciones/critican/restricciones/reagrupacion/elpepiesp/20081220elpepinac_8/Tes

853 Ibídem.

854 Ibídem.

855 Agencia EFE (Madrid). *Los inmigrantes piden «puentes y no muros»*. 17 de mayo de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/17/madrid/1242570833.html

quien señalaba que el objetivo de la manifestación era transmitir un "mensaje claro" a la UE y al Gobierno español acerca de su disconformidad con la política de extranjería que se estaba desarrollando, explicaba que la Federación había convocado una asamblea general de inmigrantes para el día 30 del mismo mes de mayo, y aseguraba que *estamos dispuestos a luchar hasta el final*[856] en sus reivindicaciones, consistentes en la retirada de la reforma de la Ley, así como la puesta en marcha de políticas de creación de empleo orientadas hacia los inmigrantes desempleados. Por otra parte, también se daba cuenta de la celebración de manifestaciones con el mismo lema en otras ciudades como Barcelona, Valencia, Málaga, Alicante, Las Palmas y Lanzarote.

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), establecidos por la primera Ley de Extranjería de 1985, han sido objeto de duras críticas desde el inicio por las malas condiciones y las vulneraciones de los derechos de los internos. Encontramos, tanto en El Mundo como en El País, numerosos artículos en los que se denuncian casos de agresiones a extranjeros y se reproduce un discurso bastante crítico con los CIE, su regulación y su funcionamiento interno. En mayo de 2008, El País publica un completo e ilustrativo artículo sobre un minucioso estudio llevado a cabo por el parlamento Europeo que analizaba las condiciones de los Centros de Internamiento de Extranjeros existentes en la Unión Europea. La muestra corresponde a 132 centros visitados, sobre un total de 174 en toda la UE en 2007. El título es ya revelador: *20.000 «sin papeles» en centros de la UE*[857]. El primer dato es que son alrededor de 20.000 los inmigrantes en situación irregular detenidos durante largos periodos y en condiciones que a veces están a un nivel inferior del de las cárceles, por el mero hecho de no disponer de una documentación en regla. Las situaciones en las que se hace estar a los detenidos, especialmente las personas vulnerables como ancianos, menores y embarazadas, son calificadas como patógenas. Los investigadores ponen de manifiesto la existencia de personas detenidas durante más de tres años en Chipre y Estonia. Pero tan grave es la situación de personas detenidas durante siete u ocho veces seguidas, como ocurre en Italia, o personas detenidas y colocadas de nuevo en un centro de retención, como sucede en Luxemburgo, Bélgica y Francia, hechos que también se recogen. En palabras de la politóloga y coordinadora de Migreurope, Sara Prestianni: *cuando salen tienen un gran riesgo de volver a*

856 Ibídem.

857 Missé, Andreu (Bruselas). *20.000 'sin papeles' en centros de la UE*. 18 de mayo de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/internacional/20000/papeles/centros/UE/elpepiint/20080518elpepiint_2/Tes

ser detenidos y esto conduce a situaciones patógenas[858]. Las condiciones higiénicas son muy diversas. Según señalan los autores del estudio van desde las "globalmente correctas", hasta condiciones que *han sido consideradas como inaceptables; es decir, inhumanas y degradantes en ciertos países visitados, por ejemplo, Chipre, Malta, España, Italia y Grecia*[859]. Uno de los aspectos más críticos del estudio son los efectos producidos por los largos periodos de detención, que tal y como se señala en el informe: *eran difícilmente soportables y constituían situaciones patógenas acentuadas por las condiciones de los lugares, impropios para largas estancias, la incomprensión de los procedimientos y la incertidumbre sobre la duración del encierro*[860]. En este sentido, una de las principales recomendaciones del informe es la reducción del tiempo máximo de detención en casi todos los países.

Días antes de la aprobación de la Ley de Extranjería, el 9 de diciembre de 2009, El País publica la noticia: *El 40% de los extranjeros en los centros de internamiento españoles denuncia un trato «negativo o muy negativo»*[861]. En ella se recogen las conclusiones de un informe presentado el mismo día por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), en el que se reflejan las condiciones y el trato que reciben los internos en tres de los ocho CIE existentes en España, concretamente los de Málaga, Madrid y Valencia. El estudio toma como fuentes principales diversas visitas a los centros, más de un centenar de entrevistas a los internos y entrevistas también a los funcionarios. El director del informe, el psiquiatra Pau Pérez-Sales, explica que, aunque no llega a ser una "práctica generalizada", el 40% de los internos entrevistados describe un trato "negativo o muy negativo" y un 4% denuncia incluso "malos tratos graves" y "torturas". Pérez-Sales recalca además que el 63% de los internos no han cometido delito alguno, sino que se encuentran recluidos meramente por estar en situación irregular. En palabras del secretario general de CEAR, Alfredo Abad, los CIE *están pensados como comisarías para una corta estancia, pero en realidad la detención se eleva a veinte días de media y puede llegar a los cuarenta días*[862], Abad afirma en sus declaraciones que los CIE *repugnan al Estado de Derecho*[863] y que su situación exige tomar medidas. Según se relata en el informe, el 20% de los internos son africanos llegados a España en embarcaciones

858 Ibídem.
859 Ibídem.
860 Ibídem.
861 Agencia EFE (Madrid). *El 40% de los extranjeros en los centros de internamiento españoles denuncia un trato «negativo o muy negativo»*. 9 de diciembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/extranjeros/centros/internamiento/espanoles/denuncia/trato/negativo/negativo/elpepuesp/20091209elpepunac_28/Tes
862 Ibídem. Si bien, con la nueva Ley de Extranjería 2/2009, el plazo máximo de internamiento se amplía hasta los 60 días, como se ha dicho en la presente investigación.
863 Ibídem.

después de un tránsito de una media de tres a cuatro años desde su país; otro 20% son africanos que llevan varios años residiendo en España; un 40% son latinoamericanos que residen en España desde un largo periodo de tiempo; y el resto procede de países del Este de Europa o de Asia. Algunas de las carencias más graves que señala el estudio son que sólo el 42% de los internos conoce el nombre de su abogado y puede contactar con él; la gran dificultad para recibir y hacer llamadas al exterior; y la poca flexibilidad del régimen de visitas, que es casi inexistente. Otras carencias que se señalan son las de estar obligados a emplear los mismos calzoncillos durante treinta días, no disponer de inodoros en las celdas o tener una mala alimentación[864]. En cuanto a la atención médica, en la noticia se relata que los investigadores detectaron también deficiencias, errores y negligencias en el diagnóstico y el tratamiento de pacientes psiquiátricos e incluso negativas en la emisión de informes médicos[865]. La noticia recoge también que la investigación fue expuesta por el Ministerio del Interior y que ha dado lugar a la apertura de diligencias por un presunto caso de maltrato en el CIE de Madrid. Por último, se especifica que el estudio forma parte del estudio europeo DEVAS, que el Servicio Jesuita a Refugiados comenzó en 2008 con la financiación del Fondo Europeo para los Refugiados de la Comisión Europea, a fin de conocer la situación de los CIE en 23 países de la Unión Europea.

Días después de la aprobación por el Ejecutivo socialista de la Reforma de la Ley de Extranjería 2/2009, Luis Fernando Crespo Zorita, sociólogo del Centro Penitenciario Madrid-I (Alcalá-Mujeres), escribe un contundente artículo sobre los CIE en el espacio de opinión de El País[866], en el que sostiene que: *Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES) no están definidos en la ley ni en su reglamento de desarrollo, existen de hecho pero no están institucionalizados, aparecen como un recurso policial extemporáneo para la retención de personas sometidas al único procedimiento administrativo sancionador que utiliza la privación de libertad como medida cautelar*[867]; y con respecto al nuevo marco legal que se implanta con la puesta en vigor de la nueva Ley de Extranjería: *no mejora este estado de cosas, extiende el tiempo máximo de internamiento de 40 a 60* días, y

864 En este sentido, en la en la noticia se recoge que: *El 34% de los entrevistados dicen que la comida es de mala calidad y el 32% que es insuficiente; alrededor del 50% refieren haber perdido el apetito y un 30% afirman tener síntomas de adelgazamiento, hambre o debilidad*. En: Ibídem.

865 En sentido general: *El 18% de los internos en Madrid, el 64 por ciento en Málaga y el 3% en Valencia consideran el servicio médico como satisfactorio*. En: Ibídem.

866 Crespo Zorita, Luis Fernando (Madrid). *Malos tratos en malos centros*. 18 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Malos/tratos/malos/centros/elpepiopi/20091218elpepiopi_8/Tes

867 Ibídem.

se limita a decir que «*los centros de internamiento de extranjeros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario», que ahora serán controlados por un juez de Instrucción de la zona, pero la policía sigue siendo el principal actor en la retención y custodia de los internos, cuando esa labor sería más propia de funcionarios de la Administración civil del Estado con la formación y la capacitación adecuadas*[868].

En la cuestión de los CIE, El Mundo se anticipa en la denuncia, obligando a El País a no quedarse atrás. En uno y en otro encontramos numerosas noticias criticando las condiciones de los CIE, el trato que reciben los inmigrantes recluidos en ellos o lo excesivo que resulta el periodo máximo de internamiento. Aparte de las noticias analizadas en los párrafos anteriores, existen algunos ejemplos más que resultan igualmente ilustrativos: *Cerremos los Guantánamos europeos*[869], *Las cárceles de los «sin papeles»*[870], *Dos mil personas piden el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros*[871], *Contra los centros de internamiento de extranjeros*[872], *Un sindicato denuncia ante la Fiscalía los «graves maltratos» a internos del CIE de Aluche*[873], *Las ONG presentan más de 1.800 firmas para exigir una investigación sobre los CIE*[874], *España tiene «un sistema excesivamente estricto»*[875], *Situaciones de detención «de tipo carcelario»*[876], *Nos desnudan, nos insultan y nos dicen que somos basura de fuera*[877], *La Fiscalía Superior denuncia la «impronta carce-*

868 Ibídem.
869 Rei, Joana (Madrid). *Cerremos los Guantánamos europeos*. 9 de abril de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/09/madrid/1207746602.html
870 Rei, Joana (Madrid). *Las cárceles de los «sin papeles»*. 10 de abril de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/10/solidaridad/1207842708.html
871 Rei, Joana (Madrid). *Dos mil personas piden el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros*. 12 de abril de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/12/madrid/1208028793.html
872 Redacción (Madrid). *Contra los centros de internamiento de extranjeros*. 13 de abril de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/madrid/centros/internamiento/extranjeros/elpepiespmad/20080413elpmad_10/Tes
873 Agencia EFE (Madrid). *Un sindicato denuncia ante la Fiscalía los «graves maltratos» a internos del CIE de Aluche*. 16 de abril de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/16/solidaridad/1208363799.html
874 Europa Press (Madrid). *Las ONG presentan más de 1.800 firmas para exigir una investigación sobre los CIE*. 12 de mayo de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/12/solidaridad/1210615734.html
875 Missé, Andreu (Bruselas). *España tiene «un sistema excesivamente estricto»*. 18 de mayo de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/tiene/sistema/excesivamente/estricto/elpepiint/20080518elpepiint_3/Tes
876 Missé, Andreu (Bruselas). *Situaciones de detención «de tipo carcelario»*. 18 de mayo de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Situaciones/detencion/tipo/carcelario/elpepiint/20080518elpepiint_4/Tes/
877 Simón, Pedro (Madrid). *Nos desnudan, nos insultan y nos dicen que somos basura de fuera*. 15 de febrero de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/15/espana/1234725780.html

laria» del CIE principal de Algeciras[878], *Prohíben las visitas a los inmigrantes del centro de internamiento de Aluche*[879], *Es como las cárceles de las películas. Nos cobran la deuda de inmigrar*[880], *40 inmigrantes relatan el 'infierno' de su vida en los centros de internamiento*[881], *El 40% de los detenidos en centros de internamiento denuncia malos tratos*[882], *Protesta contra los centros de internamiento de inmigrantes*[883], *Protesta en el CIE tras una supuesta agresión a un interno*[884].

Como se ha analizado en este trabajo, la última *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, establece en su Artículo 62.2 que: *El internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, siendo su duración máxima de 60 días, y sin que pueda acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente*. Esto supone una ampliación de 20 días con respecto a la Ley anterior, de 40 a 60, en el periodo máximo de internamiento. La ampliación ha sido muy criticada por diversos sectores, especialmente las asociaciones de inmigrantes y las ONG. Aparte del espacio dado en los medios a las manifestaciones y demás actos reivindicativos llevados a cabo por parte de personas inmigrantes en protesta por la Ley de Extranjería, encontramos diversas noticias en las que se da una cobertura bastante amplia no sólo de la existencia de la reivindicación, sino profundizando en su contenido. En El Mundo, que aprovecha para mostrar que no es oro todo lo que reluce en las políticas de extranjería del PSOE, encontramos críti-

878 Europa Press (Granada). *La Fiscalía Superior denuncia la «impronta carcelaria» del CIE principal de Algeciras*. 28 de junio de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/28/andalucia/1246185763.html

879 Europa Press (Madrid). *Prohíben las visitas a los inmigrantes del centro de internamiento de Aluche*. 4 de septiembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/09/04/madrid/1252067875.html

880 González, Lucía (Madrid). *Es como las cárceles de las películas. Nos cobran la deuda de inmigrar*. 17 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/17/madrid/1258484067.html

881 Agencia Servimedia (Madrid). *40 inmigrantes relatan el 'infierno' de su vida en los centros de internamiento*. 17 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/17/madrid/1258465914.html

882 Agencia EFE (Madrid). *El 40% de los detenidos en centros de internamiento denuncia malos tratos*. 9 de diciembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/09/espana/1260362369.html

883 Redacción (Valencia). *Protesta contra los centros de internamiento de inmigrantes.* 20 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Protesta/centros/internamiento/inmigrantes/elpepiespval/20091220elpval_10/Tes

884 Borasteros, David (Madrid). *Protesta en el CIE tras una supuesta agresión a un interno*. 20 de enero de 2010. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/madrid/Protesta/CIE/supuesta/agresion/interno/elpepiespmad/20100120elpmad_1/Tes

cas a aspectos controvertidos de la *Ley de Extranjería 2/2009*, algunas de ellas realizadas por las propias asociaciones de inmigrantes y ONG en el marco de actos de protesta. Así, el 17 de octubre de 2009, dos meses antes de la puesta en vigor de la Ley, El Mundo publica la noticia: *Manifestaciones contra la reforma de la Ley de Extranjería en 10 ciudades*[885]. En ella se explica que en el acto fue leído un manifiesto y se hace referencia a su contenido: *En el manifiesto final, leído por la actriz Pilar Bardem, los convocantes, además de rechazar la reforma de la ley de extranjería, en trámite parlamentario, lamentan que no se adopte una política respetuosa con los derechos humanos y «más acorde con la realidad de la inmigración»*[886]; a los lemas de los manifestantes: *los manifestantes, que coreaban lemas como «ningún ser humano es ilegal», «todos somos inmigrantes» o «igualdad y dignidad para todos», ha contado con la animación de un grupo percusionista que cerraba la marcha*[887] y las valoraciones de representantes de asociaciones de inmigrantes que participaban. Así, quedan recogidas las declaraciones del presidente de la Federación de Asociaciones de Refugiados e Inmigrantes de España (FERINE), Víctor Sáez, quien *resumió los motivos de rechazo de la propuesta de reforma, como el internamiento en Centros de Extranjeros (CIE) por un periodo de hasta 60 días a los inmigrantes que cometan una falta administrativa o la multa de 10.000 euros para quienes empadronen a una persona extranjera en su vivienda, entre otros*, así como *señaló que se «echa de menos» en la reforma, que ha sido presentada ya en el Congreso de los Diputados, la mención de la ampliación del derecho al voto y la participación política del colectivo inmigrante en España, así como medidas que aseguren el arraigo «verdadero» de las familias extranjeras en este país*[888]. Por su parte, también se dedica un espacio a las palabras de la portavoz del Centro de Estudio y Defensa de los Derechos Humanos (CEDEHU), Clara Redal, de la que se destaca que: *insistió en que el texto consolida una visión «eminentemente policial» de la gestión de las migraciones, al tiempo que censuró la propuesta porque «precariza aún más» las condiciones de vida y «agrava» la situación de vulnerabilidad del colectivo extranjero, y «no sólo del que se encuentra en situación irregular»*[889]. En la noticia, se da cuenta de que la Coordinadora Nacional de Asociaciones de Ecuatorianos en España (CONADEE), Aida Quinatoa, también incide en estos aspectos y que: *denunció que el Gobierno con esta propuesta* «crea una cortina de humo sobre los verdaderos problemas del país». En este sentido, dijo que la crisis eco*nómica* «no puede ser una excusa» *para aprobar una ley*

885 Europa Press (Madrid). *Manifestaciones contra la reforma de la Ley de Extranjería en 10 ciudades*. 17 de octubre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/17/espana/1255779736.html
886 Ibídem.
887 Ibídem.
888 Ibídem.
889 Ibídem.

«injusta» porque, aseguró, *el trabajo de los extranjeros* «ha contribuido a generar riqueza» en España[890].

Unos meses antes, el 28 de abril de 2009, El Mundo publicaba que: *La Ley de Extranjería «criminaliza» al inmigrante, según la Abogacía*[891], haciéndose eco de las críticas del Consejo General de la Abogacía Española (CGAE), que rechazó el entonces proyecto de reforma de la Ley de Extranjería, dado que, como se cita en la propia noticia: *Después de las críticas a la norma expresadas por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Consejo Económico y Social, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y todo tipo de ONG y colectivos de extranjeros, los abogados concluyen que el texto que ha redactado el Gobierno «criminaliza al inmigrante en situación irregular*», «*incumple convenios internacionales*» y «*concibe el internamiento como un instrumento represivo*», *entre otras cosas*[892]. La noticia refleja las críticas que el Consejo General de la Abogacía Española realiza respecto a los siguientes aspectos del borrador de la reforma de la Ley de Extranjería:

Restricción de derechos: *El CGAE considera que el borrador «recoge aspectos claramente negativos*» que «*suponen injustificados retrocesos de los derechos de los extranjeros en España*». Un ejemplo: «*¿Cabe entender que se hable de política de integración restringiendo al mismo tiempo la igualdad en el acceso a ayudas para vivienda sólo a los residentes de larga duración?*».

Exclusión de las etapas educativas postobligatoria y universitaria: *La ley se ha cambiado para adaptarse a la doctrina del Tribunal Constitucional que universaliza el derecho de la educación. Pero, paradójicamente, excluye a los inmigrantes irregulares de las enseñanzas postobligatoria y universitaria*.

Restricciones a la reagrupación familiar: *Los abogados denuncian que el hecho de que sólo se pueda reagrupar a mayores de 65 años es una exigencia «discriminatoria*» y «*parece más una medida orientada a abundar en una imagen de firmeza dirigida a los sectores sociales más regresivos*».

890 Ibídem.
891 Sanmartín, Olga R. (Madrid). *La Ley de Extranjería 'criminaliza' al inmigrante, según la Abogacía*. 28 de abril de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/28/espana/1240933458.html
892 Ibídem.

Exceso sancionador: «*Hay una excesiva percepción de criminalización en el texto*», dice el CGAE. «*Es motivo de honda preocupación que se haya puesto el acento en aspectos restrictivos y en el sentido de incrementar las sanciones frente a las situaciones de mera irregularidad*», *añade, insistiendo en que «el control de la inmigración irregular no es lo mismo que la lucha contra la inmigración ilegal», como «tampoco es lo mismo facilitar que beneficiarse o traficar con la inmigración ilegal*».

Menores: *La ley «no duda en incumplir convenios internacionales de protección de los derechos del niño» y «atenta gravemente a la seguridad jurídica del menor, que podrá ser repatriado incluso después de tener su permiso de residencia*».

Ampliación del periodo máximo de internamiento en CIE: *El Consejo cree que, con la ampliación del tiempo de retención en los centros de internamiento de 40 a 60 días se pretende «que sea sistemáticamente por ese tiempo, eliminando la posibilidad expresa de autorizar internamientos menores. En realidad, el internamiento no se concibe como una medida cautelar, sino como un instrumento represivo más de castigo»*.

Exclusión de las ONG: *El informe también critica que el Gobierno quiera restringir el derecho a la tutela judicial efectiva a los extranjeros, que se haya excluido a las ONG del diálogo social*.

En la noticia *Una condena llamada internamiento*[893], publicada el 31 de marzo de 2009 en El Mundo, se reproducen los testimonios de dos personas que fueron internadas en un CIE por encontrarse en situación irregular: el maliense de 24 Babou y el boliviano de 40 Juan. Babou relata la inadecuación de las instalaciones y las condiciones, prácticamente de hacinamiento, a las que estaban sometidos: *Me paró la Policía por la calle y estuve 17 días en el CIE. No había hecho nada pero me metieron allí dentro... En la habitación había camas para ocho y en la mía éramos 12. Yo dormía en el suelo*[894]. Por su parte, Juan habla de las malas prácticas policiales, que llegaban incluso a la vejación: *Allí no se puede estar tranquilo. Los policías te sacan a gritos y a golpes, te desnudan. Duchan en agua fría a los que se portan mal. A los que son de mi país nos dicen sudacas de mierda y cosas así. Un día me dieron una paliza dos agentes. Porque cogí una manta.*

893 Simón, Pedro (Madrid). *Una condena llamada internamiento*. 13 de marzo de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/13/espana/1236973607.html
894 Ibídem.

Es verdad que no era mía. Era de un deportado. Pero tenía frío[895]. Sobre su situación, manifiesta que: *El ministro Rubalcaba tiene que ser más flexible con los sin papeles. Porque nosotros hemos venido a trabajar honradamente. Me quedé sin trabajo. Tengo hijos y no me alcanza para la leche ya. De seguir así nos volvemos a final de año. Qué se le va a hacer*[896].

El 23 de noviembre de 2009, unos días antes de la puesta en vigor de la Ley de Extranjería 2/2009, vemos la noticia de El Mundo: *SOS Racismo sobre la Ley de Extranjería: «Positivo no hay nada»*[897]. En ella, el diario se hace eco de las críticas del portavoz de la ONG SOS Racismo en Madrid, Javier Ramírez, a los principales recortes de derechos contenidos en el texto normativo a juicio de la organización. La crítica más contundente se debe al internamiento de inmigrantes irregulares en CIE, tanto por la ampliación de 40 a 60 días del plazo máximo de retención: *El portavoz de SOS Racismo Madrid, Javier Ramírez, ha tachado de* «lamentable» *que el Senado mantenga la ampliación de 40 a 60 días del plazo de internamiento de los inmigrantes irregulares en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)*[898], así como en la regulación de las propias condiciones en las que se produce el internamiento, carente de tutela judicial efectiva: *Ramírez declaró que la reforma, aprobada este miércoles en la Cámara Alta, «mantiene la falta de regulación de estos centros y la total falta de tutela judicial efectiva, por lo que no se puede aceptar que se amplíe el internamiento»*[899]. En cuanto a la novedad de que se permita el acceso a ONG en los Centros, es recibida con escepticismo ya que no se determinan en la Ley las condiciones de entrada ni el grado de implicación en ello por parte del sistema judicial. Respecto a esto, la noticia recoge que Ramírez: *Además, puso en duda que la situación de los internos en los CIE vaya a mejorar permitiendo el acceso a los mismos a representantes de ONG, tal y como recoge la reforma, porque, según dijo, «no sabemos cómo se va a producir ese acceso, que puede quedar sólo en un brindis al sol». «No sólo porque las ONG puedan acceder a los centros significa que todo va a mejorar, sino que esto depende del sistema judicial español, de los abogados y de las embajadas de los internos»*[900].

En El País encontramos también, aunque en menor medida y cantidad, lo que no deja de ser significativo, otras noticias en las que se reproducen diversas críticas

895 Ibídem.
896 Ibídem.
897 Agencia Servimedia (Madrid). *SOS Racismo sobre la Ley de Extranjería: «Positivo no hay nada»*. 20 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/20/solidaridad/1258704759.html
898 Ibídem.
899 Ibídem.
900 Ibídem.

referidas a la Ley de Extranjería, realizadas principalmente por Asociaciones de inmigrantes y ONG. El 20 de diciembre de 2008, un año antes de la aprobación de la Ley de Extranjería, la noticia: *Las asociaciones critican las restricciones a la reagrupación*[901] ya se hacía eco de las críticas de Javier de Lucas, presidente de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado y autor de referencia en el campo de la inmigración[902], quien sostenía que: *La reagrupación es un derecho fundamental, no un instrumento de política de inmigración*[903]. Del mismo modo, se apuntaba que: *La mayoría de asociaciones de inmigrantes consultadas también criticaron el aumento del plazo en la retención en los centros de internamiento de inmigrantes y la falta de regulación en estas instalaciones*[904], situación que el portavoz de la asociación ecuatoriana Rumiñahui entendía como un tira y afloja por parte de las instituciones públicas: *Por un lado se tiende la mano y por otro, se endurece*[905].

El 6 de abril de 2009, cuando la Ley de Extranjería aún se estaba discutiendo en el parlamento, El País recoge las críticas realizadas por la asociación pro derechos humanos Amnistía Internacional en su sección de Valencia hacia la reforma de la Ley de Extranjería por los recortes en materia de derechos humanos contenidos en ella. Según se explica en la noticia *Amnistía Internacional, contra el recorte de derechos*[906], Amnistía Internacional, después de representar la escena de la llegada de seis adultos y un bebé a las costas españolas y su posterior detención, realizó un llamamiento al Estado español, al Gobierno y a la sociedad civil para asumir una posición comprometida con los derechos humanos de los inmigrantes y no ceder ante los intentos de justificación que

901 Linde, P. (Madrid). *Las asociaciones critican las restricciones a la reagrupación*. 20 de diciembre de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/asociaciones/critican/restricciones/reagrupacion/elpepiesp/20081220elpepinac_8/Tes

902 Dentro de la bibliografía más relevante de Javier de Lucas en el campo de la inmigración, se encuentran los títulos: Lucas Martín, Javier de (et al.) (2008): *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Fundación BBVA. Bilbao; Lucas Martín, Javier de y Ramón Chornet, Consuelo (2006): *Querela pacis, perpetua?: una reivindicación del derecho internacional*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia; Lucas Martín, Javier de (2003): Globalización e identidades. Icaria. Barcelona; Lucas Martín, Javier de (2002): *Inmigrantes: ¿Cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Talasa ediciones S.L. Madrid; Lucas Martín, Javier de (1996): *Puertas que se cierran: Europa como fortaleza*. Icaria. Barcelona; Lucas Martín, Javier de (1994): *El desafío de las fronteras: derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Ed. Temas de hoy. Madrid; Lucas Martín, Javier de (1992): *Europa ¿convivir con la diferencia?: racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*. Tecnos: Fundación Cultural Enrique Luño Peña, D.L. Madrid.

903 Linde, P. (Madrid). *Las asociaciones critican las restricciones a la reagrupación*… Op. Cit.

904 Ibídem.

905 Ibídem.

906 Fabra, M. (Valencia). *Amnistía Internacional, contra el recorte de derechos*. 6 de abril de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Amnistia/Internacional/recorte/derechos/elpepiespval/20090406elpval_4/Tes

aluden al contexto de crisis mundial para menoscabar los derechos de los inmigrantes: *Esperamos que el Estado español no lleve a cabo una campaña de rebajas de derechos* dado que *no tener papeles no significa no tener derechos*[907].

Aparte de éstas, se encuentran numerosas noticias más, tanto en El Mundo como en El País, en las que se recogen informaciones relativas a las críticas realizadas desde diversas instancias a la reforma de la Ley de Extranjería. He aquí algunos ejemplos: *Demanda de otra ley*[908], *Los inmigrantes sólo podrán traerse a España a sus cónyuges e hijos menores*[909], *El Gobierno impedirá a los inmigrantes traer a sus padres sin tener residencia permanente*[910], *El Gobierno no ratificará la Convención de los Derechos de los Inmigrantes*[911], *Más de 6.000 personas se autoinculpan en el Congreso del «delito de hospitalidad»*[912], *Entra en vigor la Ley de Extranjería, que amplía a 60 días el internamiento*[913], *Protesta contra los centros de internamiento de inmigrantes*[914].

3.2. ANÁLISIS CUALITATIVO DE PRENSA: INMIGRACIÓN Y TRABAJO

Al igual que en los demás ámbitos vinculados a la inmigración, en la noticias relacionadas con la inmigración laboral, encontramos aspectos propios de la reproducción del discurso reactivo y también elementos correspondientes a la reproducción del discurso proactivo.

907 Ibídem.

908 Agencia EFE (Granada). *Demanda de otra ley*. 5 de abril de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Demanda/ley/elpepiespand/20080405elpand_9/Tes

909 Barrio, Ana del (Madrid). *Los inmigrantes sólo podrán traerse a España a sus cónyuges e hijos menores*. 19 de junio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/19/espana/1213878296.html

910 Agencia EFE (Madrid). *El Gobierno impedirá a los inmigrantes traer a sus padres sin tener residencia permanente*. 1 de octubre de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/01/espana/1222896236.html

911 La reforma de la Ley de Extranjería y la ampliación de competencias de la UE fueron entonces los principales argumentos planteados por el Gobierno para no ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. Agencia EFE (Madrid). *El Gobierno no ratificará la Convención de los Derechos de los Inmigrantes*. 19 de febrero de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/19/solidaridad/1235065756.html

912 Simón, Pedro (Madrid). *Más de 6.000 personas se autoinculpan en el Congreso del «delito de hospitalidad»*. 26 de marzo de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/26/espana/1238096610.html

913 Europa Press (Madrid). *Entra en vigor la Ley de Extranjería, que amplía a 60 días el internamiento*. 13 de diciembre de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/13/espana/1260691089.html

914 Redacción (Valencia). *Protesta contra los centros de internamiento de inmigrantes*. 20 de diciembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Protesta/centros/internamiento/inmigrantes/elpepiespval/20091220elpval_10/Tes

3.2.1. ANÁLISIS DEL DISCURSO REACTIVO

Comenzando por el discurso reactivo, una característica bastante común es la **insistente asociación entre inmigración laboral y contratación irregular**, que traslada una imagen del trabajador extranjero vinculada a la economía sumergida e incluso a la delincuencia. Esto alienta el argumento xenófobo de que los extranjeros vienen a delinquir en lugar de a trabajar y acrecienta la sensación de inseguridad ciudadana. Por otra parte, la crisis económica, que comienza a ser percibida como preocupante a mediados de 2008, alimenta el discurso reactivo.

Se aprecian muestras de ello en diversas noticias publicadas por El Mundo y El País, pese a apoyar proyectos políticos diversos ambos medios. Uno de los ejemplos más impactantes lo encontramos en el artículo de opinión *La inmigración desborda las cárceles*[915], publicado –y no por casualidad- en El Mundo el 3 de marzo de 2008. En él se realiza una asociación clara y explícita entre inmigración y delincuencia. Es interesante señalar que este artículo está firmado por la Redacción, que no duda en apuntar a la llegada de extranjeros como causa principal del aumento de las detenciones en nuestro país con afirmaciones como: *El número de reclusos no para de crecer, principalmente, porque la escalada de ingresos penitenciarios protagonizados por delincuentes extranjeros se ha multiplicado durante la última legislatura. Más del 70% de los nuevos presos son extranjeros y en los últimos cuatro años la población reclusa no española ha aumentado un 51%, de tal modo que el 34% de los internos en centros penitenciarios de nuestro país proceden de otros países*[916]. Nada se dice de las numerosas personas que llegan con la esperanza de encontrar una oportunidad con la que poder contribuir al desarrollo del país, al de sus lugares de origen y al suyo propio y de sus familias. En lugar de ello, se pone en énfasis en la proporción de extranjeros inmigrantes que lo hacen para vivir de la delincuencia: *Con los datos en la mano, resulta evidente que una parte de los extranjeros que vienen a España lo hacen para delinquir. Además, bandas de extranjeros organizadas han importado formas de delito mucho más violentas. El incremento de las cifras de la población reclusa extranjera es consecuencia directa del creciente problema de inseguridad ciudadana*[917].

Proliferan las noticias que hablan de **acuerdos políticos, pactos y negociaciones en materia de inmigración evitando su cotejo con la otra parte afectada**. Éstos, des-

915 Redacción (Madrid). *La inmigración desborda las cárceles*. 3 de marzo de 2008. El Mundo: http://www.elmundo.es/papel/2008/03/03/opinion/2338141.html
916 Ibídem.
917 Ibídem.

de el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo[918] en la Unión Europea hasta la reforma de la Ley de Extranjería en España[919], se centran fundamentalmente en el control de los flujos y sólo tímidamente en la integración de los inmigrantes. No aportan soluciones ni avances significativos en la coordinación de la inmigración laboral, y mucho menos a partir de los primeros efectos de la crisis económica. Los medios han recogido con gran interés cada aportación, pero apenas se han hecho eco de las deficiencias de la contratación en origen, así como los retrocesos y las restricciones para la inmigración laboral que también han tenido lugar en las políticas migratorias europeas y españolas en los últimos dos años. Es frecuente encontrar noticias en las que se reproduce el discurso político sobre inmigración con propuestas, debates y acuerdos entre grupos políticos, pero no se da cabida, o se da un espacio mínimo, a las impresiones, los planteamientos o las reivindicaciones de los propios inmigrantes al respecto, que en realidad son los principales destinatarios y, por tanto, protagonistas de estos acuerdos. Poco o nada se dice a propósito del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo sobre las reacciones de las asociaciones de inmigrantes y ONG ante el recorte de derechos y las escasas oportunidades dispuestas para los numerosos trabajadores inmigrantes residentes en Europa y los aspirantes a hacerlo. La principal reivindicación de éstas fue que la estimulación de la contratación en origen, la armonización de los trámites burocráticos y la flexibilización de los numerosos obstáculos que ralentizan la inmigración laboral legal, deberían haber sido puntos clave en el Pacto si lo que se quería era en realidad una inmigración ordenada y legal y una apuesta por la integración, como se sostiene en el propio Pacto. Sobre estas reivindicaciones, los medios de comunicación son en exceso parcos. Sin embargo, lo que sí encontramos son diversos artículos centrados en el acuerdo entre PP y PSOE de apoyar las directrices europeas. En pleno proceso de ratificación del Tratado de Lisboa y discusión en Europa del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, adoptado tres meses más tarde, el 24 de septiembre de 2008, El Mundo publica el 26 de junio de 2008 la noticia: *PP y PSOE defienden juntos la política de inmigración de la UE*[920]. En ella se puede apreciar un alto grado de convergencia entre las dos formaciones políticas mayoritarias: *Nuevos tiempos y nuevos modos. Al menos en lo que se refiere a la política europea. Nunca antes en un debate sobre la estrategia de la UE, PP y PSOE habían mostrado*

---

918 Consejo de la Unión Europea (2008): *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*. Nº. Doc.: 13189/08 ASIM 68. Bruselas, 24 de septiembre de 2008. Op. Cit.

919 Jefatura del Estado (2009): *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*. BOE Nº 299, de 12 de diciembre de 2009. Op. Cit.

920 Cruz, Marisa (Madrid). *PP y PSOE defienden juntos la política de inmigración de la UE*. 26 de junio de 2008. El Mundo: http://www.elmundo.es/papel/2008/06/26/espana/2433153.html

tal grado de acuerdo como ayer[921]. El acuerdo se extiende incluso a la polémica Directiva del Retorno, calificada por diversas ONG como Directiva de la vergüenza: *además, formaron frente común a la hora de defender la nueva política de inmigración europea, cuya clave más importante y también polémica es la última directiva de retorno de inmigrantes ilegales, que fija en 18 meses el tiempo de retención al que pueden quedar sometidos quienes entren sin papeles en el territorio de la Unión*[922]. Sin embargo, nada se dice de las numerosas críticas de ONG, asociaciones de inmigrantes e incluso instituciones supranacionales como UNASUR con respecto a las restricciones de la citada Directiva. Se celebra en cambio la colaboración de PP y PSOE en materia migratoria, que neutralizará la insistente crítica del PSOE a los populares por su falta de apoyo en asuntos de interés nacional: *En relación con la nueva política de inmigración de los Veintisiete, Rajoy dio la bienvenida al giro dado en la estrategia del Gobierno, que ha pasado de la actitud proclive a las regularizaciones masivas a votar en favor de una directiva con la que se pretende poner freno radical a la llegada masiva de inmigrantes sin papeles*[923]. Y sobre la Directiva del Retorno, más en concreto: *En opinión de Rajoy, y también de Zapatero, la directiva sobre el retorno de inmigrantes es un avance importantísimo, un instrumento necesario para incorporar garantías, derechos y límites donde no los había en beneficio, precisamente, de los inmigrantes*[924].

Precisamente sobre la Directiva del Retorno se pronunciaba el ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, en términos contundentes: *Si somos laxos con la inmigración ilegal la avalancha no hay quien la pare*[925], como publica El Mundo, en mayo de 2008, en realidad no tanto para subrayar el supuesto "acierto" de Rubalcaba cuanto para poner de relieve que su postura avala la estrategia de contención de flujos del PP, en el pasado censurada por el PSOE. La noticia recoge la justificación del ministro a la decisión del Gobierno de España de apoyar la mencionada Directiva, ya que la repatriación de los inmigrantes en situación irregular es: «*un proceso largo y complicado*» *y que en muchas ocasiones no se culmina por el breve tiempo de internamiento, en el caso de España los 40 días* (…) *La directiva de la UE establece un máximo de seis meses, pero eso no quiere decir que España vaya a utilizar los seis meses, aunque debido a los obstáculos*

921 Ibídem.
922 Ibídem.
923 Ibídem.
924 Ibídem.
925 Mucientes, Esther (Madrid). *Rubalcaba: «Si somos laxos con la inmigración ilegal no hay quien la pare»*. 8 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/08/espana/1210231402.html

que nos encontramos, sí que ampliaremos el pazo que tenemos a día de hoy de 40 días[926]. El periódico se hace eco con evidente satisfacción de la afirmación del Ministro: *no habrá un recorte de los derechos de los inmigrantes sino que permitirá superar obstáculos en el procedimiento*[927].

Aunque el 30 de mayo de 2008 El Mundo recogía la preocupación de las ONG por la política migratoria del Gobierno[928], en julio publicaba la noticia: *El PP aplaude el giro de 180 grados del Gobierno en inmigración*[929] (ergo, parece decirse, el PSOE está dando por fin la razón a la política migratoria del PP). Se hace especial hincapié en la unidad de los principales partidos en cuanto a la nueva política migratoria y no se habla en esta ocasión de la discrepancia de los diversos agentes sociales que reclaman una mayor sensibilidad a los derechos de los inmigrantes y en particular los trabajadores migratorios y sus familiares. La noticia informa de la Conferencia Sectorial de Inmigración, en la que el Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho y los diferentes consejeros del PP mostraron un amplio acuerdo, como se extrae de las palabras del consejero de Interior y Justicia de Castilla y León, Alfonso Fernández Mañueco, quien, según El Mundo: *resumía el sentir de los populares agradeciendo a Corbacho su giro de 180 grados en las políticas de inmigración*[930] y celebraba que el Ministro hubiera expuesto la situación *de una forma que no habíamos oído nunca a lo largo de la anterior legislatura*[931]. Por su parte, también se recogen las buenas impresiones del director de Inmigración del País Vasco, Roberto Marro, así como la consejera de Bienestar Social, Juventud y Vivienda de la Comunidad Canaria, Inés Rojas, quienes coincidían *casi con calcadas palabras*[932].

En el tratamiento de noticias relativas a las políticas públicas europeas, también se aprecia en gran medida esta reproducción casi exclusiva del discurso político en cuanto a inmigración, en esta ocasión además bastante homogénea, en perjuicio de una concesión de espacio proporcionada a los diversos agentes sociales que plantean discursos reivindicativos y comprometidos, cuya desatención no tendrá costes cliente-

926 Ibídem.
927 Ibídem.
928 Sanmartín, Olga R. (Madrid). *Las ONG preocupadas por la política migratoria "represiva" del Gobierno*. El Mundo. Viernes 30 de mayo de 2008. Año XX. Nº 6.476.
929 Sanmartín, Olga R. y Sánchez, Manuel (Madrid). *El PP aplaude el giro de 180 grados del Gobierno en inmigración*. 10 de julio de 2008. El Mundo:
http://www.elmundo.es/papel/2008/07/10/espana/2449544.html
930 Ibídem.
931 Ibídem.
932 Ibídem.

lares para la derecha. Son varios los artículos, tanto en El Mundo como en El País, en los que se habla de reuniones, debates, acuerdos, pactos sobre inmigración, sin dar voz a los inmigrantes o recoger sus percepciones acerca de los temas objeto de discusión, en especial en cuanto al régimen de entrada y laboral: *París y Madrid se aproximan en el pacto migratorio*[933]; *El Pacto Europeo de Inmigración admite regularizaciones por motivos económicos*[934]; *El Pacto Europeo de Inmigración admite regularizaciones por razones económicas*[935]; *La UE apoya el pacto que aboga por la «inmigración escogida»*[936]. Esta última noticia incluye una crítica a determinadas insuficiencias del Pacto hecha por un grupo de juristas, economistas y demógrafos encabezados por el ex presidente del Consejo Constitucional francés, Pierre Mazeaud, nombrado por el ministro francés de la Inmigración, Integración e Identidad Nacional, Brice Hortefeux. Según este grupo de trabajo l*a política de contingentes migratorios limitativos sería sin utilidad real en materia de inmigración de trabajo laboral e ineficaz contra la inmigración irregular*[937]. Sin embargo, ésta no deja de ser una crítica hecha por el endogrupo, dentro del propio discurso político. Nada se dice en El País de las impresiones de las asociaciones de inmigrantes, que podrían colocar al PSOE, obligado a atender las exigencias europeas, en posición comprometida.

El contexto de crisis económica, cuyos efectos comienzan a sentirse a partir de mediados de 2008, es un condicionante influyente en las políticas de la UE, así como en las de sus Gobiernos, entre ellos, lógicamente, España. Los cambios que se han producido afectan en gran medida a la política migratoria, como demuestran la Directiva del Retorno a nivel europeo o la reforma de la Ley de Extranjería en España. En una noticia publicada en El País, leemos las palabras del ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho: *El ministro ha señalado que la inmigración es «un fenómeno que*

933 Martí Font, J. M. (París): *París y Madrid se aproximan en el pacto migratorio*. 4 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Paris/Madrid/aproximan/pacto/migratorio/elpepiint/20080604elpepiint_6/Tes

934 Europa Press y Agencia EFE (Cannes): *El Pacto Europeo de inmigración admite regularizaciones por motivos económicos*. 7 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/07/internacional/1215418513.html

935 González, M. y Bárbulo, T. (Madrid): *El pacto europeo de inmigración admite regularizaciones por razones económicas*. 7 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/pacto/europeo/inmigracion/admite/regularizaciones/razones/economicas/elpepinac/20080707elpepinac_1/Tes

936 Missé, Andreu (Cannes). *La UE apoya el pacto que aboga por la «inmigración escogida»*. 8 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/UE/apoya/pacto/aboga/inmigracion/escogida/elpepinac/20080708elpepinac_5/Tes

937 Ibídem.

hay que controlar y gobernar porque de lo contrario acabaría afectando negativamente» a los españoles y a los propios inmigrantes[938]. Sin embargo, es patente la prioridad otorgada al control de los flujos en la gestión del fenómeno migratorio. El Ministro argumenta que la intención del Gobierno es desarrollar *un programa que facilite el retorno de los extranjeros a sus lugares de origen si así lo desean*[939]. La noticia da cuenta de la angustiosa búsqueda de medidas para atemperar el paro, en este caso a costa de los inmigrantes. Sin embargo, esto no se complementa con ninguna manifestación de representantes del exogrupo inmigrante. Una vez más se reproduce únicamente el discurso político del poder.

En el sector centroizquierda, el discurso político mayoritario ha tendido a negar o minimizar los cambios o bien a apoyarlos y felicitarse por ellos por lo que en el sector centroderecha se ha considerado una afortunada rectificación, regresiva en cuanto a derechos, como han apuntado ONG, asociaciones de inmigrantes y otros agentes sociales[940]. En la prensa, vemos también reproducido este discurso reactivo en diversas noticias publicadas por El Mundo y El País.

La prensa afín al PSOE vira con el Gobierno y busca argumentos para legitimar las restricciones a la inmigración. Encontramos así en El País artículos que defienden **la idea de que la mano de obra procedente de la inmigración no está cualificada** para nuestro sistema productivo. En un artículo[941] publicado el 14 de mayo de 2008 en dicho periódico, Oriol Bohigas diserta sobre esta cuestión a partir las palabras pronunciadas por el economista Joan Trullén en una conferencia sobre el futuro de la economía catalana pronunciada días antes en el ateneo de Barcelona. Éste afirmaba que la demanda más cualificada de mano de obra está orientada actualmente hacia un perfil de trabajador altamente especializado, lo que ha ido obligando a mejorar el nivel de conocimiento, desde el peonaje hasta la especificidad técnica. En este sentido, Bohigas

938 Europa Press (Madrid). *Corbacho apuesta por incentivar el retorno y las recolocaciones para frenar el paro entre los inmigrantes*. 7 de mayo de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/20080507elpepueco_5/Tes/

939 Ibídem.

940 Sin embargo, en declaraciones a Europa Press en mayo de 2008, el ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, negaba la tesis que apuntaba un endurecimiento de su política inmigratoria y se desmarcaba de toda hipotética convergencia con el PP, aunque admitía que sus actuaciones en ese momento *tienen una mayor cuota de realismo y claridad*. En: Europa Press (Madrid). *Corbacho niega que el Gobierno haya cambiado su discurso en inmigración*. 12 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/12/espana/1210589332.html

941 Bohigas, Oriol. (Barcelona). *Inmigración y mano de obra*. 14 de mayo de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Inmigracion/mano/obra/elpeputec/20080514elpcat_3/Tes

realiza la siguiente reflexión: *la pregunta que ahora debemos hacernos es si la mano de obra que puede ofrecer la reciente inmigración está a la altura de esa nueva demanda. Con las evidentes excepciones -casi siempre de la misma procedencia social y geográfica-, hay que reconocer que la mayor parte de esa oferta no corresponde a las necesidades de la economía del conocimiento, porque suele ser el residuo de sistemas productivos ya obsoletos, casi preindustriales*[942]. Sin embargo, como ha sido puesto de manifiesto por diversas ONG, gran parte de los inmigrantes tienen estudios superiores en sus países de origen. Incluso, hay numerosas ocasiones que los obstáculos y la lentitud de los trámites de homologación dificultan enormemente el proceso[943]. Sin embargo, el autor afirma que *los que consideran la inmigración como un factor económico positivo e incluso indispensable defienden el mantenimiento de los residuos de los viejos sistemas productivos, que, de momento, no hemos sido capaces de reciclar debidamente e introducirlos en la economía del conocimiento y que han de sobrevivir con la ayuda de salarios bajos. Es decir, el éxito laboral de la inmigración depende, de momento -en espera de su propia remodelación técnica-, del mantenimiento de sectores productivos atrasados*[944]. Esta asociación entre inmigración laboral y sectores productivos atrasados, resulta cuanto menos un tanto cruda. Más sabiendo que son muchos los inmigrantes con estudios medios y superiores que tienen que dejar su país de origen para establecerse en España para ocupar puestos de trabajo sustancialmente inferiores a lo que correspondería a su nivel de formación académica y técnica. Respecto al papel de la educación, el autor la señala como el eje principal para poder adaptar a la inmigración laboral al sistema productivo. El autor lo explica con estas palabras: *Como en casi todos los problemas del país, tenemos que acabar refiriéndonos a la educación como punto de partida. Las escuelas técnicas universitarias, la enseñanza laboral, los centros de aprendizaje, ¿serán capaces de transformar rápidamente esas masas inmigratorias en un capital humano que no haya que desperdiciar en operaciones no competitivas, sino destinarlo a economías de alto rendimiento? Es difícil porque hasta ahora esas instituciones no han alcanzado grandes logros ni siquiera en ambientes más sosegados*[945].

942 Ibídem.
943 Incluso el PECI habla de ello, como una cuestión a mejorar. De hecho, el Objetivo Estratégico Nº 7, dentro del área de la educación es precisamente: "Mejorar los procedimientos de homologación de las titulaciones académicas". Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Op. Cit. P. 230.
944 Ibídem.
945 Ibídem.

3.2.2. ANÁLISIS DEL DISCURSO PROACTIVO

Del mismo modo que encontramos noticias que hablan de la inmigración como un lastre que hay que tratar de reducir, especialmente en tiempos de crisis como el actual, e incluso algún artículo, como se ha analizado, que critica la falta de cualificación de la inmigración laboral, en sentido general, para cubrir las necesidades de nuestro sistema productivo, también existen noticias que ponen de manifiesto la **contribución de la inmigración a la economía del país** y al **mantenimiento del sistema de la Seguridad Social**. En El País, encontramos el 16 de junio de 2008 el reportaje titulado: *Los inmigrantes salvan el Estado del Bienestar*[946]. Con la entradilla: *Algunos dudan de que el sistema de servicios públicos sea sostenible en plena crisis tras el gran flujo de inmigración - Los extranjeros contribuyen al Estado más de lo que reciben de él*[947], en el comienzo del reportaje se puede leer: *En España, un inmigrante de un país pobre, en situación irregular, sin trabajo, viviendo en la calle, tiene acceso a servicios que no podría tener en su propio país trabajando normalmente. La sanidad y la educación son universales y gratuitas. Si tiene tarjeta de residencia, puede además acceder a una pensión, protección por desempleo, viviendas de protección oficial... ya no le diferencia nada de un español, en cuanto a ayudas se refiere* (…) *Es evidente que el sistema gasta en los inmigrantes. Un estrato social de españoles percibe que los servicios públicos están copados por los recién llegados. Algunos partidos políticos europeos ya hacen campaña al grito de "¡No cabemos todos!". ¿No cabemos todos en el Estado de Bienestar? La respuesta es sí*[948]. El reportaje aporta datos verdaderamente clarificadores que rompen con falsos mitos y que no dejan lugar a dudas sobre la contribución de los trabajadores inmigrantes a la Seguridad Social y el beneficio neto que aportan a la economía española. Uno de ellos es el informe realizado por la Oficina Económica de La Moncloa en 2006, en el que se indicaba que los inmigrantes, constituyendo el 8,8% de la población española, aportaban el 6,6% de los ingresos globales y consumían únicamente el 5,4% del gasto público[949]. Según el informe, los inmigrantes suponían para España un beneficio neto de alrededor de 5.000 millones de euros. Pero aún reconociendo estos beneficios, los políticos en 2008 no dejan de señalar contrapartidas, bien locales o bien generales. Por otra parte, el diario consulta a Josep Oliver,

946 Ximénez de Sandoval, Pablo (Madrid). *Los inmigrantes salvan el Estado del Bienestar*. 16 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/inmigrantes/salvan/Estado/bienestar/elpepisoc/20080616elpepisoc_1/Tes

947 Ibídem.

948 Ibídem.

949 Más en concreto, el gasto en sanidad, según el informe de la Oficina Económica de La Moncloa, era del 4,6% y el gasto en educación correspondía a un 6,6%.

catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona, acerca del impacto de la inmigración en las pensiones. Éste afirma que el debate es complejo, sobre todo si se incluye en él la previsión de qué ocurrirá cuando se jubilen los inmigrantes que ahora forman parte activa del sistema productivo, pero que *en general, la literatura económica sugiere que incluso considerando el pago de pensiones el saldo final es favorable para el que recibe la inmigración*[950]. Con respecto a la pregunta de si los inmigrantes suponen una carga excesiva para los servicios sociales, Oliver considera que ésta es una falsa idea estimulada en gran medida por un desacertado modelo de financiación autonómica: *Es un error del sistema de financiación que ahora se está discutiendo. No puedes tener, como en Madrid y Cataluña, aumentos de población de 15% y mantener los mismos ingresos. El gasto público para la inmigración está muy concentrado geográficamente, pero los ingresos que genera esa inmigración se van al Estado central. El Estado se lleva los ingresos y los gastos son de otros. Los beneficios son macroeconómicos y los problemas, microeconómicos*[951]. De este modo, Oliver reclama un mayor gasto en aquellos lugares en los que la inmigración tenga más peso, de tal modo que las comunidades con mayor proporción de inmigrantes reciban una financiación más cuantiosa. Se introduce aquí un discurso ambiguo al menos. En este mismo sentido se manifiesta el Viceconsejero de Inmigración de la Comunidad de Madrid, Carlos Clemente, quien sostenía que: *En integración de los inmigrantes nosotros invertimos 1.500 millones de euros y el Estado 40. Los extranjeros están aportando al Estado 8.000 millones de euros. Sólo 200 millones van a las comunidades, que somos los que damos la educación, la sanidad, la vivienda, etcétera*[952]. Por último, el artículo también recoge algunos datos de una entrevista realizada al Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, quien asumía que el sistema de financiación no estaba adecuado a las nuevas circunstancias en materia de inmigración: *Un país en el que existe un contingente importante de inmigrantes no puede subsistir con un Estado de Bienestar diseñado a la medida de cuando no los había*[953]. Asimismo, Corbacho sostenía que para evitar que un desarrollo económico sustentado en gran medida por mano de obra inmigrante conllevara el debilitamiento del Estado de bienestar, el Estado debería aumentar el gasto en servicios sociales de una manera proporcional al crecimiento de los cupos de inmigrantes, con el fin de garantizar que estos servicios llegan a todos y evitar conflictos sociales: *El desarrollo económico necesita amplios contingentes de inmigración para sostenerse. Cuando a un país llega un amplio contingente de inmigrantes,*

950 Ximénez de Sandoval, Pablo (Madrid). *Los inmigrantes salvan el Estado del Bienestar*… Op. Cit.
951 Ibídem.
952 Ibídem.
953 Ibídem.

el Estado de Bienestar se debilita, a no ser que el Estado le inyecte más economía. Si no, puedes correr el riesgo de que el que llega se lleve la parte del Estado de Bienestar porque su situación es peor que la del que está aquí, que su situación económica no ha cambiado, y éste deje de recibir lo que el Estado de Bienestar le estaba dando. De ahí al conflicto, hay dos pasos[954]. De ahí la propuesta de Corbacho de "poner más dinero" como solución a los posibles conflictos que pudiera generar la situación. Nos encontramos también ante un discurso ambivalente en las palabras del Ministro Corbacho, que debe legitimar el viraje socialista en la política migratoria a raíz de la crisis económica.

Los medios aparecen más proclives a defender a los inmigrantes en más ocasiones que los políticos. Así, sobre este mismo asunto de la alta tasa de contribución de los extranjeros a la Seguridad Social, encontramos una noticia de la Agencia EFE publicada en El País en mayo de 2008 que indica que éstos continúan teniendo una presencia importante en el sistema productivo pese a la crisis[955]. Estamos ante un guiño tranquilizador a la población inmigrante contrapesado con otro a la población española: contribuyen a la Seguridad Social. En ella, se especifican los datos sobre ocupación de la población extranjera, publicados ese mismo día por el Ministerio de Trabajo: *La afiliación de los extranjeros a la Seguridad Social mantiene el tipo a pesar de la desaceleración de la economía y el frenazo del ladrillo, sector que ocupa a la mayor parte de este colectivo, gracias al tirón de la hostelería. Según los datos que ha hecho públicos hoy el Ministerio de Trabajo, a 30 de abril de este año había 2.100.246 foráneos inscritos en el sistema, lo que supone un incremento de 26.588 personas respecto a marzo, un 1,27% más, y un 7,83% más que hace un año* (…) *después de la construcción, el sector que ocupa a más inmigrantes sigue siendo la hostelería, con 266.790 afiliados (un 17,70% del total); las actividades inmobiliarias y de alquiler, servicios a empresas, con 226.701 (un 15,04%); y la industria manufacturera, con 165.157 inscritos, (un 10,96%)*[956]. También se especifica la distribución de trabajadores afiliados entre extranjeros comunitarios y extracomunitarios, resaltando la alta proporción de trabajadores extracomunitarios que contribuyen a la Seguridad Social: *Del total de afiliados extranjeros en abril, 1.371.712 procedían de países no comunitarios, y el resto, 728.534, de la Unión Europea con lo que, en su conjunto, la Seguridad Social ha cerrado abril con 19.251.454 cotizantes, representando los inmigran-*

954 Ibídem.

955 Agencia EFE (Madrid). *Los extranjeros con trabajo aumentan un 7,8% a pesar del desgaste de la construcción*. 20 de mayo de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/economia/extranjeros/trabajo/aumentan/78/pesar/desgaste/construccion/elpepueco/20080520elpepueco_2/Tes

956 Ibídem.

tes el 10,9% del total[957]. Por otro lado, la noticia entra a dar datos concretos sobre el número de trabajadores inmigrantes que cotizan a la Seguridad Social en función de sus nacionalidades, lo que **resulta bastante clarificador y ayuda a romper ciertos tópicos negativos** asociados –fundamentalmente desde la tribuna mediática- a personas inmigrantes procedentes de ciertos países o colectivos. En este sentido, se indica que 283.795 afiliados son de origen marroquí y 257.208 de origen ecuatoriano, es decir, 541.003 afiliados entre ambos, cuatro de cada diez con respecto al total de trabajadores extracomunitarios; en tercer lugar, se menciona a Colombia, con 148.704 afiliados; le sigue Perú, con 80.319. También figuran otros países como China, con 65.291; Argentina, con 56.358; Bolivia con 55.277; Ucrania, con 39.808; República Dominicana, con 35.181; Cuba, con 24.360; y 325.411 afiliados se incluyen en un grupo de procedencia de otros países no europeos. Con respecto a los trabajadores de origen comunitario, se cita a los rumanos como los más numerosos, con 264.278 afiliados; seguidos de los portugueses, con 80.513 afiliados; los italianos, con 69.295; los británicos, con 60.457; los búlgaros, con 56.463; y los alemanes, con 45.675 cotizantes.

Aparte de su **contribución a la Seguridad Social**, otra repercusión de la inmigración que suele contar con un cierto **reconocimiento en las sociedades de acogida**, entre ellas España, es que **la alta tasa de natalidad entre las familias inmigrantes contribuye a paliar la baja natalidad occidental**. En una noticia de El Mundo, encontramos el titular: *La inmigración eleva la natalidad en España al nivel más alto desde 1990*[958]. La noticia se hace eco de un estudio del Instituto Nacional de Estadística que ilustra con datos precisos la contribución de las madres extranjeras a la subida de la natalidad en nuestro país, con el consiguiente beneficio en diversos órdenes, entre ellos el económico: *Los datos, divulgados el jueves, son del Instituto Nacional de Estadística y reflejan la recuperación de la fecundidad española. La contribución de las madres extranjeras a este aumento está siendo muy importante. De los 491.183 nacimientos ocurridos en 2007 -8.226 más que en el año anterior-, 92.992 son de madres extranjeras. El dato significa un aumento de 16,4% de este tipo de nacimientos*[959].

En relación con esto, según aparece publicado en El País en junio de 2008 en la noticia: *El Banco de España cree que la "flexibilidad" laboral de la inmigración ayudará al*

957 Ibídem.
958 Rei, Joana (Madrid). *La inmigración eleva la natalidad en España al nivel más alto desde 1990*. 3 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/03/espana/1215079428.html
959 Ibídem.

empleo[960]. El Banco de España asegura en su informe anual de 2007 que la inmigración aporta flexibilidad al mercado laboral y pronostica que puede ser un elemento esencial para su recuperación. En el cuerpo de la noticia se recuerda la poco alentadora situación económica y laboral y se plantea la inmigración como un factor de recuperación potencial: *Los nubarrones sobre el empleo siguen oscureciéndose. El mercado de trabajo corre el riesgo de deteriorarse con una rapidez desconocida en otras épocas de atonía económica, pero también resulta más probable que se recupere pronto. El motivo es la inmigración, que ha aportado flexibilidad al mundo laboral, según explica el Banco de España en su último informe anual de 2007*[961]. Más en concreto, se explica que esta flexibilidad se manifiesta en flujos más amplios de salida del empleo y de entrada al desempleo, lo cual incide más en el paro, pero a la vez se produce un retorno al empleo por parte de los extranjeros con mayor rapidez que los nacionales. Entre los factores que explican esta mayor flexibilidad de los trabajadores inmigrantes con respecto a los trabajadores nacionales: *M*ás de la mitad tienen contrato temporal (frente a menos de un tercio entre los españoles) y practican una mayor movilidad laboral. Además, su búsqueda de empleo "es más intensa que la de los trabajadores nativos", asegura el Banco de España (…) *El hecho de que sus redes sociales sean menores que las de los españoles determina su mayor disposición a aceptar cualquier trabajo. "Una vez en el paro pasan menos tiempo en esa situación", asegura este organismo, que cifra en el 10% la incidencia del desempleo de larga duración en el colectivo*[962].

Con motivo de la celebración del 37 Congreso del PSOE, en julio de 2008, El País publica una entrevista a Bernarda Isabel Jiménez, Secretaria de Integración. Jiménez, nacida en la República Dominicana, con dos hijos, médico de profesión, es poseedora de un "impresionante currículum", en el que figura el mérito de haber fundado la asociación Voluntariado de Madres Dominicanas. La entrevista, titulada: *Los inmigrantes enriquecemos España*[963], **recoge de primera mano las palabras** de Jiménez, **reproduciendo las ideas que manifiesta de manera directa y textual**, cosa no demasiado frecuente en el discurso mediático sobre inmigración, como se ha dicho

960 Abellán, Lucía (Madrid). *El Banco de España cree que la "flexibilidad" laboral de la inmigración ayudará al empleo*. 22 de junio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/economia/Banco/Espana/cree/flexibilidad/laboral/inmigracion/ayudara/empleo/elpepieco/20080622elpepieco_4/Tes

961 Ibídem.

962 Ibídem.

963 Garea, Fernando (Madrid). *Los inmigrantes enriquecemos España*. 7 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/inmigrantes/enriquecemos/Espana/elpepinac/20080707elpepinac_6/Tes

anteriormente. Jiménez, afirma que *el gran desafío es cómo integrar a los que hemos llegado. Si no se hace bien tendremos problemas*[964]. Sobre el impacto de la inmigración laboral en el país, subraya su importancia para el desarrollo económico y la modernización del sistema productivo español ya que *los inmigrantes enriquecemos España*. Con respecto al discurso político sobre inmigración y la cuestión de la integración de los inmigrantes en la sociedad española, se manifiesta favorable a la interacción entre inmigrantes y españoles con respecto a la integración de los inmigrantes en la sociedad española y contempla un avance progresivo en derechos políticos como un elemento de inclusión social: *Ningún partido serio con un candidato que quiera ser presidente puede enfrentar a los españoles, especialmente a los más humildes, con los que vinieron de naciones pobres. Si un ciudadano aporta su trabajo y su cultura no es justo que se le trate como si fuera de tercera. Estoy feliz de que avancemos para que los inmigrantes voten*[965].

Que los inmigrantes consumen más recursos sociales que los autóctonos, en especial en el ámbito de la sanidad, es un mito bastante extendido entre la sociedad española. En un artículo de junio de 2008, titulado: *Los inmigrantes recurren menos a la sanidad pública que los españoles*[966], El País acoge la noticia de Europa Press sobre un estudio de la Fundación de Ciencias de la Salud[967]: *Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y española*. La investigación consiste en un estudio comparativo, el más amplio realizado hasta la fecha en España, del uso que realizan ambos colectivos de los servicios de la salud. La entradilla ya es bastante ilustrativa: *Los inmigrantes en España usan los servicios del Sistema Nacional de Salud (SNS) con menor frecuencia que los españoles*[968]. En el artículo se incluyen datos concretos del informe. Según las encuestas sobre la asistencia a la Atención Primaria hechas en Madrid y en Cataluña en un marco temporal de 15 días, los inmigrantes habían acudido al médico de cabecera en menor medida que los autóctonos. En Madrid, sólo un 15% de los inmigrantes habían solicitado asistencia, mientras lo habían hecho un 16% de los españoles, en Cataluña, un 9,9% por un 12% respectivamente. Las encuestas realizadas

964 Ibídem.
965 Ibídem.
966 Europa Press (Madrid). *Los inmigrantes recurren menos a la sanidad pública que los españoles*. 24 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/inmigrantes/recurren/sanidad/publica/espanoles/elpepusoc/20080624elpepusoc_5/Tes
967 La Fundación de Ciencias de la Salud es una entidad sin ánimo de lucro fundada en 1991 con una serie de objetivos prioritarios sobre bioética, salud, ciencia y humanidades. Pretende ser un lugar de debate y encuentro orientado hacia todos los sectores sociales vinculados al ámbito sanitario. Tiene una amplia gama de actividades y proyectos.
968 Europa Press (Madrid). *Los inmigrantes recurren menos a la sanidad pública que los españoles*… Op. Cit.

en Valencia y Canarias, sobre el uso de la Atención Primaria en un marco de 12 meses, también indicaban un mayor empleo porcentual de los mismos por parte de los españoles. En Valencia, el 73% de los inmigrantes habían acudido al médico de cabecera en dicho espacio de tiempo, por el 81% de los españoles; en Canarias la distribución era del 63% de los inmigrantes por el 74% de los españoles. En cuanto a la hospitalización, también son menores los porcentajes de los inmigrantes: en Cataluña, habían sido hospitalizados el 7% de los inmigrantes, por el 8% de los españoles; en Madrid, los porcentajes eran idénticos, el 7,4%; en Valencia, era el 9,9% de los extranjeros, por el 10,5% de los españoles y en Canarias, el 5,4% de los extranjeros por el 8% de los españoles. El artículo recoge también lo más significativo de la presentación del informe, expuesto por el presidente de la Fundación, Diego Gracia, el profesor de Medicina Preventiva, Salud Pública e Historia de la Ciencia de la Universidad Complutense de Madrid, Enrique Regidor, y el director de Inmigración de la Comunidad de Madrid, Gabriel Fernández Rojas. El profesor Regidor sostenía que *en líneas generales, la población inmigrante en España utiliza los servicios sanitarios con menor frecuencia que la autóctona, al igual que ocurre en otros países*[969], probablemente debido a los diferentes obstáculos administrativos o por cuestiones relativas a las diferencias culturales, lingüísticas o religiosas, que los inmigrantes se encuentran en el acceso a dichos servicios. También se aduce como posible motivo de esta contención relativa la buena salud del colectivo inmigrante al llegar a España ya que, como también indica la investigación: *aquellos sujetos que emigran están más sanos que los que se quedan en sus lugares de origen, una ventaja que suele alargarse durante un largo periodo de tiempo*[970]. Sea como fuere, el caso es que, como manifiesta el Presidente de la Fundación de Ciencias de la Salud, Diego Gracia, el estudio sirve para **desmentir el falso mito** de que los inmigrantes son quienes hacen más uso del Sistema Nacional de Salud: *El objetivo de este estudio es sacar a la luz los prejuicios de los españoles respecto a la población inmigrante*[971].

Otro **tópico** fuertemente asentado en nuestra sociedad es la **asociación de las personas de etnia gitana con la inactividad, la delincuencia y la falta de interés por integrarse**. En el reportaje: *Gitanos rumanos huyen del tópico*[972], publicado en El País, se recogen casos de gitanos rumanos que escapan a ese estereotipo y muestran una

969 Ibídem.
970 Ibídem.
971 Ibídem.
972 Oleaque, Joan M. (Valencia). *Gitanos rumanos huyen del tópico*. 14 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/Gitanos/rumanos/huyen/topico/elpepinac/20080714elpepinac_15/Tes

clara intención de trabajar, mejorar su situación y contribuir al bienestar de los suyos y del país. La propia entradilla ya rompe con el falso cliché: *La mayoría trabaja, no es nómada y apuesta por la inserción*[973]. En el cuerpo de la noticia se intercalan las vivencias de algunas personas en esta situación y se recogen textualmente sus palabras. Es el caso de Mirela, una chica rumana de etnia gitana que acude a un curso para aprender a ser dependienta impartido en la sede que la Fundación Secretariado Gitano tiene en Valencia y que, según refleja el redactor del reportaje: *contradice todo lo que ha opinado de su etnia Gianfranco Fini, presidente de la Cámara de los Diputados italiana. El antiguo líder de Alianza Nacional ha dicho en público que resulta imposible hacer nada con el pueblo romaní. Según él, los gitanos del Este consideran "lícito" el robo, no trabajar y alquilar su sexo*[974]. A partir de las palabras que se recogen de ella, se observa que no encaja en esta valoración: *Mi familia vive de la chatarra, la recoge, la vende, es un trabajo que los valencianos no quieren. Yo vine con 14 años, salimos de Rumanía porque allí no tenemos nada. Venimos para intentar tener algo. ¿No es lo mismo que buscan todos?*[975] Otro caso es el de Marius, gitano rumano de religión evangélica con varios años de residencia en España que dispone de documentación en regla y trabaja como chófer para poder pagar el alquiler de su vivienda. Marius asegura que *en España no se vive del cuento, no se puede: yo trabajo 60 horas a la semana*[976]. La tercera historia que se recoge es la de Vasil, joven gitano de 25 años procedente de Rumanía que, ante las dificultades que presenta el mercado laboral, trabaja recogiendo chatarra que luego vende a diversos compradores por un precio de en torno a 20 céntimos el kilo, para lo cual tiene que realizar frecuentes viajes. Vasil denuncia la ausencia de oportunidades para los extranjeros y los prejuicios que la sociedad de acogida presenta contra las personas de su etnia: *Al final no sirve querer integrarse. No tenemos ganas de hablar, ni de comunicarnos. Los días pasan, y todo va a peor*[977]. Vinculado a la Fundación Secretariado Gitano, José María Martínez, técnico del programa de inserción para el pueblo romaní, apunta que a pesar de su fuerte estigma de parias: *sin embargo, muchos de ellos están haciendo esfuerzos reales por integrarse. Sólo en la Comunidad Valenciana hemos mantenido contacto con unos 400 gitanos rumanos y búlgaros, y hemos encontrado pocos ejemplos de delincuencia o de explotación de menores. Pero esos casos, cuando se dan, generan mucho conflicto y acaban intoxicando al resto*[978]. Martínez asegura que en España en torno al 70% de las familias

973 Ibídem.
974 Ibídem.
975 Ibídem.
976 Ibídem.
977 Ibídem.
978 Ibídem.

de etnia gitana tienen a sus hijos escolarizados. Por su parte, el responsable de Empleo de la Fundación, José Sánchez, expresa que *puede haber unos 50.000 gitanos del Este en nuestro país*[979]*, y una parte importante han venido para quedarse. Predominan aquellos que muestran buena adaptabilidad al sistema. Lo que sucede es que están diluidos y no los relacionamos con lo que se percibe como gitanos del Este*[980]. Miguel Monsell, de la entidad Cepaim y del Observatorio Lungo Drom, programa europeo dedicado al análisis de la presencia gitana inmigrante en la costa mediterránea, explica que *la mujer es la responsable de la escolarización, el mayor motor para la inserción. También es la que mendiga, sola o con niños, cuando se da el caso. Los que más han venido son personas entre 20 y 39 años. Los más jóvenes tienen mejor inserción*[981].

Los **ejemplos de "buenas prácticas"** recogidos asimismo por la prensa, son altamente ilustrativos, contribuyendo de manera especial a eliminar falsos mitos, a proyectar una imagen positiva de la inmigración y a ofrecer modelos de actuación a aplicar, a veces extensibles a diversos ámbitos. En un artículo publicado en El País[982] en julio de 2008, se explica el programa Aeneas Cartaya, que coordina la llegada de miles de trabajadores inmigrantes a la provincia de Huelva, mujeres en su mayoría, que se ocupan de llevar a cabo las campañas freseras y citrícolas. Para ello, colabora con la patronal de agricultores de Freshuelva, las diferentes asociaciones agrarias y los sindicatos UGT y CCOO. En el artículo, que comienza con la entradilla: *La UE se fija en el programa Aeneas para evitar el trabajo sin papeles*[983], quedan recogidas las manifestaciones del alcalde de la propia localidad de Cartaya, desde la que se articula el programa, y también Vicepresidente de la Comisión de Integración y Cohesión Social de la Federación Española de Municipios y Provincias y uno de los responsables del proyecto mencionado, Juan Antonio Millán, quien asegura que: *este programa y sus resultados han sido alabados y puestos como ejemplo de buenas prácticas en estrategias de inmigración, por la Unión Europea*[984]. Se precisa en la noticia que en la campaña anterior habían acudido a Huelva 31.000 jornaleros extranjeros contratados en origen con el compromiso de retornar a

979 En el propio artículo se precisa que en la provincia de Valencia el número de personas de etnia gitana procedentes del Este es de unos 3.000. En Madrid, son unos 20.000 y el colectivo de personas de procedencia rumana de la región es de en torno a 170.000, esto es, el grupo de extranjeros más numeroso de la región.

980 Oleaque, Joan M. (Valencia). *Gitanos rumanos huyen del tópico*… Op. Cit.

981 Ibídem.

982 Albert, Manuel J. (Huelva). *El «estilo Cartaya» ante la inmigración*. 14 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/andalucia/estilo/Cartaya/inmigracion/elpeputec/20080714elpand_4/Tes

983 Ibídem.

984 Ibídem.

sus países de procedencia una vez terminaran sus contratos como requisito para volver a ser contratados en las siguientes campañas, esto es, lo que se conoce como "migración selectiva circular con contrato en origen". Según Millán el modelo es exportable a otras regiones. En realidad se ha hecho: el Ayuntamiento de Cartaya ha presentado tres proyectos en Bruselas para perfeccionar el programa con el fin de poner en funcionamiento un servicio de gestión para la mediación social de trabajadores extranjeros en migración circular en los lugares de destino, fomentar la posibilidad de que los trabajadores contratados puedan encadenar empleos en sucesivas campañas agrícolas y contribuir a la creación de una Red Euromediterránea de municipios y regiones.

Igualmente opera el artículo de El Mundo titulado: *Presos inmigrantes con trabajo en su país*[985], que recoge una iniciativa de la Generalitat de Cataluña consistente en formar laboralmente a los presos extranjeros y concederles un préstamo para que puedan crear un negocio en su país de origen en el que trabajar a su salida de la penitenciaría. La fórmula se ideó en principio para presos procedentes de Ecuador, Colombia y Marruecos en el marco de una experiencia piloto acordada por el Departamento de Justicia y Obra Social Caixa Catalunya, con la idea de ampliarlo a más nacionalidades en futuros acuerdos. En el artículo se precisa que se destina a profesiones técnicas y que los créditos se han de reintegrar, pudiendo hacerse esto por medio de trabajos penitenciarios. Asimismo, se recoge la posibilidad de obtener la libertad condicional en el país de origen con el fin de comenzar a desarrollar la profesión.

Otro ejemplo de "buenas prácticas" lo encontramos en un artículo de El Mundo publicado en marzo de 2008: *Cuando la inmigración no es un problem*a[986]. En él se describe el caso de la localidad de Guissona, en la que la presencia de un 44% de inmigrantes, fundamentalmente laborales, no ha comportado problemas de convivencia. La mezcla de nacionalidades es muy amplia: de 5.731 habitantes, 894 son de Ucrania, 839 de Rumanía, 211 de Senegal, 174 de Marruecos, 30 de Egipto, 20 de Ecuador, 16 de República Dominicana, 15 de Italia y así llegamos hasta 41 nacionalidades distintas, predominando los inmigrantes procedentes de Europa del Este. El motivo que se aduce para que la convivencia sea tan satisfactoria es que los inmigrantes entran con un contrato en origen gestionado por la Cooperativa Agraria de Guissona, que, aparte de

985 Garrido, Luis (Barcelona). *Presos inmigrantes con trabajo en su país*. 31 de julio de 2008. El Mundo:
http://www.elmundo.es/papel/2008/07/31/catalunya/2465004.html

986 Serret, Marta (Lleida). *Cuando la inmigración no es un problema*. 9 de marzo de 2008. El Mundo: http://www.elmundo.es/papel/2008/03/09/catalunya/2342486.html

contratarlos, suele facilitarles el acceso a la vivienda. Además de ello, existe un trabajo conjunto para la integración, habiéndose rediseñado algunos servicios básicos como la educación y la sanidad para atenderlos adecuadamente. De este modo, casi todos los inmigrantes que viven en Guissona tienen trabajo y vivienda fija. Los familiares pueden llegar unos meses después del trabajador por medio de la reagrupación familiar. Se recogen las palabras de una de las responsables de inmigración en el Ayuntamiento de Guissona, Claustre Oliveras, quien afirma que: *los planes locales de entorno y de inmigración son nuestras herramientas básicas. Para ello, en cuanto llegan, los inmigrantes reciben la indicación de su empresa de ponerse en contacto con el Ayuntamiento, que a su vez ya tiene preparado un programa de información acerca de aspectos básicos como la educación, la sanidad, el funcionamiento de la policía o los servicios básicos*[987]. Es destacable el papel de la cooperativa contratante, que es quien remite a los trabajadores inmigrantes al Ayuntamiento para poder disfrutar de sus servicios. Por otra parte, en el artículo se precisa que al margen de toda esta información práctica, el fin prioritario de los planes de integración es implicar a los vecinos en las actividades de la localidad. Para ello, hay una labor de difusión de las actividades culturales, deportivas y de ocio organizadas por el consistorio, se imparten cursos de castellano y catalán y se busca la participación de los jóvenes y niños en actividades extraescolares. Por otra parte, se estimula la función de las asociaciones de inmigrantes como mediadoras entre autóctonos y recién llegados y encargadas de dinamizar la integración. En cuanto a la religión, se subraya personas con diferentes identidades religiosas conviven sin ningún tipo de problema y con total normalidad.

3.3. ANÁLISIS CUALITATIVO DE PRENSA: INMIGRACIÓN Y EDUCACIÓN

Dentro del conjunto de las informaciones de prensa relativas a la inmigración y la diversidad cultural en el ámbito educativo, es frecuente encontrar, en la línea de un discurso reactivo hacia la inmigración, noticias en las que se enfatizan los aspectos más problemáticos del alumnado inmigrante y de su integración en el sistema educativo. Y por otro lado, también hay un espacio creciente para planteamientos más proactivos hacia la inmigración, atentos a las reivindicaciones de los derechos del alumnado inmigrante, análisis críticos de las carencias existentes en la gestión de la inmigración tanto en el ámbito educativo como social y valoraciones positivas de las potencialidades del

987 **Ibídem.**

alumnado inmigrante y de la escuela multicultural. En ocasiones, El País, preocupado por mostrar su independencia, se esfuerza por recoger posturas encontradas sin dejar de prestar apoyo matizado al PSOE.

3.3.1. ANÁLISIS DEL DISCURSO REACTIVO

El discurso reactivo genera en la prensa **afirmaciones rotundas y escasamente matizadas** como que *los alumnos inmigrantes repercuten en los índices de fracaso escolar*[988], como indica el titular de una noticia publicada en El Mundo en marzo de 2008. La noticia recoge las conclusiones de un Congreso sobre el fracaso escolar en las Islas Baleares celebrado en Palma de Mallorca. En él, se aseguraba que *la población escolar inmigrante es, según los expertos, el principal factor de fracaso escolar en las Islas. Los alumnos extranjeros suponen un 16,3% de los estudiantes del archipiélago, una cifra que se ha duplicado en pocos años*[989]. El diario incluye la argumentación de Joan Cerdá, organizador del Congreso, quien señala que las causas principales de la alta tasa de fracaso escolar de las Islas Baleares, una de las más altas a nivel estatal, son: *el modelo económico, el desconocimiento de los idiomas que se hablan en las Islas, sobre todo del catalán y un progresivo aumento de la población de las Islas que ha sido «superior a la capacidad de respuesta del sistema educativo»*[990]. Llama la atención la rotundidad con que se intenta fundamentar el titular, con un "según los expertos", como si éstos constituyeran un grupo homogéneo que de manera clara y unívoca hubieran sentenciado que los alumnos inmigrantes son la primera causa del fracaso escolar local. Sobre todo, cuando se trata de las conclusiones de un Congreso, que difícilmente puede representar la única voz de los entendidos en la materia. Más aún, lleva a poner en duda semejante afirmación el dato, incluido en la misma noticia, de que la tasa de fracaso escolar en el archipiélago es de un 38%. El director del Instituto por la Convivencia y el Éxito Escolar de las Islas Baleares, Alfonso Rodríguez, señala por otra parte que una de las causas fundamentales del temprano abandono de los estudios es precisamente: *la alta tasa de inserción laboral que existe en las Islas y que permite a los jóvenes de 16-17 años encontrar rápidamente un trabajo pese a la falta de formación*[991].

988 Aguilera, Manuel (Palma). *Los alumnos inmigrantes repercuten en los índices de fracaso escolar*. 3 de abril de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/03/baleares/1207223100.html
989 Ibídem.
990 Ibídem.
991 Ibídem.

Una característica bastante frecuente en noticias que rechazan la presencia de extranjeros en el sistema educativo es **hablar de ello en términos de "problema" y de "inversiones"** realizadas o por realizar para dar respuesta a las necesidades que generan, así como **conceder poco o nulo espacio a ponderar los beneficios y el enriquecimiento cultural y social** que podría derivarse de una adecuada gestión de la escuela multicultural. Sin embargo, son muy frecuentes titulares del tipo: *El alumnado inmigrante en las escuelas de la CVA crece un 37% desde septiembre*[992], *El número de alumnos extranjeros es 10 veces superior al de hace una década*[993], *La Comunidad Valenciana es la tercera autonomía con más alumnos inmigrantes*[994], que pudieran generar alarma entre los autóctonos.

En ocasiones, las noticias presentan una imagen del alumnado extranjero como poco integrado e incluso hasta violento y peligroso, atribuyéndole toda la responsabilidad del fracaso en la integración al foráneo y minimizando la responsabilidad de la sociedad de acogida.

En una noticia publicada en El Mundo en marzo de 2009, titulada: *Los alumnos detectan pandillas y peleas interraciales en los colegios*[995], se recogen los datos de un estudio sobre adaptación social y económica de los hijos de los extranjeros asentados en España realizado por la Universidad de Comillas y la Universidad de Princeton (EEUU). La noticia se centra en los datos relativos a Madrid, señalando que el 50% de los alumnos de los colegios públicos y el 30% de los alumnos de los colegios concertados denuncian peleas entre estudiantes de nacionalidades o razas diferentes, así como que el 64% de los alumnos de colegios públicos y el 48% de los alumnos de colegios privados aseguran que existen pandillas en sus centros. Sin embargo, la noticia permite deducir de las conclusiones del estudio que le sirve de base lo que podrían ser algunas de las principales causas de estos comportamientos: *La investigación también detecta una clara brecha entre las aspiraciones y expectativas profesionales de estos jóvenes: el 53%*

992 Redacción (Valencia). *El alumnado inmigrante en las escuelas de la CVA crece un 37% desde septiembre*. 12 de febrero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/16/valencia/1203165096.html

993 Agencia EFE (Madrid). *El número de alumnos extranjeros es 10 veces superior al de hace una década*. 27 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/27/espana/1217156278.html

994 Europa Press (Valencia). *La Comunidad Valenciana es la tercera autonomía con más alumnos inmigrantes*. 2 de agosto de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/02/valencia/1249230448.html

995 Sanmartín, Olga R. (Madrid). *Los alumnos detectan pandillas y peleas interraciales en los colegios*. 2 de marzo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/02/espana/1235999460.html

quiere ir a la universidad, pero sólo un 23% confía realmente en acceder a ella[996]. Para los autores de la investigación, la gran distancia entre las aspiraciones y las posibilidades de estos jóvenes fue el origen de los problemas habidos con las segundas generaciones de inmigrantes en países europeos como Francia y Gran Bretaña. Aparte de esto, la noticia muestra el desencanto de los hijos de los inmigrantes con respecto a las expectativas puestas en España por sus progenitores: *la encuesta detecta que los hijos de inmigrantes no ven España como la tierra prometida y ni siquiera está entre sus planes instalarse aquí de forma definitiva*[997]. Es significativo pues que en el titular de una noticia tan cargada de información sólo se haya elegido subrayar la conflictividad generada por el alumnado extranjero, pese a que el estudio también ofrecía el significativo dato de las causas, que en nada justifican comportamientos inadecuados para el ámbito escolar y muchísimo menos violentos, pero que sí ayudan a conformar una visión más matizada de una situación y una problemática compleja.

La medida del Gobierno de Cataluña en julio de 2008 de crear **Espacios de Bienvenida Educativa para que los alumnos inmigrantes recién llegados a España** se adapten al sistema educativo español antes de incorporarse al mismo trajo consigo un amplio debate en cuanto a si se trataba de una iniciativa integradora o segregadora. En los medios, hemos visto reproducidos diversos tipos de discurso sobre la cuestión que reflejan las tensiones entre el socialismo catalán, el Tripartito y el Gobierno Central. El País se hizo eco de todas las posturas, sin obviar las críticas, contrapesándolas con apoyos a la línea oficial, catalana y de Madrid, optando por un juego delicado de contrapesos dirigido a mostrar la independencia del medio y a proporcionar al lector conocimiento sobre las diferentes posturas. El Mundo no desaprovechó la ocasión para hacer hincapié en la falta de concreción de la iniciativa, en las críticas formuladas por los sindicatos de la enseñanza y en el descontento generado en buena parte de la comunidad educativa. Por un lado, vemos a representantes del ámbito político defender el criterio de que estos espacios resultan beneficiosos para los inmigrantes, ya que se les imparten una serie de conocimientos previos necesarios y se les familiariza con el sistema educativo español para que después sea más sencilla su adaptación. Por otro lado, también encontramos las opiniones de ONG, asociaciones de inmigrantes y diversos profesionales del sistema educativo, que, aún con divergencias, defienden mayoritariamente un tipo de escolarización no segregada del grupo de referencia, incluso en el caso de que esta separación fuese sólo por un periodo limitado de tiempo.

996 Ibídem.
997 Ibídem.

Meses antes de la puesta en marcha de la medida, en enero de 2008, El Mundo cubría la iniciativa con la noticia: *El Govern quiere crear aulas para inmigrantes llegados a medio curso*[998] haciendo hincapié en la falta de información, las quejas de los sindicatos y el peligro de que la medida contribuyese a crear pequeños guetos dentro de la comunidad educativa: *La notable ausencia de información en torno al proyecto no ha evitado, sin embargo, que los sindicatos de enseñanza hayan demostrado que su puesta en marcha irá acompañada de polémica. Los principales sindicatos catalanes del sector, Ustec·Stes y CC.OO. y UGT, han considerado "innecesarias" las aulas específicas para los inmigrantes que lleguen a medio curso*[999]. El País, tratando de no quedarse atrás, publica un reportaje de Sebastián Tobarra titulado: *Centros separados para inmigrantes*[1000]. En él se anuncia que los alumnos inmigrantes llegados a Cataluña sin un suficiente conocimiento del castellano y del catalán serán escolarizados en centros específicos, distintos de los del resto de compañeros. Asimismo, se indica que con ello se busca agilizar el proceso de integración de los estudiantes extranjeros y que estos centros se crearían por municipios o zonas de forma transitoria, en función de las necesidades. El Gobierno de Cataluña declaraba entonces que mejoraría la integración de los escolares. Sin embargo, en el reportaje también se recogen las opiniones divergentes de un director de instituto, del secretario de un sindicato de profesores de secundaria y de varios representantes de los sindicatos Ustec, UGT y CCOO. Javier Marsá, director del instituto Joan Corominas de Barcelona, con un 70% de alumnado inmigrante, expresaba que: *no lo veo bien, sobre todo no lo veo claro. Habrá que esperar a que lo expliquen mejor. Cada semana acogemos a varios alumnos que llegan con el curso empezado. Esto nos causa un gran esfuerzo en energías, pero van al aula de acogida y suelen estar allí meses, no más de un año. Los latinos no van porque no tenemos espacio suficiente. Todos suelen aprender rápido. No veo por qué ahora hay que juntarles a todos en un lugar distinto del instituto porque luego se tendrán que separar e ir a sus barrios*[1001]. Por su parte, el secretario del sindicato de profesores de secundaria Aspepc-Sps, Xavier Massó, opinaba que *la medida puede ser buena si se aplica bien. Pero la estancia de los inmigrantes en estos centros debe ser transitoria. Las actuales aulas de acogida no funcionan bien del todo. Hay alumnos que están allí tres o cuatro meses,*

998 Agencias y El Mundo (Barcelona). *El Govern quiere crear aulas para inmigrantes llegados a medio curso*. 14 de enero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/14/barcelona/1200338291.html
999 Ibídem.
1000 Tobarra, Sebastián (Barcelona). *Centros separados para inmigrantes*. 16 de enero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Centros/separados/inmigrantes/elpepisoc/20080116elpepisoc_2/Tes
1001 Ibídem.

entran luego en las clases ordinarias sin el nivel apropiado y no pueden seguir el ritmo[1002]. Rosa Cañadell, del sindicato Ustec, no veía tan clara la capacidad de estos centros para estimular la integración escolar del alumnado inmigrante recién llegado: *Si ya tenemos aulas de acogida no se entiende para qué se piensan crear estos centros. Creo que la medida no servirá para integrar mejor a estos alumnos*[1003]. Para David Medina, del sindicato UGT: *Es un cambio en la interculturalidad de la que estamos hablando todos como un factor positivo*[1004]. La sindicalista Mayte Agorreta, de CCOO declaraba que *en principio, todos los alumnos deberían estar en los mismos centros, aunque quizás en aulas distintas*[1005].

La respuesta del Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, a las diversas críticas realizadas, especialmente en julio de 2008, cuando la medida se pone en marcha, aparece en una noticia de El País, publicada el 12 de julio, con el siguiente título: *Corbacho: «Cataluña es valiente para dar respuesta a la inmigración»*[1006]. En la entradilla, se indica que: *El ministro de Trabajo e Inmigración defiende la iniciativa de la Generalitat de segregar temporalmente a los menores inmigrantes para favorecer su inserción en el sistema educativo*[1007]. Ya en el interior de la noticia, se asegura que la Generalitat pretende con esta medida que los menores inmigrantes que lleguen a Cataluña procedentes de regiones con distinta cultura a la europea, como los de origen africano, no accedan directamente al centro escolar, sino a espacios creados específicamente para atender las necesidades concretas de estos escolares. En estos espacios, los alumnos realizarían actividades durante cuatro horas por la mañana hasta que se les considerase mínimamente preparados para acceder a un centro educativo ordinario. El Mundo aprovecha las declaraciones de Corbacho y, en una noticia de la Agencia EFE que publica el mismo 12 de julio: *Corbacho tilda de 'valiente' la segregación de inmigrantes fuera de la red escolar*[1008], le recrimina al Ministro de Trabajo e Inmigración la ambigüedad de su discurso al defender los Espacios de Bienvenida Educativa para acercar así posturas con el Tripartito catalán.

1002 Ibídem.
1003 Ibídem.
1004 Ibídem.
1005 Ibídem.
1006 Redacción (Barcelona). *Corbacho: «Cataluña es valiente para dar respuesta a la inmigración»*. 12 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Corbacho/Cataluna/valiente/dar/respuesta/inmigracion/elpepuesp/20080712elpepunac_6/Tes
1007 Ibídem.
1008 Agencia EFE (Barcelona). *Corbacho tilda de 'valiente' la segregación de inmigrantes fuera de la red escolar*. 12 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/12/espana/1215873538.html

Por su parte, el Consejero de Educación de la Generalitat de Cataluña, Ernest Maragall, del PSC-PSOE, explica las funciones de los Espacios de Bienvenida Educativa y en El País Sebastián Tobarra se hace eco de ello en la noticia: *La Generalitat segregará a los inmigrantes en centros especiales*[1009]. El término "segregará" parece indicar una valoración negativa de la medida y una independencia de criterio del periodista con respecto a Celestino Corbacho y al Ministerio de Trabajo e Inmigración socialista. Maragall indica que estos centros para inmigrantes con funcionamiento durante todo el año están diseñados para acoger a alrededor de 15 a 20 estudiantes de entre 8 y 18 años y no tienen un tiempo de duración determinado. Según Maragall, la idea es buscar en los centros una extensión de los denominados planes educativos del entorno existentes para facilitar la integración de los extranjeros con sus ciudades de acogida. De este modo, la valoración que realiza de los centros es que serán *un beneficio para los que llegan y para el resto de alumnos y docentes*[1010]. Al año siguiente, ya en noviembre de 2009, en la noticia de El País: *La Generalitat abrirá más centros segregados para inmigrantes*[1011], se recogen las manifestaciones del Consejero de Educación en Cataluña, Ernest Maragall, en la inauguración del Espacio de Bienvenida Educativa (EBE) de Cornellà de Llobregat. Maragall, a pesar de las críticas emitidas hacia los EBE por el hecho de ser centros separados de los colegios e institutos, manifiesta que: *Hay algunos que quisieron colgar la etiqueta de marginales a estas aulas desde el principio. La experiencia es muy buena de momento, por lo que no hay necesidad de rectificar nada*[1012]. Además, deja abierta la opción de establecer más centros en otras localidades con altos índices de inmigración.

Durante los primeros días de conocerse la medida, El País publicaba una noticia de la Agencia EFE, dirigida a preparar la opinión para acoger favorablemente un proyecto del Tripartito catalán, el 11 de julio de 2008, más favorable que las anteriores noticias a la política de dirigentes catalanes del PSOE: *Vic y Reus abrirán los primeros espacios extraescolares para menores inmigrantes*[1013]. En ella, se recogían declaraciones de

1009 Tobarra, Sebastián (Barcelona). *La Generalitat segregará a los inmigrantes en centros especiales*. 12 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Generalitat/segregara/inmigrantes/centros/especiales/elpepiesp/20080712elpepinac_2/Tes

1010 Ibídem.

1011 Roger, Maiol (Cornellà). *La Generalitat abrirá más centros segregados para inmigrantes*. 19 de noviembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Generalitat/abrira/centros/segregados/inmigrantes/elpepuesp/20091119elpepunac_28/Tes

1012 Ibídem.

1013 Agencia EFE (Barcelona). *Vic y Reus abrirán los primeros espacios extraescolares para menores inmigrantes*. 11 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Vic/Reus/abriran/primeros/espacios/extraescolares/menores/

Ernest Maragall y del Departamento de Educación explicando que los EBE ofrecerían a los inmigrantes apoyo y asesoramiento sobre la sociedad de recepción, que supondrían un mecanismo útil de acogida familiar y que la iniciativa mejoraría la detección de las necesidades particulares de los futuros alumnos. Asimismo, detallaban las fases que constituían en proceso a seguir por los menores inmigrantes: la recepción de las familias en el espacio de acogida por los ayuntamientos, la puesta en contacto con los EBE, que se encargarían de llevar a cabo la evaluación de las necesidades de los menores e informar a los padres de las opciones existentes y, en el momento en que se considerase más oportuno, la distribución de los menores en los centros escolares ordinarios y la información a las escuelas acerca de sus características y sus necesidades. Llama la atención la poca concreción de la referencia temporal "cuando se considere oportuno", sin que ni siquiera se marque un periodo máximo de estancia de los alumnos inmigrantes en estos centros antes de ser integrados en los centros escolares de manera normalizada.

En medio de la polémica sobre los EBE de Vic y Reus, El País publica en su espacio de opinión *Tribuna* un artículo escrito por el segundo teniente de alcalde del Ayuntamiento de Vic, Josep Burgaya, del PSC. El título es clarificador: *No segregamos, incluimos*[1014]. En su artículo, Burgaya justifica la medida afirmando que: *Las dificultades que se originan con la llegada masiva de inmigrantes hay que gestionarlas, y esto requiere de actuaciones y medidas concretas, nuevas e imaginativas. Las actitudes puramente contemplativas de poco nos servirían*[1015]. Nótese el término "llegada masiva". Aunque sólo sea una expresión, resulta difícil comprender cómo poder integrar, y más en el ámbito educativo, en el que las particularidades de cada uno resultan absolutamente determinantes, a quienes no se considera en su propia individualidad, sino como miembros de una "masa". Más adelante, Burgaya explica un poco más a fondo en qué consisten los EBE y cuál es su funcionamiento: *El Espacio de Bienvenida Educativa (EBE), que el Departamento de Educación de la Generalitat pondrá en funcionamiento el curso 2008-2009 en Reus y Vic como pruebas piloto susceptibles de ser reformadas, serán espacios de apoyo y asesoramiento a los recién llegados y a sus familias antes de proceder a su escolarización definitiva. El objetivo es facilitar la incorporación de los nuevos alumnos en el sistema educativo con plenas garantías. Ni segrega ni margina en tanto que los EBE son espacios transitorios que buscan facilitar las herramientas necesarias para afrontar con garantías la llegada a un centro convencional,*

inmigrantes/elpepusoc/20080711elpepusoc_8/Tes

1014 Burgaya, Josep (Cataluña). *No segregamos, incluimos*. 23 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/cataluna/segregamos/incluimos/elpepiespcat/20080723elpcat_21/Tes

1015 Ibídem.

evitando además un goteo incesante de nuevos estudiantes en las aulas que no puede ser asumido por los educadores y que pone en peligro el mantenimiento de la calidad[1016]. De nuevo, la **valoración que se hace del alumnado inmigrante**, esta vez como un *goteo incesante que no puede ser asumido y que pone en peligro el mantenimiento de la calidad*[1017] **no resulta muy coherente con la idea de integración**, de inclusión educativa y social. El alumnado inmigrante se presenta aquí como un problema, como un peligro, como una amenaza que pone en jaque la calidad del sistema educativo. Sin embargo, nada se dice de las potencialidades del alumnado inmigrante ni de la riqueza humana, cultural y social que puede derivarse de una escuela multicultural bien gestionada. Desde estas premisas, viendo al alumnado inmigrante más como un problema amenazante al que dar solución que como colectivo con derechos, que recibe pero también aporta, resulta difícil que su integración en el sistema educativo sea acometida con buen pie y que se logre transmitir a la comunidad educativa un mensaje verdaderamente integrador. La contraposición entre la universalidad y la calidad dentro del ámbito educativo y la idea de que el alumnado inmigrante supone una amenaza para esta última, se ven reforzadas más adelante con la siguiente afirmación por parte de Burgaya: *En Europa, el siglo XXI no será el siglo en que se luche por la universalización de la educación, es el siglo de la lucha por la calidad del sistema educativo*[1018]. Ante esto, que entra ya en el terreno de un debate más puramente pedagógico, sin riesgo de alejarnos del tema que nos ocupa, es preciso realizar la reflexión propia de la escuela integradora e inclusiva, línea pedagógica defendida tanto en la LOE como en el Plan Estratégico Ciudadanía e Integración, que sostiene que la verdadera educación de calidad no consiste sólo en la obtención de un óptimo rendimiento, sino también en la capacidad para incluir y dar respuesta a todas las particularidades de su alumnado.

El asunto de los centros específicos, sobre todo en julio de 2008, con su puesta en marcha en las localidades de Vic y Reus, tuvo una gran cobertura mediática. Aparte de las noticias analizadas, existen otras muchas muestras de la importancia concedida al asunto en la prensa: *El Govern quiere crear aulas para inmigrantes llegados a medio curso*[1019], *SOS Racismo tilda de 'discriminatorias' las aulas para inmigrantes que propone el Govern*[1020],

1016 Ibídem.
1017 Ibídem.
1018 Ibídem.
1019 Agencias y El Mundo (Barcelona). *El Govern quiere crear aulas para inmigrantes llegados a medio curso*. 14 de enero de 2008. Op. Cit. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/14/barcelona/1200338291.html
1020 Agencia EFE (Barcelona). *SOS Racismo tilda de 'discriminatorias' las aulas para inmigrantes que propone el Govern*. 15 de enero de 2008. Elmundo.es:

Cataluña inicia la escolarización de inmigrantes en centros segregados[1021], *Corbacho tilda de 'valiente' la segregación de inmigrantes fuera de la red escolar*[1022], *ICV advierte al Govern que la escolarización en centros específicos no puede ser obligatoria*[1023], *La acogida de alumnos inmigrantes*[1024], *El Gobierno pone límites al plan para segregar alumnos en Cataluña*[1025], *Canarias estudia copiar el modelo*[1026], *Los espacios de acogida para inmigrantes de Cataluña abren mientras arrecian las críticas*[1027], *Todos los alumnos extranjeros recién llegados a Vic irán a un centro separado*[1028] , *Serna contradice al alcalde de Vic y dice que las aulas para alumnos inmigrantes son voluntarias*[1029], *Educación exportará los centros separados a quienes lo pidan*[1030], *Cornellà también abrirá un centro separado para alumnos inmigrantes*[1031], *Sólo Cornellà se suma a las aulas para inmigrantes que ya tienen Vic y Reus*[1032].

http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/15/barcelona/1200414162.html

1021 Belmonte, Eva (Barcelona). *Cataluña inicia la escolarización de inmigrantes en centros segregados*. 12 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/12/barcelona/1215857424.html

1022 Agencia EFE (Barcelona). *Corbacho tilda de 'valiente' la segregación de inmigrantes fuera de la red escolar*. 12 de julio de 2008. Op. Cit. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/12/espana/1215873538.html

1023 Belmonte, Eva (Barcelona). *ICV advierte al Govern que la escolarización en centros específicos no puede ser obligatoria*. 12 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/12/barcelona/1215881034.html

1024 Sánchez, Jordi (Cataluña). *La acogida de alumnos inmigrantes*. 14 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/acogida/alumnos/inmigrantes/elpepiespcat/20080714elpcat_4/Tes

1025 Tobarra, Sebastián y Aunion, J. A. (Barcelona/Madrid). *El Gobierno pone límites al plan para segregar alumnos en Cataluña*. 15 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Gobierno/pone/limites/plan/segregar/alumnos/Cataluna/elpepisoc/20080715elpepisoc_3/Tes

1026 Agencias (Madrid). *Canarias estudia copiar el modelo*. 15 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Canarias/estudia/copiar/modelo/elpepisoc/20080715elpepisoc_2/Tes

1027 Agencias y El Mundo (Barcelona). *Los espacios de acogida para inmigrantes de Cataluña abren mientras arrecian las críticas*. 15 de septiembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/15/barcelona/1221493791.html

1028 Clota, Eva y Tobarra, Sebastián (Vic/Bacelona). *Todos los alumnos extranjeros recién llegados a Vic irán a un centro separado*. 16 de septiembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Todos/alumnos/extranjeros/recien/llegados/Vic/iran/centro/separado/elpepiespcat/20080916elpcat_1/Tes

1029 Redacción (Barcelona). *Serna contradice al alcalde de Vic y dice que las aulas para alumnos inmigrantes son voluntarias*. 17 de septiembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Serna/contradice/alcalde/Vic/dice/aulas/alumnos/inmigrantes/voluntarias/elpepiespcat/20080917elpcat_11/Tes

1030 Clota, Eva (Vic). *Educación exportará los centros separados a quienes lo pidan*. 15 de noviembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Educacion/exportara/centros/separados/quienes/pidan/elpepiespcat/20081105elpcat_19/Tes

1031 Tobarra, Sebastián (Barcelona). *Cornellà también abrirá un centro separado para alumnos inmigrantes*. 19 de junio de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Cornella/abrira/centro/separado/alumnos/inmigrantes/elpepiespcat/20090619elpcat_5/Tes

1032 Tobarra, Sebastián (Barcelona). *Sólo Cornellà se suma a las aulas para inmigrantes que ya tienen Vic y Reus*. 19 de julio de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Solo/Cornella/suma/aulas/inmigrantes/tienen/Vic/Reus/

Volviendo a julio de 2008, en medio del revuelo originado al conocerse la noticia de los Espacios de Bienvenida Educativa, el Defensor del Pueblo, el socialista Enrique Múgica, salió al paso con unas declaraciones de las que El País se hace eco en la noticia titulada: *El Defensor del Pueblo teme que los centros para extranjeros sean guetos*[1033]. Múgica se lamentaba ante tal posibilidad, manifestando que *sería terrible [que se crearan guetos] en una época de formación como la escolar y bajo ningún concepto quiero que esto suponga un elemento disgregador*[1034]. Por su parte, la adjunta al Defensor del pueblo, Cava de Llano, exponía que *cuando tengamos mayor información nos manifestaremos en un sentido u otro. La aceptamos con cautela. Un conocimiento previo sobre nuestra identidad lingüística y cultural, puede ser positivo; pero si va a suponer la separación de niños de la misma edad, inmigrantes y nacionales, que pueda dar la idea de que se trata de algo que disgrega, no estaríamos de acuerdo*[1035]. En la misma noticia, también se incluyen las manifestaciones al respecto de sindicatos y organizaciones de inmigrantes, mayoritariamente contrarios a la medida de crear Espacios de Bienvenida Educativa para los menores recién llegados. El sindicato UGT calificaba a los centros de segregacionistas y juzgaba que el plan *atenta contra los derechos fundamentales de las personas a recibir educación obligatoria y gratuita sin menoscabo de su nacionalidad o procedencia*[1036]. Según el sindicato de docentes Anpe *para evitar la segregación es imprescindible una escolarización equilibrada de los alumnos inmigrantes, de modo que se favorezca desde el primer momento la convivencia con la sociedad de acogida*. Por su parte, el presidente de la Federación de Asociaciones de Inmigrantes, Víctor Sáez, aseguraba que la iniciativa *atenta contra el sistema educativo español y favorece la segregación racial*[1037]. Para el presidente de la Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana, Raúl Jiménez *no se ha tenido en cuenta a los principales afectados: los inmigrantes*[1038]. Por otro lado, diversas organizaciones de inmigrantes aseguraban que iban a expresar su profundo rechazo a estos centros al Ministro de Trabajo, Celestino Corbacho, al Consejero de Educación del Gobierno de Cataluña, Ernest Maragall y al Defensor del Pueblo, Enrique Múgica.

---

elpepiespcat/20090719elpcat_8/Tes

1033 El País/Agencias (Barcelona/Madrid). *El Defensor del Pueblo teme que los centros para extranjeros sean guetos*. 16 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Defensor/Pueblo/teme/centros/extranjeros/sean/guetos/elpepisoc/20080716elpepisoc_4/Tes

1034 Ibídem.

1035 Ibídem.

1036 Ibídem.

1037 Ibídem.

1038 Ibídem.

Otro asunto que ha sido origen de no pocas controversias es el **crecimiento del alumnado inmigrante en los últimos años y la distribución del mismo**. La prensa nos traslada las discusiones entre sectores políticos y Administraciones. Discusiones en las que a veces el tono empleado y los argumentos planteados proyectan una imagen del alumnado inmigrante en la que pesan más los aspectos negativos y problemáticos que las potencialidades integradoras de una escuela multicultural y el derecho de los inmigrantes a la misma. Igual que sucede con la inmigración en sentido generalista, términos como "masivo", "aluvión", "desbordamiento", "colapso" y expresiones de ese tipo aplicadas al asunto de la escolarización de los alumnos inmigrantes y sus implicaciones, resultan, cuanto menos inoportunos, faltos de sensibilidad, cuando no tendenciosos: *El **aluvión migratorio** registrado en España durante el último quinquenio se concentra en algunas ciudades, y, dada su dimensión imprevista, ha desembocado en **el colapso de ciertas aulas y escuelas**: al alto porcentaje de alumnos recién llegados, se suma el número de sus lenguas de origen, a veces superiores a la veintena*[1039] ; *Pero todo parece poco y en el mapa de distribución de los inmigrantes se descubren guetos como el de Santa María, donde **el efecto llamada** (la presencia de inmigrantes atrae a más compatriotas) conlleva **el efecto huida** (desaparecen los alumnos autóctonos)*[1040]. En un artículo publicado en julio de 2008 en El Mundo, titulado *Inmigrantes educados*[1041], el redactor incide en la difundida idea de que para una exitosa integración de los inmigrantes, es preciso que éstos posean un nivel educativo medio-alto. Como si la inmigración selectiva en función del nivel académico fuese la clave y la integración de inmigrantes con menor grado de estudios no fuese posible, esto es, en definitiva, como si la integración fuese un proceso unidireccional en el que la responsabilidad recae sobre el foráneo, reduciendo así la parte correspondiente a la sociedad que lo acoge.

3.3.2. ANÁLISIS DEL DISCURSO PROACTIVO

La existencia de la reproducción en prensa de un discurso más proactivo con respecto a la inclusión del alumnado inmigrante en el sistema educativo español tam-

1039 Redacción (Madrid). *Inmigrantes y escuela*. 20 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Inmigrantes/escuela/elpepiopi/20080720elpepiopi_3/Tes

1040 Azumendi, Eduardo (Bilbao). *La escuela acoge 4.000 nuevos inmigrantes*. 21 de abril de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/pais/vasco/escuela/acoge/4000/nuevos/inmigrantes/elpepiesppvs/20080421elpvas_2/Tes

1041 Pardo, Pablo (Washington). *Inmigrantes educados*. 29 de julio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/29/cronicasdesdeeeuu/1217323889.html En esta línea, entre los comentarios de este artículo de opinión, encontramos: *Una de las posibles razones para ello [para la buena integración de los inmigrantes en la sociedad canadiense] era el hecho de que Canadá tiende a fomentar la inmigración de personas de nivel educativo medio y alto*.

bién es palpable. Una buena muestra de ello son los diversos tipos de buenas prácticas educativas que se encuentran recogidos y celebrados con cierta frecuencia, tal como se percibe en los medios de prensa escogidos para llevar a cabo la presente investigación. Es el caso de centros que contribuyen de manera destacada a la educación intercultural, como el IES Virgen del Remedio, en Alicante, galardonado por su labor en este campo. El Mundo acoge una noticia de la Agencia EFE en la que describe algunas de sus líneas de actuación, para las que cuenta con la implicación de ONG y asociaciones del barrio: *Entre sus actividades destacan los programas de acogida, talleres lúdicos interculturales fuera del horario escolar, escuela de madres, excursiones familiares y jornadas de sensibilización, que son desarrollados gracias a la implicación de su profesorado, alumnado y sus familias* [1042]. Además, como se recoge en la misma noticia, la FETE-UGT-PV considera notable *su trabajo en la educación en valores, el fomento de la participación de las familias y su apuesta por considerar a la diversidad cultural como futuro de convivencia*[1043].

En esta misma línea se encuentra la iniciativa de la Comunidad Valenciana de otorgar premios al compromiso de los centros educativos con su entorno cultural por medio del *Sello Solidario*, un "distintivo de compromiso, integración y solidaridad" que se otorga a los centros que adquieren el compromiso de practicar y difundir valores solidarios, de integración y de diversidad cultural en su entorno más cercano. Esta distinción es compartida por los centros que forman parte de la Red de Centros Educativos Solidarios. Esta vez, es la redacción de El Mundo la que se hace eco de la iniciativa en una noticia de la Agencia EFE que publica en noviembre de 2009[1044] en la que recoge también las declaraciones del Consejero de Inmigración y Ciudadanía del PP, Rafael Blasco, quien pondera la entidad alcanzada por el Sello Solidario señalando que *se ha consolidado como un distintivo de compromiso, integración y solidaridad para todos los centros que cuentan con él. Es un símbolo del compromiso del colegio o del instituto con valores como la interculturalidad, el voluntariado, la tolerancia y la integración del alumnado inmigrante*[1045].

1042 Agencia EFE (Alicante). *El IES Virgen del Remedio, premiado por su labor en la educación intercultural*. 6 de diciembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/06/alicante/1260119197.html
1043 Ibídem.
1044 Agencia EFE (Valencia). *Más de 50 colegios tienen el 'Sello Solidario' por su compromiso*. 3 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/03/solidaridad/1257259713.html
1045 Ibídem.

La campaña *Abre tu Casa al Mundo: Convivencia con jóvenes de diferentes culturas* de la organización AFS Intercultura, sede española de la organización internacional AFS Intercultural Programs, presente en 50 países del mundo y con más de 60 años de experiencia en el área de la educación intercultural, la recoge la redacción de El Mundo en la noticia publicada en mayo de 2008: *Un proyecto de AFS Intercultura permite acoger a estudiantes de otros países*[1046]. La campaña ofrecía a las familias voluntarias que lo desearan la posibilidad de acoger en su hogar a un estudiante con procedencia de uno de los más de 50 países de la red internacional de la organización AFS Intercultural Programs. La familia de acogida, de manera voluntaria y sin ningún tipo de remuneración, proveería al joven de alojamiento y manutención y lo acogería en su familia, participando en su educación integral. Por otro lado, también conocería nuevos países, costumbres y tradiciones y contribuiría a educar a sus hijos en la convivencia con formas de vida diversas. La noticia recoge el testimonio de Loli González, participante en el proyecto desde 1991, quien manifestaba una valoración muy positiva del programa y su contribución a la integración educativa y social de los jóvenes extranjeros: *Se trata de una experiencia de compartir, enseñar y aprender a vivir con lo diferente. Nos parecía que el idioma podría ser un obstáculo, pero no fue así. Todos aprendimos que la comunicación y la tolerancia son la clave para resolver los pequeños conflictos que se dan en la convivencia*[1047].

Otro claro ejemplo de buenas prácticas educativas de interculturalidad es el que se recoge en la noticia de la Agencia EFE: *Niños de un colegio público madrileño crean una ópera contra el racismo*[1048], publicada en El Mundo en octubre de 2008. La noticia da cuenta de la iniciativa del colegio General Izquierdo, emplazado en un poblado de la localidad de San Martín de la Vega (Madrid), con un 25% de su alumnado inmigrante y en el que la mayoría de sus estudiantes pertenecen a zonas aisladas con muy poca actividad cultural. La ópera, llamada *Chiming, ópera escolar en cuatro actos*, habla de la historia de una niña procedente de China que viene a España con su familia por motivos laborales y cuando llega a su nuevo colegio no recibe una buena acogida, hasta que un compañero decide ayudarla y ella, con su apoyo, supera sus propios miedos. La obra fue creada en su totalidad por niños de diez y once años, que decidieron el argumento, le añadieron la música y la interpretaron en un escenario cuya decoración también

1046 Redacción (Madrid). *Un proyecto de AFS Intercultura permite acoger a estudiantes de otros países*. 14 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/14/solidaridad/1210781834.html
1047 Ibídem.
1048 Agencia EFE (Madrid). *Niños de un colegio público madrileño crean una ópera contra el racismo*. 20 de octubre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/20/solidaridad/1224513949.html

corrió a cargo de ellos. El objetivo prioritario fue denunciar el racismo como actitud cotidiana digna de rechazo social. Según el profesor coordinador de la obra, en las clases eran frecuentes las palabras y expresiones subidas de tono y una cierta violencia verbal. Sin embargo, la creación y la representación de la obra colectiva resultó altamente enriquecedora en este terreno: *el ambiente entre los escolares ha mejorado, han disminuido las peleas y agresiones verbales, y se ha establecido un vínculo de unión entre ellos*[1049].

La promoción de las lenguas de origen de los alumnos inmigrantes, con el fin prioritario de que éstos no pierdan el vínculo con su identidad sociocultural de origen, es otro tipo de iniciativa de gran valor. Es creciente la sensibilidad en cuanto a esto en la izquierda y la derecha y muestra de ello es que cada vez son más las medidas de esta índole que se llevan a cabo y se reproducen en el marco mediático tanto por El Mundo como por El País. He aquí algunos ejemplos: *El Consell promueve la lengua y la cultura rumanas en colegios de la Comunidad*[1050], *Los colegios catalanes ofrecerán clases extraescolares de rumano el próximo curso*[1051], *La Generalitat gasta un millón en fomentar las lenguas indígenas*[1052], *Educación potenciará el árabe como segunda lengua*[1053].

También se aprecia en la prensa, dentro del ámbito de la educación, la **presencia del discurso reivindicativo y de denuncia**, especialmente en ciertos temas, como la insuficiencia de los planes de integración, la guetización que sufren los centros escolares ubicados en zonas desfavorecidas, la falta de apoyos o la carencia de fondos para dar respuesta a la diversidad del alumnado presente en nuestro sistema educativo y poner en marcha de manera exitosa una verdadera educación multicultural. Es el caso, recogido en El Mundo[1054], de las protestas protagonizadas por la comunidad escolar del colegio público de Torreblanca, en la Comunidad Valenciana, al que la Consellería de Educa-

1049 Ibídem.

1050 Europa Press (Valencia). *El Consell promueve la lengua y la cultura rumanas en colegios de la Comunidad*. 8 de junio de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/08/valencia/1244479181.html

1051 Europa Press (Barcelona). *Los colegios catalanes ofrecerán clases extraescolares de rumano el próximo curso*. 12 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/12/barcelona/1213264164.html

1052 Agencia EFE (Barcelona). *La Generalitat gasta un millón en fomentar las lenguas indígenas*. 13 de marzo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/13/barcelona/1236948729.html

1053 Redacción (Sevilla). *Educación potenciará el árabe como segunda lengua*. 30 de diciembre de 2009. Elpais.es:
http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Educacion/potenciara/arabe/segunda/lengua/elpepiespand/20091230elpand_14/Tes

1054 Arnau, Javier (Castellón). *Torreblanca, seis meses sin el educador para inmigrantes que aprobó la Consellería*. 2 de diciembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/02/castellon/1259779116.html

ción había aprobado dotarle de un educador especial para fomentar la integración de dos alumnos inmigrantes de cuatro años y seis meses después de ser aprobada la medida aún no había sido cumplida.

En este mismo sentido, encontramos publicada en El Mundo, en julio de 2008, la noticia: *Multitud de alumnos inmigrantes se quedarán sin programa de apoyo*[1055]. En la noticia, referida a Baleares, entonces con Gobierno del PSOE, se informa de que sólo 49 de los 144 centros de la Comunidad Balear que solicitaron programas especiales, entre los que se encontraban muchos de los alumnos recién llegados, sin conocimiento previo de la lengua, con algún retraso escolar u otras necesidades, obtuvieron respuesta afirmativa. Los programas en cuestión eran el Programa de Acompañamiento Escolar (PROA), que tiene como principal objetivo "disminuir los factores generadores de desigualdad" en los colectivos más vulnerables y "prevenir los peligros de exclusión social"; así como el Programa de Refuerzo al Aprendizaje (PRA), destinado prioritariamente al refuerzo educativo de los alumnos que presenten dificultades. Tal y como denuncia el diario, de las 108 solicitudes para centros de Primaria y 36 para centros de Secundaria que la Consejería de Educación registró para el curso 2008-2009, solamente 24 colegios públicos de Primaria y 15 de Secundaria fueron dotados con el PROA y únicamente a 10 de Primaria se les asignó el PRA.

En un nivel también político, tras conocerse el significativo recorte de un 30% en el Fondo para la Integración y el Refuerzo Educativo de los Inmigrantes, en abril de 2009 el Grupo Popular y CiU presentaron una proposición no de ley, aprobada por la Comisión de Trabajo e Inmigración, para que éste fuera restituido. El Mundo se hace eco de ello en la noticia: *El Congreso pide al Gobierno que restituya el Fondo para la Integración*[1056]. En ella, se presenta una síntesis del proceso: *La Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados ha aprobado por acuerdo de todos los grupos, tres proposiciones no de ley que instan al Gobierno a restituir el Fondo para la Integración y el Refuerzo Educativo de los Inmigrantes, construir centros de menores en los países de origen y elaborar estudios sobre la situación educativa de los extranjeros en España*[1057]. La iniciativa instaba al Gobierno a que *con la mayor brevedad, defina y desarrolle el cambio presupuesta-*

1055 **Aguilera, Manuel (Palma).** *Multitud de alumnos inmigrantes se quedarán sin programa de apoyo*. 17 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/17/baleares/1216276995.html
1056 **Europa Press (Madrid).** *El Congreso pide al Gobierno que restituya el Fondo para la Integración*. 28 de abril de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/28/espana/1240929809.html
1057 **Ibídem.**

rio necesario para reponer [la cantidad inicial del Fondo] y *valore la posibilidad de reforzar tanto las políticas dirigidas a la acogida e integración (...) como la colaboración con las corporaciones locales en las acciones a favor de los inmigrantes*[1058]. Asimismo, la Comisión de Trabajo e Inmigración proponía al Gobierno *promover un estudio sobre la influencia del nivel formativo de la población inmigrante en la edad adulta en su proceso migratorio y en la integración sociolaboral en España, así como de las posibles ocupaciones donde se puedan recolocar aquellos inmigrantes que se han quedado en paro*[1059], reflejando también en dicho estudio la integración en el sistema educativo de los inmigrantes menores de edad, con el objeto de conocer las principales dificultades. También recoge la noticia las impresiones de Carles Campuzano, vocal de CiU, quien manifiesta que el recorte *puede poner en riesgo la cohesión social*[1060], sobre todo a medio y largo plazo, ya que a su entender, un recorte en el fondo significaría descuidar el refuerzo educativo de los extranjeros, planteamiento especialmente equivocado ya que *el futuro va a depender de la integración real en las escuelas*[1061]. Así, con la ayuda de la prensa afín, la oposición al PSOE encuentra ocasión de mostrar las contradicciones entre el discurso y la praxis de los socialistas.

La denuncia de la segregación escolar del alumnado inmigrante y de su concentración en determinados centros emplazados en determinadas zonas tiene cabida en el espacio mediático. Un ejemplo bastante ilustrativo es la noticia publicada en El Mundo: *El 46% de extranjeros de Primaria tendría que cambiar de centro para evitar la segregación*[1062]. La noticia recoge la presentación del Informe Extraordinario: *La segregación escolar a Catalunya* por parte del Síndic de Greuges, Rafael Ribó, el ex Secretario General del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), de ideología comunista, quien critica al Departamento de Educación y a los ayuntamientos por no utilizar el marco normativo vigente y las herramientas de política educativa disponibles para eliminar la segregación escolar en Cataluña. Según los datos del Informe, tal como cuenta la noticia: *para conseguir una distribución plenamente equitativa del alumnado extranjero sería necesario que el 46% de los alumnos inmigrantes matriculados en Primaria cambiaran de centro, cifra que bajaría hasta el 35% en el caso de la educación Secundaria*[1063]. Por último, el informe insta a las administraciones a tener más en cuenta los datos de la

1058 Ibídem.
1059 Ibídem.
1060 Ibídem.
1061 Ibídem.
1062 Prera, Xavi (Barcelona). *El 46% de extranjeros de Primaria tendría que cambiar de centro para evitar la segregación*. 15 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/15/barcelona/1210866643.html
1063 Ibídem.

segregación al construir nuevos centros educativos, a garantizar la gratuidad de las escuelas públicas en buenas condiciones y a fomentar los modelos de zonificación escolar que favorezcan la heterogeneidad en el alumnado de los centros educativos.

En este mismo sentido, en marzo de 2009, el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Enseñanza en su sección correspondiente a las Islas Baleares (STEI)[1064], mayoritario en dicha Comunidad, señalaba el peligro de creación de guetos en los colegios de la localidad de Inca, por la concentración de alumnos inmigrantes en los centros públicos del municipio. El Mundo publica la noticia[1065], elaborada por Enrique Fueris, de Inca, en la que se recoge la advertencia del peligro fractura social y la reivindicación de un reparto equitativo del alumnado inmigrante. Se incluyen en ella las declaraciones de la delegada del sindicato en Inca, Neus Santaner, que insta a la Administración a gestionar una distribución más coherente del alumnado inmigrante como principio *indispensable si queremos una sociedad más educativa e integradora*[1066].

A la vez que encontramos reproducido en los medios el tópico del alumnado inmigrante como una carga para el sistema educativo, que no hace por integrarse y que baja el nivel de la calidad de la educación, también existen algunas publicaciones que contribuyen a **desmontar este mito mediante datos y cifras reales** que lo contradicen. En mayo de 2008, El País publica la noticia: *120.000 niños inmigrantes en las escuelas*[1067]. En ella se detalla que la Comunidad de Madrid tiene 120.000 alumnos inmigrantes en los ciclos de educación infantil, primaria y secundaria, según el Viceconsejero de Inmigración, el popular Carlos Clemente, quien en el marco del V Congreso Internacional del Mestizaje, asegura que a las personas inmigrantes *no se les debe tutelar, sino ofrecer igualdad de oportunidades*; así como que es preciso *desterrar la leyenda urbana de que los inmigrantes bajan la calidad educativa*[1068]. Para ello, Clemente cita los resultados de las pruebas de evaluación llevadas a cabo por la Comunidad de Madrid en 2005. En ellas, los cuatro colegios con mejores resultados tenían más de un 50% de alumnos

1064 La Confederación de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores de la Enseñanza (STEs), dentro de la cual se integra el STEI, se autodefine como asambleario, feminista, autónomo, de clase, unitario y confederal. Es más bien favorable en principio al PSOE, aunque le ha mostrado su desaprobación en asuntos como la pérdida de horas de Educación Plástica por la asignatura de Educación para la Ciudadanía, establecida en 2006 por la Ley Orgánica de Educación del Gobierno socialista.

1065 Fueris, Enrique (Inca). *Alertan de la creación de guetos en los colegios públicos de Inca*. 17 de marzo de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/17/baleares/1237327033.html

1066 Ibídem.

1067 Agencias (Madrid). *120.000 niños inmigrantes en las escuelas*. 22 de mayo de 2008. Elpais.es: http://www.elpais.com/articulo/espana/120000/ninos/inmigrantes/escuelas/elpepuesp/20080522elpepunac_25/Tes

1068 Ibídem.

de procedencia extranjera. También se recogen las palabras del Alcalde de Móstoles, el popular Esteban Parro, localidad que entonces tenía 29.101 inmigrantes, procedentes de 119 nacionalidades diferentes, además de un apátrida. Éste invita a apoyarse en la educación para construir una convivencia en un clima pacífico y de colaboración entre pueblos y culturas: *Desde una ciudad de mestizaje como Móstoles, lanzo un grito para que, desde la suma de todos, organicemos la convivencia en un clima pacífico y, en donde la educación contribuya a promover la realidad plural desde el prisma de la cooperación entre los pueblos*[1069].

En julio de 2008, en El País se publica un interesante reportaje de Juanjo Robledo titulado *La transición multicultural*[1070], en la línea de los dirigidos a favorecer la integración de los inmigrantes. Su autor recuerda en él que, según la OCDE, España era entonces el país con mayor porcentaje de inmigrantes de Europa, con 4,5 millones de personas, esto es, un 10% de la población, y el segundo del mundo, tras Estados Unidos. De estos 4,5 millones, alrededor de 1,5 millones son jóvenes, la llamada "generación de enlace". Respecto a esto, el reportaje reproduce las palabras de Tomás Calvo Buezas, Director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Racismo (CEMIRA) de la Universidad Complutense de Madrid, quien afirma que son precisamente estos jóvenes los que otorgarán a España un matiz multicultural: *Estos jóvenes le van a dar un tinte distinto a España, la van a transformar en una sociedad pluricultural. Empiezan a verse en trabajos, servicios y puestos medios de poder. Puede ser un cambio prometedor, o conflictivo si no se prevén aspectos como los prejuicios*[1071]. El reportaje recoge los testimonios de algunos jóvenes inmigrantes que han venido a nuestro país. Es el caso del ecuatoriano Esteban Melo, de 25 años de edad, al que la tecnología le facilita en gran medida la vida en España: *Inmigrar no es algo ideal, pero tenemos la suerte de vivir en una época de comunicación. La tecnología nos ayuda a estar menos lejos*[1072]. Esteban, que ejerce como secretario de comunicaciones de la Federación Nacional de Asociaciones de Ecuatorianos (FENADE), lleva viviendo en España diez años y afirma que: *He sentido racismo. Pero también he encontrado personas maravillosas*[1073]. En cuanto a la integración de los jóvenes inmigrantes en nuestro país, la catedrática de sociología de la Universidad Pontificia de Comillas, Rosa Aparicio, explica que la edad de llegada

1069 Ibídem.
1070 Robledo, Juanjo (Madrid). *La transición multicultural*. 6 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/portada/transicion/multicultural/elpepusoceps/20080706elpepspor_5/Tes
1071 Ibídem.
1072 Ibídem.
1073 Ibídem.

resulta determinante: *Para quienes vienen con sus padres siendo niños, no supone un gran trauma llegar a otro país. No es el caso del chico entre 13 y 16 años. Llega al instituto con otro nivel de exigencia y cuando ya se han consolidado los grupos de amigos. Él es el nuevo de la clase y se siente más vulnerable. Al final se junta con los de su propio país formando guetos*[1074]. En este mismo sentido, el sociólogo estadounidense Alejandro Portes, autor de referencia en el campo de la inmigración, sostiene que *la pregunta clave sobre el futuro de las segundas generaciones no es si se integrarán en la sociedad, sino en cuál segmento de ésta lo harán*[1075]. El reportaje recoge también el testimonio de un joven marroquí, uno de los grupos, junto a los gitanos y los subsaharianos, que cuenta con menor simpatía entre los alumnos españoles, según la encuesta *Aprendiendo a Convivir Culturas y Religiones* del CEMIRA. Amed Eamarouchan, de 20 años, compagina sus estudios de electrónica por las mañanas con el trabajo de conserje durante las tardes. Vive en Cabanillas del Campo (Guadalajara), localidad con más de 70 nacionalidades diferentes. Afirma que se siente integrado, pese a los prejuicios: *Me duele que tengamos mala fama porque la realidad es otra. Me siento muy integrado, tengo amigos españoles y extranjeros*[1076]. También se recoge el caso del proyecto Historia e Historias de Tetuán, organizado por la asociación de vecinos del distrito, el de mayor porcentaje de inmigrantes de Madrid (20%). Rocío Cutipé, una de las responsables del proyecto, explica que *tenemos encuentros intergeneracionales entre los nuevos y antiguos habitantes del barrio para que se reconozcan y rompan estereotipos*[1077]. Por su parte, el autóctono Miguel Ángel Sánchez, residente de Tetuán desde largo tiempo atrás, recuerda cómo era el barrio en su juventud: Éramos inmigrantes de provincia. Hacíamos vida en la calle. Los mayores sacaban las sillas para hablar mientras los canijos se metían en las alcantarillas. Y poníamos la música a toda pastilla. Si no somos tan diferentes como creemos[1078].

En esta misma dirección, favorable a la reproducción del discurso proactivo con respecto a la inmigración, se encuentran las diversas **críticas realizadas a la politización, más o menos interesada del asunto de integración del alumnado inmigrante en el sistema educativo español**, hecho tan frecuente como perjudicial en el debate educativo actual. En el citado caso de la polémica medida del Gobierno de Cataluña de separar a los alumnos inmigrantes recién llegados en centros especializados al margen de la enseñanza normalizada mientras alcanzan el nivel de conocimiento adecuado

1074 Ibídem.
1075 Ibídem.
1076 **Ibídem.**
1077 **Ibídem.**
1078 **Ibídem.**

para seguir las clases con normalidad junto al grupo de referencia, un reportaje de El País realiza una crítica del planteamiento y elabora un análisis de las medidas que se adoptan al respecto en los países de nuestro contexto europeo con mayores flujos de inmigrantes. Si bien es necesario matizar que se trata de un artículo procedente de la redacción catalana de El País, anterior a la defensa realizada por Corbacho de la política migratoria del Tripartito, que revela el rechazo de un sector importante del PSOE dejado de lado circunstancialmente, por motivos estratégicos, por el Ministro de Trabajo e Inmigración. Con el contundente título: *La segregación no tiene aliados*[1079] y una entradilla no menos clarificadora: *Ninguno de los países que más lidian con la llegada de inmigrantes ha optado por separar de los centros educativos a los alumnos foráneos, como hará Cataluña*[1080], en el reportaje se analiza cómo dan respuesta los sistemas educativos de nuestro vecinos europeos con mayor número de inmigrantes a la escolarización de los menores recién llegados y sin conocimiento de la lengua ni de la cultura autóctona. Según señala el diario, el único caso parecido al de la medida del Gobierno de Cataluña es el de Finlandia, país con una tasa de inmigración muy baja, en el que los pocos hijos de inmigrantes que hay deben pasar seis meses de periodo de escolarización en idioma y cultura finlandesa previamente a su ingreso en el sistema educativo del estado. En Francia, la determinación que se ha tomado es la de impartir clases de equiparación de nivel en aquellos centros que lo requieran. Así, los alumnos inmigrantes han de asistir a clases especiales de francés impartidas por profesores especializados. Estas clases se imparten en el mismo colegio o instituto de sus compañeros y una vez que el alumno logra equiparar su nivel de conocimientos con el de ellos, se integra por completo en el grupo de manera normalizada. Las clases se orientan principalmente al conocimiento de la lengua francesa, pero también a otras áreas como Historia, Geografía, Matemáticas e Inglés. El reportaje recoge las palabras de la profesora Pauline Bourmaud, que considera de gran importancia que los refuerzos de realicen en los mismos centros normalizados ya que así *hablan y juegan entre ellos durante el recreo y así resuelven parte de los problemas del idioma*[1081]. En Reino Unido, la segregación no se contempla. La legislación es muy clara al respecto. Los alumnos que no tienen el suficiente conocimiento del inglés reciben clases de refuerzo dentro de los centros. En Alemania no existe una legislación homogénea para todos los Estados federados, por lo que, según el presidente federal de la Asociación de Escuelas Primarias, Horst Bartnitzky: *hay tantas soluciones*

1079 Redacción (Barcelona). *La segregación no tiene aliados*. 21 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/segregacion/tiene/aliados/elpepisoc/20080721elpepisoc_2/Tes

1080 Ibídem.

1081 Ibídem.

como maneras de reaccionar ante el problema[1082]. En el caso de Berlín, los alumnos inmigrantes son escolarizados de inmediato de manera normalizada. En Italia, existe desde 2004 una Directiva referida a la distribución equilibrada de la presencia de alumnos extranjeros, creada por la Oficina para la Integración de los Alumnos Extranjeros en Italia. Esta Directiva marca el criterio de promover la formación de clases heterogéneas, dentro de las cuales el aprendizaje de la lengua italiana es el objetivo prioritario. En Canadá, la educación también está descentralizada. Sin embargo, en las tres provincias con mayor tradición inmigratoria: Quebec, Ontario y Columbia, aunque existen soluciones distintas, no hay centros separados de las escuelas, sino que las actividades de refuerzo que se realizan son desarrolladas dentro de los centros educativos.

3.4. ANÁLISIS CUALITATIVO DE PRENSA: INMIGRACIÓN, DIVERSIDAD CULTURAL Y DERECHO A LA CULTURA

Dentro del ámbito vinculado a la inmigración y el derecho a la diversidad cultural y el derecho a la cultura, existen aspectos y problemáticas diversos en los que es preciso detenerse. Son numerosos y de distinta naturaleza los fenómenos que afectan al derecho de las culturas a manifestarse en sus diferentes expresiones y al derecho de las personas a asumir libremente su identidad cultural y, en su caso, elegir o descartar aquellos preceptos de ésta que consideren. También son numerosas y diferentes las perspectivas desde las que puede comprenderse el concepto de diversidad cultural y las implicaciones que en él se encuentran incluidas. En la presente investigación, como se ha dicho anteriormente, tomaremos como referencia el Discurso Internacional de los Derechos Humanos a la hora de analizar las diferentes posturas al respecto y de igual modo seguiremos tomando la misma referencia a la hora de estudiar la presencia del discurso reactivo y del discurso proactivo con respecto a la inmigración dentro de este ámbito, con independencia de las controversias y los equívocos que comúnmente se producen en este terreno.

3.4.1. ANÁLISIS DEL DISCURSO REACTIVO

Dentro del debate sobre la posibilidad de una sociedad intercultural, existen algunos puntos especialmente delicados que a menudo son objeto de disputa política. En ocasiones, los medios se quedan más en esa fase, la de la confrontación, y profundizan menos en el análisis de la realidad, en las causas y las implicaciones de lo que se

1082 Ibídem.

está tratando. Un ejemplo de ello es lo que sucede con **determinados elementos de la cultura islámica, como el velo**, en los que se producen colisiones entre los derechos de las mujeres, el derecho de la cultura y el propio derecho de las personas a la cultura. Si observamos el debate sobre el velo, se dedica más espacio a discusiones de carácter político en las que prima la estrategia discursiva y la rentabilidad electoral, que a la comprensión de la realidad del fenómeno en todas sus vertientes. Muestra de ello son los titulares de numerosas noticias publicadas al respecto, tanto en El Mundo como en El País, especialmente indicativos de lo espinoso del tema y las controversias que genera. No sólo entre partidos distintos, sino que también son notorias las disensiones internas, cosa que vemos en ambos periódicos: *El Partido Popular propondrá prohibir el uso del velo en todas las escuelas*[1083], *De la Vega acusa al PP de 'crear un problema donde no lo hay' sobre el velo*[1084], *Rajoy y la caja de Pandora*[1085], *El velo y la campaña electoral*[1086], *Aído critica que los musulmanes vistan de 'modo occidental' y que ellas lleven velo*[1087], *Aído critica que los hombres musulmanes vistan "al modo occidental" y las mujeres lleven velo*[1088], *Aído irrita a los musulmanes con sus críticas al uso del velo*[1089], *De la Vega desautoriza a Aído y dice que el Gobierno respeta la tradición del velo islámico*[1090], *De la Vega matiza a Aído y dice que el Gobierno "respeta tradiciones" como la del velo islámico*[1091], *De la Vega*

1083 Ramírez de Ganuza, Carmen (Madrid). *El Partido Popular propondrá prohibir el uso del velo en todas las escuelas*. 8 de febrero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/08/espana/1202448607.html

1084 Redacción (Madrid). *De la Vega acusa al PP de 'crear un problema donde no lo hay' sobre el velo*. 8 de febrero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/08/espana/1202482119.html

1085 Anabitarte Rivas, Héctor (Madrid). *Rajoy y la caja de Pandora*. 13 de febrero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Rajoy/caja/Pandora/elpepiopi/20080213elpepiopi_6/Tes

1086 Camacho Alcaide, Asunción (Sevilla). *El velo y la campaña electoral*. 22 de febrero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/velo/campana/electoral/elpepiopi/20080222elpepiopi_6/Tes

1087 Europa Press (Madrid). *Aído critica que los musulmanes vistan de 'modo occidental' y que ellas lleven velo*. 25 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/25/espana/1214394774.html

1088 Agencias (Madrid). *Aído critica que los hombres musulmanes vistan "al modo occidental" y las mujeres lleven velo*. 25 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Aido/critica/hombres/musulmanes/vistan/modo/occidental/mujeres/lleven/velo/elpepusoc/20080625elpepusoc_3/Tes

1089 Redacción (Madrid). *Aído irrita a los musulmanes con sus críticas al uso del velo*. 26 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Aido/irrita/musulmanes/criticas/uso/velo/elpepisoc/20080626elpepisoc_7/Tes

1090 Barrio, Ana del (Madrid). *De la Vega desautoriza a Aído y dice que el Gobierno respeta la tradición del velo islámico*. 26 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/26/espana/1214475820.html

1091 Agencias/Redacción (Madrid). *De la Vega matiza a Aído y dice que el Gobierno "respeta tradiciones" como la del velo islámico*. 26 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Vega/matiza/Aido/dice/Gobierno/respeta/tradiciones/velo/islamico/elpepusoc/20080626elpepusoc_4/Tes

corrige a Aído y pide "respeto a las culturas de cada país"[1092].

Si los titulares ya son verdaderamente explícitos, el análisis del contenido de las noticias muestra aún más ilustrativamente la confusión, la deriva del tema hacia la disputa política y la ausencia de un proceso de reflexión serio y coherente. También se percibe la inexistencia de una línea clara de actuación por parte de los partidos que sea estable y la dificultad añadida de que el Discurso Internacional de los Derechos Humanos no ofrece sobre la cuestión posicionamiento explícito, variando las opiniones sobre lo que los derechos reconocidos por la ONU a las personas implicarían de cara a la resolución de este caso.

En la citada noticia de El Mundo: *El Partido Popular propondrá prohibir el uso del velo en todas las escuelas*[1093], se describe de la propuesta del Partido Popular de limitar el uso del velo islámico en las escuelas, dentro de una política inmigratoria más restrictiva. Así, en el cuerpo de la noticia, se afirma que: *El Partido Popular apuesta muy fuerte en su política de inmigración. Tanto, como para atreverse a restringir el uso del velo islámico de las niñas musulmanas en las escuelas españolas. El objeto de la medida es preservar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, reconocido por la Constitución*[1094]. La prevalencia de este principio de igualdad entre hombres y mujeres frente a los usos y costumbres de las culturas, es el argumento principal de la proposición. Hasta aquí, al margen de cuál sea la opción escogida, entramos en el muy loable debate normativo y ético de cuál es en este caso el bien jurídico a salvaguardar. Sin embargo, un poco más adelante nos encontramos con que la propuesta incluye la excepción de permitir el velo en los centros que decidan autorizar en clase el uso del velo amparándose en el principio constitucional de la libertad de enseñanza. Excepción que afecta principalmente a regiones de amplia población musulmana como Ceuta y Melilla, gobernadas por el PP, en las que la prohibición del velo desencadenaría una gran tensión: *El programa popular, que Mariano Rajoy presentará este sábado en Alcalá de Henares, propondrá para ello una modificación en la reciente Ley de Igualdad y afectará a todos los centros educativos, con la excepción de aquellos que, de manera explícita, y en aras del principio -también constitucional- de libertad de enseñanza, autoricen en clase el uso de la prenda islámica. La excepción beneficiará a*

1092 Redacción (Madrid). *De la Vega corrige a Aído y pide "respeto a las culturas de cada país"*. 27 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Vega/corrige/Aido/pide/respeto/culturas/pais/elpepisoc/20080627elpepisoc_5/Tes

1093 Ramírez de Ganuza, Carmen (Madrid). *El Partido Popular propondrá prohibir el uso del velo en todas las escuelas*… Op. Cit.

1094 Ibídem.

las regiones más pobladas por musulmanes, como Ceuta y Melilla, actualmente gobernadas por el PP. También afectará a ciudades como Gerona, donde la Generalitat obligó a readmitir a una alumna expulsada de un colegio por llevar el velo[1095].

Continuando con el asunto del velo en zonas de amplia población musulmana, en el artículo de opinión publicado en El País: *Rajoy y la caja de Pandora*[1096] se acusa al líder del PP de haber frivolizado con la cuestión del velo y de mantener un discurso en la generalidad del territorio español y eludir el tema en zonas, como Ceuta y Melilla, en las que hay un amplio número de ciudadanos musulmanes que podrían no acoger de buen grado sus planteamientos: *Rajoy en Melilla estimó que no era oportuno referirse al pañuelo que usan las mujeres musulmanas. Alguien debe haberle informado de que en la ciudad hay unos 14.000 votantes musulmanes (…) Rajoy trota y trota imprudente en la búsqueda del voto y no deja de improvisar. En donde detecta un nido oscuro, residuo de una sociedad española del pasado, que la democracia logró aislar, mete la mano en busca del voto. Le convendría mirar antes, puede haber alguna sorpresa desagradable*[1097].

La politización del asunto del velo islámico se denuncia en el artículo publicado en El País: *El velo y la campaña electoral*[1098]. En él se afirma que *la utilización del velo por parte de las mujeres musulmanas en España está siendo una más de las armas arrojadizas que los partidos políticos de un color u otro están utilizando en la campaña política a la que asistimos. La mayor parte de la comunidad islámica en España procede de Marruecos, donde hemos visto publicadas fotografías de la familia real en incontables ocasiones y en las que aparecen las mujeres pertenecientes a la misma y a la alta sociedad -desde la reina hasta las hermanas del rey y todas sus acompañantes- llevando el pelo descubierto y peinado en hermosas melenas, sin velo alguno y por supuesto con la cara también descubierta y bien maquillada, siendo todos ellos al parecer descendientes directos del profeta*[1099]. En el artículo se recrimina a los partidos políticos el estar utilizando el debate sobre el velo y sus implicaciones sociales, culturales y religiosas como un elemento más de agitación política.

En esta misma línea dentro del artículo de El Mundo: *De la Vega acusa al PP de 'crear un problema donde no lo hay' sobre el velo*[1100], se recogen las declaraciones de la

1095 Ibídem.
1096 Anabitarte Rivas, Héctor (Madrid). *Rajoy y la caja de Pandora*… Op. Cit.
1097 Ibídem.
1098 Camacho Alcaide, Asunción (Sevilla). *El velo y la campaña electoral*… Op. Cit.
1099 Ibídem.
1100 Redacción (Madrid). *De la Vega acusa al PP de 'crear un problema donde no lo hay' sobre el velo*… Op. Cit.

Vicepresidenta del Gobierno, la socialista María Teresa Fernández de la Vega, quien culpa al PP de magnificar las dificultades relacionadas con el ámbito de la inmigración, enconando así la situación. En relación con las propuestas del PP de prohibir el uso del velo islámico en las escuelas españolas y establecer un contrato de integración para los inmigrantes, se recoge la valoración de De la Vega: *La propuesta y las declaraciones reflejan bien a las claras cuál es el concepto de la convivencia y de los seres humanos que tienen los dirigentes del PP. Todo rezuma rechazo, menosprecio a los inmigrantes, desprecio a la igualdad, rechazo a la referencia, todo incita a ensalzar el racismo y la xenofobia y todo invita una vez más a crispar y a confrontar*. *No hay ningún partido conservador que defienda unas posiciones en estas tesis. Hay que irse muy, muy a la derecha para encontrarlo*[1101]. En este sentido, De la Vega prosigue con el planteamiento de que la misión del Gobierno es que las leyes sean cumplidas y no la de *inventarse manuales de uso y costumbres propios de otras épocas*[1102], ya que en su opinión la propuesta del PP alienta la confrontación y la incomprensión, en lugar de fomentar la convivencia y el cumplimiento de la ley. Una vez más, vemos como los dos grandes partidos, no suman, sino que manejan mediáticamente el asunto de la inmigración y la integración de los inmigrantes en términos de confrontación política.

Otra muestra de la tensión política que se aglutina en torno al fenómeno inmigratorio es el revuelo desencadenado a partir de las declaraciones de la Ministra de Igualdad, Bibiana Aído, en el marco de las jornadas sobre El Papel de las Mujeres en la Alianza de Civilizaciones, celebradas en el Congreso de los Diputados en junio de 2008[1103]. Aído criticaba que los hombres musulmanes residentes en España pudieran vestir a la manera occidental mientras que las mujeres debían vestirse con vestidos largos que cubran todo el cuerpo y con el velo islámico, lo que consideraba una discriminación: *En nuestro país los hombres árabes o musulmanes pueden vestir al modo occidental porque su cultura no les exige que lleven ningún símbolo. Las mujeres, sin embargo, llevan vestidos largos que les tapan el cuerpo y también un pañuelo sobre la cabeza que les cubre el cabello*[1104]. La Ministra ponía además otro ejemplo sobre la discriminación sufrida por las mujeres respecto a los hombres. Relataba cómo determinadas poblaciones indígenas de Centroamérica exigían a las mujeres mayas que vistieran con la ropa propia de su etnia, mientras que se eximía de esta exigencia a los hombres. Frente a esto, la minis-

1101 Ibídem.
1102 Ibídem.
1103 Redacción (Madrid). *Aído irrita a los musulmanes con sus críticas al uso del velo*… Op. Cit.
1104 Ibídem.

tra encadenaba una serie de preguntas: ¿Por qué las mujeres sí y los hombres no? ¿Por qué los árabes islámicos y los mayas no tienen que cargar con el peso de la identidad cultural y ellas tienen que mostrarlas como la prueba más rotunda de que esas culturas existen?[1105] La valoración que hacía la Ministra de todo ello, muy próxima a las posiciones y al discurso feminista de Celia Amorós en sus publicaciones[1106], es que no todas las prácticas culturales han de respetarse y protegerse, sino que *aquellas que vulneran los derechos humanos y promuevan la desigualdad de las mujeres deben ser criticadas. Se deben arbitrar los elementos necesarios para contribuir a eliminarlas*[1107]. La titular de Igualdad defendía, en definitiva, una postura que consistía en acercarse y conocer otras culturas, pero censurando aquellas prácticas culturales que supongan un menoscabo de los derechos de las mujeres.

Al día siguiente de publicarse las declaraciones de la Ministra de Igualdad, la Vicepresidenta Primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, salía al paso aclarando que la posición del Gobierno era la de "respeto a las tradiciones culturales", siempre que éstas fueran acordes a la legislación vigente. Las palabras de De la Vega, tuvieron una gran trascendencia mediática. Es curiosa la diferente interpretación dada a la aclaración de De la Vega en El País, donde se habla de matización y de corrección de la Vicepresidenta Primera a las palabras de la Ministra de Igualdad: *De la Vega matiza a Aído y dice que el Gobierno "respeta tradiciones" como la del velo islámico*[1108], *De la Vega corrige a Aído y pide "respeto a las culturas de cada país"*[1109] y El Mundo que, con varios puntos más de intensidad, afirma que De la Vega desautoriza a Aído con sus declaraciones: *De la Vega desautoriza a Aído y dice que el Gobierno respeta la tradición del velo islámico*[1110], valorando así las palabras de De la Vega en términos de divergencia e incluso enfrentamiento político dentro del propio partido.

Es significativo el revuelo causado por estas declaraciones, especialmente por la respuesta provocada no sólo desde el PP, sino también desde dentro del propio parti-

---

1105 Ibídem.

1106 Sobre ello, véanse especialmente: Amorós, Celia (2009): *Vetas de Ilustración: reflexiones sobre feminismo e Islam*. Cátedra. Madrid; Amorós, Celia (et. al.) (2006): *Interculturalidad, feminismo y educación*. Catarata. Madrid.

1107 Ibídem.

1108 Agencias/Redacción (Madrid). *De la Vega matiza a Aído y dice que el Gobierno "respeta tradiciones" como la del velo islámico*. Op. Cit.

1109 Redacción (Madrid). *De la Vega corrige a Aído y pide "respeto a las culturas de cada país"*… Op. Cit.

1110 Barrio, Ana del (Madrid). *De la Vega desautoriza a Aído y dice que el Gobierno respeta la tradición del velo islámico*… Op. Cit.

do del PSOE. El hecho de que existan controversias políticas incluso a nivel interno, dentro del propio partido socialista, resulta muy indicativo de lo delicado de la problemática y, lo que resulta más preocupante, la ausencia de una línea clara de actuación política en cuanto a este asunto.

Desde que Hungtington publicara en 1993 su famoso artículo *The Clash of Civilizations?*[1111], han sido numerosas las teorías desarrolladas en torno a la problemática y las reacciones en cuanto a un tema que en los últimos años ha adquirido un protagonismo acentuado en los países occidentales, especialmente en los que son canalizadores de mayores flujos migratorios. Dentro de este paradigma se sitúa un artículo de opinión publicado en febrero de 2008 en El Mundo, titulado: *'Amenaza' islámica en Felanitx*[1112]. En él se relata la alarma social originada a partir de la construcción de una mezquita comarcal en la localidad de Felanitx (Palma de Mallorca), lo cual era interpretado como una amenaza por gran parte de los vecinos: *Felanitx se alarma por la construcción de una mezquita comarcal en el centro de la localidad y razón tienen. No sé si por miedo al Islam que sufrimos durante ocho siglos o por conocer su posición en la actualidad, temen una quinta columna cuando Al-Qaida llame de nuevo a la guerra santa o yihad*[1113]. Obsérvese la afirmación "y razón tienen". El autor interpreta el simple hecho de la construcción de la mezquita en territorio español como una intromisión y un intento de negación de nuestra identidad religiosa y cultural, dentro de un proceso de sustitución de ésta por la cultura islámica: *Es increíble lo que pasa en un país donde aún se celebra, en muchos pueblos, sobre todo mediterráneos, la expulsión de los moros. Se busca desligarse de la cultura cristiana y se facilita la instalación de una cultura contra la cual se ha luchado siempre*[1114]. Se llega a cuestionar la capacidad de la cultura islámica, a la que directamente se acusa de intolerante, para convivir con la cultura occidental en un

1111 Huntington, Samuel P. (1993): "The Clash of Civilizations?" En revista: *Foreign Affairs*. Volumen 72, Nº 3. New York. La tesis principal de Huntington en dicho artículo era que la dimensión más fundamental de la nueva política global sería el conflicto entre civilizaciones diferentes. El artículo tiene su continuación en 1996: Huntington, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster. New York. En este libro, como el mismo Hungtington escribe en su prefacio, realiza un profundo análisis sobre cuestiones como el concepto de civilización, la existencia o no de una civilización universal, la relación entre poder y cultura, el variante equilibrio de poder entre las civilizaciones, la indigenización cultural en las sociedades no occidentales, la estructura política de las civilizaciones, los conflictos generados por el universalismo occidental, el proselitismo musulmán y la autoafirmación china y el futuro de Occidente y de un mundo de civilizaciones. Hungtington llega en su libro a la conclusión de que: *Los choques de civilizaciones son la mayor amenaza para la paz mundial; un orden internacional basado en las civilizaciones es la garantía más segura contra la guerra mundial.*

1112 Gili Banda, Jaime (Palma). *'Amenaza' islámica en Felanitx*. 8 de febrero de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/08/ciudadanobaleares/1202466978.html

1113 Ibídem.

1114 Ibídem.

territorio como España. Con esta finalidad, el autor se vale de referencias históricas a la invasión islámica o a los enfrentamientos entre moros y cristianos. No duda además en equipararlos al momento actual, tomando como argumento las amenazas de grupos terroristas como Al-Qaida. Como si ésta representara a toda la comunidad musulmana y como si el objetivo tácito de todos los musulmanes fuese conquistar el antiguo reino de Al-Andalus: *La intolerancia islámica hace que corramos un verdadero peligro, esta religión no admite injerencia y nunca se integraran en nuestra sociedad ya que la guerra santa sigue siendo su política y su manera de hacer fieles. «Los fieles combaten por Alá y los infieles a favor de la injusticia». Hoy Al-Qaeda llama de nuevo a la guerra santa y reclama Al-Andalus (que no es sólo Andalucía, es toda España). Suleiman Abu Gehiz hace poco dijo «La batalla será decisiva y será una guerra entre el Islam y los infieles». Si como dicen los muyahidines (combatientes), están dispuestos a suicidarse portando bombas en sus cuerpos, difícil será pararlos una vez instalados en nuestra tierra con el beneplácito de nuestros incultos representantes*[1115]. Para terminar, el autor reclama una deuda histórica de los españoles con sus antepasados cruzados de no olvidar su empresa y velar por que su causa siga vigente a lo largo de los siglos, ya que, según su visión del asunto, toda concesión sería un signo de derrota y de abatimiento ante el enemigo: *Si Jaime I el Conquistador que juró, y así lo hizo, coger de las barbas al rey moro cuando lo apresara, levantase la cabeza, al igual que Alfonso VIII el de las Navas de Tolosa, el Rey Sabio, El Santo y todos los Ordoños, Ramiros, Sanchos, Reyes Católicos sus hijos, nietos y demás personajes que dedicaron su vida a derrotar al Islam, vieran como se les dejan levantar mezquitas, con las veces que fueron traicionados a pesar de su benevolencia en muchos casos, dirían «El que toma el mal por su mano vaya al infierno a quejarse»*[1116].

En noviembre de 2009, Santiago González publica en su blog de opinión de El Mundo un artículo titulado *Una canta, la otra no*[1117]. En él, critica el artículo del escritor gallego de izquierda Manuel Rivas, publicado en El País: Los herejes[1118]. Éste condenaba la decisión de un juez de la Audiencia Nacional de expulsar del estrado a una abogada que se cubría el pelo con un pañuelo al modo musulmán. Rivas comparaba la situación con la de una monja con su toca y hábito y dudaba si el juez hubiera actuado de igual modo. Ante esto, González esboza una comparación entre el Cristianismo y el

1115 Ibídem.
1116 Ibídem.
1117 González, Santiago (Blog de Elmundo.es / Madrid). *Una canta, la otra no*. 15 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/15/elblogdesantiagogonzalez/1258273565.html
1118 Rivas, Manuel (Opinión). *Los herejes*. 14 de noviembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/ultima/herejes/elpepuopi/20091114elpepiult_1/Tes

Islam, en la que arremete contra este último tachándolo de incompatible con las sociedades democráticas y se vale de los ejemplos más polarizados para proyectar una imagen de la religión islámica y de los musulmanes en su conjunto como contrarios a los valores de una sociedad de derechos y libertades: *Hace ya bastantes años que uno es descreído hasta en su ateísmo, pero hay una diferencia entre las religiones que representan las mujeres de las fotos* [una monja y una mujer musulmana con velo]. *El hecho de no creer en ninguna de las dos no me permite la equidistancia: Una de ellas es compatible con la sociedad de libertades en la que me gusta vivir, la otra no. Una de ellas es compatible con la igualdad de las mujeres, la otra no. En una de ellas, los obispos pueden excomulgar, apartar de la Iglesia a aquellos de sus fieles que no siguen sus reglas, pero no pueden encarcelarlos como en la otra. Sólo en las sociedades islamistas se cuelga a los homosexuales de las grúas y se lapida a las mujeres adúlteras. ¿Qué sería de nuestras analogías y metáforas si tuviésemos en cuenta los hechos sórdidos que nos las deslucen?*[1119] Finaliza González poniendo un ejemplo de la brutal paliza recibida por una mujer marroquí embarazada a manos de un matrimonio de compatriotas por esperar a su hijo a la salida del colegio sin llevar puesto el velo islámico, tomando el caso como un argumento con el que apoyar su visión de lo islámico como algo sin cabida en las sociedades democráticas actuales: *Hace exactamente un mes que una mujer marroquí embarazada sufrió una brutal paliza a manos de un matrimonio de compatriotas suyos a la puerta del colegio al que había ido a esperar a su hijo, mientras le gritaban: «Tú te mereces estar en un puticlub». No eran familiares -y qué si lo fueran- sino dos buenos musulmanes cabreados al ver a una de las suyas sin el velo islámico. Saadia, que así se llama la mujer, embarazada, abortó unos días más tarde como consecuencia de la paliza. Su marido prefiere dejarlo correr, no quiere líos (…) Hay que remontarse al siglo X para encontrar una Iglesia Católica comparable al Islam de hoy*[1120]. Como si el caso fuera la ilustración más fidedigna de lo que el Islam representa en su globalidad, obviando la gran variedad de matices e interpretaciones que existen de los hechos y prácticas religiosas en la totalidad de las religiones, la islámica, cómo no, incluida.

En enero de 2009, El Mundo publica un *Encuentro Digital con Gustavo de Aristegui*[1121]. En él, los internautas le consultan acerca de diversos temas candentes de ámbito internacional. Dentro de sus respuestas, se pueden extraer varios fragmentos relativos a la diversidad cultural y a lo que el diplomático y portavoz del Partido Popular en la

1119 González, Santiago (Blog de Elmundo.es / Madrid). *Una canta, la otra no*… Op. Cit.
1120 Ibídem.
1121 Redacción (Madrid). *Encuentro Digital con Gustavo de Arístegui*. 14 de enero de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/encuentros/invitados/2009/01/3421/index.html

Comisión de Asuntos Exteriores entiende como algunos de los peligros que amenazan la convivencia entre culturas. Entre ellos, el islamismo radical, que, a un ritmo acrecentado por los atentados del 11 de septiembre de 2001, se ha erigido a lo largo de los últimos años como uno de los principales obstáculos en las relaciones entre Oriente y Occidente. Preguntado acerca de si el islamismo radical es un fenómeno en expansión en España, Arístegui responde que aunque el islamismo radical continúa siendo hoy por hoy un fenómeno muy minoritario entre los musulmanes, *sería irresponsable negar o ignorar su crecimiento,* ya que *a porcentaje similar de penetración del islamismo radical hay más islamistas radicales cuanta más población haya, es una cuestión de proporción, en España ha aumentado de forma muy notable la población de confesión islámica, las proporciones no han cambiado pero el número de radicales es muy superior al de apenas hace 5 años*[1122]. El argumento parece inofensivo: si las proporciones de islamistas radicales existentes entre la población islámica son los mismos, cuanta más población islámica haya en España más islamistas radicales habrá también. Sin embargo, si se analiza detenidamente, la conclusión resulta, al menos, un tanto incompleta. Resulta curioso que Arístegui aproveche la pregunta para subrayar que cuanta más población musulmana haya en España, hay más posibilidades de que entren más islamistas radicales en nuestro país, en lugar de matizar que, de igual modo, cuanta más población musulmana, más islámicos no radicales y sí tolerantes también. El mismo internauta le pregunta si es favorable a una intervención militar en Irán con el apoyo de EEUU, UE y otros países occidentales en un futuro a corto o medio plazo. La respuesta de Arístegui, naturalmente, es negativa. Sin embargo, es interesante observar sus argumentos, más bien primero logísticos y después geoestratégicos, que otra cosa: *No me parece que una intervención militar en Irán sea ni viable ni deseable, su superficie, terreno y población la convertirían en una empresa casi imposible. Pero habría que contar, además, con los terribles efectos geoestratégico que ello implicaría*[1123]. Desde una perspectiva como la nuestra, que toma su punto de referencia en el respeto a los Derechos Humanos, no puede dejar de llamar nuestra atención el hecho de que los motivos aducidos no sean el Derecho Internacional, ni los propios derechos de numerosos civiles, que se verían irremediablemente conculcados con una acción militar de semejante calibre, sino cuestiones como la superficie, el terreno, la resistencia –no la violación de sus derechos- de la población o los imprevisibles efectos geoestratégicos.

1122 **Ibídem.**
1123 **Ibídem.**

Otro internauta le pregunta a Arístegui acerca de cómo se debería controlar la expansión del radicalismo islámico entre las comunidades inmigrantes de España y el resto de Europa y también sobre cuál sería la mejor forma de evitar *que los hijos de inmigrantes, en paro y sin estudios se echen a los brazos del fundamentalismo y la violencia*[1124]. Arístegui responde que *para evitar la expansión del radicalismo hay que promover políticas eficaces de integración y promover el respeto mutuo. La convivencia es una calle de dos vías, pero hay que subrayar que las leyes y costumbres de un país democrático deben ser cumplidas por todos los que vienen a vivir entre nosotros, ése es un requisito fundamental e irrenunciable*[1125]. Nada que objetar, desde la perspectiva de los Derechos Humanos a las palabras de Arístegui, salvo la –quizá por un simple lapsus linguae- imprecisa perífrasis verbal "deben ser cumplidas". Según los Principios Básicos Comunes de la política de integración de la inmigración en la Unión Europea, aprobados por el Consejo Europeo en 2004[1126], para que la integración, que se describe como proceso bidireccional, sea exitosa, debe haber un cumplimiento de las leyes y un respeto a las costumbres autóctonas. Estas últimas deben ser respetadas, pero no necesariamente cumplidas. Si para que un inmigrante se integre se le ha de exigir un cumplimiento –lo cual implica acción y participación, y no meramente respeto o tolerancia- de las costumbres autóctonas, el modelo de gestión de la diversidad cultural no es intercultural, como el propio Consejo Europeo defiende en el citado documento, sino una mera asimilación de la otra cultura. Por tanto, si lo que defiende Arístegui aquí –y no es de suponer que se posicione en contra del Consejo Europeo- es un modelo de gestión de la diversidad cultural que contemple el respeto a las culturas, debería haber matizado que el cumplimiento es obligado para las leyes, pero que para las costumbres el respeto es suficiente.

El autor describe Occidente como un concepto político, no geográfico, que engloba a todas las democracias avanzadas. Plantea como requisitos para que exista una democracia sólida: la separación de poderes, en especial que el Poder Judicial sea independiente, y un riguroso respeto por los derechos y libertades fundamentales, a las leyes y al Estado de Derecho. Sostiene que la economía de mercado es el sistema económico de la democracia. Sistema que, según Arístegui, no ha fallado, sino que *son algunos de los ejecutivos y actores más relevantes que se embarcaron en tramas de "gestión basura" o de*

1124 Ibídem.
1125 Ibídem.
1126 Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la Integración de los Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

mega-estafas. El sistema es perfectible, pero es el único viable[1127]. Más adelante, le preguntan por la supuesta alianza para destruir Occidente, que describe en su libro *Contra Occidente*[1128]. Le consultan sobre su existencia, sus impulsores y el papel de los grandes poderes económicos en el asunto. Arístegui responde que: *En realidad la alianza surge como una coincidencia de odios, fobias y enemigos. Es evidente que el eje central es Chávez que tiene una estructura estatal, dinero y medios. Los demás elementos de la Alianza son heterogéneos y diversos, y van desde supuestos intelectuales de extrema izquierda, y a veces no tan extrema, a activistas violentos. Su principal instrumento Internet*[1129]. En otra pregunta, acerca de las razones de fondo por las cuales estos líderes se posicionan y dirigen sus ataques en contra de Occidente, la respuesta es que: *Los líderes populistas e indigenistas que se enfrentan a Occidente lo hacen contra nuestro sistema de libertades, necesitan, además, un enemigo exterior que les permita aglutinar a sus opiniones pública. Sin embargo su desastrosa gestión política deja muy a las claras sus vergüenzas al aire, son inconsistentes, ineficaces, corruptos y totalitarios, vaya que lo mejor de cada casa. No podemos disculpar a los corruptos dirigentes del pasado, ni olvidar los errores y pecados de Occidente en la región, todo ello ha servido de catalizador para el fanatismo. Ya se sabe, dar respuestas simplistas a problemas complejos lleve inexorablemente al fanatismo*[1130].

En un encuentro digital promovido por la redacción en Madrid de El Mundo[1131], el político del PP y diplomático Jorge Moragas defiende una política de inmigración que define como realista, fundamentada en la conjunción de derechos y obligaciones y en la lucha frontal contra la inmigración ilegal y con un modelo de integración que *pasa por la asunción del régimen de valores español y reconocimiento a aquellos inmigrantes que se integran y contribuyen al desarrollo de nuestro país*[1132]. Moragas responde a diversas preguntas de los internautas, uno de los cuales le consulta acerca de la Alianza de Civilizaciones. El internauta le pregunta por la razón del rechazo del PP a la Alianza de Civilizaciones y le insta a indicar algún punto de su contenido con el que no esté de acuerdo. Su respuesta es que la Alianza de Civilizaciones resulta aceptable como ejer-

1127 Redacción (Madrid). *Encuentro Digital con Gustavo de Arístegui*… Op. Cit.
1128 Arístegui, Gustavo de (2008): *Contra Occidente: la emergente alianza antisistema*. La Esfera de los Libros. Madrid. El autor describe la alianza antisistema contra Occidente como un contrapoder protagonizado por actores diversos como: *la izquierda revolucionaria, antisistema y antiglobalización, pasando por la fusión ideológica que es el populismo, a la extrema derecha ultrarrigorista en lo religioso que es el islamismo radical.*
1129 Redacción (Madrid). *Encuentro Digital con Gustavo de Arístegui*… Op. Cit.
1130 Ibídem.
1131 Redacción (Madrid). *Encuentro Digital con Jorge Moragas*. 23 de enero de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/encuentros/invitados/2008/01/2845/index.html
1132 Ibídem.

cicio retórico, pero no como proyecto de política exterior, ya que únicamente afirma obviedades y no conduce a ningún lugar. Además, sostiene que la Alianza de Civilizaciones *destila la relativización de los valores occidentales y eso creo que no nos conviene a nosotros ni al mundo*[1133]. Por último, concluye afirmando que *si fuese una idea tan genial la comunidad internacional hubiese asistido y financiado de otro modo esta iniciativa*[1134].

3.4.2. ANÁLISIS DEL DISCURSO PROACTIVO

Muchas son las perspectivas y muchas son las opiniones, en mayor o en menor medida acordes con el discurso de los Derechos Humanos, acerca de las diversas cuestiones que afectan a la inmigración, la diversidad cultural y su gestión. Del mismo modo que se percibe en los medios la proyección de un discurso reactivo ante esta realidad, también se aprecian numerosos artículos en los que la información es mucho más sosegada y plural e incluso se incluyen en ellos determinados elementos que pertenecen a un discurso más proactivo con el fenómeno migratorio y multicultural y sus diversas implicaciones.

En el asunto del velo, junto a la controversia política y social, alimentada en cierto modo por el discurso mediático, existen también multitud de artículos que muestran la diversidad de perspectivas con amplitud de miras y dando un espacio a representantes de los principales agentes protagonistas. Un ejemplo de ello es un artículo que El Mundo publica en febrero de 2008, en el que muestra la opinión generada por la propuesta electoral del PP de restringir el uso del velo islámico en las escuelas españolas para *preservar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, reconocido por la Constitución*[1135]. La noticia se hace eco de la diversidad de opiniones suscitadas por la noticia en diferentes grupos entre los que se encuentran el Observatorio para la Libertad Religiosa y de Conciencia (OLRC), diversas asociaciones de personas musulmanas residentes en España, así como organizaciones educativas. Se recogen posiciones bastante diversas, con sus correspondientes argumentaciones, dentro del mismo artículo. Es destacable el tratamiento que se le da al asunto del velo en las escuelas, cuestión de gran controversia política, dando espacio a la exposición de diferentes puntos de vista y ofreciendo así una interesante panorámica del asunto y sus interpretaciones.

1133 Ibídem.
1134 Ibídem.
1135 Europa Press (Madrid). *Los musulmanes explican que el velo no simboliza la discriminación de la mujer*. 8 de febrero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/08/espana/1202493187.html

El artículo recoge la posición del Observatorio para la Libertad Religiosa y de Conciencia (OLRC), manifestada a través de una nota de prensa, según la cual el uso del velo islámico debería ser respetado, al mismo tiempo que muestra su apoyo inequívoco a la igualdad y la libertad de la mujer en la sociedad, así como su expresión a través de símbolos religiosos. De este modo, se defiende la libertad para llevar cualquier clase de símbolos, siempre que estos no supongan una incitación al odio o a la violencia, ya que *en una sociedad diversa como lo son la mayoría, la española entre ellas, debe haber libertad para expresar, de forma respetuosa, las convicciones propias de cada uno. Tal expresión respetuosa no supone amenaza alguna a la convivencia, sino todo lo contrario (…) Resulta cuando menos chocante que se permita a los estudiantes en la escuela pública portar todo tipo de símbolos, como por ejemplo camisetas reivindicativas o sugerentes, a veces ofensivas o insultantes, pero si se trata de un símbolo religioso es susceptible de ser prohibido*[1136].

Por su parte, el presidente de la Unión de Comunidades Islámicas en España, Riay Tatary, muestra en el artículo su rechazo a la prohibición, tomando como argumento la aconfesionalidad de España, por lo que la considera fuera de contexto. Asimismo, argumenta que el empleo del velo islámico *es un derecho personal de la mujer musulmana, que no supone discriminación, y que nadie la obliga a hacer uso de él*[1137]. El presidente de la Junta Islámica de España, Mansur Escudero, incide en que la restricción del velo islámico en España supondría una limitación de la libertad religiosa de los españoles y que si tal cosa se llevara a término habría que regular también el empleo de otras prendas de las demás confesiones religiosas. El presidente de Unión Demócrata Ceutí (UDCE), partido de izquierda perteneciente a la ciudad autónoma de Ceuta, Mohamed Alí, sostiene, en la misma dirección, que el uso del velo islámico no es motivo de discriminación y que tampoco atenta contra la Constitución Española, por lo que rechaza la propuesta e insta al PP a que *no cree un problema donde no lo hay*[1138].

En cuanto a las asociaciones de madres y padres de alumnos, así como sindicatos y patronales de la enseñanza, sus posturas acerca del velo son diversas. La Confederación Española de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (CEAPA)[1139], se mani-

1136 Ibídem.
1137 Ibídem.
1138 Por su parte, el PP matiza en su propuesta, como indica el propio artículo, que en el caso de Ceuta y Melilla se daría libertad a los centros educativos para decidir, aspecto que también originó no pocas críticas que acusaban al PP de emplear un doble rasero en tan delicada cuestión. En: Ibídem.
1139 La Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA), que aglutina a unas 12.000 asociaciones de madres y padres de alumnos de enseñanza no universitaria, se autodefine como: *una entidad social, no confesional, progresista e independiente, que trabaja por una escuela*

fiesta a favor de que sean los propios centros los que regulen y gestionen el asunto del uso del velo islámico en la escuela, que consideran extensible tan sólo a un número de casos reducido. Su presidenta, Lola Abelló, asegura que en la escuela española existen únicamente casos *puntuales* y que *no es una cuestión de ámbito estatal, ni educativo. Hay temas más importantes*[1140]. El presidente de la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA)[1141], Luis Carbonel, también concede al asunto del velo en las escuelas una importancia relativa y señala que es *un tema menor comparado con el gran problema que existe en España con los inmigrantes, como consecuencia de una política errónea del Gobierno*[1142]. El presidente de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE), organismo que aglutina a centros educativos católicos desde 1957, Manuel de Castro, se manifiesta cauto con respecto a la existencia de un verdadero conflicto sobre el uso del velo, considera que se ha sobredimensionado y se muestra partidario de que sean los propios centros los que decidan acerca del uso

pública de calidad, lograr el éxito escolar de todo el alumnado, democratizar la enseñanza y mejorar las condiciones de la infancia. Tal y como se detalla en su espacio Web, los objetivos generales de la CEAPA son:
1. La escolarización gratuita de 0 a 18 años dentro de la red pública, incluyendo las actividades complementarias y extraescolares, los libros y demás materiales, así como los servicios de comedor y transporte.
2. Una escuela democrática y participativa, con la intervención en su gestión de madres, padres y alumnado mediante sus asociaciones.
3. El éxito escolar de todos los niños y niñas, mediante una educación que atienda a la diversidad y garantice la igualdad de oportunidades.
4. Una educación humanista y científica, orientada al pleno desarrollo de la personalidad y al fomento de hábitos intelectuales y de trabajo, y del espíritu crítico.
5. Una escuela moderna, orientada a la adquisición de competencias básicas por parte del alumnado y que utilice las tecnologías de la información y la comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
6. Una escuela que forme en el respeto a los derechos y libertades fundamentales, en los valores de la paz y la solidaridad, y en el ejercicio de la tolerancia y la libertad.
7. Una escuela laica, donde el adoctrinamiento esté totalmente desterrado.
8. Una educación obligatoria que capacite para el ejercicio de una profesión o para la continuación de estudios superiores, dentro de una concepción amplia de "formación a lo largo de toda la vida", así como para el disfrute del ocio.
9. Una escuela alegre y divertida.
En: http://www.ceapa.es/web/guest/objetivos-generales

1140 Europa Press (Madrid). *Los musulmanes explican que el velo no simboliza la discriminación de la mujer*… Op. Cit.

1141 La Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA), nacida en 1929, está integrada por 51 Federaciones Provinciales. En ella participan aproximadamente tres millones de padres. Su labor se encamina a la consecución de seis objetivos prioritarios:
1. Derecho de los padres a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos, así como la enseñanza moral y religiosa acorde con sus propias convicciones.
2. Igualdad de oportunidades que haga efectivo el derecho de elección del tipo de educación.
3. Educación de calidad, en igualdad de condiciones para todos.
4. Gratuidad de los niveles de enseñanza obligatoria.
5. Pluralismo escolar, que ampare la diversidad de opciones legítimas en la elección del centro educativo.
6. Participación en la escuela de todos los implicados en el proceso educativo, destacando la necesidad de que los padres participen para mejorar la calidad de la enseñanza, como medio para conseguir los objetivos educativos.
En: http://www.concapa.org/index.php/objetivos.html

1142 Europa Press (Madrid). *Los musulmanes explican que el velo no simboliza la discriminación de la mujer*… Op. Cit.

o no del velo islámico en los casos particulares: *no hay planteado un conflicto sobre el uso del 'hiyab' en las escuelas españolas y, por lo tanto, se debería dejar libertad a los centros para que se resuelvan los casos aislados*[1143]. La presidenta de la Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE), asociación patronal fundada en 1977 que integra a empresas educativas de titularidad tanto religiosa como seglar, de todos los niveles educativos y de todo tipo de enseñanzas, Isabel Bazo, manifiesta una posición favorable a la autonomía de los centros escolares a la hora de decidir sobre esta cuestión, aunque expresa a la vez su rechazo al velo islámico por considerarlo *símbolo de discriminación hacia la mujer en una sociedad en la que precisamente se está luchando para conseguir la igualdad*[1144]. Por otro lado, el secretario General de Trabajadores de la Enseñanza de la Unión General de Trabajadores (FETE-UGT), Carlos López, califica la medida como excluyente y manifiesta que *puede generar xenofobia social*[1145]. También se muestra, por otra parte, a favor de promover la integración de los menores inmigrantes a través de la asignatura Educación para la Ciudadanía.

La presidenta del Centro Cultural Islámico de Valencia, Amparo Sánchez Rosell, es objeto de una interesante entrevista publicada en El País en febrero de 2008[1146]. Es significativo y positivo desde el punto de vista deontológico el hecho de que se dé cabida mediática a los verdaderos protagonistas de los contenidos que se cubren, como comienza a verse cada vez con mayor frecuencia últimamente y como ocurre en este caso con Sánchez Rosell, la primera mujer en ocupar la dirección de una entidad islámica en España. La entrevistada, nacida en Valencia en 1953, es hija de un sacristán de la basílica de la Virgen de los Desamparados y está casada con un marroquí nacionalizado español. Su nombramiento tiene lugar justo en el momento en el que el PP plantea la restricción del velo islámico. Ante ello, se muestra partidaria del empleo del "hiyab" como una opción de libertad personal ya que, según manifiesta: *si me prohíbes el pañuelo me estás negando mi libertad. Lo que hace falta son más mediadores sociales, no prohibiciones*[1147]. Sin embargo, se muestra contundente ante los casos de mujeres a las que se les obliga a llevarlo: *si hay una mujer a la que se le impone una indumentaria,*

1143 Ibídem.
1144 Ibídem.
1145 Ibídem.
1146 Simón, Federico (Valencia). *"Mis hijos no son islámicos, ¡quieren vivir la vida!"*. 2 de febrero de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/ultima/hijos/islamicos/quieren/vivir/vida/elpepuult/20080209elpepiult_2/Tes
1147 Ibídem.

yo la voy a defender[1148]. Rosell cuenta cómo en su experiencia personal no ha tenido problemas por llevar velo islámico, aunque *radicales hay en todos lados, y hasta me han dicho que por qué no me vuelvo a mi país, ya ves, a una valenciana*[1149]. Explica que fue al final de la dictadura franquista, después de un periodo de desencanto con la situación política del país, cuando comenzó a mostrar interés por la cultura árabe, a leer sus textos y a conocer y entablar amistad con personas de religión musulmana, convirtiéndose al Islam en 1996. Define la religión islámica como un credo basado *en el amor y el respeto*[1150], aunque haya una minoría que empañan la imagen de un conjunto de más de 1.000 millones de personas: *El problema es cuando se utiliza la religión como excusa para martirizar a un pueblo o para dominar a la mujer*[1151]. Esto alimenta ideas preconcebidas que hacen que el Islam despierte tanto miedo. Sin embargo, continúa Rosell: *lo que te rompe los esquemas es conocerlos*[1152]. La entrevistada argumenta también que la concentración de la inmigración en guetos también es un elemento que contribuye a enconar las diferencias que pueda haber previamente. En este sentido, asegura que uno de los mayores problemas de los musulmanes es precisamente la pérdida de las raíces: U*n marginado es una bomba de relojería, sea musulmán o cristiano*[1153].

Aunque fue publicado en abril de 2010, fuera del periodo que nos ocupa, resulta muy ilustrativo de la cuestión del velo islámico el reportaje de El Mundo: ¿Cuál es el significado y el origen del 'hiyab'?[1154], en el que se explica objetivamente qué es el velo islámico, sus tipos, su origen y sus diferentes interpretaciones. El comienzo del reportaje sirve para matizar que son diversos y muy complejos los motivos que pueden llevar a una mujer musulmana a emplear el "hiyab" o velo islámico, que se diferencia de otras prendas que cubren el rostro por completo, empleadas sobre todo en Afganistán y ajenas a los países del Magreb. También se ofrecen nociones fundamentales para la comprensión de la problemática al afirmar que términos como "hiyab", "burqa" o "niqab" no deben confundirse, que son diversos los estereotipos y prejuicios sobre los musulmanes que se han visto envueltos en el debate sobre el velo y que *reducir la cuestión a un simple pedazo de tela que se lleva por obligación no responde a la realidad* ya que *cada*

1148 Ibídem.
1149 Ibídem.
1150 Ibídem.
1151 Ibídem.
1152 Ibídem.
1153 Ibídem.
1154 Meneses, Rosa (Madrid). ¿Cuál es el significado y el origen del 'hiyab'? 21 de abril de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/21/madrid/1271853528.html

uno de ellos es diferente, responde a usos y costumbres que pertenecen a países muy distintos entre sí y las razones por las que se lucen obedecen también a realidades distintas y no sólo a cuestiones religiosas[1155]. De hecho, el artículo comienza con la afirmación de que muchos expertos sostienen que el Corán no prescribe su uso obligatoriamente.

En cuanto a qué es el "hiyab" o velo islámico, en el reportaje se explica que se trata de un pañuelo que las mujeres musulmanas emplean para cubrirse el cabello y en ocasiones el cuello, dejando siempre al descubierto la totalidad del óvalo de la cara y permitiendo así la comunicación. Sobre el tamaño, el color y la colocación del mismo, puede variar en función de las costumbres pertenecientes a cada comunidad o país e incluso la intención de la persona que lo porta, al igual que ocurre con el resto de prendas que se pueden llevar con él *desde unos tejanos ajustados hasta una túnica amplia*[1156].

Acerca del origen del velo islámico, el artículo hace referencia a la arabista Luz Gómez García, que en su *Diccionario de Islam e Islamismo*[1157] explica que el uso del término "hiyab" para hacer referencia al velo femenino es un uso metonímico, empleado a partir de su significado en el Corán y el Hadiz. En uno y en otro se emplea el término "hiyab" para referirse a la segregación que preserva *la pureza de los creyentes frente a los no creyentes, la de las mujeres de Mahoma frente a sus invitados, etc*[1158]. Según el Diccionario de Gómez García, en el periodo de los califas rachidíes se impuso el empleo de cortinajes que separaban el lugar que ocupaba el califa del lugar donde había de situarse el resto del pueblo. De este modo, como también indica Fátima Mernissi en su libro *El Harén Político*[1159], el origen de la interpretación del empleo del "hiyab", que significa literalmente "cortina", estaría en el Corán, sirviendo en un principio para proteger la intimidad del profeta de terceras personas, refiriéndose así no a una barrera entre un hombre y una mujer, sino entre dos hombres.

El asunto de la obligatoriedad o no del velo, que se sitúa en el centro de la polémica a nivel político y social, se analiza a lo largo del reportaje tomando como referencia a los expertos e intérpretes del Corán, entre los que no parece haber un acuerdo

1155 Ibídem.
1156 Ibídem.
1157 Gómez García, Luz (2009): *Diccionario de Islam e Islamismo*. Espasa Calpe. Madrid.
1158 Meneses, Rosa (Madrid). ¿Cuál es el significado y el origen del 'hiyab'?... Op. Cit.
1159 Mernissi, Fátima y Jiménez Morell, Inmaculada (2002): *El Harén Político: el Profeta y las Mujeres*. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo. Madrid.

definitivo: *Los intérpretes del Corán a lo largo de la historia han querido ver en algunas azoras la justificación de la obligatoriedad del uso del velo para la mujer musulmana. Sin embargo, la interpretación del Corán y del Hadiz se fundamenta en varios recursos metodológicos, como el consenso, la analogía, la opinión de autoridad, etc, que pueden hacer variar los dictámenes. Son muchos los expertos, sobre todo los pertenecientes a la corriente del islam reformista (como el teólogo egipcio Nasr Abu Zayd), que subrayan que el Corán no prescribe el uso del 'hiyab', sino que simplemente ordena la modestia, la decencia y el pudor a la hora de mostrar públicamente el cuerpo*[1160]. Se citan también dos azoras del Corán, que aluden a principios distintos. Por un lado, la azora 24 alude a un principio de decencia que teóricamente sería válido en sentido general tanto para las mujeres como para los hombres, pero que sólo implica la obligación de cubrirse a las mujeres: *Di a las mujeres que bajen la vista con recato, que sean castas y no muestren más adorno que los que están [decentemente] a la vista, que cubran su escote con el chal (…)*[1161]. Por otra parte, en la azora 33 también hay una referencia expresa al uso del velo, que sería un símbolo de estatus, de reconocimiento social, un aspecto diferenciador de las mujeres libres que se distinguían así de las esclavas, a las que no se les permitía llevar: ¡Profeta! Di a tus esposas, a tus hijas y a *las mujeres de los creyentes que se cubran con el manto. Es mejor para que se las distinga [por ello] y no sean molestadas (…)*[1162].

También se dedica un espacio en el reportaje a analizar el significado del acto de llevar el velo islámico. De entrada, se matiza que el debate acerca de su uso está presente no únicamente en las sociedades europeas, sino que también se discute en las propias comunidades musulmanas, lo cual no es baladí, pues rompe con el tópico de lo musulmán como algo homogéneo y cerrado a la divergencia. Como ejemplos de ello, se citan Turquía y Egipto. Son múltiples las interpretaciones posibles al empleo del "hiyab", según se recoge en el artículo. Por un lado, puede concebirse como un símbolo de identidad. Especialmente en el caso de muchas mujeres que viven en países occidentales y lo emplean como una forma de mantener el contacto con sus orígenes. Una manera de conservar su identidad cultural lejos de su tierra y *distinguirse como miembros de su comunidad*[1163]. En otras ocasiones, puede ser un símbolo de autoafirmación y protesta, esto es, *una forma de rechazar la globalización cultural que se impone en los países musulmanes, un signo de rebeldía contra el colonialismo*[1164]. Por otro lado, también se indica que

1160 Meneses, Rosa (Madrid). ¿Cuál es el significado y el origen del 'hiyab'?... Op. Cit.
1161 Ibídem.
1162 Ibídem.
1163 Ibídem.
1164 Ibídem.

en otras ocasiones el "hiyab" puede servir como símbolo de emancipación, ya que para muchas mujeres *les permite emanciparse como seres humanos independientes, interactuar en una sociedad, trabajar, estudiar y mezclarse con sus iguales masculinos sin problemas, preservando su pureza y su integridad*[1165]. También se recoge la interpretación del "hiyab" como una moda, un complemento moderno y juvenil: *una forma de ser joven y «cool» sin contravenir las tradiciones de los progenitores. No hay más que ver a las «muhayababes» de las revistas del corazón o a las estilosas princesas del Golfo*[1166]. Por último, también se recoge el caso de las mujeres que emplean esta prenda como un indicador de nivel social, como elemento de distinción. Especialmente en países como Kuwait, Emiratos Árabes o Qatar, donde *las mujeres utilizan esta prenda de vestir –los hombres llevan la tradicional dishdasha- como símbolo de estatus social y para distinguirse de los demás, por lo general, extranjeros que trabajan como mano de obra barata*[1167].

Es significativo que se dedique un espacio en el artículo a diferenciar entre en "hiyab", que no cubre el rostro, de otras prendas como el "chador", el "burqa" y el "niqab". De estas dos últimas, se aclara que no tienen relación con el Corán o el Islam, sino que son *vestimentas ligadas a tradiciones tribales y a costumbres culturales, totalmente ajenas a los países del Magreb y el Mashreq*[1168]. Más en concreto, son descritos uno por uno. Del "burqa", se explica que *es una túnica que cubre totalmente a la mujer, de la cabeza a los pies, y que sólo deja ver a través de una rejilla a la altura de los ojos*[1169]. Su uso se restringe fundamentalmente a Afganistán, siendo minoritario en los países árabes y en Europa. En Francia, donde está prohibido el velo integral, *se calcula que no hay más de dos millares de mujeres que lo lleven*[1170]. Respecto al "niqab", se trata de un conjunto de color negro que consta de un gran pañuelo que cubre el pelo y el cuello, un velo que comprende toda la cara y deja tapada la nariz y la boca, dejando descubierta una pequeña franja a la altura de los ojos y una gran túnica hasta los pies llamada "abaya". Numerosas mujeres llevan también unos guantes, ocultando sus manos. Proviene del Golfo Pérsico, en especial de Arabia Saudí, y se está extendiendo en otros países como Egipto. En cuanto al "chador", está compuesto por una larga túnica que cubre todo el cuerpo y un velo que cubre el cuello y el cabello, dejando descubiertas la cara y las manos. Es empleado principalmente por las mujeres chiíes, que son mayoritarias en países como Irán o Irak.

1165 Ibídem.
1166 Ibídem.
1167 Ibídem.
1168 Ibídem.
1169 Ibídem.
1170 Ibídem.

Se percibe que el reportaje pretende fundamentalmente romper mitos y tópicos reduccionistas y evidenciar que el asunto del velo es muy complejo, muy delicado y con numerosas variables implicadas. Desde este punto de vista, es comprensible que se analicen con especial hincapié las interpretaciones y las motivaciones del uso del velo menos conocidas, aportando más datos para un análisis más completo. Se echa en falta, sin embargo, especialmente en un análisis realizado desde la perspectiva de los Derechos Humanos, una denuncia más clara de los numerosos casos de mujeres que se ven obligadas a portar el velo islámico. Mujeres a las que no se les da la oportunidad de elegir, negándoseles de este modo sus derechos culturales. El derecho a escoger su propia cultura y a distinguir, en su caso, aquellos elementos de la misma que se quieren o no asumir como propios. Sobre ello se apunta que: *Es falso el estereotipo que tenemos en España y Europa de que las mujeres veladas son sumisas e incapaces de defender sus derechos. En ocasiones, puede que las mujeres se sientan obligadas a llevar esta prenda por la presión familiar o por el entorno social. Pero casi siempre son ellas las que eligen, llegada la edad, ponerse el pañuelo, sobre todo en las sociedades europeas*[1171].

Para que el tratamiento de la información en el asunto de la diversidad cultural, y más en concreto, del velo islámico, sea objetivo, plural y adecuado al discurso de los Derechos Humanos, es preciso que además de reportajes como los anteriores, donde se analiza el significado del velo islámico y sus diferentes usos o donde una mujer musulmana reivindica el derecho a elegir la cultura y a portar los símbolos religiosos que se consideren pertinentes, siempre que sea de manera libre y éstos no sean ofensivos, también se denuncie la situación de muchas mujeres que se ven día a día obligadas a ponerse el "hiyab" y a asumir determinados preceptos religiosos y culturales por la fuerza. Es el caso de las mujeres que denuncian la coerción a la que se ven sometidas para llevar el pañuelo en contra de su voluntad en un oportuno reportaje publicado en El País en junio de 2009[1172]. El reportaje se realiza durante los días correspondientes a las elecciones presidenciales de Irán, en las que resulta notoria la gran participación y la enorme diversidad de los electores: *Mujeres con chador, chicos con el pelo engominado, funcionarios vestidos de gris impenitente, chicas con falsos pañuelos de Hermés y maquillajes*

1171 En este sentido, se indica también en el reportaje la existencia de un movimiento de defensa del uso libre del velo islámico, nacido en el seno de la comunidad femenina musulmana. Este movimiento, del que forman organizaciones como Protect Hijab en Reino Unido, reclama la libertad de las mujeres para llevar el "hiyab" y se opone a su prohibición legal, regulada en algunos países europeos como Francia o Países Bajos.

1172 Espinosa, Á. (Teherán). ¿Por qué tengo que llevar pañuelo? 13 de junio de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/internacional/tengo/llevar/panuelo/elpepiint/20090613elpepiint_2/Tes

de estrella de cine, tacones, zapatillas de deporte, zapatos de domingo. Todos los iraníes posibles acudieron ayer a votar. Pero el entusiasmo parecía mayor entre quienes buscaban un cambio, jóvenes y mujeres profesionales, sobre todo[1173]. La alternativa a Mahmud Ahmadineyad era Mir Hosein Musaví, del que se explica que había adquirido el compromiso de trabajar para terminar con la discriminación de las mujeres en la legislación iraní y que mostraba una imagen reformista, contando en sus mítines con la presencia de su esposa, Zahra Rahnavard, artista y prestigiosa profesora universitaria. El reportaje recoge las impresiones, intereses y preocupaciones de varias de las personas que asistían a votar. Saide Roshanfekr, ama de casa de 52 años, que esperaba en la plaza del Kaj, al noroeste de Teherán, comenta que *sólo voté en el referéndum para la República Islámica y ahora, después de 29 años, he decidido volver a hacerlo porque creo que Musaví va a defender los derechos de las mujeres y de los jóvenes*[1174] y sostiene que en el caso de que Musaví saliera elegido y no cumpliera sus promesas se vería legitimada para reclamar sus derechos. Por su parte, una joven ingeniero eléctrico de 25 años, llamada Shagayeg, se lamenta de las duras condiciones de vida diaria en el cuarto país productor de petróleo en el mundo: *Nos preocupa el futuro de nuestro país y este Gobierno no ha dado respuestas a los jóvenes. Soy de Rasht, pero he tenido que venir a Teherán para encontrar un trabajo decente*[1175]. A su vez, denuncia la discriminación que sufren las mujeres en Irán y reclama su derecho a la libertad en la elección de sus preferencias religiosas y culturales: *También la libertad es importante para nosotras. Soy musulmana, pero ¿por qué tengo que llevar este pañuelo? ¿Cuál es la diferencia entre mi pelo y el de un chico? ¿Por qué tengo que esconder mi cuerpo con esta bata?*[1176] Por otra parte, el reportero explica que otro de los temas más recurrentes en las conversaciones a pie de urna es el de la imagen del país que el presidente traslada al mundo, lo cual preocupa a muchos iraníes, especialmente a los jóvenes. En este sentido, se manifiesta también la joven ingeniero Shagayeg, quien afirma que Musaví *al menos nos ha dado esperanzas. Es un hombre educado, que entiende mejor el mundo y que como presidente dará una imagen mejor de nuestro país*[1177]. El testimonio del joven armenio Grigor también va en la misma dirección. El deseo de un cambio en la política exterior del país es decisivo para él a la hora de emitir su voto: *Los iraníes queremos tener un presidente que sea respetado en el mundo*[1178]. Es significativo desde la perspectiva de los Derechos Humanos, que, al margen de la manifestación de la diversidad de opinio-

1173 Ibídem.
1174 Ibídem.
1175 Ibídem.
1176 Ibídem.
1177 Ibídem.
1178 Ibídem.

nes y posiciones legítimas en torno a un tema que afecta a la libertad y a los derechos culturales de las personas, toda situación de coerción y de vulneración de los derechos y libertades individuales sea recogida y tenga su correspondiente espacio mediático de denuncia.

Alrededor de 400 organizaciones islámicas situadas en más de treinta países europeos distintos firmaron en enero de 2008 un documento denominado: *Carta de los Musulmanes Europeos*, en el que definían a lo largo de 26 puntos el **concepto de ser musulmán en Europa**[1179]. El documento pretendía, como queda recogido en un artículo publicado en El País: *combatir los prejuicios a los que se enfrenta la comunidad musulmana, fomentar la participación política y social y servir de referencia a los cerca de 20 millones de musulmanes que viven en Europa*[1180], ya que, en palabras de Ali Boussaid, presidente de la Liga Islámica del diálogo y la convivencia de España: *El Islam sólo puede ser moderado*[1181]. La Carta se desmarca de los extremismos y de los ataques terroristas cometidos en nombre del Islam, afirmando que la "yihad" ha de entenderse únicamente como uno de los recursos con los que cuenta cualquier Estado soberano cuando se ve obligado a defenderse ante una agresión, pero siempre en coherencia con la legislación internacional. Por otro lado, defiende los derechos religiosos de los musulmanes, entre los que destacan el de levantar mezquitas y la práctica del culto religioso en la vida cotidiana, pudiendo manifestarlo en cuestiones como la alimentación o la vestimenta, más en concreto en la comida Halal y el uso del velo islámico. La Carta hace especial hincapié en la conveniencia de que los musulmanes participen en la vida política de Europa y en sentar las bases de una convivencia pacífica con los no musulmanes. El acuerdo se producía después de siete años de elaboración del texto por parte de la Federación de Organizaciones Islámicas de Europa (FIOE). Entre los principios que se establecen en la versión final, destacan: *la igualdad entre hombre y mujer, el matrimonio entre hombre y mujer y la familia como condición para la felicidad del individuo*[1182]. El artículo recoge las palabras de algunos de los protagonistas del acuerdo. El vicepresidente de la Unión de Organizaciones Islámicas de Francia, Fouad Alaoui, explica que: *queremos que la opinión pública europea sepa cuál es la posición de los musulmanes europeos*[1183] y sostiene

1179 Carbajosa, Ana (Bruselas). *Los musulmanes europeos, contra los atentados suicidas y a favor del velo*. 11 de enero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/musulmanes/europeos/atentados/suicidas/favor/velo/elpepiint/20080111elpepiint_11/Tes
1180 Ibídem.
1181 Ibídem.
1182 Ibídem.
1183 Ibídem.

que la mayoría de los musulmanes europeos apoyan el texto. Según los representantes de la FIOE, la suma de las organizaciones que respaldan la Carta supone alrededor de un cuarto de los musulmanes residentes en Europa. El presidente de la Liga de Musulmanes de Bélgica, Karim Chemlal, lamenta que uno de los principales problemas a los que se enfrentan es la poca representación de los musulmanes dentro de la política europea, originada a su parecer por la discriminación religiosa que sufren. Alí Boussaid, presidente de la Liga Islámica del diálogo y la convivencia en España, manifiesta que: *los musulmanes tenemos un problema de rechazo a raíz de los atentados*[1184] y, ante las calificaciones hacia los firmantes del acuerdo como representantes del Islam moderado, replica que esa moderación es y debe ser su auténtica razón de ser.

Sobre el asunto del velo islámico, resulta muy clarificadora la posición de una ONG como Amnistía Internacional (AI), que aparece recogida en un artículo publicado por El Mundo[1185]. La organización manifiesta que: *todas las personas tienen derecho a decidir si quieren llevar o no indumentaria o símbolos religiosos sin tener que sufrir discriminación, violencia ni coacción, según las normas internacionales de derechos humanos*[1186]. AI indica que tal derecho se recoge en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y también en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Amnistía también matiza que el derecho a emplear indumentaria o símbolos religiosos no es absoluto y que se le pueden aplicar restricciones, siempre y cuando éstas cumplan tres condiciones: que estén previstas en la ley, que aborden un objetivo concreto legítimo y que sean estrictamente necesarias para conseguir este objetivo legítimo. Además, *estas restricciones no pueden imponerse con un fin discriminatorio, ni aplicarse de manera discriminatoria*[1187]. En relación al código de indumentaria dentro de las escuelas, Amnistía Internacional expresa que se debe tener en consideración el derecho a la educación, a no ser objeto de discriminación alguna y a expresar las propias creencias religiosas, como también la obligación de salvaguardar a los estudiantes de toda intimidación. En este sentido, el director de AI en España, Esteban Beltrán, manifiesta que: *el hecho de que la expresión de una persona moleste a otra no constituye una base para prohibirla*[1188].

1184 Ibídem.

1185 Aunque la noticia se publica en 2010, fuera ya del periodo en el que se centra nuestro estudio de prensa, el conocimiento de la posición de una entidad defensora de los Derechos Humanos como Amnistía Internacional, es una significativa aportación a la problemática que estamos tratando. Agencia EFE (Madrid). *Amnistía Internacional defiende el derecho a llevar velo sin tener que sufrir discriminación*. 22 de abril de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/22/solidaridad/1271947863.html

1186 Ibídem.

1187 Ibídem.

1188 Ibídem.

Así, según AI, corresponde a la autoridad competente la determinación de si resulta o no necesario establecer una restricción, siempre y cuando lo haga en función de hechos demostrables. Sin embargo, Amnistía incide en que *la conservación de la naturaleza laica del Estado no puede, en sí misma, ofrecer una justificación indiscriminada para la restricción*[1189], aunque a su vez insiste también en que el Estado debe intervenir en aquellos casos en los que se emplee la violencia para obligar a un menor a que se vista de una manera determinada en contra de su voluntad.

El lugar que ocupan las mujeres en el mundo islámico es otro de los puntos de debate en nuestras sociedades. La compatibilidad de determinados preceptos religiosos y culturales con el discurso de los Derechos Humanos está presente y se hace especialmente relevante cuando se toca la materia de género. Pese a las críticas, existen grupos de mujeres que consideran la posibilidad de un feminismo islámico, en el que la religión y la cultura árabe son compatibles con los derechos de las mujeres. Es el caso de las participantes en el Congreso Internacional de Feminismo Islámico, en cuya III edición, celebrada en octubre de 2008 en Barcelona y organizada por la Junta Islámica de Cataluña, se debatía acerca de la relación del feminismo islámico con el feminismo global, el lugar de la mujer musulmana en el mundo, los derechos de las mujeres en diferentes países y contextos o su integración en el ámbito occidental. El Congreso contaba entre sus ponentes con la Baronesa Uddin, primera mujer musulmana que llegó a formar parte de la Cámara de los Lores de Reino Unido; Bouthania Shabban, asesora presidencial en asuntos de la política y la información de Siria; o Fatma Aly Khafagy, responsable de varios programas de desarrollo de UNICEF. El Mundo da cuenta del evento en una noticia[1190] en la que explica que el Congreso tenía como objetivo prioritario *romper con el tópico. Abrir brecha en ese estereotipo que dice que el islam es una religión intrínsecamente ligada a la misoginia. Demostrar que las mujeres musulmanas no tienen por qué elegir entre su religión o sus derechos*[1191]. La posición defendida por las ponentes era la existencia la posibilidad de un feminismo islámico y que para que ello fuese posible, sería preciso trabajar tanto en los países mayoritariamente musulmanes como en los países occidentales, en los que los musulmanes son una minoría. En su intervención, la vicepresidenta de la Junta Islámica de Cataluña, Ndeye Andújar, insiste en matizar que los países musulmanes son muy heterogéneos entre sí, aunque la

1189 Ibídem.
1190 Trindade, Gabriel (Barcelona). *El feminismo islámico reivindica derechos y religión en Barcelona*. 26 de octubre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/26/barcelona/1225047633.html
1191 Ibídem.

comparación entre el contexto democrático occidental y los países en los que se toleran las lapidaciones y las ablaciones suele ser la imagen más recurrente cuando se habla de derechos de las mujeres y religión islámica. Andújar reivindica el papel del feminismo en las sociedades islámicas. Niega la idea de que éste sea un movimiento occidental exclusivo de las sociedades occidentales y asegura que la opresión que sufren las mujeres en muchas sociedades islámicas es la que hace brotar por sí mismo el sentimiento. Resulta muy ilustrativa la argumentación dada por Andújar, quien asegura que **el feminismo nace allí donde haya opresión hacia las mujeres**. De este modo, según la vicepresidenta de la Junta Islámica de Cataluña, en coherencia con la idiosincrasia de los movimientos sociales, que surgen como respuesta ante la opresión ejercida hacia un determinado grupo social, el feminismo, como movimiento social, también tiene esta causa primera, al margen del contexto sociopolítico y cultural en el que se produzca. No obstante, Andujar distingue este sentimiento o impulso emancipador del feminismo que imposibilita que las mujeres puedan continuar con sus prácticas religiosas. Entiende que una cosa no tiene que llevar a la otra, que la defensa de los derechos de las mujeres y la práctica religiosa islámica son dos aspectos compatibles.

En este mismo sentido, El Mundo publica artículo en mayo de en el que se realiza una pequeña entrevista a la investigadora Souad El Hadri[1192], que durante esas fechas presentaba en Valencia su tesis doctoral, reconocida con la calificación de Cum Laude, titulada: *Los derechos de la mujer en el Islam y su estatuto personal en el Magreb*[1193]. Souad, que además de ser la primera musulmana doctorada en Valencia en la rama de Derecho, también es la fundadora de la Asociación de Mujeres Inmigrantes de Valencia en 1999 y ha trabajado como mediadora intercultural, es calificada en el artículo como: *uno de los estiletes que el feminismo islámico necesita para abrir la brecha por la que las mujeres musulmanas asalten el sistema social desigual e injusto de los machistas islámicos*[1194]. La investigadora habla de su experiencia como marroquí y como estudiosa del **feminismo islámico**. Cuenta que su principal objetivo a la hora de realizar su investigación fue poder responder a la pregunta de si existe o no un principio de igualdad en el Islam. La conclusión final de Souad es que sí, y para demostrarlo presenta al Corán como un texto que defiende los derechos de la mujer y que contradice así *las interpretaciones*

1192 Torrico, Ernesto (Valencia). *Souad El Hadri presenta el Corán como principal defensor de los derechos de la mujer*. 1 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/01/valencia/1209626164.html
1193 Ibídem.
1194 Ibídem.

interesadas y sectarias que la jurisprudencia islámica hace de algunos textos sagrados[1195]. Cuando le preguntan por las diferentes interpretaciones que su trabajo puede suscitar, Souad es consciente de que los juristas y los líderes más extremistas tildan a las feministas de fomentar un discurso laico y anti-islámico y que las acusan de apoyar a los intereses de EEUU. Sabe que aunque el crecimiento del feminismo en Marruecos es notable, *seguimos siendo una moneda de cambio en la política. Dependemos de los vientos. Cuando el poder extremista desciende, la importancia de las mujeres crece; pero este valor es fluctuante*. Por ello, asume que *mucha gente en el Islam pensará que soy una asalariada de Occidente*[1196]. Sin embargo, asegura que es un riesgo que debe tomar y no sucumbir ante la hipocresía y la manipulación de quienes pretenden controlar qué puede decirse y qué no.

Son notables los esfuerzos realizados por parte de diversos **colectivos islámicos por transmitir una imagen más completa y objetiva de su realidad cultural**, tan frecuentemente teñida de prejuicios en el ámbito social y en su proyección mediática. Una noticia publicada en El Mundo[1197] en noviembre de 2008 se hace eco de la iniciativa de los responsables de las páginas web de contenidos islámicos más importantes de España y Francia, Webislam.com y Saphirnews.com, que convocan a compañeros de diversos países europeos para impulsar una Red Europea de Medios Islámicos (REMI), a través de la cual intercambiar experiencias, optimizar recursos tecnológicos y acordar una declaración de principios, todo ello con el fin de convertirse en un agente solvente de creación y difusión informativa. Según el presidente de la Junta Islámica de España: *Nosotros queremos huir de los corsés de lo doctrinal, participar en la resolución de los problemas de la sociedad y tener una voz reconocible*[1198]. El principal objetivo es aglutinar esfuerzos para contrarrestar la información con enfoques negativos que llega a Europa sobre los musulmanes: *Queremos que se ofrezcan contenidos más enriquecedores de los que hay en muchos de esos sitios ahora. No sirve de nada tener diez webs en el mismo idioma en las que se hable de los pilares del islam y que casi ninguna se ofrezca un análisis de la actualidad desde el prisma de la comunidad musulmana*[1199]. Como ejemplo de buenas prácticas, destacan al grupo de medios islámicos francés "Shapir", que, tras sus éxitos en Internet, en septiembre de 2008 pasó a distribuirse también en papel, con la funda-

1195 Ibídem.
1196 Ibídem.
1197 Figueras, Amanda (Madrid). *El islam europeo une sus fuerzas en Internet para borrar tópicos e influir en la sociedad*. 14 de noviembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/11/14/internacional/1226689694.html
1198 Ibídem.
1199 Ibídem.

ción de "Salam News", una publicación mensual gratuita de 24 páginas con una tirada inicial de 100.000 ejemplares por cada número. Su sede está en Saint Denis, localidad cinturón de París, con mayoría de población inmigrante.

La obra del teólogo Tamayo supone un ejemplo loable de **interpelación intercultural**, y a la vez de construcción y difusión de una perspectiva tolerante y conciliadora con el Islam. En septiembre de 2009, Tamayo recibía el Premio Mundial del Presidente de la República de Túnez para los Estudios Islámicos por su libro *Islam. Cultura, Religión y Política*[1200]. El País se hace eco de la noticia y analiza en un artículo[1201] los aspectos más relevantes del libro. En primer lugar, refleja el carácter conciliador de la obra, en la que se manifiesta un *esfuerzo por enriquecer el pensamiento islámico a través de la ijtihad, es decir, de la interpretación creadora del Corán y del Islam, que se fundamenta en el diálogo y la apertura, y rechaza el inmovilismo y el repliegue endogámico*[1202]. Tamayo se muestra crítico ante las posiciones fundamentalistas y aboga por la alianza entre civilizaciones, la interpelación intercultural y el respeto a los Derechos Humanos: *es necesario enterrar definitivamente la teoría belicista del choque de civilizaciones, que amenaza con convertir el mundo en un coloso en llamas, y de los fundamentalismos, que siembran la intolerancia por doquier, y avanzar por la senda del diálogo entre culturas, la alianza entre civilizaciones y el encuentro entre religiones. El futuro de la Humanidad no se puede construir al margen, por encima o en contra del Islam, sino en diálogo y colaboración con él, fomentando el respeto a las políticas de reconocimiento de los derechos humanos, de integración social, de desarrollo económico y de convivencia interétnica, y fomentando la resolución negociada de los conflictos*[1203]. En su obra, Tamayo realiza un recorrido histórico y un completo análisis de las causas del resurgimiento actual religioso, cultural y político del Islam. También hace una revisión crítica de los estereotipos acerca del Islam presentes en el imaginario colectivo de Occidente y reconstruye la vida de Mahoma, dando una imagen acorde a su figura histórica. A su vez, dedica dos amplios capítulos a los Derechos Humanos y a las mujeres. Describe las importantes carencias existentes en los dos aspectos en gran parte de los países de mayoría musulmana, aunque incide también en las aportaciones del Islam a los Derechos Humanos y a la emancipación de las mujeres, sobre todo en sus orígenes.

1200 Tamayo, Juan José (2009): *Islam. Cultura, Religión y Política*. Ed. Trotta. Madrid.
1201 Redacción (Madrid). *El teólogo Tamayo, premiado por difundir el aspecto conciliador del Islam*. 18 de septiembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/teologo/Tamayo/premiado/difundir/aspecto/conciliador/Islam/elpepusoc/20090918elpepusoc_11/Tes
1202 Ibídem.
1203 Ibídem.

En esta misma línea de **compatibilizar el Islam con los Derechos Humanos y los derechos de las mujeres** se sitúa la iniciativa de la Dirección de Asuntos Religiosos (Dyanet) de Turquía, que, como aparece publicado en El País en marzo de 2008[1204], impulsa una reinterpretación de algunos aspectos del Islam con el objeto de modernizar la religión y adaptarla al contexto actual. Según explica el diario en su artículo, el trabajo, que comenzaba tres años atrás, abarcará unos cinco tomos y reúne a unos cien estudiosos del círculo de la Escuela de Ankara, entre los cuales hay algún cristiano, para analizar y adaptar los hadices que recogen la tradición oral y escrita acerca de lo que supuestamente manifestó Mahoma. El artículo resalta que la iniciativa parte del Gobierno de Erdogan, que aunque se sitúe en un partido conservador y de profundas raíces religiosas, ha anulado la prohibición de las mujeres de llevar el velo en las universidades e intenta modernizar el Islam de manera formal, sin poner en duda el laicismo del Estado, con el principal objetivo de eliminar las discriminaciones contra la mujer, acabar con costumbres como la ablación, las lapidaciones de adúlteros o las amputaciones a ladrones, practicadas en algunos países de África, pero que no están recogidos por los textos islámicos, sino que provienen de supersticiones que nada tienen que ver con el Islam originario. Como se indica en el artículo, es muy positivo que esta modernización del Islam nazca en una sociedad con población principalmente musulmana, como es el caso de Turquía.

Continuando con el mismo asunto de la reinterpretación del Islam, en junio de 2008 El País elabora un reportaje que publica con el llamativo titular: *Cuando el Corán permite ligar*[1205]. El reportaje recoge las palabras del director de Asuntos Religiosos de Turquía, Alí Bardakoglu, que anuncia en la cadena CNN turca la finalización antes del término del año del trabajo de un centenar de teólogos turcos para reinterpretación de los hadices, los hechos y los dichos del profeta Mahoma, a través de los cuales deberían regir su conducta los creyentes islámicos. Resulta positivo y significativo desde la perspectiva de los Derechos Humanos y de la interculturalidad que Bardakoglu, el máximo mandatario de la Dirección de Asuntos Religiosos de Turquía, manifieste que: *Debemos reinterpretar la práctica de la religión. El Corán no defiende la poligamia. Tampoco es un pecado ligar, pero los matrimonios convenidos a edad temprana no son acordes con la religión*[1206]. También lo es que defina los matrimonios concertados de niñas y adolescentes

1204 Redacción (Madrid). *Modernizar el islam*. 14 de marzo de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Modernizar/islam/elpepiopi/20080314elpepiopi_2/Tes
1205 Sanz, Juan Carlos (Estambul). *Cuando el Corán permite ligar*. 8 de junio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Coran/permite/ligar/elpepiint/20080608elpepiint_4/Tes
1206 Ibídem.

como un mal endémico en el ámbito rural del este de Anatolia. En este mismo sentido, se recogen las ideas de otros estudiosos del Islam que se manifiestan en el mismo sentido, como el profesor de la Universidad de Oxford, Tariq Ramadan, quien explica que los musulmanes tienen la posibilidad de realizar una *lectura abierta y reformadora de la religión para situarla en su contexto histórico y cultural*[1207]. Por otra parte, el jefe del equipo de teólogos de Ankara y también subdirector de los Asuntos Religiosos de Turquía, Mehmet Gormez, relativiza la validez de determinadas interpretaciones, sujetas siempre a condicionantes del contexto sociocultural y geográfico, y manifiesta igualmente la misma idea: *Cada uno de los 170.000 hadices tiene su propio contexto cultural y geográfico. La prohibición de que las mujeres puedan viajar solas pudo tener sentido por razones de seguridad en la época del profeta Mahoma*[1208]. El artículo resulta interesante y esperanzador por las ideas revisionistas que subyacen y por la entidad de los líderes que las manifiestan. Sin embargo, al final del mismo se relativiza la trascendencia de esta reforma del Islam a manos de los teólogos de Ankara, matizando que frente a la expectación que ésta genera en Occidente, pasa prácticamente inadvertida en la vida diaria de la población turca, por lo general más preocupada por los apuros de la crisis económica y las tensiones políticas.

La compatibilidad del Islam con la democracia y los Derechos Humanos y la posibilidad de articular sociedades multiculturales caracterizadas por un mayor intercambio entre culturas son conceptos multidireccionales defendidos por miembros de identidades culturales muy diversas[1209]. Es el caso de Iñaki Vicente, metalúrgico de Basauri de 51 años designado presidente de la Comunidad Islámica de Vizcaya, que cuenta con siete templos en torno a la mezquita As-Salam, en abril de 2009. Coincidiendo con su nombramiento, El País realiza un reportaje en el que recoge su historia personal y reproduce algunos de sus planteamientos, entre los que destaca la idea que aparece como titular: *Por muchas trabas que nos pongan, el Islam acabará siendo algo normal en esta sociedad*[1210]. Vicente explica que la causa del radicalismo es, a su enten-

1207 Ibídem.
1208 Ibídem.
1209 En este sentido, El País publica en diciembre de 2009 los resultados de una encuesta realizada por el diario Le Parisien acerca de la compatibilidad y aceptación de la sociedad francesa con respecto a las religiones con más peso en Francia. Se estima que la comunidad musulmana en Francia supera los cinco millones de personas y los resultados indican que el 54% de los franceses piensa que el Islam es compatible con la sociedad francesa. La tasa de aceptación del cristianismo es del 82% y el judaísmo llega hasta el 72%. Reuters (París). *Más de la mitad de los franceses creen que el Islam es compatible con su sociedad*. 10 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/mitad/franceses/creen/Islam/compatible/sociedad/elpepuint/20091210elpepuint_16/Tes
1210 López, Sergio (Bilbao). *El Islam será algo normal*. 8 de abril de 2009. Elpais.com:

der, el desconocimiento del "otro" por ambas partes. Por ello, el proyecto intercultural que pretende desarrollar As-Salam tiene como objetivo principal ser interlocutor de la comunidad musulmana con autoridades y ONG, así como colaborar con las necesidades de la comunidad inmigrante, sobre todo con los menores inmigrantes. As-Salam, que está incluido en el registro del Ministerio del Interior, como todos los centros de la Federación de la Comunidad Islámica de Vizcaya, cuenta Vicente, es *más como un centro de estudios islámicos que como una mezquita. No es un sitio donde la gente vaya a darse de cabezazos contra una moqueta. Es un espacio religioso que tiene que cumplir con la ley*[1211]. El Centro trata de estimular un culto normalizado socialmente. Su forma de organización es sencilla. Todos los miembros de la comunidad son donantes o receptores en función de sus situaciones particulares, aportando según las posibilidades de cada uno. De todas maneras, la mayor parte de la organización recae sobre alrededor de 50 personas, de las cuales unas 20 son mujeres.

Con esta misma intención de aclarar falsas creencias, ofrecer un mayor conocimiento de la realidad geográfica y sociocultural del colectivo islámico y estimular un mayor entendimiento entre culturas, se publica en El Mundo un estudio en el que se analiza el origen geográfico de la población musulmana[1212]. El estudio parte de una encuesta realizada por el Pew Forum on Religion and Public Life, de Estados Unidos y el primer tópico con el que rompe es el de vincular la religión islámica a Oriente Próximo. Según revela, la región Asia-Pacífico es el hogar de alrededor del 62% de la totalidad de la población islámica, que aglutina en todo el mundo a 1.570 millones de personas, esto es, alrededor de un cuarto de la población mundial. Los países con mayor número de musulmanes son Indonesia, Pakistán, India, Bangladesh y Egipto, el único de los cinco que se encuentra en Oriente Próximo. El estudio también indica otros datos que pueden resultar sorprendentes, como que Alemania cuenta con más población musulmana que el Líbano, Rusia más que Jordania y Libia juntos y China más que Siria. Los datos se diluyen un poco si se analizan demográficamente, ya que, por poner un ejemplo, los 2,5 millones de musulmanes que hay en el Líbano, que tiene cinco millones de habitantes en total, ejercen en el país una influencia mucho mayor de la que tienen los cuatro millones de musulmanes residentes en Alemania, que cuenta con 80 millones de

http://www.elpais.com/articulo/pais/vasco/Islam/sera/algo/normal/elpepiesppvs/20090408elpvas_16/Tes

1211 Ibídem.

1212 Aunque el artículo se encuentre ya fuera del periodo que nos ocupa, 2008 y 2009, se incluye aquí por la relevancia para comprender el tema tratado en la presente investigación. Meneses, Rosa (Madrid). *Trazando el mapa del Islam*. 10 de octubre de 2010. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/10/internacional/1255208669.html

habitantes en total. Sin embargo, los datos del estudio dejan claro que en la actualidad, Indonesia es el mayor país musulmán del mundo, con 203 millones (el 88% del total de la población indonesia y el 13% del total de los musulmanes en el mundo), seguido de Pakistán con 174 millones (el 96% de su población) y la India con 161 millones (el 13,4% de la población india). En conjunto, dos tercios de la totalidad de los musulmanes son asiáticos. En Oriente Próximo y el norte de África hay alrededor de un 20%. En África Subsahariana en torno al 15%. Con estos datos, según explica Amaney Jamal, profesor de Política de la Universidad de Princeton: *La idea de que los musulmanes son árabes y de que los árabes son musulmanes queda desterrada con este informe*[1213]. Otro dato confirmado por el estudio es que la mayor parte de los musulmanes, entre el 87% y el 90%, forman parte de la rama suní, frente a los chiíes, que constituyen entre el 10% y el 13% y sólo son mayoría en Irán, Irak, Pakistán e India. La población musulmana en Europa es de unos 38 millones de personas, lo que en términos relativos supone el 5% de la población total del Continente. Se aglutinan principalmente en Rusia (16 millones), Alemania (4 millones) y Francia (3,5 millones). Otra idea preconcebida que el estudio se encarga de desmontar es que la población musulmana europea procede de la inmigración. Esto sucede únicamente en Europa occidental. En el resto de Europa, especialmente Rusia, Albania, Bosnia, Kosovo, etc., los musulmanes son población autóctona. En palabras del director de investigación del Pew Forum, Alan Copperman: *más de la mitad de los musulmanes en Europa son indígenas*[1214]. Resulta interesante la publicación de estudios como éste, que tal y como explican sus autores y se defiende también en el artículo de El Mundo que lo recoge, busca terminar con prejuicios erróneamente instalados en nuestra sociedad y desmontar la identificación de la política y el conflicto con el Islam, muestra que la religión musulmana está presente en países con culturas y procesos históricos muy diversos y supone un estímulo para que Occidente revise sus relaciones con el mundo islámico, dejando de ceñirse a Oriente Próximo y ofreciendo una mayor amplitud de miras hacia el sureste asiático. Por otra parte, este tipo de publicaciones, que tratan de desmontar ideas falsas y ofrecer un mayor conocimiento del otro, en este caso, la distribución geográfica de las personas de religión musulmana, contribuyen también a promover una mayor objetividad en el tratamiento mediático de la información sobre inmigración y diversidad cultural y proyectan una mirada más abierta hacia la diversidad religiosa y cultural en nuestro país.

En este mismo sentido, como ejemplo de "**buenas prácticas" periodísticas en materia de diversidad cultural**, vemos publicada en mayo de 2008 en El Mundo la no-

1213 Ibídem.
1214 Ibídem.

ticia de la elaboración de un borrador con una serie de pautas para un tratamiento más objetivo del Islam en los medios de comunicación[1215]. El borrador se concebía como el primer paso para la elaboración de un libro de estilo que marcara las directrices a seguir en las informaciones relativas al Islam, los musulmanes y Oriente Medio. El proyecto nacía de las *Primeras Jornadas Interdisciplinares: El Islam en los medios de comunicación. Consensuando un manual periodístico*, desarrolladas en la Universidad de Valencia con la colaboración del Centro Cultural Islámico de Valencia. En estas Jornadas, se trataron temas como: *La mujer en el Islam*, *Cómo cubrir las informaciones referentes al terrorismo en Oriente Medio y La inmigración y los límites de la libertad de expresión referentes a las informaciones sobre el mundo islámico*. La noticia recoge algunas de las conclusiones. Destacan las palabras de la directora de la Casa Árabe, Gema Martín, quien sostiene que *los medios de comunicación deberían evitar el fomento de la cultura de la distancia ya que ésta conduce a la concepción social de que los otros no son de los nuestros, evitando así que la opinión pública se sensibilice con ellos*[1216]. Acerca del velo de las mujeres musulmanas, la vicepresidenta de la Federación Europea de Mujeres Musulmanas, Dorsaf Ben-Dihab, expresa que *no hay que utilizar este tema desde un punto de vista sensacionalista que oculte los verdaderos problemas o aspiraciones de las mujeres musulmanas*[1217]. Otra cuestión ciertamente delicada es la del terrorismo vinculado a posiciones extremistas. En las Jornadas se insta a que los medios actúen responsablemente. Se cuestiona el empleo del término "islamismo" como suma de Islam y terrorismo y se propone deshacer la equivalencia entre islamista y terrorista. Sobre esto, la periodista Lola Bañón explica que para evitar asociaciones imprecisas o tendenciosas *se ha propuesto desde estas mesas, la sustitución del término terrorismo «islamista»* por el de «*terrorismo de Al Qaeda» o de la organización que actúe en cada momento*[1218]. Resultan especialmente interesantes la pertinencia del tema tratado en las Jornadas, la colaboración que se establece entre la Universidad y el Centro Cultural Islámico de Valencia, así como el compromiso, a partir de las conclusiones del evento, de elaborar una guía de usos prácticos para periodistas y musulmanes a la hora de cubrir y generar noticias que se refieran al Islam.

En este mismo sentido de desterrar falsas creencias se manifestaba ya en febrero de 2008 el prestigioso economista Amartya Sen en su libro: *Primero la gente*, como

1215 Agencia EFE (Valencia). *Elaboran un borrador para tratar el Islam en los medios de comunicación*. 10 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/10/comunicacion/1210421000.html
1216 Ibídem.
1217 Ibídem.
1218 Ibídem.

se recoge en un artículo publicado en El País[1219]. El autor se encargaba de **desmontar en su libro varios mitos o ideas erróneas instaladas en el imaginario colectivo de nuestras sociedades y que constituyen un rígido obstáculo para la convivencia intercultural**. En primer lugar, critica el concepto de "Choque de Civilizaciones" de Huntington argumentando que, a diferencia de la lucha entre identidades culturales opuestas y adversas propuesta por éste, en las sociedades tiene lugar una pluralidad de identidades que se superponen unas a otras, por lo que el individuo nunca se proyecta sobre una única identidad. Por otra parte, realiza una defensa de la democracia como motor de progreso social y económico. Para fundamentar su afirmación, contradice la antigua idea de que la democracia obstaculiza el crecimiento económico, sosteniendo que en los países democráticos con medios de comunicación independientes y activos no tienen lugar las hambrunas, esto es, que la democracia ha ido acompañando paso a paso al progreso económico y social de los países con mayor índice de desarrollo.

Acerca de los falsos mitos y las implicaciones del denominado "Choque de Civilizaciones" reflexiona Juan Goytisolo en un artículo publicado en El País en junio de 2008[1220]. En él, el afamado escritor, gran estudioso del Islam y la cultura árabe, nos habla de una "presunta voluntad colectiva", manifestada en identidades religiosas, nacionales o étnicas exaltadas al máximo, que asfixia el razonamiento individual y anula todo pensamiento crítico tildándolo de traición. Esta manipulación de la realidad trata de reforzar una hipotética unidad identitaria presuponiendo la existencia de un enemigo común del que es preciso defenderse por todos los medios posibles. Es el argumento del "nosotros o ellos", en el que cualquier razonamiento intermedio o conciliador se rechaza por falto de determinación. Sin embargo, Goytisolo apela precisamente al pensamiento crítico como clave para desmontar estos planteamientos: *Los manipuladores del terror y los fabricantes de herramientas forjadas para combatirlo descartan por tibios y derrotistas los argumentos de cuantos disienten de su disyuntiva y se esfuerzan en explorar y abrir caminos al diálogo y no a la confrontación. El discurso propagado por los altavoces del exclusivismo religioso, nacional o ideológico condiciona nuestras vidas* (…) *Sólo las críticas sensatas y juiciosas a la presunta inevitabilidad del choque de civilizaciones pueden devolvernos a la razón. El creciente número de políticos, intelectuales y periodistas que lo ponen en tela de juicio en los países democráticos a la luz de lo que acaece y puede acaecer*

1219 Mota, Jesús (Madrid). *Malentendidos de la globalización*. 24 de febrero de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/primer/plano/Malentendidos/globalizacion/elpepueconeg/20080224elpneglse_6/Tes

1220 Goytisolo, Juan (Madrid). *No imaginar alas, sino moverlas*. 13 de junio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/opinion/imaginar/alas/moverlas/elpepiopi/20080613elpepiopi_12/Tes

aún en Oriente Próximo, debería acompañarse no obstante, para ser eficaz, de un idéntico rechazo a su maniqueísmo por parte de las agobiadas y divididas sociedades árabes de la orilla sur del Mediterráneo[1221]. Además, trata de matizar y explicar el significado concreto del concepto del "Choque de Civilizaciones", que él entiende como un eufemismo referido al enfrentamiento entre dos de ellas, la de Occidente y la del Islam, pese a que Huntington extendiera su definición a la comunidad hispana presente en la sociedad estadounidense, que a su juicio representaría una amenaza a los valores de la democracia norteamericana. Explica que tal conflicto es en realidad una antigua disputa mediterránea que nace ya en la época del califato de Damasco y la expansión de la religión musulmana en el Magreb y Al-Andalus, con la novedad actual de que a lo largo de la última década estas tesis son defendidas por la primera potencia mundial: *Desaparecida la URSS y el fantasma comunista, el enemigo es el islam*[1222]. En este sentido, trata de fundamentar que el Islam es compatible con la democracia y refuta el argumento de que la violencia de los grupos terroristas islámicos dimana de los propios textos sagrados del Islam. Para ello, matiza que los libros sagrados admiten una pluralidad de lecturas que a lo largo de la historia han ido desde el pacifismo hasta la exaltación. Por otra parte, pone el acento en la diversidad de situaciones presentes en el mundo islámico y en el hecho de que más allá de los dogmas y preceptos compartidos, el Islam es *sociológica e históricamente un tejido hecho con retazos de distintas telas*[1223]. De ahí que, pese a las constantes invocaciones a la divinidad, los atentados sangrientos de los últimos años tengan causas que exceden lo religioso y tienen mucho más que ver con lo económico, político y cultural: *El creciente autoritarismo de los regímenes políticos árabes, ya sean las monarquías tradicionales, ya las nuevas dinastías republicanas como las de Siria o Libia, se funda en el temor de sus líderes al manifiesto descontento y frustración de sus pueblos por la diferencia abismal entre quienes gozan de todo y quienes no tienen nada y por la camisa de fuerza de un sistema cerrado y rígido que dificulta, si no impide, la movilidad social. Desacreditados el nacionalismo impulsor de los movimientos independentistas y el juego inane de unos partidos que no conectan con la sociedad, el islamismo, como señala Hicham Ben Abdalá El Alaoui en Le Monde Diplomatique del pasado mes de abril, aparece hoy «como el mejor portavoz de los descontentos y de las exigencias de cambio incluso entre los grupos tradicionalmente izquierdistas y laicos, como el estudiantado»*[1224].

La labor de muchos intelectuales árabes que defienden una política de reforma gradual interna y no impuesta desde fuera, tendente a la democracia y con una fuerte

1221 Ibídem.
1222 Ibídem.
1223 Ibídem.
1224 Ibídem.

carga crítica y educativa, es defendida por Goytisolo en su artículo. El escritor recalca que esta visión progresivamente reformista no ha de aplicarse únicamente al ámbito religioso, sino también al político y al cultural. Resume en tres los pasos que conducen una mayor conjunción entre Islam y democracia: libertad de interpretación religiosa, crítica y reforma. Esto no será posible sin una labor decidida y con determinación orientada hacia la igualdad jurídica y práctica de la mujer, ni tampoco sin un apoyo real y constatable de la Unión Europea y los miembros del Foro Mediterráneo: *La situación varía, como es obvio, de un país a otro, pero la unión casi hipostática entre el poder estatal y su soporte religioso, constituye un obstáculo difícil de salvar. En mi opinión, el reformismo pragmático es el único medio de remediar gradualmente el ensimismamiento y desigualdad que les agobian. Ello exige como premisa el desenvolvimiento de una educación cívica y de una crítica empírica: no imaginar las alas del libre vuelo, sino moverlas*[1225].

Del mismo modo que la idea del "Choque de Civilizaciones", desarrollada por Huntington ha tenido un gran eco en la sociedad internacional y ha sido desarrollada por los sectores más conservadores en diferentes países de Occidente, el concepto contrario, basado en el **diálogo y la interpelación intercultural, basada el respeto a los Derechos Humanos** y la adopción de una posición dialógica constructiva de intercambio y resolución de diferencias entre personas con diferentes identidades culturales, también se abre paso, va dejando de estar prácticamente restringida al área académica y va alcanzando cada vez una mayor repercusión en el ámbito político y mediático. Una muestra de ello es el artículo de opinión escrito por Jorge Sampaio[1226], ex presidente de Portugal y Alto Representante de Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones, que publica El País en diciembre de 2009 con el ilustrativo titular *Educación para la Diversidad*[1227]. En el artículo, Sampaio se pregunta acerca de la posibilidad de una verdadera convivencia en un momento en el que las democracias se ven presionadas por el desasosiego y la división entre las comunidades ante la diversidad étnica, religiosa o cultural y las rupturas económicas, sociales, culturales y religiosas multiplican las tensiones y potencian una idea errónea de "Choque de Civilizaciones". El Alto Representante

1225 Ibídem.

1226 Jorge Sampaio fue el fundador del Movimiento de Izquierda Socialista (MES) en Portugal tras la Revolución de los Claveles del 25 de abril de 1974. Después derivó hacia unas posiciones más de centro izquierda, ingresando en el Partido Socialista (PS) en 1978, partido en el que ejerció la Presidencia del Gobierno de Portugal de 1996 a 2006. Su periodo de presidencia fue muy sensible a las cuestiones sociales y culturales. En 2007, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban ki-Moon, lo nombró Alto Representante de la ONU para la Alianza de Civilizaciones.

1227 Sampaio, Jorge (Madrid). *Educación para la diversidad*. 19 de diciembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Educacion/diversidad/elpepiopi/20091219elpepiopi_5/Tes

analiza las causas principales de las actuales tensiones, que identifica con estereotipos e ideas erróneas que causan inseguridad, desconfianza y hostilidad en individuos o comunidades que ven amenazados sus valores e identidades culturales: *Hay unanimidad respecto del profundo foso de percepción que separa a occidentales y musulmanes. Visto en términos de oposición entre dos supuestos bloques monolíticos, islam y Occidente, este foso alimenta más los estereotipos y la polarización, favoreciendo el extremismo. Sin embargo, la mayoría de los pueblos rechaza el extremismo y apoya el respeto de la diversidad. Tanto musulmanes como no musulmanes comparten idéntica preocupación sobre seguridad, estabilidad y paz. Millones de musulmanes temen ver a sus hijos ganados para el extremismo*[1228]. Sampaio percibe así que cuestiones como la del velo islámico, el papel de la religión en las escuelas, la igualdad de género o los derechos de las minorías y su lugar en las sociedades democráticas actuales son objeto de múltiples tensiones que provocan un sentimiento de inseguridad cada vez mayor y con riesgo de restringir la cohesión social y el modelo de integración europeos. Ante ello, considera fundamental promover el diálogo y la interpelación intercultural, con el objetivo de superar las diferencias, salvar los conflictos y promover un mayor entendimiento entre las diferentes sociedades y culturas. Por esto, aboga por estimular un mayor conocimiento social de los beneficios que reportan los inmigrantes al desarrollo de los países de acogida, defender los derechos de las minorías, promover una educación para la diversidad en la que se desarrollen competencias interculturales y, en conjunto, una verdadera educación para los Derechos Humanos: *En tiempos de tensiones interculturales es importante defender los derechos de las minorías, frecuentemente hostigadas y discriminadas. También lo es apreciar los beneficios que aportan los inmigrantes. Es indispensable promover una educación para la diversidad para desarrollar conocimientos y aptitudes interculturales en la juventud, y el aprendizaje durante la vida para fortalecer las bases comunes de la convivencia. Eduquemos para los derechos humanos, la ciudadanía y el respeto del otro; para la comprensión mutua y el diálogo intercultural; para la enseñanza "mediática" y la de religiones y creencias; para el diálogo en y entre religiones. Adquiramos conocimientos interculturales enseñándolos a nuestros ciudadanos y creemos estrategias urbanas para el diálogo intercultural. Necesitamos políticas para la juventud, basadas en la igualdad de oportunidades. Impliquemos a la sociedad civil entera, juventud, líderes religiosos y medios de comunicación*[1229]. Aquí es donde el ex Presidente aboga por la Alianza de Civilizaciones, orientando a este fin su trabajo por la promoción de políticas de gobierno democrático de la diversidad fundamentadas en una perspectiva de respeto y tolerancia con las diversas culturas y religiones; así como

1228 Ibídem.
1229 Ibídem.

sus esfuerzos por desarrollar el diálogo intercultural en las relaciones internacionales: *Para afrontar este problema es esencial desarrollar nuevas estrategias de promoción del diálogo interreligioso, en el marco de la gobernanza democrática de la diversidad cultural basada en los principios de universalidad de los derechos humanos y libertades fundamentales, igualdad de oportunidades, solidaridad económica y cohesión social*[1230]. Sampaio defiende así la entidad de la Alianza de Civilizaciones como un frente común para superar las dificultades presentes y abrir nuevos caminos que nos lleven a un mejor entendimiento y al refuerzo del marco de cooperación internacional.

El filósofo iraní y catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de Toronto, Ramin Jahanbegloo, elabora un artículo traducido y publicado por El País en noviembre de 2009[1231] en el que realiza una interesante disertación acerca del proceso de integración europea y el futuro de la Unión, que pasa por una adecuada **gestión incluyente de la diversidad religiosa y cultural**. En él, Jahanbegloo habla del contexto sociopolítico generado a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Para el autor, a partir de este momento tiene lugar una forma de violencia bien diversa de la que prescribían las ideologías del estado clásicas, dando paso a una suerte de estructuras terroristas híbridas que encuentran en la modernidad globalizada un medio en el que camuflarse y, por otro lado: *el retorno del realismo propio del «poder duro» al ámbito de la seguridad internacional*[1232], caracterizado éste por un estrecho vínculo entre cultura y política internacional, que se convierte en un pilar para la estabilidad de la paz y la seguridad mundial. El profesor también señala como uno de los hitos de nuestro contexto sociopolítico actual la crisis del paradigma "estadocéntrico" y el crecimiento de las relaciones interculturales horizontales. Según su visión, el Estado ya no es un agente político autónomo y unitario, sino que existen otros actores no estatales, como las empresas multinacionales, los partidos políticos, los organismos militares y paramilitares, las ONG, los ciudadanos y todo tipo de asociaciones, que también son agentes de cambio. Jahanbegloo analiza el sentimiento nacionalista y llega a la conclusión de que su visión particularista supone un obstáculo para el funcionamiento coherente del Estado, que las empresas universalistas que parten del nacionalismo se han basado siempre en la exclusión de la otredad y lo que es más importante, que la forma de mantener la integridad de las diversas regiones que constituyen Europa parte de un contexto mul-

1230 Ibídem.
1231 Jahanbegloo, Ramin (Madrid): *Europa es bella*. 6 de noviembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Europa/bella/elpepiopi/20091106elpepiopi_4/Tes
1232 Ibídem.

ticultural. Así, afirma que el proceso de integración europeo pasa por renunciar a las perspectivas homogeneizadoras, que tanto daño han causado a Europa a lo largo de la historia, y trabajar en la dirección de la tolerancia y el intercambio entre culturas diversas dentro de un marco multicultural. En este sentido, sostiene que Europa no debe ser una región culturalmente encerrada en sí misma y que el Islam podría ser integrado en la diversidad de las culturas y tradiciones europeas. Asegura que la diversidad cultural, no la asimilación ni la similitud, es hoy en día un factor fundamental para la construcción cultural y política europea. El autor defiende así la perfecta compatibilidad entre una cultura europea del diálogo entre culturas diversas, regida por la política de la diversidad, y la conservación de las diferentes identidades regionales en un contexto multicultural: *Para que el proceso de integración europea sobreviva, tendrá que ser pacífico e intercultural. Europa podrá ser fuerte por su solidaridad política y económica, pero desde luego no podrá ser democrática, generosa e influyente sin su diversidad cultural y religiosa. Y la diversidad europea sólo podrá defenderse esgrimiendo los valores compartidos del continente*[1233].

1233 Ibídem.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La cuestión migratoria

El fenómeno migratorio tiene un papel cada vez más importante en nuestro país y en nuestro entorno europeo. Sin embargo, el conocimiento de su tipología, sus causas, sus condicionantes, sus implicaciones y sus repercusiones en las sociedades de origen y de destino es demasiado reducido en relación a la entidad y el peso que está adquiriendo en nuestra sociedad. La ciudadanía carece de una noción completa y global de la cuestión migratoria y ni siquiera podemos afirmar que la bibliografía nos ofrezca una definición clara y unívoca del término migración. Esto es altamente indicativo de la gran complejidad y heterogeneidad del concepto.

Los movimientos migratorios existen desde muy antiguo y de manera directa o indirecta han ido afectando a todas las comunidades humanas. Todos somos, en mayor o menor medida, producto de un proceso de interacción entre personas pertenecientes a diferentes ámbitos geográficos, étnicos, sociales, culturales, religiosos, políticos, etc., que en algún momento han tenido que convivir en un mismo espacio como resultado de un movimiento de población.

El manejo de esa interacción varía muy mucho en función de las épocas, los espacios geográficos y los pueblos. En la actualidad, uno de los grandes debates en torno a la inmigración es el de cómo gestionar la diversidad cultural. En este sentido, podemos encontrarnos desde la perspectiva asimilacionista, que plantea que la población inmigrada debe adaptarse por completo a la sociedad receptora, hasta perspectivas más sofisticadas como el multiculturalismo, que busca evolucionar desde esa eliminación o asimilación de la diversidad cultural hacia la coexistencia de culturas diversas, equiparando los derechos y libertades de todos sus ciudadanos, independientemente de su lengua y cultura, y especialmente la interculturalidad, que intenta ir más allá, buscando un contexto social compartido, común, no conformándose con la mera coexistencia, sino buscando la convivencia, el intercambio y la interacción entre personas de culturas diversas pero que conforman una misma sociedad definida por la igualdad de derechos y libertades de todos sus miembros, al margen de diferencias particulares.

Por otra parte, durante mucho tiempo se planteó la gestión de la diversidad cultural como si los beneficiarios de la inmigración fuesen únicamente los inmigrantes, esto es, como si la sociedad receptora no se viese también beneficiada por la labor que la población inmigrada desarrolla en diferentes sectores de la economía y como si pesaran más las dificultades de armonizar la convivencia entre grupos culturales diferentes que las potencialidades de una sociedad diversa y rica culturalmente. Se pensaba así, que es el inmigrante y, en su caso, el país de origen el que recibe el beneficio de la inmigración y que es éste, por tanto, el que, llegado el caso, tiene que renunciar a su identidad cultural y asumir la de la sociedad de acogida.

Pero este planteamiento está alejado de la realidad y hoy se halla en revisión. Ninguna sociedad tiene una identidad cultural tan inmutable como para no verse influenciada, en mayor o en menor medida, por el contacto con grupos poblacionales de contextos culturales distintos. Siempre habrá al menos un mínimo margen de influencia mutua entre las diferentes culturas que se encuentren dentro de un mismo espacio geográfico. Eso es una riqueza.

Si los beneficios son compartidos, el trabajo de acercar posturas y favorecer la interacción, debería ser también compartido. Una gestión verdaderamente eficiente de la inmigración y la diversidad cultural exige no sólo que el inmigrante que llega haga un esfuerzo por adaptarse a la sociedad de destino, sino que también ésta le facilite el proceso en la medida de lo posible, para lo cual es preciso respetar su derecho a portar consigo una identidad cultural, siempre que no se vulneren los principios de los Derechos Humanos, y no obligándole a transformarla como previa condición para integrarse.

Derecho Migratorio Internacional y Europeo

Como hemos puesto de relieve en esta investigación, el discurso normativo en materia de migraciones, tanto el nacional, como el europeo y el internacional, no disponen a día de hoy de la madurez, el consenso y la efectividad suficientes como para dar respuesta certera y práctica a los verdaderos retos que el fenómeno migratorio plantea en nuestros días.

En el Derecho Migratorio Internacional actual, existen Convenciones de gran relevancia que aún no han sido firmadas por diversos países que, sin embargo, son

considerados de tradición democrática y cuentan con un importante papel y peso específico dentro del sistema de las Naciones Unidas. Es el caso de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990, que España, al igual que la mayoría de los países occidentales o receptores de inmigrantes, aún no ha ratificado, ni tiene en su agenda hacerlo, en buena medida por su exigencia en el trato a los inmigrantes en situación irregular. Por otra parte, numerosos países firman las Convenciones con el objeto de causar buena imagen de cara al exterior o para poder gozar de legitimidad en el contexto político internacional, pero luego no cumplen con sus compromisos. Todo ello hace que algunos de los pactos internacionales en materia de Derechos Humanos aprobados por la ONU no logren enteramente los objetivos para los que fueron diseñados.

El Derecho Migratorio Europeo se encuentra todavía en una fase de desarrollo que no llega a cubrir las necesidades que la realidad migratoria plantea. Hay muchos puntos importantes –en especial, la cuestión de cómo abordar la integración de los inmigrantes- en los que aún no hay avances significativos. La heterogeneidad de los países que integran la Unión Europea y la divergencia de intereses que unos y otros tratan de defender dificultan la toma de acuerdos, debido a las importantes reticencias de los Estados a la hora de ceder en un tema tan delicado de su soberanía. Progresivamente, se van consolidando ciertas directrices comunes, pero aún no hay un verdadero Derecho Migratorio Europeo compartido y respetado plenamente por todos los Estados miembros en sentido global. Ello no resulta sorprendente, por otra parte, teniendo en cuenta que la propia Unión Europea aún no ha alcanzado la identidad, la madurez y la cohesión interna suficiente como para poder llegar a acuerdos relevantes de consenso en esta materia y garantizar que todos los países miembros lleven realmente a efecto lo pactado.

Por otro lado, el grueso del Derecho Migratorio Europeo se centra en el control de los flujos migratorios y en la lucha contra la inmigración irregular, mientras que los esfuerzos en integración de los inmigrantes son mucho menores. Los países de la UE se encuentran más preocupados por hacer frente al problema de controlar el aspecto numérico de la inmigración que en buscar los aspectos positivos y el enriquecimiento que podría ofrecer una inmigración y una diversidad cultural bien gestionada.

La variable socioeconómica no está ayudando mucho en los últimos años a los extranjeros. En la situación actual de crisis económica, los países que reciben mayor

cantidad de inmigrantes han optado por reducir la inmigración o por políticas de inmigración selectiva con el fin de estimular el mercado laboral y promover el empleo entre la población nacional. El actual contexto socioeconómico y político está sirviendo, por otra parte, de caldo de cultivo para el ascenso de grupos xenófobos y de ultraderecha que señalan a los inmigrantes como problema y alimentan una serie de tópicos y valoraciones infundadas en contra de este colectivo que van calando entre ciertos sectores de la población, especialmente entre la clase media-baja, los más afectados por la crisis. Muestra de ello son datos como los del Eurobarómetro, que señalan a la inmigración como una de las principales preocupaciones de los europeos durante los últimos años o el propio hecho de que partidos de corte xenófobo y con discursos manifiestamente reactivos contra la inmigración estén obteniendo una creciente representatividad durante los últimos años en diversos países de la Unión Europea como Francia, Italia, Dinamarca, Finlandia, Austria, Países Bajos, Suecia o Hungría, por citar tan sólo algunos ejemplos[1234].

Inmigración en España

España ha vivido en los últimos años, y especialmente durante la década 2000-2010, un particular proceso de transformación de país de emigración, como había sido históricamente por los múltiples factores de los que se ha hablado, a país de inmigración. El fenómeno es relativamente reciente y la cuestión de cómo gestionar la inmigración y la diversidad cultural, acrecentada por ella de forma muy sustancial, está en el centro del debate. Al margen de las iniciativas de las Comunidades Autónomas, que son numerosas y con interesantes resultados algunas de ellas, existen propuestas de carácter nacional e integral que son analizadas en la presente investigación. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010) es la más relevante y totalizadora. Sin embargo, en un contexto marcado por la crisis económica, cuyas consecuencias se han hecho cada vez más patentes desde la segunda mitad de 2008, el discurso político relativo a la inmigración también se ha visto afectado. El debate se ha enconado y los planteamientos han tendido a ser paulatinamente más restrictivos. Muestra de ello es la última reforma de la Ley de Extranjería, aprobada en 2009, una Ley con algunos avan-

1234 Sobre ello, véanse, entre otros: Gómez, Juan (Berlín). *El populismo amenaza la zona euro*. 19 de abril de 2011. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/internacional/populismo/amenaza/zona/euro/elpepiint/20110419elpepiint_4/Tes o Román, Silvia (Madrid). *Uno de cada seis eurodiputados es xenófobo o no cree en la UE*. 9 de junio de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/09/union_europea/1244530359.html

ces, pero con numerosas limitaciones, carencias y retrocesos, tal y como ha sido puesto de manifiesto por diversas asociaciones y ONG defensoras de los Derechos Humanos, como Amnistía Internacional.

Analizando el discurso normativo y las políticas públicas desarrolladas en materia de migraciones y de diversidad cultural durante los últimos años, hemos visto cómo, más allá del plano puramente ideológico, se han visto notablemente influenciados en todo momento por la variable puramente política, donde las diferencias en los posicionamientos ante la inmigración y las estrategias de poder de los grupos políticos, así como las propias tensiones y divisiones internas de los propios partidos, no han dejado de estar presentes en el debate político y social sobre inmigración y han mediatizado en buena medida las concreciones legislativas y políticas.

La variable socioeconómica ha tenido siempre una gran relevancia ya desde la primera Ley de Extranjería en 1985, en la que los flujos migratorios comenzaban a ser constantes, pero no eran vistos aún como una preocupación o un reto de dimensiones trascendentales, pasando por la Ley 4/2000, momento en que confluían el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la UE a partir del Consejo Europeo de Tampere de 1999 y el miedo latente a que la inmigración se convirtiese en un fenómeno de dimensiones difícilmente manejables y de efectos impredecibles sobre la economía, el mercado de trabajo y la propia sociedad. Estos aspectos contribuyeron en buena medida a la presencia y el peso notorio que el control de flujos migratorios, la vinculación de la inmigración al trabajo por medio del contingente y el aspecto de la seguridad tuvieron en la propia Ley y en las posteriores reformas con sus reglamentos. Cuestiones que se encuentran también en la última Reforma de 2009, aprobada en plena crisis económica mundial, con especial incidencia en la economía española. En ella, al igual que en el conjunto de la política social del Ejecutivo de Rodríguez Zapatero durante su segunda legislatura, se percibe una regresión, una vuelta hacia atrás, en la que las variables económica y laboral han tenido un peso específico, al punto de desandar buena parte del camino recorrido a través de valiosas realizaciones políticas como el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 o la creación e inclusión en los Presupuestos Generales del Estado en 2005 del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos. Fondo que, como se ha dicho, fue creciendo en presupuesto desde los 120 millones de euros iniciales hasta los 200 millones de euros alcanzados en 2007 y mantenidos en 2008 y en 2009, tras un inten-

to de recorte corregido por las presiones del Congreso, pero que ha sufrido una muy significativa reducción de un 65% en 2010, quedándose en 70 millones y volviendo a bajar hasta los 66 millones de euros en 2011. También la crisis económica es el principal desencadenante de la reducción del contingente a partir de 2008, principal vía de entrada regular para la inmigración laboral.

La variable cultural tiene igualmente una importante presencia y, si bien pocos, salvo determinados actores políticos muy polarizados, niegan de entrada los beneficios y las aportaciones socioculturales que, junto a dificultades, retos y desafíos, la inmigración conlleva para nuestro país, no es menos cierto que el debate sobre la diversidad cultural en España se ha politizado en exceso. Ocasionalmente, se ha abusado del tópico, la simplificación y el estereotipo sin contrastar, se han ofrecido respuestas políticas ambiguas y cambiantes que no obedecían tanto a criterios ideológicos basados en la reflexión, sino más bien a divergencias internas y estrategias de partido y se ha llegado circunstancialmente a desnaturalizar el concepto de diversidad, centrando el debate en casos particulares o en entelequias como la incompatibilidad de las culturas para negar la viabilidad de un modelo intercultural y basado en el respeto a los Derechos Humanos como instrumento para armonizar la diversidad cultural. Hemos visto muestras de todo ello en asuntos como el debate generado a raíz de los Espacios de Bienvenida Educativa en Cataluña, en el que las divergencias internas entre la rama nacional y catalana del PSOE condicionaron la respuesta del Ministerio de Trabajo e Inmigración al problema, como quedó patente tras el cambio de discurso del Ministro Corbacho al respecto en cuestión de días, las discrepancias acerca del uso del velo en lugares públicos, donde las declaraciones contrapuestas de la Vicepresidenta De la Vega y la Ministra Aído tampoco parecían mostrar un posicionamiento claro por parte del Gobierno ante el asunto. Por otra parte, como sucede en el resto de países europeos, el crecimiento de discursos de corte xenófobo contrarios a la pluralidad ideológica y cultural está tomando cuerpo en el actual contexto de crisis y los sondeos indican que algunos de sus presupuestos están calando en parte de la población. Prueba de ello es que la valoración ciudadana de las aportaciones culturales de los inmigrantes haya bajado significativamente durante los últimos años, como demuestran los estudios del CIS acerca de las Actitudes hacia la Inmigración, en los que en 2008[1235] había un 47,2% de encuestados que opinaban que los inmigrantes contribuyen “mucho” o “bastante”

1235 Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Actitudes hacia la Inmigración (II)*. Estudio Nº 2.773.
Septiembre y octubre de 2008. Madrid. Op. Cit.

al enriquecimiento cultural de nuestro país, por un 45,2% que respondía "poco" o "nada", mientras que un año más tarde, en 2009[1236], se invirtieron los términos y los que respondían "mucho" o "bastante" eran minoría, un 45,1%, frente al 48,3% que pensaban que contribuyen "poco" o "nada".

Derecho Migratorio Español

La regulación normativa de la extranjería siempre ha generado un intenso debate político y social, especialmente desde finales de los años 90 hasta la actualidad, cuando España se ha convertido en una de las principales vías de entrada a Europa y la inmigración ha tomado en nuestro país unas dimensiones considerables. Desde la primera Ley Orgánica de Extranjería aprobada en 1985 por el Gobierno socialista hasta la última Reforma de 2009, el debate sobre inmigración ha estado marcado por las discrepancias y la falta de consenso acerca de cómo gestionar la cuestión migratoria. Los partidos mayoritarios no han alcanzado acuerdos verdaderamente significativos y la muestra más palpable de ello es que han modificado la norma cada vez que han alternado en el Gobierno.

La última Reforma de la Ley de Extranjería no resuelve los problemas de los inmigrantes. Repara los aspectos de la pasada Reforma que habían sido declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, integra las últimas realizaciones legislativas de la Unión Europea y avanza en la extensión de derechos como los de reunión, asociación, sindicación y huelga, que se encontraban escasamente desarrollados en la legislación precedente. Sin embargo, no logra aportar suficientes progresos ni en lo relativo a los derechos sociales ni en la lucha contra la discriminación, imprescindibles para una verdadera integración, e incluso implica un retroceso de derechos con respecto a la legislación anterior en determinados aspectos como la ampliación de 40 a 60 días en los plazos de estancia en Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE).

El propio hecho de que la Ley Orgánica de Extranjería haya recibido numerosas sentencias de inconstitucionalidad desde su primera formulación en 1985 es una muestra más no sólo de lo delicado de la materia que regula, sino también del carácter de la norma, que, al igual que en los países de nuestro entorno europeo, desde el principio se ha basado más en una perspectiva restrictiva con el objeto de controlar las corrientes

1236 Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio Nº 2.817. Octubre de 2009. Madrid. Op. Cit.

migratorias que en definir un modelo eficaz de gestión de la inmigración y sus implicaciones.

Apreciando el enorme calado de la Ley Orgánica de Extranjería, cabe preguntarse si la última Reforma tiene vocación de continuidad. Lo cierto es que, en la línea de lo acontecido en la elaboración de las reformas anteriores, ya el debate parlamentario fue bastante dispar. Por otro lado, el descontento generado en algunos sectores sociales ha sido sustancial y todo parece indicar que continuarán las controversias. Además, existen diversos aspectos de la norma en los que se ven comprometidos los Derechos Humanos. Desde nuestra perspectiva, basada en ellos, toda iniciativa que pretenda gozar de solidez y estabilidad ha de tomarlos como referente y velar por su prevalencia.

Para que el Derecho Migratorio Español sea verdaderamente integrador y regule eficazmente el fenómeno migratorio y sus numerosas implicaciones, es preciso partir del reconocimiento del valor positivo de las migraciones. No sólo para los migrantes, sino también para los países de destino y la sociedad de acogida. La gestión adecuada del fenómeno migratorio es un proceso bidireccional que exige la voluntad y el esfuerzo de todos los agentes implicados. Para ello, es preciso tomar como punto de partida el reconocimiento político, pero sobre todo social, de los beneficios que las migraciones pueden reportar a todos.

En este mismo sentido, la consecución de una mayor coordinación entre los referentes normativos nacional, europeo e internacional es uno de los grandes objetivos para los próximos años. Es crucial que dispongamos de unas normas claras, eficaces y compatibles entre sí que constituyan las reglas de juego sobre las que articular la cuestión migratoria y poder así gestionarla de la manera más provechosa para todos los agentes implicados en ella.

Políticas públicas de inmigración y diversidad cultural en Europa

Tras un análisis en profundidad de la legislación y la planificación de las políticas públicas diseñadas sobre inmigración en Europa, puede apreciarse que éstas han ido evolucionado a lo largo de la última década desde unas posiciones muy centradas en el control de las fronteras, la restricción de los flujos de inmigrantes y el aspecto de mera seguridad hacia una mayor amplitud de miras con respecto a cuestiones relativas a la

libertad y la justicia dentro de Europa, si bien el control de los flujos migratorios y la seguridad continúan siendo prioritarios. La más clara muestra de ello es el desarrollo de los Programas Plurianuales de Tampere (1999-2004), La Haya (2005-2009) y actualmente Estocolmo (2010-2014), que han ido incluyendo paulatinamente en mayor medida el aspecto de la integración de la inmigración en las sociedades de acogida.

Sin embargo, sigue habiendo ambigüedades, contradicciones, avances y retrocesos. Los más notorios han sido la aprobación de Directivas como la del Retorno, claramente restrictiva con la inmigración y de dudosa compatibilidad con el Discurso Internacional de los Derechos Humanos. Las políticas europeas de inmigración continúan situando el control de los flujos migratorios como objetivo clave, mientras que las políticas de integración, aunque han recibido un impulso importante en los últimos años, todavía no gozan del respaldo, el apoyo y la prioridad que necesitan para poder ser llevadas a la práctica. El acontecer de los próximos años será decisivo en la consolidación de un verdadero proyecto común para la integración de las personas inmigrantes en las sociedades de los países de la Unión Europea.

A su vez, somos testigos, sobre todo en los últimos años, de que las pautas marcadas por la Comisión Europea en cuanto a inmigración no son siempre respetadas y aplicadas con el rigor y la voluntad política necesaria por parte de los líderes europeos, que, como en el ámbito legislativo, se mueven principalmente en función de los intereses de su país y les cuesta mucho ceder en determinados aspectos de su gobernanza.

Políticas públicas de inmigración y diversidad cultural en España

El análisis pormenorizado de las políticas públicas integrales relativas a la inmigración y a la diversidad cultural en España nos muestra que hoy por hoy existen iniciativas interesantes y de gran alcance, siendo la más importante y global el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010), que deben ser continuadas y reafirmadas con otras políticas y medidas que contribuyan a desarrollar sus planteamientos y que ello debe ser refrendado por una legislación más clara y más convincente en el modelo de gestión de la diversidad cultural que se propone. Resulta necesario, en definitiva, lograr una mayor coherencia entre el discurso político, la legislación y las políticas públicas sobre inmigración. En este sentido, el análisis en profundidad del mencionado

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) y sus implicaciones en lo relativo a la inmigración y a la diversidad cultural, nos lleva a una serie de reflexiones.

En primer lugar, el PECI en su conjunto, pretende ser un marco común para el desarrollo de políticas de integración. Es el eje, la referencia, en torno al cual articular las futuras políticas de integración en los diferentes ámbitos, local, autonómico y estatal. De hecho, uno de los presupuestos del propio Plan, que además se aprecia con cierta insistencia a lo largo de toda su formulación, es la implicación de todas las Administraciones Públicas, así como de todos los agentes sociales.

El Plan Estratégico está claramente inspirado en la referencia marcada por la Comisión Europea. Desarrolla a nivel nacional la doctrina del Programa Común para la Integración[1237], propuesto por la Comisión Europea en 2005, en el que se planteaban 11 Principios Básicos Comunes a desarrollar tanto en el entorno de la Unión Europea en su conjunto como a nivel nacional.

Se trata de un proyecto ambicioso y completo en su enfoque global que engloba objetivos y actuaciones concretas en ámbitos muy diversos: económico, laboral, educativo, sanitario, de vivienda, social, político, de diversidad cultural y religiosa, de ciudadanía, etc. En este sentido, es destacable y positivo que el Plan establezca las proporciones para repartir las partidas presupuestarias entre las diferentes áreas de intervención. Dentro de ellas, el ámbito educativo ocupa un lugar central, llevándose el 42% del presupuesto. Aparte, el 23% se destina a la acogida, el 11% al empleo y el 24% para las demás áreas.

Es un Plan que aboga claramente por la interculturalidad. Ésta constituye uno de sus tres principios rectores, junto a la igualdad y a la ciudadanía. Como se recoge en su introducción: *El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural*[1238].

1237 Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

1238 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. Op. Cit. P. 30.

Sin embargo, el Plan no agota todas sus posibilidades. Si bien hay avances notables en diversas áreas, sus concreciones distan de ser plenamente satisfactorias y la praxis no responde siempre a lo planificado. Así, en el campo de la vivienda vemos cómo la situación de los extranjeros ha mejorado durante los últimos años en cuanto a acceso y habitabilidad. Ha crecido la proporción de viviendas en propiedad, situándose en un 38,1%, lejos aún del 81,25% de viviendas en propiedad entre los españoles, pero en aumento[1239]. También se han reducido las situaciones de hacinamiento. Sin embargo, gran parte de esto se viene abajo con la última Reforma de la Ley de Extranjería, que introduce la exigencia de ser residente de larga duración para poder acceder a las ayudas de vivienda, una medida que ha sido objeto de numerosas críticas de entidades como Amnistía Internacional[1240] por considerarla discriminatoria y que genera dudas acerca de la continuidad de los progresos en este campo.

Dentro del ámbito de la salud, podemos observar que el gasto ha ascendido durante los últimos años y que la valoración general del sistema sanitario es mayoritariamente positiva. Sin embargo, existen determinadas cuestiones, como la falta de información, en las que no se cumplen los objetivos[1241]. Pero el aspecto más preocupante, como ha señalado la propia Amnistía Internacional[1242], es la obligación de estar empadronado para poder gozar del acceso normalizado a los servicios de salud, tal y como se establece en la última Reforma de la Ley de Extranjería, y que limita en buena medida el derecho a la salud de numerosos inmigrantes en situación irregular que no pueden inscribirse en el padrón municipal por carecer de permiso de residencia.

Si hacemos balance del impacto del Plan Estratégico en el ámbito educativo, observamos que se han logrado progresos y es constatable que existe una clara voluntad por garantizar la educación obligatoria. Es destacable en este sentido la alta tasa de escolarización de los hijos de los inmigrantes, que se sitúa en un 97,5%[1243]. Sin embargo,

1239 Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*. Madrid. Op. Cit.

1240 Véase sobre ello: Amnistía Internacional (2009): *Análisis y recomendaciones al Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Legislación de Extranjería*. Amnistía Internacional – Sección Española. Septiembre de 2009. Madrid. Op. Cit.

1241 Acerca de estas cuestiones, consúltese: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2010): *Barómetro Sanitario 2010*. Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud. Instituto de Información Sanitaria. Madrid. Op. Cit.

1242 Al respecto, léase: Amnistía Internacional (2009): *Análisis y recomendaciones al Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Legislación de Extranjería*. Amnistía Internacional – Sección Española. Septiembre de 2009. Madrid. Op. Cit.

1243 Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*. Madrid. Op. Cit.

existen ciertos problemas para los que no se ha dado hasta el momento una solución clara y efectiva. Es el caso de la integración del alumnado extranjero dentro del sistema educativo. Lejos de aunar esfuerzos y llegar al consenso necesario para poder ofrecer la respuesta adecuada, el debate político sobre el tema ha explicitado las grandes diferencias entre las formaciones, que no han conseguido alcanzar un Pacto de Educación, e incluso las divergencias internas de los partidos. Asimismo, con la última Reforma de la Ley de Extranjería, el derecho a la educación postobligatoria queda restringido únicamente para los inmigrantes en situación regular, perdiéndose así una valiosa oportunidad de garantizar la educación en todos los niveles a todos los inmigrantes al margen de su situación administrativa, como había sido reclamado por las ONG y las asociaciones de inmigrantes. De este modo, las posibilidades de ascenso social para los extranjeros en situación irregular quedan aún más limitadas si cabe.

Dentro del ámbito del trabajo, es importante señalar que la reducción del contingente a partir de 2008, principal vía de entrada regular para la inmigración laboral, supone una limitación significativa en las oportunidades de entrar y de trabajar en España en situación de regularidad. Por otro lado, aun disponiendo de permiso de trabajo, las condiciones laborales de los extranjeros continúan estando por debajo de las de los españoles, pues muestran una mayor tendencia a la temporalidad y unos salarios que se encuentran por debajo de los españoles. Pese a ello y a la vez que la mayor parte de la población considera que los inmigrantes desempeñan trabajos desechados por la población nacional, 78,2% en 2009, encontramos también un 58,4% en 2009 que considera que los trabajadores inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles[1244].

Con respecto al área de la mujer, pese a las medidas puestas en marcha, las mujeres inmigrantes padecen desigualdades, al igual que las españolas. La Encuesta Nacional de Estructura Salarial de 2009[1245] nos indica que continúa habiendo diferencias palpables en el mercado de trabajo. Muestra de ello son datos como que el salario medio anual de las mujeres corresponde al 78% del de los hombres, que un 15,2% de las trabajadoras tienen ingresos menores o iguales al Salario Mínimo Interprofesional, por un 5,6% de los hombres, mientras que las mujeres que cuentan con ingresos cinco

1244 Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio Nº 2.817. Octubre de 2009. Madrid. Op. Cit.
1245 Instituto Nacional de Estadística (2011): *Encuesta Anual de Estructura Salarial: Año 2009*. Junio de 2011. Op. Cit.

o más veces superiores al Salario Mínimo Interprofesional se sitúa en un 4,77%, por un 9,81% en el caso masculino y que el 64,2% de los trabajadores cuyos ingresos se encuentran por debajo de los 2/3 de la ganancia mediana son mujeres. En el caso de las mujeres inmigrantes, a estas diferencias se le une en numerosos casos la llamada doble discriminación, por el hecho de ser mujer y por el hecho de ser inmigrante. El asunto de la violencia de género, en tendencia ascendente durante los últimos años, tiene una especial incidencia entre las mujeres extranjeras. Según el informe sobre Mujeres y Hombres en España de 2010[1246], el 33,5% de las víctimas de violencia de género en 2008 eran extranjeras, por un 27,1% en 2005. Ello es más preocupante si cabe, teniendo en cuenta que el colectivo de mujeres inmigrantes representa aproximadamente el 10,5% de las mujeres residentes en España. Todos estos datos nos indican que pese a los progresos logrados durante los últimos años en este campo, aún queda un inmenso camino por recorrer hasta que se logren alcanzar los objetivos propuestos.

En cuanto a los servicios sociales, se aprecia una valiosa atención al área de acogida, que en muchas ocasiones es el primer punto de conexión de los inmigrantes con el resto de servicios públicos. Se han implementado servicios de ayuda y asesoramiento y se ha favorecido la adecuación de numerosos centros para personas sin hogar a las necesidades de los inmigrantes, habiéndose especializado un gran número de ellos en la atención a este colectivo. Sin embargo, siguen por solucionarse las dificultades y trabas en los trámites y gestiones de la Administración, así como la lentitud de los servicios destinados a los inmigrantes. Asimismo, es destacable que si bien la mayor parte de la gente, un 47,1% en 2009, manifiesta valoraciones más bien positivas con respecto al funcionamiento de los servicios sociales, de los que se benefician los inmigrantes entre otros colectivos, hay también un considerable 39,5% que valora su funcionamiento negativamente[1247]. Por otro lado, no se puede dejar de señalar la existencia de una voluminosa proporción de personas, un 46,2% en 2008, que considera que la Administración no ofrece los mismos servicios públicos a los inmigrantes que a los españoles, por un 37% que considera que sí se ofrece un trato igualitario[1248].

1246 Instituto Nacional de Estadística (2010): *Mujeres y Hombres en España 2010*. INE, Nº 387. Madrid. Op. Cit.
1247 Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Calidad de los Servicios Públicos (IV)*. Estudio Nº 2.813. Septiembre y octubre de 2009. Madrid. Op. Cit.
1248 Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Calidad de los Servicios Públicos (III)*. Estudio Nº 2.762. Mayo de 2008. Madrid. Op. Cit.

En lo referido a la sensibilización, si cotejamos los ambiciosos propósitos diseñados en el Plan Estratégico con los estudios de opinión[1249], observamos que el porcentaje de personas que hacen una valoración positiva o muy positiva de la inmigración es de un 40,8% en 2009, lo que supone un descenso de casi 4 puntos con respecto a 2008, año en el que dicha valoración se situaba en un 44,6%. Asimismo, si observamos las opiniones con respecto a la relación coste-beneficio de la inmigración para el Estado, vemos que la mayoría, un 58,7% en 2009, considera que los inmigrantes reciben del Estado más o mucho más de lo que aportan, lo cual es más desalentador si cabe, teniendo en cuenta que el porcentaje en 2008 era de un 52%, es decir, un incremento de más de 6 puntos de un año a otro. Datos como estos nos indican que todavía existe una parte verdaderamente significativa de la población a la que no se le ha sabido transmitir los beneficios, las aportaciones, realizados por los extranjeros al Estado del Bienestar. No se ha logrado sensibilizar, lo cual se ha considerado siempre un aspecto crucial a desarrollar en las políticas públicas de integración.

En lo relativo al codesarrollo, durante estos años se han implementado herramientas para facilitar el envío de remesas a los países de origen y el resultado es que España es uno de los países en los que los envíos pueden realizarse más eficientemente y de forma menos costosa, según el Banco Mundial[1250]. Sin embargo, las restricciones a los flujos migratorios y las políticas de inmigración selectiva, como las que se derivan de la Directiva de la Tarjeta Azul, limitan las aportaciones de la inmigración a los países de origen y, en el caso de la selección de inmigración cualificada, la pérdida de un capital humano imprescindible para el desarrollo social y económico de estos países.

La participación de los inmigrantes en la sociedad guarda gran relación con sus derechos políticos. Durante los últimos años se ha debatido mucho sobre la posibilidad de reconocer el derecho al voto a los inmigrantes residentes sin necesidad de haber adquirido la nacionalidad española. La última Reforma de la Ley de Extranjería se limita a seguir lo estipulado por la Constitución Española y contempla la opción de derecho al voto en elecciones locales únicamente cuando haya acuerdos de reciprocidad, con el Estado de origen del extranjero residente. Desde los sectores más progresistas se sostiene,

1249 Consúltense sobre ello: Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Actitudes hacia la Inmigración (II)*. Estudio Nº 2.773. Septiembre y octubre de 2008. Madrid. Op. Cit. y Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio Nº 2.817. Octubre de 2009. Madrid. Op. Cit.

1250 Banco de España (2010): *Memoria anual sobre la vigilancia de sistemas de pago 2009*. Banco de España. Madrid. Op. Cit.

sin embargo, que la participación política es requisito previo para la integración y que, por tanto, no puede estar condicionada a un factor en el que la persona en cuestión no tiene ninguna responsabilidad como es la existencia de un tratado de reciprocidad con su Estado de procedencia.

Cabe preguntarse sobre la continuidad y el carácter de las políticas públicas de integración durante los próximos años. Para que iniciativas como el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración sean verdaderamente efectivas, han de tener su continuación en futuros planes plurianuales. Sin embargo, el actual contexto de crisis genera ciertas dudas en cuanto a si las líneas que plantea seguirán desarrollándose o si habrá un cambio en la política migratoria de España. En este sentido, el mencionado recorte en el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes y al Refuerzo Educativo de los Mismos en 2010 y 2011, así como las citadas carencias de la última Reforma de la Ley de Extranjería nos llevan a esperar con cierta preocupación los nuevos acontecimientos en la materia.

Prensa

El discurso de la prensa sobre inmigración, más allá de que presenta una palpable evolución en su tratamiento de la extranjería desde el punto de vista ético y profesional, no deja de ser cierto que presenta aún un perfil ambivalente. Por un lado se sostiene una defensa de la persona inmigrante y de los Derechos Humanos que le corresponden por ser persona e incluso se denuncian casos en los que sus derechos han sido vulnerados. Sin embargo, por otro lado, todavía siguen presentes determinados tópicos, clichés y enfoques inevitablemente mediatizados por influyentes intereses políticos en los que pesan más los aspectos negativos de la inmigración que los positivos. Apreciamos también que se traslada una imagen del inmigrante que en ocasiones no resulta del todo objetiva y coherente con la realidad, pero que en determinados momentos pueden dar cobertura a las decisiones del Gobierno Central o Autonómico, así como contribuir a legitimar ciertas posturas de la oposición.

Discursos sobre inmigración en El Mundo y El País

Se perciben rasgos comunes en los discursos de los medios elegidos para el análisis de prensa y también determinados matices divergentes que afloran como producto

de líneas editoriales distintas. Así, con matices y salvedades, se aprecia en El Mundo, como es sabido cercano al PP, una mayor cobertura del discurso que tiende a hiperbolizar el volumen de la inmigración; reproduce en mayor medida noticias, acontecimientos, sucesos, manifestaciones, que ofrecen una representación del inmigrante asociada a la ilegalidad e incluso a la criminalidad ocasionalmente; se hace eco de las protestas contra la Reforma de la Ley de Extranjería y contra la ampliación de la permanencia en los Centros de Internamiento de Extranjeros; refleja en tono neutro o positivo el cambio de discurso del PSOE en materia de inmigración, más endurecido, a fin de subrayar su confluencia con las posiciones del PP en algunos de sus presupuestos, durante la segunda legislatura; es más explícito e insiste en mayor medida en las divergencias entre los líderes del PSOE en materia migratoria, por ejemplo, las manifestaciones dispares de Aído y De la Vega con respecto al uso del velo islámico; apoya o es más favorable al paradigma europeo de gestión de la inmigración, que hace hincapié en el control de flujos migratorios y apuesta por una inmigración selectiva en el ámbito laboral, en la línea del PP y de países referencia en Europa como Francia y Alemania; recoge noticias en las que se ponen de manifiesto las aportaciones de los inmigrantes al sistema productivo y al Estado del Bienestar. Dentro del ámbito educativo, El Mundo incide con frecuencia en las repercusiones negativas del alumnado inmigrante y en sus dificultades de integración; critica la concentración de alumnado inmigrante en determinados centros y, sin embargo, se muestra receloso ante la posibilidad de segregar a alumnos extranjeros recién llegados en centros especiales, como ha sido planteado y puesto en práctica en Cataluña, es de suponer que para subrayar las incongruencias del Tripartito catalán; se hace eco de buenas prácticas en educación intercultural. En lo relativo a la diversidad cultural, la política de "una de cal y otra de arena" le lleva a dar cabida a opiniones de diversa índole, incluyendo las de personas procedentes de otras culturas que explican sus identidades culturales y comparten experiencias; recoge las explicaciones de expertos, estudiosos y personas pertenecientes a otras culturas, que explican sus identidades culturales, desmienten falsas creencias y comparten experiencias; reproduce y celebra ejemplos de buenas prácticas interculturales; se muestra tolerante o critica de forma laxa puntualmente iniciativas como los contratos del integración, propuestos por el PP a semejanza de los contratos impulsados en Francia.

En El País, afín al PSOE como es conocido, se aprecia también, según y cuando, la presencia de un discurso que tiende a hiperbolizar el volumen de la inmigración. Ocasionalmente se percibe, aunque en menor medida que en El Mundo, la difusión

de noticias, acontecimientos, sucesos y manifestaciones que ofrecen una representación del inmigrante asociada a la ilegalidad o a la criminalidad. Por otro lado, en un afán por aparecer como medio independiente, en consonancia con una imagen buscada de centro-izquierda, reproduce y se suma a las críticas contra la Reforma de la Ley de Extranjería y muy especialmente contra los Centros de Internamiento de Extranjeros y la ampliación del plazo de permanencia en ellos; critica duramente iniciativas como los contratos de integración para extranjeros, tanto en España como en Europa; se muestra más crítico que El Mundo con los cambios de posicionamiento del PSOE con respecto a la inmigración y su acercamiento al PP en la segunda legislatura y a la hora de tratar las divergencias entre los líderes políticos del PSOE en cuestiones de inmigración, es menos incisivo que El Mundo. Critica, sin embargo, aquellos aspectos del Derecho Migratorio Europeo que considera que menoscaban los derechos de los inmigrantes, especialmente en cuestiones como la Directiva del Retorno o la Directiva de la Tarjeta Azul; da amplia cabida a noticias que explicitan las aportaciones de los inmigrantes al sistema productivo y al Estado del Bienestar, ofreciendo una visión amplia de la inmigración y sus implicaciones y desmontando falsas creencias. Dentro del ámbito educativo, recoge datos que hablan de una mayor tasa de fracaso escolar por parte del alumnado inmigrante y de un impacto negativo en las estadísticas globales de fracaso escolar, pero no lo asocia tanto al propio alumnado en sí, sino que lo relaciona más bien con fenómenos de gestión como la concentración del alumnado inmigrante, la guetización en determinados centros y las carencias del sistema educativo para dar respuesta a la nueva realidad pluricultural; critica iniciativas como la segregación escolar de alumnos extranjeros recién llegados en Espacios de Bienvenida Educativa, pese a ser defendidos por algunos líderes del PSOE, como el entonces Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho y se hace eco y celebra buenas prácticas en interculturalidad. Dentro del terreno de la diversidad cultural, critica la politización de asuntos delicados como el velo, en línea con la Vicepresidenta del Gobierno del PSOE, Mª Teresa Fernández de la Vega; reproduce las aportaciones de personas de otras culturas que explican determinados aspectos referidos a su identidad cultural y comparten experiencias y, sobre todo, recoge las explicaciones de expertos y estudiosos pertenecientes a diversas culturas que tratan de clarificar aspectos relacionados con identidades culturales diversas, desmienten falsas creencias y comparten experiencias; recoge en mayor medida que El Mundo estudios, investigaciones, acontecimientos, opiniones, testimonios que ofrecen una visión más conciliadora entre el Islam y las democracias occidentales y el Discurso Internacional de los Derechos Humanos.

Balance del discurso periodístico en materia de inmigración

Haciendo ya un análisis del discurso periodístico en España, representado por El Mundo y El País conjuntamente, es palpable que éste concede una gran importancia a asuntos como la inmigración irregular, la economía sumergida o la delincuencia y, sin embargo, le presta una atención menor a la denuncia de las restricciones a los derechos de las personas inmigrantes y, en especial, los trabajadores. Se aprecia contraste entre la receptividad que muestra la prensa nacional a los aspectos negativos referidos a la inmigración y los aspectos que ofrecen una visión más positiva de ella o a los agentes reivindicativos y comprometidos.

Vemos cómo se reproduce ampliamente el discurso de las élites políticas, como ha sido puesto de manifiesto por autores como Van Dijk. Existe una gran cobertura mediática de sus acuerdos, sus debates, sus leyes, etc., pero no se le da una importancia proporcional a las reivindicaciones protagonizadas por asociaciones de inmigrantes y ONG, que en realidad son también protagonistas de los procesos derivados de la inmigración, así como destinatarios directos de los acuerdos tomados en la esfera política, pero a los que sólo se da voz de modo ocasional.

A lo largo del análisis de prensa realizado, percibimos la presencia ambivalente de dos discursos. Uno es más bien reactivo o receloso con respecto a la inmigración y sus diversas implicaciones políticas, socioeconómicas y culturales y el otro muestra un carácter más proactivo, tolerante o favorable a estos procesos[1251]. El discurso reactivo se caracteriza en lo que concierne a la recepción de los inmigrantes por conceder una mayor importancia a los aspectos más negativos como la entrada irregular, las conexiones con las mafias, la delincuencia o la inseguridad ciudadana, casi siempre vistos desde los ojos del endogrupo, así como el empleo de términos exagerados, despectivos o con connotaciones innecesariamente negativas para referirse a las personas inmigrantes. En lo tocante al ámbito laboral, hace especial hincapié en el empleo irregular, la economía sumergida, los fraudes, la denuncia de estas cuestiones como una maniobra de autorrepresentación positiva, la presentación de los inmigrantes como consumidores

1251 Como se ha dicho, se emplean los términos reactivo y proactivo en el análisis del discurso periodístico a semejanza de la terminología empleada por Zapata-Barrero en su análisis de los discursos políticos en materia de inmigración. Sobre ello, consúltese: Zapata-Barrero, Ricard (2008): *La política del discurso sobre la inmigración en España*. En: Zapata-Barrero, Ricard, González, Elisabet y Sánchez Montijano, Elena: *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea.* Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. Op. Cit. Pp. 117-157.

de recursos sociales y la minimización de la importancia de la contribución de los trabajadores inmigrantes a la Seguridad Social. En lo referido a la educación, es frecuente ver noticias en las que se acusa al alumnado inmigrante de reducir el nivel académico de la comunidad educativa, de suponer una carga demasiado pesada para el Sistema Educativo o de limitar la calidad de la educación en nuestro país, así como valoraciones que plantean la presencia de alumnado extranjero en las aulas en términos de problema, maximizando las dificultades y minimizando las virtudes de un Sistema Educativo multicultural y las posibles contribuciones de éste para la sociedad. Dentro del ámbito relativo a la diversidad cultural, se incide más en las cuestiones que nos separan que en las que nos unen, se subrayan los aspectos más problemáticos de la heterogeneidad de culturas y de una sociedad multicultural, en lugar de sus potencialidades y se presenta a determinadas identidades culturales como escasamente compatibles con una sociedad democrática como la nuestra. Esto sucede especialmente con la comunidad islámica. Encontramos numerosas noticias, artículos, reportajes y columnas de opinión en las que se resaltan los preceptos, planteamientos y acciones más retrógrados que se llevan a cabo, bajo el argumento de que la religión islámica lo exige. En ocasiones, vemos que cuando se denuncian casos en los que en nombre de la cultura se vulneran los derechos culturales e incluso los Derechos Humanos de personas a las que se les niega la libertad para elegir, más que hacerse en defensa de estas personas, se utiliza el caso como argumento para representar negativamente a la identidad cultural en cuyo nombre se comete este abuso, poniendo poco énfasis en advertir que en este tipo de acciones confluyen en muchas ocasiones otro tipo de intereses más bien políticos, económicos y de poder, que en realidad nada tienen que ver con la cultura en sí, sino que ésta se ve utilizada como parangón para justificar dichas acciones. También es patente cómo en múltiples ocasiones se incurre en un reduccionismo nada objetivo a la hora de hacer valoraciones sobre las culturas del exogrupo. El ejemplo más notorio es quizá la identificación entre islamismo y fundamentalismo, cuando, si nos atenemos a la realidad, vemos que el fundamentalismo está más vinculado a intereses políticos y económicos que a la religión y a la cultura propiamente. Percibimos también que no es un fenómeno en el que esté implicado todo el conjunto de la población islámica, sino que se da más bien de manera bastante polarizada en determinados países donde este fundamentalismo, lejos de crecer de manera natural entre la población, es alentado interesadamente desde esferas de poder que no actúan motivadas por una creencia religiosa o cultural, sino movidas por intereses políticos y económicos. A su vez, se concede un espacio y una atención mucho menor a las solicitudes del movimiento asociativo así como a las iniciativas favorables a

la integración en la sociedad española que parten de las propias comunidades de inmigrantes y que ponen de manifiesto su compromiso de formar parte activa de una sociedad multicultural basada en el intercambio y el mutuo enriquecimiento sobre la base del respeto a los valores democráticos y a los Derechos Humanos. Esporádicamente, se da cuenta de la existencia de este tipo de asociaciones, cada vez más representativas dentro de sus comunidades. Sin embargo, se echa en falta un mayor interés mediático hacia la interacción entre culturas, que bien podría ser vista como motor de integración y de enriquecimiento sociocultural para todas las comunidades presentes de forma cada vez más creciente en la sociedad española.

El discurso mediático presenta también, como representación a su vez del discurso político, un carácter más proactivo, tolerante o favorable con respecto a la inmigración y sus implicaciones. Dentro del ámbito de la recepción de los inmigrantes, vemos cómo frente al alarmismo de los inicios de la década de 2000, se va evolucionando hacia una valoración más equilibrada de la inmigración en España y lo que representa y vemos también cómo a partir de mediados de 2008 se da cuenta del descenso de la inmigración en nuestro país de una manera bastante acorde con la realidad. A su vez, también se percibe el reconocimiento de cierto espacio mediático a las acciones reivindicativas desempeñadas por las asociaciones de inmigrantes. Esto es especialmente patente con las protestas ocasionadas por reforma de la Ley de Extranjería, acusada de restringir los derechos de los inmigrantes y algunas de cuyas medidas han sido objeto de numerosas críticas y actos de protesta por ser contrarias a los Derechos Humanos. También vemos ocasionalmente noticias críticas con la situación de los inmigrantes y con la respuesta dada por el sistema al drama de la inmigración irregular. Muestra de ello son las críticas a los Centros de Internamiento de Inmigrantes, tanto en su concepción como en su propio funcionamiento, carentes de las garantías básicas de habitabilidad y de trato a sus internos, cuestión que ha sido denunciada, según podemos observar tanto en El Mundo como en El País. En lo relativo a la inmigración laboral, del mismo modo que encontramos informaciones que resaltan los aspectos más negativos, también existen, aunque en una proporción menor, artículos en los que se reconoce la contribución de los trabajadores inmigrantes al Estado del Bienestar desde múltiples aspectos, especialmente por la contribución a la Seguridad Social y por el aumento de la tasa de natalidad. A su vez, también existen determinados artículos en los que se denuncian los abusos cometidos por ciertos empresarios que, aprovechando la situación de vulnerabilidad de los trabajadores inmigrantes, los contratan en condiciones abusivas que los

dejan en una posición muy desfavorable con respecto a los trabajadores nacionales, tanto en las retribuciones económicas como en las condiciones laborales en sí. En cuanto a la educación, el discurso proactivo con respecto a la inmigración se limita más bien a denunciar situaciones injustas, pero no hay muchas noticias que hablen del valor enriquecedor de la diversidad del alumnado inmigrante para el Sistema Educativo y para la sociedad. El principal aspecto a destacar en este sentido son las críticas recibidas por la Administración Educativa de Cataluña por su iniciativa de separar a los inmigrantes recién llegados en los llamados Espacios de Bienvenida Educativa, con el propósito de que permanezcan en ellos durante un tiempo hasta la consecución del conocimiento de la lengua y las capacidades que se estimen suficientes para seguir el ritmo de las clases con el grupo de referencia. El hecho de separar a los alumnos inmigrantes en espacios diferentes a los del resto de alumnos de su promoción, así como la imprecisión de determinados aspectos, como el criterio para determinar cuánto tiempo deberían estar y qué conocimientos y capacidades concretos habrían de adquirir los alumnos inmigrantes derivados a estos espacios antes de poder desarrollar su actividad educativa de manera normalizada ha causado gran irritación en determinados sectores de la Comunidad Educativa, por considerar que supone una segregación evitable que puede afectar negativamente al propio desarrollo educativo de estos menores inmigrantes, cuestión que la prensa nacional ha reflejado ampliamente, como podemos observar en múltiples artículos publicados tanto en El Mundo como en El País. En la cobertura mediática de la cuestión de la diversidad en España, también percibimos la progresiva presencia de un enfoque proactivo o tolerante. Esto se manifiesta en artículos en los que se da espacio a los representantes de las propias comunidades de inmigrantes para que expliquen sus pretensiones, sus dificultades, sus intereses y den a conocer su cultura desde un punto de vista interno, desde la perspectiva de su propia referencia cultural. También se dedica espacio ocasionalmente para mostrar los avances del movimiento asociativo de diversas comunidades culturales y religiosas. El ejemplo más patente es el de la comunidad islámica. A lo largo del análisis de prensa, observamos diversas noticias que hablan, de los intentos de los representantes de algunas asociaciones de inmigrantes, algunas con gran peso dentro de la propia comunidad cultural en cuestión, por limar diferencias y buscar los puntos de unión y las compatibilidades de sus culturas con las sociedades de acogida en las que se encuentran. También podemos ver a determinados representantes de la comunidad islámica explicando el sentido de algunas de sus tradiciones. Son avances en la consecución de una verdadera integración de las diversas comunidades culturales que se encuentran en nuestro país, de tal manera que no deban renunciar a su identidad

cultural para integrarse y que esta identidad cultural se sitúe, en efecto, dentro de los márgenes delimitados por los Derechos Humanos.

Para terminar, hemos sido testigos de cómo a lo largo de los últimos años, los actores políticos, y más concretamente el Gobierno, han desarrollado un discurso ante la cuestión migratoria que ha ido virando desde el impulso decidido de políticas sociales para la acogida y la integración de los inmigrantes entre los años 2004 y 2008, hacia una política de extranjería, a partir de la segunda mitad de 2008, fuertemente condicionada por la variable económica y por las divergencias internas dentro del partido socialista, más pragmática y con una menor sensibilidad hacia el colectivo inmigrante. Los medios, convocados al efecto, han tendido a integrar, cuando no a reproducir, el discurso político cambiante, bien para apoyar el viraje del Gobierno o bien para favorecer a la oposición, según el caso, poniendo de manifiesto el cambio de criterio socialista, pasando así el discurso mediático de ser fuente de información a desempeñar un papel más activo dentro del panorama político.

Desde la oposición, el Partido Popular, también ha mantenido posicionamientos más bien restrictivos en determinados lugares de la geografía española. Es el caso de la Comunidad de Cataluña, donde la candidata del PP a las elecciones autonómicas de noviembre de 2010, Alicia Sánchez Camacho, logró 18 escaños, es decir, el mejor resultado de su partido en toda la historia de la Comunidad, haciendo uso de un discurso ante la inmigración fuertemente centrado en el control de los flujos migratorios y en el aspecto de la seguridad y en el que se sugería la vinculación de determinados colectivos inmigrantes con la delincuencia.

La reproducción de los discursos político y mediático ha tenido un efecto en la sociedad que queda de manifiesto en los sondeos de opinión, en los que podemos apreciar, según se ha dicho, que la percepción de la inmigración por parte de los españoles a partir de 2008 ha empeorado. Se tiende a valorar a los inmigrantes en términos de problema, relacionándolos con la irregularidad y la inseguridad, se hace un balance a la baja de sus contribuciones al país, se los ve más como competencia en el trabajo que como factor de crecimiento para el sistema productivo y se estiman en menor medida sus potenciales contribuciones en el aspecto sociocultural. Todo ello hace patente el deterioro de la imagen de los trabajadores foráneos y el recrudecimiento de las actitudes recelosas ante la inmigración por parte de la sociedad española.

El colectivo inmigrante se ha visto incomodado ante esta situación y ha tratado de reclamar sus derechos a través de actos reivindicativos, manifestaciones y actividades de protesta, como las acontecidas en 2009 a propósito de la Reforma de la Ley de Extranjería y la ampliación del plazo de permanencia en los Centros de Internamiento de Extranjeros. En ellos, las asociaciones de inmigrantes han contado comúnmente con el apoyo de agentes sociales comprometidos, miembros de ONG e instituciones solidarias principalmente. Sin embargo, no siempre han tenido la cobertura mediática ni la receptividad política y social esperada.

El endurecimiento del discurso político sobre inmigración, amparado a menudo en los medios, puede tener a medio y largo plazo, efectos perversos en nuestra sociedad, como ya ha sucedido en diversos países europeos, según se ha comentado, y puede contribuir a despertar actitudes recelosas ante la inmigración que sirven de caldo de cultivo para la aparición de grupos y movimientos de corte discriminatorio. Al cierre de la presente investigación, en agosto de 2011, El País[1252] denuncia la irrupción en Cataluña de un partido xenófobo que pretendía convocar una manifestación en protesta contra la apertura de un oratorio musulmán en la localidad barcelonesa de Sant Adrià del Besòs y alentaba a la participación ciudadana en el acto afirmando falsedades como que los inmigrantes gozan de un trato ventajoso en el acceso a la educación y a los medicamentos, que son contratados preferentemente con respecto a los trabajadores autóctonos y que disponen de privilegios fiscales inexistentes.

Es importante para el futuro de nuestro país que esta clase de planteamientos manifiestamente reaccionarios e incompatibles con el Estado de Derecho, lejos de encontrar cobijo en el desconocimiento de la realidad sociocultural, en el puro pragmatismo político y en la ausencia de valores de convivencia y solidaridad, generen rechazo y no tengan cabida en una sociedad moderna y democrática como la nuestra. Entendemos que para este fin son necesarias investigaciones como la presente, que contribuyan a desmontar falsas creencias y argumentos infundados en contra de la inmigración y de los inmigrantes, que aporten una comprensión más amplia de la cuestión migratoria y sus implicaciones y que apoyen un modelo de gestión de la misma fundamentado en los Derechos Humanos.

1252 Robles, F. (Sant Adrià del Besòs). *Un partido xenófobo catalán difunde bulos sobre los inmigrantes*. El País. Viernes 5 de agosto de 2011. Año XXXVI. Nº 12.461. P. 11.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

Abi-Saab, George (1980): *Le Concept d'organisation internationale*. UNESCO. París.

Abril, Gonzalo (1997): *Teoría general de la información: datos, relatos y ritos*. Cátedra, D.L. Madrid.

Aguelo Navarro, P. y Chueca Sancho, A. G. (2009): "La reforma de la Ley de Extranjería, una visión crítica desde los Derechos Humanos: (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social)". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº. 22. Pp. 109-145.

Aguelo Navarro, P. y Chueca Sancho, A. G. (2005): "La Constitución Europea y… los extranjeros". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 8. Pp. 215-225.

Aja, E. y Moya, D. (2008): *El derecho de sufragio de los extranjeros residentes*, En: Aja, E., Arango, J. y Oliver, J. (Eds.): *La inmigración en la encrucijada (Anuario de la Inmigración en España, Edición 2008)*. Documentos CIDOB. Barcelona.

Aja, E., Arango, J. y Oliver, J. (Eds.) (2008): *La inmigración en la encrucijada (Anuario de la Inmigración en España, Edición 2008)*. Documentos CIDOB. Barcelona.

Aja, E. y Díez, L. (2005): "La participación política de los inmigrantes". En: *Puntos de Vista, Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*. Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid. Nº 2. Madrid.

Alfandari, Elie (Dir.) (1990): *Immigration et protection sociale*. Sirey. París.

Alston, Philip. (Ed.) (1992): *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*. Clarendon Press. Oxford.

Álvarez Rodríguez, A. (2000): "La nueva ley española de extranjería ¿ruptura e incumplimiento de Tampere? ¿innovación o seguimiento del modelo italiano?" En: *Migraciones*. JUN (7). Madrid. Pp. 89-135.

Álvarez Rodríguez, A. (1992): "Convención de Naciones Unidas sobre la protección de los trabajadores migratorios". En: *Revista Española de Derecho Internacional*. XLIV. 2. Pp. 711-713.

Alzina, P. (2001): *Convivir y aprender la diversidad*. Cuadernos de Pedagogía. Nº 300. Barcelona. Pp. 83-86.

Ameigeiras, Aldo y Jure, Elisa (Coords.) (2006): *Diversidad cultural e interculturalidad*. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Amorós, Celia (2009): *Vetas de Ilustración: reflexiones sobre feminismo e Islam*. Cátedra. Madrid.

Amorós, Celia (et al.) (2006): *Interculturalidad, feminismo y educación*. Catarata. Madrid.

Amuchástegui, J. C. (1989): *Louis Blanc y los orígenes del Socialismo Democrático*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

Aparicio, M. (2004): "La última reforma de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 14/2003). Un análisis crítico a la luz de su falta de eficacia y de eficiencia". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 6. Lex Nova. Madrid. Pp. 31-54.

Arab, Khaled (2006): *Reflexiones de un árabe laico: claves para entender los conflictos de Oriente Medio*. Club Universitario. Alicante.

Aragón, Manuel (2001): "¿Es constitucional la nueva ley de extranjería?" En: *Claves de Razón Práctica*. Nº 112. MAY. Pp. 11-17.

Arango, Joaquín (2003): "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". En: *Migración y Desarrollo*. Nº 1. Pp. 1-30.

Ara Pinilla, Ignacio (1990): "La Semántica de los Derechos Humanos". En: *Anuario de Derechos Humanos*. Nº. 6. Ed. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

Ara Pinilla, Ignacio (1990): *Las transformaciones de los derechos humanos*. Tecnos. Madrid. 1990.

Arbulú Saavedra, Juan (2009): *La política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo desde la perspectiva de la metaevaluación: 1998-2008*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

Arístegui, Gustavo de (2008): *Contra Occidente: la emergente alianza antisistema*. La Esfera de los Libros. Madrid.

Arne Gillert. (et al.) (2009): *Aprendizaje intercultural*. Ministerio de Educación, Subdirección General de Documentación y Publicaciones. Madrid.

Aron, R. (1990): *Les articles de politique internationale dans le Figaro de 1947 à 1977*. Editions de Fallois. París.

Aubarell, Gemma (Dir.) (2003): *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*. Icaria. Barcelona.

Aubarell, Gemma, Oliván Pena, Helena y Aragall, Xavier (2003): *Inmigración y codesarrollo en España*. En: Aubarell, Gemma (Dir.): *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*. Icaria. Barcelona. Pp. 393-414.

Aubarell, Gemma (2000): "Una propuesta de recorrido bibliográfico por las migraciones femeninas en España". En: *Papers. Revista de Sociología*. Nº 60. Pp. 391-413.

Bajatierra, Lorena (2009): "Reforma de la ley de extranjería. Racismo de guante blanco". En: *Cambio 16*. Nº 21 DIC. Pp. 38-41.

Baker, J. Ehrhart, C. y Stone, D. (2008): Áreas críticas: predicciones y acción. En: *Migraciones Forzadas.* Nº 31. Alicante. Pp. 44-45.

Balado, M. (Dir.) (2008): *Inmigración, Estado y Derecho*. Bosch. Barcelona. Pp. 321-344.

Balderas, G. (2008): *Cristianismo, sociedad y cultura en la en la Edad Media: una visión contextual*. Universidad Iberoamericana. México, D.F.

Ballesteros, J. (1992): *Derechos Humanos*. Tecnos. Madrid.

Bañón Hernández, A. (2002): *Discurso e inmigración. Propuestas para un debate social*. Universidad de Murcia. Murcia.

Bañón Hernández, A. (1996): *Racismo, discurso periodístico y didáctica de la lengua*. Universidad de Almería. Almería.

Bardin, Laurence (1996): *El análisis de contenido*. Akal. Madrid.

Barrera, Carlos (1995): *Sin mordaza. Veinte años de prensa en democracia*. Temas de hoy. Madrid.

Bartolomé Pina, Margarita (Coord.) (1997): *Diagnóstico a la escuela multicultural*. Cedecs. Barcelona.

Bastida, M. Lario (Coord.) (2006): *Medios de comunicación e inmigración*. Caja de Ahorros del Mediterráneo-Obra Social. Murcia.

Bernárdez Rodal, Asunción (2007)*: Mujeres inmigrantes en España. Representaciones en la información y percepción social*. Informe Técnico. Fragua. Madrid.

Bernat, J. S. y Gimeno, C. (Eds.) (2006): *Migración e interculturalidad: de lo global a lo local*. Universitat Jaume I. Castelló de la Plana.

Berrocal, Salomé y Rodríguez-Maribona, Carlos (1998): *Análisis básico de los medios de comunicación*. Editorial Universitas S. A. Madrid.

Bertaux, P. (1994): África: desde la prehistoria hasta los años sesenta. Siglo XXI. Madrid.

Bertrand, Maurice (1994): *L'ONU*. La Découberte. París.

Besalú Costa, Xavier y Vila, Ignasi (2007): *La buena educación: libertad e igualdad en la escuela del siglo XXI*. Catarata. Madrid.

Besalú Costa, Xavier (2002): *Diversidad cultural y educación*. Síntesis. Madrid.

Besandon, N. (1983): *Les droits des femmes des origines a nos jours*. Presses Universitaries de France. París.

Binstock, H. (1998): H*acia la igualdad de la mujer: avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.* CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo. Nº 24. Santiago de Chile.

Blanco, Cristina (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Alianza. Madrid.

Bobbio, Norberto (2003): *Teoría General de la Política*. Trotta. Madrid.

Bobbio, Norberto (1991): *El Tiempo de Los Derechos*. Debate. Madrid.

Bobbio, Norberto (1988): *Las ideologías y el poder en crisis*. Ariel. Barcelona.

Bobbio, Norberto (1981): "Presente y porvenir de los derechos humanos". En: *ADH*. Nº. 1.

Boshiak, L. S. (1994): "Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention". En revista: *International Migration Review*. Nº. XXV. Pp. 737-769.

Boulesbaa, A. (1999): *The UN Convention on Torture and the Prospects for Enforcement*. M. Nijhoff. La Haya.

Bozarslan, H. (2009): *Una historia de la violencia en Oriente Medio: desde el fin del Imperio Otomano hasta Al Qaeda*. Península. Barcelona.

Burgers, J. H. y Danelius, H. (1988): *The United Nations Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishement*. M. Nijhoff Publishers. Dordrecht-Boston-Londres.

Bustamante, J. (1993): *Undocumented migration: A theoretical-methodological framework*. OCDE. París.

Cabrera, Flor, Espín, Julia Victoria (et. al.) (2007): *La formación del profesorado en educación multicultural*. En: Essomba, Miquel Àngel (Coord.): *Construir la escuela intercultural: reflexiones y propuestas para trabajar la diversidad étnica y cultural*. Ed. GRAÒ. Barcelona. Pp. 75-80.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (2009): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Ed. Anthropos. Barcelona.

Calvo Buezas, Tomás (2000): *Inmigración y racismo: así sienten los jóvenes del siglo XXI*. Cauce. Madrid.

Calvo Buezas, Tomás (1994): "Diversidad cultural y educación: un reto para el siglo XXI". En: *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*. Nº 97. Pp. 57-71.

Calvo Sánchez, María Dolores (2007): *Administración sanitaria y violencia contra la mujer*. En: Martínez Quinteiro, Mª. Esther, Figueruelo Burrieza, Ángela, López de la Vieja de la Torre, María Teresa, Barrios, Olga, Velayos Castelo, Carmen, Calvo Sánchez, María Dolores (Coord.): *La igualdad como compromiso: estudios de género en homenaje a la profesora Ana Díaz Medina*. Universidad de Salamanca. Colección Aquilafuente. Nº 119. Salamanca. Pp. 91-100.

Calvo Sánchez, María Dolores (2007): *El papel de los profesionales de la salud ante la violencia de género*. En: Figueruelo Burrieza, Ángela, Ibáñez Martínez, María Luisa, Merino Hernández, Rosa (Coord.): *Igualdad ¿para qué?: a propósito de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Ed. Comares. Pp. 123-128.

Camacho, I. (1991): *La Doctrina Social de la Iglesia*. Paulinas. Madrid.

Campillo, Óscar (2004): *Zapatero: presidente a la primera*. La Esfera de los Libros. Madrid.

Camps Mirabet, N. (2005): *El derecho internacional ante las migraciones forzadas*. Universidad de Lleida. Lleida.

Camps Mirabet, N. (1994): *La acción de la Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo y la protección de los derechos de la mujer*. En: *Tendencias actuales en Derecho Internacional*. Almuñécar.

Canel Crespo, María José (1999): "El País, ABC y El Mundo: Tres manchetas, tres enfoques de las noticias". En: *Zer: Revista de Estudios de Comunicación*. Nº 6. Pp. 97-117.

Canel, María José y Piqué, Antoni M. (1997): *Journalists for emerging democracies. The case of Spain*. En Weaver, David (Ed.): *The Global Journalist*. Hampton Press. New Jersey.

Carballo Barral, Borja (2008): "Redes familiares en la inmigración hacia el Ensanche Este de Madrid (1860-1878)". En revista electrónica: *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Coloquios, 2008: http://nuevomundo.revues.org/30993

Cardona Llorens, Jorge (Ed.) (2008): *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI: entre la adaptación y la reforma de la Carta*. Tirant lo Blanch. Valencia.

Carlier, J. Y., Vanheule, D., Hullmann, R. Galiano, P. (Eds.) (1997): *Who is a refugee? A comparative case law study*. Kluwer Law International. La Haya.

Carrasco Perea, Raquel, Jimeno Serrano, Juan Francisco y Ortega Masagué, Ana Carolina (2006): *El efecto de la inmigración en las oportunidades de empleo de los trabajadores nacionales: Evidencia para España*. Fundación BBVA. Bilbao.

Carrasco Perea, Raquel (2003): "Inmigración y mercado laboral". En: *Papeles de Economía Española*. Nº 98: Inmigración en España. Pp. 94-108.

Carrillo Salcedo, Juan Antonio (2004): *Soberanía de los Estados y derechos humanos en el derecho internacional contemporáneo*. Tecnos. Madrid.

Carrillo Salcedo, Juan Antonio (1999): *Dignidad frente a barbarie. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, cincuenta años después*. Ed. Trotta. Madrid. Pp. 49.

Casal, Marta y Mestre, Ruth (2002): *Migraciones femeninas*. En: Lucas, Javier de y Torres, Francisco (Eds.): *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Talasa. Madrid. Pp. 120-167.

Casero Ripollés, A. (2007): *Discurso mediático, inmigración e ilegalidad: legitimar la exclusión a través de la noticia*. En: Zapata Barrero, R. y Van Dijk, Teun A. (Eds.): *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones.* Fundación CIDOB. Barcelona. Pp. 69-90.

Cassese, Antonio (2006): *Diritto Internazionale*. Ed. Il Mulino. Bologna.

Cassese, Antonio (1996): *The General Assembly: Historical Perspective 1945-1989*. En: Alston y Steiner (Dir.): *International Human Rights*. Clarendon Press. Oxford. Pp. 25-54.

Cassese, Antonio (1993): *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Ariel. Barcelona.

Cassese, Antonio (Ed.) (1991): *The International fight against torture*. Nomos. Baden-Baden.

Cassin, René (1951): *La Déclaration universelle et la mise en oeuvre des Droits de l'Homme*. En RCADI. Vol. 79. La Haya. Pp. 239-367.

Cassinello Aubán, Emilio (Coord.) (2008): *Oriente Medio y su influencia en la seguridad del Mediterráneo*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Cuadernos de Estrategia. Nº 139. Madrid.

Castells, M. (2004): *Europa en construcción. Integración, identidades, seguridad*. Documentos CIDOB. Barcelona.

Castles, S. y Delgado, R. (2007): *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*. Universidad Autónoma de Zacatecas. México.

Castro Cid, Benito de (1993): *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Universidad de León. León.

Cellamare, G. (1992): "La Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia". En: *Rivista Italiana dei Diritti dell'Uomo*. Nº 3. Pp. 861-883.

Chaliand, G. (1994): *Atlas historique des migrations*. Editions du Seuil. Paris.

Charro Baena, P., Huidobro de Carlos, J. M. (2000): *La Ley Orgánica 4/2000: Análisis técnico-jurídico de sus principales novedades*. En: *Migraciones*. Nº 7 JUN. Pp.: 7-56.

Checa, Francisco (2005): M*ujeres en el camino. El fenómeno de la migración femenina en España*. Icaria. Barcelona.

Chemani, Regis y Pellet, Alain (2007): *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale?* Pedone. Paris.

Chomsky, Noam (2008): *Lo que decimos se hace: sobre el poder de Estados Unidos en un mundo en cambio / conversaciones con David Barsamian*. Ediciones Península. Barcelona.

Chomsky, Noam (1984): *La segunda guerra fría: crítica de la política exterior norteamericana, sus mitos y su propaganda*. Crítica. Barcelona.

Chueca Sancho, Ángel. G. y Aguelo Navarro, P. (2009): "Breve panorámica sobre el Derecho Migratorio Europeo 2008-2009 (su incidencia sobre las reformas del Derecho Interno Español)". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 21 JUL. Pp. 83-115.

Chueca Sancho, Ángel. G. y Aguelo Navarro, P. (2009): *El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea*. En Documentos CIDOB, Serie Migraciones, Nº 19. Barcelona.

Chueca Sancho, Ángel G. (1992): "Las reservas a los Tratados de Derechos Humanos". En revista: *Documentación Jurídica*. Nº 74. Tomo XIX. Abril-Junio de 1992. Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica. Madrid.

Claramunt, S., Portela, E., González, M. y Mitre, E. (1997): *Historia de la Edad Media*. Ariel. Barcelona.

Colectivo IOÉ (2001): *Mujer inmigración y Trabajo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Colegio de Periodistas de Cataluña (2002): "Manual de estilo sobre minorías étnicas". En: *Quaderns del CAC*. Número 12. Enero-Abril de 2002. Pp. 68-70. Disponible en: www.audiovisualcat.net

Collon, Michel (2002): ¡Ojo con los media! Argitaletxe Hiru. Hondarrabia (Guipúzcoa).

Cortázar Rotaeche, C. (1997): *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*. Universidad Pontificia de Comillas. Madrid.

Consejo Audiovisual de Cataluña (2002): "Recomendaciones del Consejo del Audiovisual de Cataluña sobre el Tratamiento Informativo de la Inmigración". *Quaderns del CAC*. Número 12. Enero-Abril de 2002. Pp: 63-67. A disposición en www.audiovisualcat.net

Cortizo, J. (1993): "Tipología de las migraciones internacionales". En: *Revista Polígonos*. Nº 3. León. Pp. 9-23.

Cot, Jean Pierre y Pellet, Alain (2005): *La Charte des Nations Unies: commentaire, article par article*. Economica, cop. Paris.

Cristóforis, Nadia Andrea de (2006): "Ideas y políticas migratorias españolas a fines del Antiguo Régimen: el caso astur-galaico". En revista: *Anuario de Estudios Americanos*. Nº 63, 2. Sevilla. Pp. 117-150.

Cruz, Jacqueline y Zecchi, Bárbara (2004): *La mujer en la España actual. ¿Evolución o involución?* Icaria. Barcelona.

Defay, Alexandre (2003): *Géopolitique du Proche-Orient*. Presses Universitaires de France. París.

Denis, H. (1970): *Historia del Pensamiento Económico*. Ariel. Barcelona.

Díaz-Aguado, María José (2004): "Educación intercultural y cooperación. Una nueva interacción educativa para un mundo que también es diferente". En: *Educatio*. Nº 22. Universidad Complutense. Madrid. Pp. 59-89.

Díaz Barrado, Castor M. (2008): *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa*. En: Fernández Liesa, Carlos R. y Díaz Barrado, Castor: *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*. Ed. Dykinson. Madrid.

Díez Bueso, L. (2008): "La incorporación de la participación política de los inmigrantes al ordenamiento jurídico español". En: *Derechos y Libertades*. Nº 18. Pp. 125-139.

Díez Nicolás, Juan (1999): *Los españoles y la inmigración*. Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid.

Dollot, Louis (1971): *Las migraciones humanas*. Oikos-Tau. Barcelona

Dormenval, A. (1990): *UN Committee against Torture: practice and perspectives*. NQHR. 8/1. Pp. 26-44.

Drzewicki, K., Krause, C. y Rosas, A. (Eds.) (1994): *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*. Abo Akademi University. Turku (Finlandia).

Durán Laguna, Paloma (Coord.) (1993): *Manual de Derechos Humanos*. Ed. Comares. Granada.

Eggers, A. (1991): *The International Convention on the Protection of the Rights od All Migrant Workers and Members of Their Families*. German Yearbook of International Law. Pp. 429-437.

Eide, A., Krause, C. y Rosas, A. (Eds.) (1995): *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht.

El-Madkouri, M. y Taibi, M. (2006): *Estrategias discursivas en la representación del Otro árabe*. En Bastida, Manuel Lario (Coord.): *Medios de comunicación e inmigración*. Ed. Caja de Ahorros del Mediterráneo. Murcia. Pp. 125-144.

Entman R. (1993): *Framing: Toward aclarification of a fractured paradigm*. Journal of Communication. 43 (3). Pp. 51-58.

Entman, Robert (1989): *Democracy Without Citizens, Media and the Decay of American Politics*. Oxford University Press. Oxford.

Espejo Villar, L. Belén (2008): "El fenómeno de la inmigración en España y en las políticas educativas territoriales". En: *Revista Española de Educación Comparada*. Nº 14. Pp. 13-47.

Espósito, J. (2005): *Oriente Medio: democracia o geoestrategia*. La Vanguardia Ediciones. Barcelona.

Essomba, Miquel Àngel (2008): *La gestión de la diversidad cultural en la escuela: 10 ideas clave*. Ed. Graó. Barcelona.

Essomba, Miquel Àngel (Coord.) (2007): *Construir la escuela intercultural: reflexiones y propuestas para trabajar la diversidad étnica y cultural.* Ed. GRAÒ. Barcelona.

Essomba, Miquel Àngel (2006): *Liderar escuelas interculturales e inclusivas: equipos directivos y profesorado ante la diversidad cultural y la inmigración*. Ed. GRAÒ. Barcelona.

Fernández Batanero, José Mª (2005): "Inmigración y educación en el contexto español: un desafío educativo". En: *Revista Iberoamericana de Educación*. Universidad de Sevilla. Sevilla. Pp. 1-12.

Fernández de Casadevantes (Coord.) (2003): *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Dilex. Madrid.

Fernández, E. (1992): *Los derechos de las mujeres*. En Ballesteros, J.: *Derechos Humanos*. Tecnos. Madrid.

Fernández García, Tomás y García Molina, José (Coord.) (2005): *Multiculturalidad y educación: teorías, ámbitos y prácticas*. Alianza Editorial. Madrid.

Fernández Liesa, Carlos R. y Díaz Barrado, Castor M. (2008): *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*. Ed. Dykinson. Madrid.

Fernández Sánchez, P. (1994): *Refugiados, derecho y solidaridad*. Universidad de Sevilla. Sevilla.

Fernández-Rufete, José y García Jiménez, Modesto (Eds.) (2005): *Movimientos migratorios contemporáneos*. Universidad Católica San Antonio. Murcia.

Fernando López Noguero (Dir.) (2008): *La educación como respuesta a la diversidad, una perspectiva comparada*. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla.

Ferrero, Ruth (2008): ¿La UE como actor en las políticas de inmigración de los Estados Miembros? Una aproximación al escenario euromediterráneo, En Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. (Eds.): *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Fundación CIDOB. Barcelona. Pp. 13-22.

Flesler, Daniela (2005): "Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación". En: *Arizona Journal of Hispanic Cultural Studies*. Volume 9. Pp. 221-222.

Frattini, Franco (2007): "La Política de Migración de la UE: del Programa de La Haya a los importantes logros actuales". En revista: *Mediterráneo Económico*. Nº. 12. Pp. 191-200.

Fuente, M. de la (2006): *La argumentación en el discurso periodístico sobre inmigración*. Tesis Doctoral. Universidad de León. León.

Gaddis, J. L. (2008): *La guerra fría*. RBA. Barcelona.

Gaigné, C. (2004): *Aging nations and the future of cities*. Centre for Economic Policy Research. London.

Galey, M. E. (1979): "Promotig Non-Discrimination Against Women: The Commission on the Status of Women". En: *International Studies Quaterly*. Vol. 23. Nº 2. Pp. 273-302.

García Castaño, Francisco Javier, Rubio Gómez, María y Bouachra, Ouafa (2008): "Población inmigrante y escuela en España: un balance de Investigación". En: *Revista de Educación*. Nº 345. Pp. 23-60.

García Fitz, F. (2003): *Edad Media: guerra e ideología: justificacifones jurídicas y religiosas*. Sílex. Madrid.

Gardner, J. F. (1990): *Women in Roman law and Society*. Routledge. Londres.

Gascón, M. (2001): "La inmigración irregular y la ley de extranjería". En: Éxodo. Nº 58 MAR-ABR. Madrid. Pp. 24-29.

George, Pierre (1990): *L'évolution de l'immigration en France*. En Alfandari, Elie (Dir.): *Immigration et protection sociale*. Sirey. París.

Gerbet, P., Ghebaly, V. y Mouton, M. R. (1973): *Societè des Nations/Organisation des Nations Unies*. Ed. Richelieu. París.

Geronimi, E. (2003): "Aspectos jurídicos del tráfico y la trata de trabajadores migrantes". En: *Perspectivas sobre Migraciones Laborales*. Nº 2. OIT. Ginebra.

Ghebaly, V. (1973): *Repertoire des documents de la SDN 1919-1941*. Dobbs Ferry Oceana.

Ghosh, B. (1998): *Huddled Masses and Uncertain Shores: Insights into Irregular Migration*. International Organization for Migration. La Haya.

Giddens, Anthony (2000): *La Tercera Vía y sus Críticos*. Grupo Santillana de Ediciones. Madrid.

Gil Egea, M. E. (1998): África en tiempos de los vándalos: continuidad y mutaciones de las estructuras sociopolíticas romanas. Volumen 7 de Memorias del Seminario de Historia Antigua. Universidad de Alcalá. Madrid.

Giménez Romero, Carlos (2006): *El codesarrollo en España: protagonistas, discursos y experiencias*. Catarata. Madrid.

Giordano, Eduardo (2003): *Las guerras del petróleo: geopolítica, economía y conflicto*. Icaria. Barcelona.

Giordano, Eduardo (2000): "El discurso periodístico sobre terrorismo "islámico" y la promoción del rearme". En: *Voces y Cultura*. Nº 15. Pp. 77-88.

Glasser, T. L. (1984): "Objectivity precludes responsibility". En: *The Quill*. Febrero. Pp. 120-135.

Goffman, E. (1974): *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Northeastern University Press. Boston.

Gómez García, Luz (2009): *Diccionario de Islam e Islamismo*. Espasa Calpe. Madrid.

Gómez Isa, F. (dir.) (2004). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Universidad de Deusto. Bilbao.

González, C. y Sorroza, A. (2009): ¿Hacia una verdadera política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 57/2009. Madrid.

Gonzalez, Clara I., Conde Ruiz, José I., y Boldrin, Michele (2009): *Immigration and Social Security in Spain*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Documento de trabajo 2009-26. Madrid.

Graber, Doris. A. (1989): "Context and Meaning. What's It All About?" En: *American Behavioral Scientist*. Nº 33(2) November. Pp. 144-152.

Gresh, Alain y Vidal, Dominique (2004): *100 claves para comprender Oriente Próximo*. Paidós. Barcelona.

Gudiño, Florencio (1999): "El sistema de evaluación de la cooperación española frente al reto de su consolidación". En: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Nº 4. Pp. 31-49.

Guerra Medici, M. T. (1986): *I diritti delle donne nella Società Altomedievale*. Edizioni Scientifiche Italiane. Nápoles.

Günter, H. (1997): *Causas a largo plazo de las migraciones desde el norte de África a los países de la Unión Europea. El factor demográfico.* En: Marquina, A: *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea*. Agencia española de cooperación internacional. Madrid. Pp. 241-313.

Gurak, Douglas y Caces, Fe (1998): *Redes migratorias y la formación de sistemas de migración*. En Malgesini, Graciela (Comp.) (1998): *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Icaria. Barcelona. Pp. 75-110.

Habermas, Jürgen (1999): *La inclusión del otro*. Paidós. Madrid.

Habermas, Jürgen (1981): *Conocimiento e Interés*. Suhrkamp. Frankfurt.

Hackett, R. A. (1984): "Decline of a Paradigm? Bias and Objectivity in news media studies". En: *Critical Studies in Mass Communication*. Nº. 1 (3). Pp. 229-259.

Hannerz, Ulf (1996): *Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares*. Cátedra. Madrid.

Hanski, R. y Suksi, (1999): *An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook*. Abo Akademi University. Turku (Finlandia).

Hegel, G.W.F. (1970): *Filosofía del Derecho*. Suhrkamp. Frankfurt.

Henkin, L. y Hargrove, J. L. (Eds.) (1994): *Human Rights: An Agenda for the Next Century*. The American Society of International Law. Washington.

Henkin, L. (Ed.) (1981): *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*. Columbia University Press. Nueva York.

Hernández Sánchez, Caridad y Olmo Pintado, Margarita del (2004): *Diversidad cultural y educación: la perspectiva antropológica en el análisis del contexto escolar*. Simposio Internacional de Didáctica de las Ciencias Sociales. Alicante.

Herranz de Rafael, Gonzalo (2008): *Xenofobia y multiculturalidad*. Tirant lo Blanch. Valencia.

Herrera Carassou, Roberto (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Siglo XXI. Méjico D.F.

Herrero de Miñón, M. (1999): "Kosovo y la nueva estrategia atlántica". En: *Política Exterior*. Vol. XIII. Nº 71. Septiembre-Octubre. Pp. 55-66.

Hervé, A. (2008): "El derecho de voto de los extranjeros en el ámbito universal". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº. 18. Pp. 9-43.

Hidalgo, Paloma (1994): *Los desplazamientos humanos en una perspectiva histórica. De las migraciones en la Edad Antigua a la emigración atlántica y post-bélica europea*. En Marrodán Serrano, D. y Prado Martínez, C. (Coords.): *Las migraciones: su repercusión en la sociedad y en la biología de las poblaciones humanas*. Ed. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

Hixson, W. (1997): *Parting the curtain: propaganda, culture and the Cold War, 1945-1961*. Macmillan. Basingstoke.

Hooper, N. y Bennett, M. (2001): *Atlas ilustrado la guerra en la Edad Media*. Akal. Madrid.

Huntington, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster. New York.

Huntington, Samuel P. (1993): "The Clash of Civilizations?" En revista: *Foreign Affairs*. Volumen 72, Nº 3. New York.

Ibarrola-Armendariz, A. y H. Firth, C. (Eds.) (2007): *Migraciones en un contexto global: transiciones y transformaciones como resultado de la masiva movilidad humana*. Universidad de Deusto. Bilbao.

Iglesias, Gema (1997): *La propaganda en las guerras del siglo XX*. Arco Libros. Madrid.

Ilies, M. (2009): *La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo 38/2009. Madrid.

Ingelse, C. (2000): "The Committee Against Torture: One Step Forward, One Step Back". En: *NQHR*. Vol. 18. Núm. 3. Pp. 307-327.

Jackson, J. A. (1986): *Migration*. Londres. Longman.

Jansà, J. Mª. (2006): "Inmigración y envejecimiento, nuevos retos en salud pública". En revista: *Gaceta Sanitaria*. Volumen: 20. SESPAS. Barcelona.

Javier Prades, Manuel Oriol (Eds.) (2009): *Los retos del multiculturalismo: en el origen de la diversidad*. Ed. Encuentro. Colección Ensayos. Madrid.

Just. R. (1994): *Women in Athenian law and life*. Routledge. Londres.

Kant, Immanuel (1985): *La paz perpetua*. Traducción castellana de Joaquín Abellán. Tecnos. Madrid.

Kariyawasam, Prasad (2006): *La Convención de las Naciones Unidas Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. En Mariño Menéndez, F. (Coord). *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones*. Catarata. Madrid. Pp. 16-28.

Kennedy, Paul (2007): *El Parlamento de la Humanidad. La historia de las Naciones Unidas*. Ed. Debate. Barcelona.

Khader, Bichara (1992): *Europa y el gran Magreb*. Fundación Paulino Torras Domènech. Barcelona.

Khalidi, R. (2004): *La reafirmación del Imperio: Estados Unidos y la aventura occidental en Oriente Próximo*. Catarata. Madrid.

Khoudour-Castéras, D. (2007): "Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia". En: *Revista de la CEPAL*. Nº. 92. Pp. 143-161.

Kindleberger, Charles Poor (1968): *Comercio exterior y economía nacional*. Aguilar, D.L. Madrid.

Klaus, J. Bade (2003): *Europa en movimiento: las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*. Crítica. Barcelona.

Kymlicka, W. (1996): *Ciudadanía multicultural*. Paidós. Barcelona.

Lacomba, Joan (2001): "Teorías y prácticas de la inmigración. De los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios". En revista: *Scripta Nova*. Nº 94.

Lacomba, Josep (2008): *Historia de las Migraciones Internacionales. Historia, geografía, análisis e interpretación*. Ed. Catarata. Madrid.

LaFeber, W. (1987): *America, Russia, and the cold war*. McGraw-Hill.

Lageot, Céline (Dir.) y Sawyer, Caroline, Gornig, Gilbert, Despeux, Gilles, Dionnet, Jean-Pierre y Martínez Quinteiro, Mª. Esther (Coords.) (2008): *Diccionario Plurilingüe de los Derechos y Libertades del Espíritu. Estudio de Derecho Europeo Comparado*. Ed. Bruylant. Bélgica.

Lamo de Espinosa, E. (Ed.) (1995): *Culturas, estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid, Alianza Editorial.

Lee, E. (1966): "A theory of Migration". En: *Demography*. Vol. 3, 1. Pp. 47–57.

Leiva Olivencia, Juan J. (2008): "Interculturalidad, gestión de la convivencia y diversidad cultural en la escuela: un estudio de las actitudes del profesorado". En: *Revista Iberoamericana de Educación*. Nº 46. 1-14.

Lévesque, Jacques (1989): *1989, la fin d'un empire: l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. París.

Lewis, G. (1982): *Human migration: a geographical perspective*. Croom Helm. London.

Lewis, W. A. (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour". En: *Manchester School of Economic and Social Studies*. Nº 22. Pp. 139–91.

Lima Torrado, Jesús (2008): *La utilización de Weblogs como instrumento de educación en derechos humanos dentro de la plataforma WebCT de la Universidad Complutense de Madrid en el contexto del Proceso de Convergencia Europea de Educación Superior*. En: Fernández-Valmayor Crespo, Alfredo, Sanz Cabrerizo, Amelia y Merino Granizo, Jorge (Coords.): *Experiencias en el campus virtual: resultados*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Pp. 111-115.

Lima Torrado, Jesús, Olivas, Enrique y Ortiz-Arce de la Fuente, Antonio (2007): *Globalización y derecho: una aproximación desde Europa y América Latina*. Dilex. Madrid.

Lima Torrado, Jesús (2003): "¿Qué modelo de integración social?: pluriculturalismo versus multiculturalismo". En: *Desafíos globales: la Doctrina Social de la Iglesia hoy*. Vol. 1. Pp. 1033-1040.

Lima Torrado, Jesús (2002): "Problemas concernientes a la ambigüedad conceptual y terminológica de la globalización y su incidencia ideológica sobre el sistema de derechos humanos". En: Zapatero Gómez, Virgilio (Coord.): *Horizontes de la filosofía del derecho: homenaje a Luis García San Miguel*. Vol. 1. Universidad de Alcalá de Henares. Madrid. Pp. 575-598.

Lima Torrado, Jesús (2001): "La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: análisis crítico de sus objetivos y de la concreción normativa de los mismos". En: *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. Nº 18. Madrid. Pp. 323-360.

Lima Torrado, Jesús (2000): "Globalización y Derechos Humanos". En: *Anuario de Filosofía del Derecho*. Nº 17. Pp. 43-74.

Lima Torrado, Jesús y Rovetta Klyver, Fernando (1993): "Líneas fundamentales para una teoría del poder como presupuesto de la teoría de los derechos humanos". En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Nº. 80. Pp. 201-218.

Lima Torrado, Jesús (1990): "El pensamiento único y su incidencia ideológica sobre el sistema de derechos humanos". En: *Retos de la nueva sociedad de la información*. Vol. 1. Fundación Santa María. Madrid. Pp. 277-288.

Lima Torrado, Jesús (1980): "Los derechos económicos y sociales como derechos esenciales de los países del tercer mundo". En: *Revista de la Universidad Complutense*. Nº. 1. Pp. 18-23.

Little, L. y Rosenwein, B. (2003): *La Edad Media a debate*. Akal. Madrid.

Lluch Balaguer, Xavier y Salinas Catalá, Jesús (1996): *La diversidad cultural en la práctica educativa: materiales para la formación del profesorado en educación intercultural*. Ministerio de Educación. Madrid.

López, Ana y Alcalde, Rosa (1999): *Relaciones de género y desarrollo: hacia la equidad de la cooperación*. Catarata. Madrid.

López Garrido, D. (1991): *El derecho de asilo*. Ed. Trotta. Valladolid.

López López, María Carmen (2002): *Diversidad socio-cultural y formación de profesores*. Mensajero. Bilbao.

López Noguerol, F. (Dir.) (2008): *La educación como respuesta a la diversidad, una perspectiva comparada*. Ed. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla.

Lozano, Jorge (1994): *El discurso histórico*. Alianza Editorial. Madrid.

Lozano, Jorge, Peña-Marín, Cristina y Abril, Gonzalo (1986): *Análisis del discurso: hacia una semiótica de la interacción textual*. Cátedra. Madrid.

Lucas, Javier de (2008): "Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político". En: *Papers 94*. Pp. 11-27.

Lucas, Javier de (et al.) (2008): *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Fundación BBVA. Bilbao.

Lucas, Javier de (2006): *El marco jurídico internacional de las migraciones. Algunas consideraciones sobre la protección de los derechos humanos de los inmigrantes acerca del derecho a ser inmigrante*. En Mariño Menéndez, F. (Coord.): *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones*. Catarata. Madrid. P. 25-56.

Lucas, Javier de (2006): "La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural". En: *Eikasia Revista de Filosofía*. Nº 4. Pp. 1-19.

Lucas, Javier de y Ramón Chornet, Consuelo (2006): *Querela pacis, perpetua?: una reivindicación del derecho internacional*. Publicacions de la Universitat de València. Valencia.

Lucas, Javier de (2003): *Globalización e identidades*. Icaria. Barcelona.

Lucas, Javier de y Torres, Francisco (Eds.) (2002): *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Ed. Talasa. Madrid.

Lucas, Javier de (2001): "El marco jurídico de la inmigración. Algunas proposiciones acerca de reformar la Ley Orgánica 4/2000". En: *Jueces para la Democracia*. Nº 38. Madrid. Pp. 3-11.

Lucas, Javier de (2001): *Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la Ley 8/2000 en España*. En: Lucas, Javier de, Peña, S. y Solanes, A. (2001): *Inmigrantes. Una aproximación jurídica a sus derechos*. Germania. Valencia. Pp. 33-56.

Lucas, Javier de (2001): "Una política de inmigración que no llega: las sinrazones de la contrarreforma de la Ley Orgánica 8/2000". En: Tiempo de Paz. Nº 61. Madrid. Pp. 6-22.

Lucas, Javier de, Peña, S. y Solanes, A. (2001): *Inmigrantes. Una aproximación jurídica a sus derechos*. Germania. Valencia.

Lucas, Javier de (1996): *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*. Ed. Icaria. Barcelona.

Lucas, Javier de (1994): *El desafío de las fronteras: derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Ed. Temas de hoy. Madrid.

Lucas, Javier de (1992): *Europa ¿convivir con la diferencia?: racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*. Tecnos: Fundación Cultural Enrique Luño Peña, D.L. Madrid.

Lugo Rodríguez, Betsabé (2006): *La Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. Ed. Universidad de Salamanca. Colección Vítor (Tesis Doctorales). Salamanca.

Mabogunje, A. L. (1970): "Systems approach to a theory of a rural-urban migration". En: *Geographical Review*. Vol. 2, Nº 1. Pp. 1-18.

Magallón, Carmen (1997): *Los derechos humanos desde el género*. En: Centro Pignatelli (Ed.): *Los derechos humanos, camino hacia la paz*. Diputación General de Aragón-Seminario de Investigación para la Paz. Zaragoza. P. 259.

Mahoney, K. E. y Mahoney, P. (Eds.) (1993): *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht.

Malgesini, Graciela (et al.) (2007): *Guía básica del codesarrollo: qué es y cómo participar en él*. CIDEAL. Madrid.

Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Catarata. Madrid.

Malgesini, Graciela (Comp.) (1998): *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Ed. Icaria: hogar del empleado. Barcelona.

Marcuello Servós, Carmen y Marcuello Servós, Chaime (2000): "Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) en España". En: *Revista Internacional de Sociología*. Nº 25. Pp. 99-119.

Mariño Menéndez, F. (Coord.) (2006): *Un mundo sin desarraigo: el derecho internacional de las migraciones*. Catarata. Madrid.

Mariño Menéndez, F. (1983): "El concepto de refugiado en un contexto de derecho internacional general". En: *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 35, Nº 2. Pp. 337-370.

Mariscal, Nicolás (2010): *Más allá de Lisboa: Horizontes europeos*. Tecnos. Madrid.

Márquez Carrasco, Carmen (2008): *Logros y desafíos en el 60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Ed. Universidad de Deusto. Bilbao.

Marrodán, Dolores y Prado, Consuelo (Coords.) (1994): *Las migraciones: su repercusión en la sociedad y en la biología de las poblaciones humanas*. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid.

Martín-Barbero, Jesús (2001): *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*. Gustavo Gili: Barcelona.

Martín de La Guardia, Ricardo M. (Dir.) y Tarifa Fernández, Adela (Coord.) (2009): *Hacia un mundo sin fronteras la inserción de España en la Unión Europea: aspectos económicos y culturales*. Ministerio de Educación, Subdirección General de Información y Publicaciones. Madrid.

Martín de La Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (Coords.) (2009): *Los derechos humanos sesenta años después (1948-2008)*. Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial. Valladolid.

Martín de La Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (2008): *Los orígenes de la unidad europea: de la Declaración Schuman a los Tratados de Roma*. En: Beneyto Pérez, José María, Argerey, Patricia y Rincón García Loygorri, Alfonso (Coords.): *Cincuenta años de construcción europea: grandes logros del pasado y desafíos para el futuro*. Ed. Biblioteca Nueva: Universidad San Pablo-CEU. Madrid. Pp. 29-55.

Martín de La Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (2007): "En el cincuentenario de los Tratados de Roma. Introducción histórica". En: *Revista de Estudios Europeos*. Nº. 46-47. Pp. 3-12.

Martín de La Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (2006): "En el vigésimo aniversario de la integración de España y Portugal en las CC EE. Introducción histórica". En: *Revista de Estudios Europeos*. Nº. 44. Pp. 3-20.

Martín de La Guardia, Ricardo M. (2005): "Veinte años de España en la Comunidad Europea". En: *Cuadernos europeos de Deusto*. Nº. 32. Pp. 9-12.

Martínez López, Cándida (2002): "Escuela intercultural. Inmigración y educación para una nueva ciudadanía". En: *Revista Española de Educación Comparada*. Nº 8. Madrid. Pp. 61-80.

Martínez, M. J. y Montes, A. (Coords.) (2008): *Migraciones, cultura y desarrollo*. Universidad de Murcia. Murcia.

Martínez Quinteiro, Mª. Esther (1999): "La larga búsqueda de las libertades en España". En revista: *Historia 16*. Nº. 275. Madrid. Pp. 54-61.

Martínez Quinteiro, Mª. Esther (1998): "Movilización Social y Derechos Humanos. Análisis Histórico del 'Derecho al Trabajo'". *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*. Nº. 09, 3ª Época, julio de 1998. Pp. 287-288.

Martínez Quinteiro, Mª. Esther (1995): *Crisis de la Modernidad y Derechos Humanos*. En: Wickham, Chris, Kamen, Henry, Hernández Sandoica, Elena (et. al.) (Eds.): *Las Crisis en la Historia*. Universidad de Salamanca. Salamanca.

Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., y Taylor, J. E. (1998): *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Clarendon Press. Oxford.

Mc Goldrick, D. (1991): *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Clarendon Press. Oxford.

Menéndez, Ana Luz (2007): *Vulnerabilidad e irrelevancia: el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Ediciones Internacionales Universitarias. Madrid.

Merino Hernando, Asunción y González Martínez, Elda (2006): *Las migraciones internacionales*. Dastin. Madrid.

Mernissi, Fátima y Jiménez Morell, Inmaculada (2002): *El harén político: el profeta y las mujeres*. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo. Madrid.

Millán Alegret, A. (2010): "Principales modificaciones y novedades de la Ley de Extranjería L.O. 2/2009". En: *Revista Consell Obert*. P. 25.

Minces, Juliette (1973): *Les travailleurs étrangers en France*. Editions du Seuil. Paris.

Mitre, E. (2004): *Introducción a la historia de la Edad Media europea*. Istmo. Madrid.

Molina Navarrete, Cristóbal, Pérez Sola, Nicolás y Esteban de la Rosa, Gloria (2009)*: Inmigración e integración de los extranjeros en España*. Difusión Jurídica. Madrid.

Montaño, Jorge (1992): *Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

Montes del Castillo, Ángel y Martínez Martínez, Mª José (Eds.) (2008): *Migraciones, cultura y desarrollo.* Universidad de Murcia. Murcia.

Münz, Rainer (2003): "Alemania y sus inmigrantes". En revista: *Migraciones*. Vol. 14. Madrid. Pp. 7-42.

Muñiz, C. e Igartua, J. J. (2004): "Encuadres noticiosos e inmigración. Un análisis de contenido de la prensa y televisión españolas". En: *ZER: Revista de Estudios de Comunicación*. Nº 16. Pp. 87-104.

Muñiz, C. Igartua, J. J. y Otero, J. A. (2006): "Imágenes de la inmigración a través de la fotografía de prensa. Un análisis de contenido". En: *Comunicación y Sociedad*. Vol. XIX. Nº 1. Pp. 103-128.

Muñoz Ramírez, Alicia (2009): *Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos en los medios de comunicación*. Tesis de Grado inédita. Universidad de Salamanca. Salamanca.

Myrdal, Gunnar (1979): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica. México.

Navarro Barba, Juan (2005): "Inmigración y educación". En: *Idea: la revista del Consejo Escolar de Navarra Pamplona*. Pamplona. Nº 21. Pp. 4-6.

Neville, J. (1995): *The press, the Rosenbergs, and the Cold War*. Praeger. Westport.

Nielfa Cristóbal, Gloria (1999): *Las mujeres entre la historia y la sociedad contemporánea*. En: Aguado, Ana (Coord.): *Mujeres, inmigración y trabajo en Madrid a lo largo del siglo*. Generalitat Valenciana, Consellería de Bienestar Social. Valencia.

Nieto García, J. M. (1995): *Introducción al análisis del discurso hablado*. Universidad de Granada. Granada.

Noin, D. (1979): *Geographie de la population*. Masson. París.

Nowak, M. (1993): *UN Conveant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Engel Publishers. Kehl.

Nowak, M. (et al.) (Eds) (1988): *Progress in the Spirit of Human Rights*. Festschrift für Felix Ermacora. Kehl-Estrasburgo-Arlington.

Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) (2002): *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An overview of research and examples of good practice in the EU Member States 1995-2000*. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER) Edited by Jessika ter Wal. Viena.

Ochoa Ruiz, Natalia (2004): *Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*. Cívitas. Madrid.

Oficina Internacional del Trabajo (1959): *Las migraciones internacionales: 1945-1957*. OIT. Ginebra.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2000): *Tráfico de personas: Actualización y perspectivas*. Documento MC/INF/245. OIM. Ginebra.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (1999): *Tráfico de migrantes: política y respuestas de la OIM*. Documento MC/EX/INF/58. Ginebra.

Oliván López, Fernando (2008): *Los extranjeros y la soberanía. Para una nueva definición de la ciudadanía*. En: Balado Ruiz-Gallegos, Manuel (Coord.): *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas desde el siglo XXI*. Ed. Bosch. Barcelona. Pp. 165-186.

Oliván López, Fernando (2004): *Constitución y extranjería: la dialéctica de la integración*. Dykinson. Madrid.

Oliván López, Fernando (2003): *Constitución y derechos políticos de los inmigrantes: para un análisis crítico del art. 13.2 del texto constitucional*. En: Balado Ruiz-Gallegos, Manuel y García Regueiro, José Antonio (Coords.): *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*. Ed. Bosch. Barcelona. Pp. 1207-1216.

Oliván López, Fernando (2002): *Derecho y migraciones: Elementos para una aproximación metodológica (con un análisis de la elaboración de la mal llamada nueva ley de extranjería y de otras reformas)*. En: Checa y Olmos, Francisco (Coord.): *Las migraciones a debate: de las teorías a las prácticas sociales*. Ed. Icaria. Barcelona. Pp. 89-120.

Oliván López, Fernando (2002): "Nacionalismo y extranjería. La labilidad del extranjero como condición de la nación". En: *Anales de Historia Contemporánea*. Nº. 18. Pp. 21-34.

Oliván López, Fernando (2001): "La doble crisis del Derecho de Extranjería". En: *Studia carande: Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Nº. 6. Pp. 103-120.

Oliván López, Fernando (2000): "Ley y extranjería. Argumentos para un debate". En: *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Nº. 1. Revista electrónica. Disponible en: http://www.ucm.es/info/nomadas/1/folivan1.htm

Oliván López, Fernando (2000): "Migraciones, flujos humanos y pertenencia". En: *Sociedad y Utopía: Revista de Ciencias Sociales*. Nº. 16. Pp. 181-200.

Oliván López, Fernando, Vidal de Martín Sanz, Luis y Alarcón Mohedano, Ignacio (2000): "Derechos, libertades e integración social". En: *Iuris: Actualidad y Práctica del Derecho*. Nº. 36. Pp. 24-35.

Oliván López, Fernando (1998): *El extranjero y su sombra: crítica del nacionalismo desde el derecho de extranjería*. San Pablo. Madrid.

Orive Riva, P. (1994): *Del Golfo Pérsico a los Balcanes: (Dos guerras en la era "multimedia")*. Editorial Complutense. Madrid.

Osset, Miguel (2001): *Más allá de los Derechos Humanos*. Ed. DVD. Barcelona.

Osuna Fernández–Largo, Antonio (2001): *Teoría de los derechos humanos: conocer para practicar*. Edibesa. Madrid.

Pacheco Medrano, Karina (2003): "El codesarrollo en España: posibilidades y desafíos". En: *Migraciones*. Nº 13. Madrid. Pp. 185-207.

Panadero Moya, Miguel y García Martínez, Carmen (Coords.) (1997): *Migraciones extranjeras en la Unión Europea*. Ed. Universidad de Castilla la Mancha. Cuenca.

Pando Ballesteros, María de la Paz (2009): *Ruiz-Giménez y Cuadernos para el Diálogo: historia de una vida y de una Revista*. Librería Cervantes, D.L. Salamanca.

Pastor Ridruejo, José Antonio (2004): *Los mecanismos convencionales de protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas*. Ed. Civitas. Madrid.

Peces-Barba, Gregorio, Fernández Liesa, Carlos R. y Llamas Cascón, Ángel (2001): *Textos Básicos de Derechos Humanos*. Ed. Aranzadi. Navarra.

Peces-Barba, Gregorio (1995): *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Universidad Carlos III. Madrid.

Peces-Barba, Gregorio (1986): *Los Valores Superiores*. Tecnos. Madrid.

Peces-Barba, Gregorio (1982): *Tránsito de la Modernidad y Derechos Fundamentales*. Ed. Mezquita. Madrid.

Pedrosa, J. M. (2007): "¿Lenguas y mitos indoeuropeos? ¿indoeuroafricanos? ¿paleolíticos? ¿neolíticos?" En: *Culturas Populares*. Nº 5. Universidad de Alcalá de Henares. Pp. 1-14.

Peiro, Luis (1999): "La Ley de Extranjería. Las razones del Gobierno". En revista: *Cambio 16*. 1999. DIC 20. Pp. 34-39.

Pérez Grande, Dolores (2008): "Mujeres inmigrantes: realidades, estereotipos y perspectivas educativas". En: *Revista Española de Educación Comparada*. Nº 14. Pp. 137-175.

Pérez Sola, Nicolás (2008): "La reciente jurisprudencia constitucional en materia de extranjería: comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2000". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 17 MAR. Pp. 33-58.

Pérez Wolfram, Clara (2005): "Las inmigrantes en la prensa: víctimas sin proyecto migratorio". En revista: *MUGAK*. Nº 24. Centro de Estudios y Documentación sobre Inmigración, Racismo y Xenofobia (MUGAK) de SOS Racismo. Disponible en: http://revista.mugak.eu/articulos/

Pérez-Díaz, V., Álvarez-Miranda, B. y Chuliá, E. (2004): *La inmigración musulmana en Europa. Turcos en Alemania, argelinos en Francia y marroquíes en España*. Fundación La Caixa. Barcelona.

Pérez Luño, A. E. (1995): *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Ed. Tecnos. Madrid.

Pérez Luño, A. E. (1988): *Los Derechos Fundamentales*. Tecnos. Madrid.

Pérez Luño, A. E. (1987): *Concepto y Concepción de los Derechos Humanos*. Doxa. Nº. 4. Madrid.

Pérez Sánchez, Guillermo A. y Martín de La Guardia, Ricardo M., (2003): *Historia de la Unión Europea: de los seis a la ampliación al Este*. Arco Libros, S.L. Madrid.

Peters, J. and Wolper, A. (Eds.) (1995): *Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives*. Routledge. New York.

Petersen, William (1968): *La Población*. Ed. Tecnos. Madrid.

Piore, M. J. (1979): *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge University Press. Cambridge.

Portes, Alejandro y Böröcz, J. (1998): *Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación*. En Malgesini, Graciela (Comp.): *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Ed. Icaria: Hogar del Empleado. Barcelona. Pp. 43-110.

Portes, Alejandro (1997): "Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities". En: *International Migration Review*. Vol. 31, Nº 4. Pp. 799–825.

Portes, Alejandro y Böröcz, J. (1989): "Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation". En: *International Migration Review*. Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's. Pp. 606-630.

Portes, Alejandro y J. Walton (1981): *Labor, Class, and the International System*. Academic Press. New York.

Prats, Enric (Coord.) (2007): *Multiculturalismo y educación para la equidad*. Ed. Octaedro. Madrid.

Pulido Moyano, Rafael A. (2005): *Sobre el significado y los usos de los conceptos de interculturalidad y multiculturalidad*. En: Fernández García, Tomás y García Molina, José (Coord.): *Multiculturalidad y educación: teorías, ámbitos y prácticas*. Alianza Editorial. Madrid. Pp. 19-35.

Ramonet, I. (1998): *La tiranía de la comunicación*. Ed. Debate. Madrid.

Ranis, G. y J. C. H. Fei (1961): "A theory of Economic Development". En: *American Economic Review*. Nº 51. Pp. 533–65.

Ravenstein, Ernest George (1885-1889): "The Laws of Migration". En: *Journal of the Royal Statistical Society*. Nº 48. Pp. 167–227 y Nº 52. Pp. 241–301.

Reese, S. D. Gandy, O. H. y Grant, A. E. (Eds.) (2001): *Framing public life. Perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Retis, J. (2006): *Hijos de la Madre Patria. Latinoamericanos en la prensa española, entre la compasión y el miedo.* En: Bastida, M. Lario (Coord): *Medios de comunicación e inmigración*. Caja de Ahorros del Mediterráneo-Obra Social. Murcia. Pp. 145-169.

Retis, Jessica (2004): "La imagen del otro: inmigrantes latinoamericanos en la prensa nacional española". En: *Sphera Publica. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*. Nº 4. Murcia. Pp. 119-139.

Ribas Mateos, N. (2004): *Una invitación a la sociología de las migraciones*. Ed. Bellaterra. Barcelona.

Rieff, David (1996): *Matadero: Bosnia y el fracaso de Occidente*. Aguilar, El País. Madrid.

Rius Sant, Xavier (2007): *El libro de la inmigración en España*. Ed. Almuzara. Córdoba.

Rivera Álvarez, J. M. (2000): "Cambios normativos en la realidad de la extranjería en nuestro país: la nueva Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero". En: *Cuadernos de Trabajo Social*. Nº 13. Universidad Complutense de Madrid. Pp: 109-130.

Roberts, Adam y Kingsbury, Benedict (Eds.) (1993): *United Nations, Divides World*. Clarendon Press. Oxford.

Rodrigo Alsina, M. y Gaya, Morla, C. (2001): "Medios de comunicación e interculturalidad". En: *Cuadernos de Información*. Nº 14. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Pp. 105-114.

Rodríguez de las Heras Pérez, Antonio (1996): *Innovación tecnológica, evolución de la prensa, incidencia social (algunos indicadores para el análisis de la primera página)*. En: Garitaonandia Garnacho, Carmelo y Tuñón de Lara, Manuel (Coord.): *La prensa de los siglos XIX y XX metodología, ideología e información. Aspectos económicos y tecnológicos*. Universidad del País Vasco. Bilbao. Pp. 383-401.

Rodríguez de las Heras Pérez, Antonio (1982): *La alteración de la información en la prensa. Un artificio metodológico*. En: AAVV: *Metodología de la Historia de la Prensa Española*. Siglo XXI. Madrid. Pp. 311-317.

Rodríguez, G. (2008): "Migraciones e Inmigraciones en las religiones: la diversidad religiosa en el Medioevo". En: *Historia*. Vol.27. Nº 2. São Paulo.

Rodríguez-Toubes Muñiz, J. (1995): *La razón de los derechos*. Tecnos. Madrid.

Rojo, Luis Ángel (1991): *Reforma económica y crisis en la URSS*. Espasa Calpe. Madrid.

Roquero, Esperanza (2008): "Las remesas de los inmigrantes en España: factores y estrategias". En: *Política y Sociedad*. Vol. 45. Nº2. Pp. 131-149.

Sagarra, E. (2008): *Los derechos políticos de los extranjeros en España: Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*. En Balado, M. (Dir.): *Inmigración, Estado y Derecho*. Bosch. Barcelona. Pp. 321-344.

Salado Osuna, Ana (2004): *Textos básicos de Naciones Unidas relativos a derechos humanos y estudio preliminar.* Universidad de Sevilla. Sevilla.

Salado Osuna, Ana (2002): *La Convención de los Derechos del Niño de 1989: El concepto de niño*. En AA. VV.: *Los Derechos del Niño. Estudios con motivo del X aniversario de la Convención de los Derechos del Niño*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Asociación para las naciones Unidas en España. Madrid. Pp. 41-60.

Salado Osuna, Ana (2000): *La Convención sobre los Derechos del Niño. Las obligaciones asumidas por los Estados Partes*. En Calvo Gracia, M. y Fernández Sola, N. (Coords.): *Los derechos de la infancia y de la adolescencia*. Ed. Mira. Zaragoza. Pp. 19-60.

Sales Ciges, Auxiliadora (2006): "La formación inicial del profesorado ante la diversidad: una propuesta metodológica para el nuevo espacio europeo de educación superior". En: *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*. Nº 57. Pp. 200-218.

Sales Ciges, Auxiliadora, Sanchiz Ruiz, María Luisa y Moliner García, María Odet (2001): "Actitudes hacia la atención a la diversidad en la formación inicial del profesorado". En: *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*. Vol. 4. Nº 2.

Sales Ciges, Auxiliadora y García, R. (1995): *Cuestionario sobre Educación Intercultural y actitudes hacia la diversidad cultural para profesores de Educación Primaria y Secundaria*. Nau Llibres. Valencia.

Salt, J. y Stein, J. (1997): "Migration as a business: the case of trafficking". En revista: *International Migration*. Vol. 35. OIM. Ginebra.

Santolaya Machetti, P. y Díaz Crego, M. (2008): *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

Sassen, S. (1988): *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flows*. Cambridge University Press. Cambridge.

Saunders, F. (2001): *La CIA y la guerra fría cultural*. Debate. Madrid.

Schlesinger, Philip (1978): *Putting Reality Together*. Biddles Ltc. Londres.

Schloenhardt, A. (1999): *Organised Crime and The Business of Migrant Trafficking: An Economic Analysis*. Australian Institute of Criminology. Canberra.

Sealey, R. (1990): *Women and law in Classical Greece*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill.

Seaton, J. (2000): "Las nuevas guerras "étnicas" y los medios de comunicación". En: Voces y culturas. Nº 15. Pp. 29-59.

Semetko, H. y Valkenburg, P. (2000): "Framing European Politics: a content analysis of press and television news". En: *Journal of Communication*. Nº 50(2). Pp. 93-109.

Sendín Gutiérrez, José C. e Izquierdo Iranzo, Patricia (2008): *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación: tratamiento mediático de la inmigración*. Ed. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Shoemaker, Pamela y Reese, Stephen (1991): *Mediating the Message. Theories of Influences on Mass Media Content*. Longman. New York.

Singer A. y Massey D. (1998): "The Social Process of Undocumented Border Crossing Among Mexican Migrants". En: *International Migration Review*. Vol. XXXII, Nº 3. New York. Pp. 561-592.

Sjaastad, Larry A. (1962): "The Costs and Returns of Human Migration". En: *Journal of Political Economy*, 705. Pp. 80–93.

Snyder, A. (1995): *Warriors of disinformation: American propaganda, Soviet lies, and the winning of the Cold War: an insider's account*. Arcade, cop. New York.

Solanes Corella, A. (2008): "La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate". En: *Derechos y Libertades*. Nº 18. Pp. 67-96.

Solé Puig, Carlota y Parella Rubio, Sònia (2006): "Una revisión de la posición de las mujeres inmigrantes no comunitarias en el mercado de trabajo español". En: *Revista de Ciencias Sociales*. Nº 190-191. Pp. 193-218.

Solé Puig, Carlota (1994): *Mujer Inmigrante*. Instituto de la Mujer. Madrid.

Soroeta Liceras, J. (2003): *Los derechos del niño*. En: Fdez. de Casadevantes, C. (Coord.): *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Dilex. Madrid. Pp. 331-358.

Stark, O. (1991): *The Migration of Labor*. Basil Blackwell. Cambridge.

Stark, O. y J. E. Taylor (1989): "Relative Deprivation and International Migration". En: *Demography*. Nº 26. Pp. 1–14.

Steiner y Alston (1996): *International Human Rights in Context.* Clarendon Press. Oxford.

Stubbs, Michael (1987): *Análisis del discurso: análisis sociolingüístico del lenguaje natural*. Alianza, D.L. Madrid.

Taibo, Carlos (1994): *La disolución de la URSS: una introducción a la crisis terminal del sistema soviético*. Ronsel. Barcelona.

Tamayo, Juan José (2009): *Islam. Cultura, religión y política*. Ed. Trotta. Madrid.

Tankard, James (2001): *The empirical approach to the study of media framing*. Pp. 95-106. En Reese, S. D. Gandy, O. H. y Grant, A. E. (Eds.): *Framing public life. Perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Tankard, James, Hendrickson, Laura, Silberman, Jackie; Bliss, Kris y Ghanem, Salma (1991): *Media Frames: Approaches to conceptualization and Measurement*. Ponencia presentada en Communication Theory and Methodology Division. AEMC Convention. Boston.

Terrén, Eduardo (2001): "La conciencia de la diferencia étnica: identidad y distancia cultural en el discurso del profesorado". En revista: *Papers: Revista de Sociología*. Nº 63-64. Pp. 83-101.

Terrón, Anna (2001): "El debate sobre la inmigración en la Unión Europea". En revista: *Afers Internacionals*. Núm. 53. Fundación CIDOB. Barcelona. Pp. 13-30.

Thomas, W. I. y F. Znaniecki (1918–1920): *The Polish Peasant in Europe and America*. William Badger. Boston.

Todaro, M. P. (1969): "A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries". En: *American Economic Review*. Volume 59. Issue 1. Pp. 138-148.

Touriñán López, J. M. (2008): *Educación en valores. Educación Intercultural y Formación para la Convivencia Pacífica*. Netbiblo. La Coruña.

Tuchman, Gaye (1978): *Making News*. The Free Press. Nueva York.

Tusell, Javier (2000): *El Gobierno de Aznar. Balance de una gestión*. Crítica. Barcelona.

Urciaga, J. (2006): "Remesas, migración y desarrollo regional. Una panorámica". En: Análisis Económico. Nº XXI. México. Pp. 2-21.

Vacas Fernández, Félix (2009): "El principio de reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho al sufragio de extranjeros en las elecciones municipales en España y sus implicaciones desde el Derecho Internacional". En: *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. Nº 20 marzo. Pp. 77-96.

Vacas Fernández, Félix (2002): *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas: fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*. Dykinson. Madrid.

Van Dijk, Teun A. (2006): *Discurso de las élites y racismo institucional*. En: Bastida, L. (Coord.): Medios *de comunicación e inmigración*. Caja de Ahorros del Mediterráneo-Obra Social. Murcia. Pp. 15-34.

Van Dijk, Teun A. (1997): *Racismo y análisis crítico de los medios*. Paidós. Barcelona.

Van Impe, K. (2000): "People for Sale: The Need for a Multidisciplinary Approach towards Human Trafficking". En revista: *International Migration*. Vol. 23. OIM. Ginebra. Pp. 113-191.

Varela Fernández, Julia (Coord.) (2007): *Las reformas educativas a debate (1982-2006): conversaciones*. Ed. Morata. Madrid.

Varela Fernández, Julia (2001): *La escuela y sus funciones de la reproducción social a la producción de identidades*. En: Gimeno Sacristán, José (Coord.): *Los retos de la enseñanza pública*. Akal. Madrid. Pp. 81-104.

Varela Fernández, Julia (2001): "La sociología de la educación en España. Conversaciones con sociólogos". En: *Revista de Educación*. Nº 324. Pp. 91-109.

Varela Fernández, Julia (1997): *Nacimiento de la mujer burguesa: el cambiante desequilibrio de poder entre los sexos*. La Piqueta, D.L. Madrid.

Varela Fernández, Julia (1986): *Teoría y práctica en las instituciones escolares*. En: Fernández Enguita, Mariano (Coord.): *Marxismo y sociología de la educación*. Akal. Madrid. Pp. 143-154.

Veiga, Francesc (2002): *La trampa balcánica. Una crisis europea de fines del siglo XX*. Grijalbo. Barcelona.

Veiga, Francesc y Duarte, A. (1997): *La paz simulada: una historia de la Guerra Fría, 1941-1991*. Alianza. Madrid.

Vela Díaz, R. (2010): "La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la "Ley de extranjería": puntos críticos desde el prisma laboral". En: *Estudios financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*. Nº. 326. Pp. 5-26.

Verdugo, M. A. y Soler-Sala, V. (Eds.) (1996): *La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo XXI*. Ed. Universidad de Salamanca. Salamanca.

Vicén, Mª Jesús y Larumbe, Mª Ángeles (Coord.) (2002): *Interculturalismo y mujer*. Prensas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza.

Vidal Fueyo, C. (2001): "La nueva ley de extranjería a la luz del texto constitucional". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº 62 MAY-AGO. Madrid. Pp. 179-218.

Villán Durán, Carlos (2006): *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Ed. Trotta. Madrid.

Voyame, J. (1991): *La Convention des Nations Unies contre le torture et autres peines ou traitemens cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984*. En: Cassese, Antonio (Ed.): *The International fight against torture*. Nomos. Baden-Baden. Pp. 43-55.

Vilanova Trias, Pere, Saura Estapà, Jaume (1997): *El proceso en Bosnia-Herzegovina después de los acuerdos de Dayton: informe y selección de documentos*. Asociación para las Naciones Unidas en España. Madrid

Walters, Francis Paul (1952): *History of the League of Nations*. Oxford University Press. Oxford.

Weaver, David (Ed.): *The Global Journalist*. Hampton Press. New Jersey.

Weis, P. (1960): *Le concept de réfugié en droit international*. Journal de Droit International. Núm. 4. P. 971 y SS.

Weiss, Thomas G. y Daws, Sam (2007): *The Oxford handbook on the United Nations*. Oxford University Press. Oxford.

Wilmer Villa, A. y Grueso Bonilla, A. (Comp.) (2008): *Diversidad, interculturalidad y construcción de ciudad*. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá.

Winslow, A. (Ed.) (1995): *Women Politics and the United Nations*. Greenwood Press. Westport.

Yves, Léonard (1993): *L'ONU à l'épreuve*. Hatier. París.

Zamora Fortuny, Begoña María (2005): "Inmigrantes y educación: Todos diferentes, todos desiguales". En: *Témpora: Revista de Historia y Sociología de la Educación*. Nº Extra 1. Pp. 241-272.

Zapata-Barrero, Ricard (2008): *La política del discurso sobre la inmigración en España*. En: Zapata-Barrero, Ricard, González, Elisabet y Sánchez Montijano, Elena: *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. Pp. 116-157.

Zapata-Barrero, Ricard, González Elisabet y Sánchez Montijano, Elena (2008): *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid.

Zapata-Barrero, Ricard y Pinyol, G. (Eds.) (2008): *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Fundación CIDOB. Barcelona.

Zapata Barrero, Ricard y Van Dijk, Teun A. (Eds.) (2007): *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones.* Fundación CIDOB. Barcelona.

Zarzuela, Ana (1999): "El PP da un frenazo a la Ley de Extranjería". En revista: *Cambio 16*. DIC 6. Madrid. Pp. 32-33.

Zéraoui, Z. y Marín Guzmán, R. (2006): Árabes y Musulmanes en Europa: historia y procesos migratorios. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica.

Zlotnik, H. (1992): *Empirical Identification of International Migration Systems*. En M. Kritz, L. L. Lim y H. Zlotnik, (Eds.): *International Migration Systems: A Global Approach*. Clarendon Press. Oxford. Pp. 19–40.

OTRAS FUENTES

FUENTES NORMATIVAS Y POLÍTICAS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

Amnistía Internacional (2009): *Análisis y recomendaciones al Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Legislación de Extranjería*. Amnistía Internacional – Sección Española. Septiembre de 2009. Madrid.

Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (1990): *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*. Adoptada por la Vigésimosexta Sesión Ordinaria de la Asamblea CAB/LEG/24.9/49. Addis Abeba (Etiopía).

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948): *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1951): *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1959): *Declaración sobre los Derechos del Niño*. Resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1959): *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1965): *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1966): *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1966): *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1967): *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. Resolución 2.236 (XXII), de 7 de noviembre de 1967.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1967): *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. Resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1975): *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Resolución 3452 (XXX), de 9 de diciembre de 1975.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1979): *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1981): *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*. Resolución 36/55, de 25 de noviembre de 1981.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1984): *Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1989): *Convención sobre los Derechos del Niño*. Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1990): *Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*. Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1997): *Resolución de la Asamblea General, 52/189, de 18 de diciembre de 1997, sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*. 18 de diciembre de 1997.

Banco de España (2010): *Memoria anual sobre la vigilancia de sistemas de pago 2009*. Banco de España. Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2007): *Calidad de los Servicios Públicos (II)*. Estudio Nº 2.706. Mayo y junio de 2007. Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2007): *Discriminaciones y su Percepción*. Estudio Nº 2.745. Diciembre de 2007. Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Actitudes hacia la Inmigración (II)*. Estudio Nº 2.773. Septiembre y octubre de 2008. Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Calidad de los Servicios Públicos (III)*. Estudio Nº 2.762. Mayo de 2008. Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio Nº 2.817. Octubre de 2009. Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Calidad de los Servicios Públicos (IV)*. Estudio Nº 2.813. Septiembre y octubre de 2009. Madrid.

Colectivo IOÉ y Fernández, Mercedes (2010): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: el mercado de trabajo y las redes sociales de los inmigrantes*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Centro de Publicaciones. Madrid.

Comisión Europea (2003): *Sobre Inmigración, Integración y Empleo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2003) 336 final. Bruselas, 3 de junio de 2003.

Comisión Europea (2004): *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2004) 101 final. Bruselas, 10 de febrero de 2004.

Comisión Europea (2004): *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2004) 401 final. Bruselas, 2 de junio de 2004.

Comisión Europea (2004): *Libro Verde. El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica*. COM (2004) 811 final. Bruselas, 11 de enero de 2005.

Comisión Europea (2005): *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 390 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

Comisión Europea (2005): *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 390 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

Comisión Europea (2005): *Estrategia marco contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 224 final. Bruselas, 1 de junio de 2005.

Comisión Europea (2005): *Plan de política en materia de migración legal*. COM (2005) 669 final. Bruselas, 21 de diciembre de 2005.

Comisión Europea (2005): *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2005) 389 final. Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

Comisión Europea (2005): *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2005) 184 final. Bruselas, 10 de mayo de 2005.

Comisión Europea (2005): *Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013*. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013. COM (2005) 123 final. Bruselas, 6 de abril de 2005.

Comisión Europea (2006): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Instrucción Consular Común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera en relación con la introducción de datos biométricos y se incluyen disposiciones sobre la organización de la recepción y la tramitación de las solicitudes de visado*. COM (2006) 269 final. Bruselas, 31 de mayo de 2006.

Comisión Europea (2006): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código comunitario sobre Visados*. COM (2006) 403 final. Bruselas, 19 de julio de 2006.

Comisión Europea (2007): *Libro Verde sobre el futuro Sistema Europeo Común de Asilo*. COM (2007) 301 final. Bruselas, 6 de junio de 2007.

Comisión Europea (2008): *Plan de política de Asilo. Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE*. COM (2008) 360 final. Bruselas, 17 de junio de 2008.

Comisión Europea (2008): *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2008) 359 final. Bruselas, 17 de junio de 2008.

Comisión Europea (2008): *Una política común de inmigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*. Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2008) 359 final. Bruselas, 17 de junio de 2008.

Comisión Europea (2009): *Justicia, Libertad y Seguridad en Europa desde 2005: una evaluación del Programa de la Haya y del Plan de Acción*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2009) 263 final. Bruselas, 10 de junio de 2009.

Comité Económico y Social Europeo (2002): *Dictamen sobre la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada*. DOUE C 125, 27 de mayo de 2002.

Consejo de la Unión Europea (1992): *Tratado de la Unión Europea*. DOUE C 191, de 29 de julio de 1992.

Consejo de la Unión Europea (1996): *Convenio Europeo sobre el ejercicio de los Derechos del Niño*. Series de Tratados Europeos Nº 160, de 15 de enero de 1996.

Consejo de la Unión Europea (1997): *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*. DOUE C 340, de 10 de noviembre de 1997.

Consejo de la Unión Europea (1998): *Reglamento (CE) nº 2836/98 del Consejo de 22 de diciembre de 1998 sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo*. DOUE L 354, de 30 de diciembre de 1998.

Consejo de la Unión Europea (2000): *Decisión* 2000/750/CE *del Consejo de 27 de noviembre de 2000 por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 303/23, de 2 de diciembre de 2000.

Consejo de la Unión Europea (2000): *Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° L 180, de 19 de julio de 2000.

Consejo de la Unión Europea (2000): *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas Nº L 303/16, de 2 de diciembre de 2000.

Consejo de la Unión Europea (2003): *Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*. DOUE L 16 de 23 de enero de 2004.

Consejo de la Unión Europea (2003): *Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea*. DOUE de 6 de diciembre de 2003.

Consejo de la Unión Europea (2003): *Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar*. DOUE L 251 de 3 de octubre de 2003.

Consejo de la Unión Europea (2004): *Decisión 2004/573/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004 relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión*. DOUE L 261, 6 de agosto de 2004. P. 28.

Consejo de la Unión Europea (2004): *Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*. DOUE L 16/44, de 23 de enero de 2004.

Consejo de la Unión Europea (2004): *Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004 por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro*. DOUE L 373/37, de 21 de diciembre de 2004.

Consejo de la Unión Europea (2004): *Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado*. DOUE de 23 de diciembre de 2004.

Consejo de la Unión Europea (2004): *Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes*. DOUE de 6 de agosto de 2004.

Consejo de la Unión Europea (2004): *Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas*. DOUE de 6 de agosto de 2004.

Consejo de la Unión Europea (2004): *Justicia y Asuntos de Interior*. Comunicado de Prensa Sesión Nº 2618 del Consejo de la Unión Europea. Documento del Consejo N°14615/04. Bruselas, 19 de noviembre de 2004.

Consejo de la Unión Europea (2005): *Conclusiones de Presidencia sobre el Acercamiento Global a Migración: Acciones prioritarias enfocando África y Mediterráneo*. Bruselas. Consejo Europeo del 15 y 16 de diciembre de 2005.

Consejo de la Unión Europea (2005): *Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, del Consejo, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica*. DOUE de 3 de noviembre de 2005.

Consejo de la Unión Europea (2006): *Reglamento (CE) Nº 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) Nº 1260/1999*. DOUE L 210/25, de 31 de julio de 2006.

Consejo de la Unión Europea (2007): *Propuesta de Directiva del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro*. COM (2007) 638 final. Bruselas, 23 de octubre de 2007.

Consejo de la Unión Europea (2007): *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*. DOUE C 306/1, de 17 de diciembre de 2007.

Consejo de la Unión Europea (2008): *Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal*. DOUE de 24 de diciembre de 2008.

Consejo de la Unión Europea (2008): *Pacto europeo sobre inmigración y asilo*. Nº. Doc.: 13189/08 ASIM 68. Bruselas, 24 de septiembre de 2008.

Consejo de la Unión Europea (2009): *Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado*. DOUE L 155, de 18 de junio de 2009. P. 17.

Consejo de la Unión Europea (2009): *Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular*. DOUE de 30 de junio de 2009.

Consejo de las Comunidades Europeas (1976): *Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo*. DOCE Nº L 39, de 14 de febrero de 1976.

Consejo Europeo (1999): *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere*. 15 y 16 de octubre de 1999. Tampere.

Consejo Europeo (2010): *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010.

Consejo Europeo extraordinario de Tampere (1999): *Conclusiones de la presidencia*. Documento 200/1/99.

Cortes Generales (1999): *Comparecencia del Presidente del Gobierno para informar sobre la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Tampere (Finlandia)*.Comparecencia del Gobierno ante el Pleno de la Cámara. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 265. Sesión plenaria Nº 255, celebrada el miércoles 20 de octubre de 1999. Madrid.

Cortes Generales (1999): *Proposición de Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*. Enmiendas del Senado. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 283. Sesión plenaria Nº 273, celebrada el miércoles 22 de diciembre de 1999. Madrid.

Cortes Generales (2000): *Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 32. Sesión plenaria Nº 30, celebrada el jueves 5 de octubre de 2000. Madrid.

Cortes Generales (2003): *Proyecto de Ley Orgánica de Medidas Concretas en materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 245. Sesión plenaria Nº 236, celebrada el jueves 10 de abril de 2003. Madrid.

Cortes Generales (2003): *Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Debates de totalidad de iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 267. Sesión plenaria Nº 258, celebrada el martes 8 de julio de 2003. Madrid.

Cortes Generales (2009): *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*. Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 118. Sesión plenaria Nº 110, celebrada el jueves 29 de octubre de 2009. Madrid.

Federación de Asociaciones y Centros para la Integración y Ayuda de Marginados (FACIAM) (2010): *10 propuestas para una estrategia de erradicación del sinhogarismo*. Madrid.

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2007): *Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. FISI/2007/D1.

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2009*): Informe sobre la situación de la Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados en 2009*. Monografías del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid.

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2009): *La Integración del Alumnado Inmigrante en la Escuela*. Monografías del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid.

Gobierno de España (1994): *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI)*. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros. Madrid. 2 de diciembre de 1994.

Gobierno de España (2008): *Plan de Derechos Humanos*. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros. Madrid. 12 de diciembre de 2008.

Grupo de Trabajo de Codesarrollo (2007): *Documento de Consenso. Aportaciones al debate sobre Migración y Desarrollo*. Consejo de Cooperación al Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores. 17 de diciembre de 2007. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (2005): *Encuesta sobre las Personas sin Hogar. Año 2005 (personas)*. Diciembre de 2005. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta sobre las Personas sin Hogar. Año 2008 (centros)*. Julio de 2009. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (2010): *Indicadores sociales 2010. Entorno físico. Tablas nacionales*. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (2010): *Indicadores sociales 2010. Salud. Tablas nacionales*. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (2010): *Mujeres y Hombres en España 2010*. INE, Nº 387. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (2011): *Encuesta Anual de Estructura Salarial: Año 2009*. Junio de 2011. Madrid.

Jefatura del Estado (1985): *Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*. BOE Nº 158, de 3 de julio de 1985.

Jefatura del Estado (2000): *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE Nº 10, de 12 de enero de 2000.

Jefatura del Estado (2000): *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE Nº 307, de 23 de diciembre de 2000.

Jefatura del Estado (2003): *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social*. BOE Nº 313, de miércoles, 31 de diciembre de 2003.

Jefatura del Estado (2003): *Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal*. BOE Nº 279, de 21 de noviembre de 2003.

Jefatura del Estado (2005): *Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda*. En BOE Nº 166, de 13 de julio 2005.

Jefatura del Estado (2006): *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*. BOE Nº 106, de jueves 4 de mayo de 2006.

Jefatura del Estado (2007): *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. BOE Nº 71, de 23 de marzo 2007.

Jefatura del Estado (2009): *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE Nº 299, de 12 de diciembre de 2009.

Jefatura del Estado (2009): *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE Nº 299, de 12 de diciembre de 2009.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005): *Plan Director de la Cooperación Española*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.

Ministerio de Educación y Ciencia (2009): *Datos y cifras. Curso escolar 2009/2010*. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Documentación y Publicaciones. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid.

Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General de Educación (2007): *PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (Informe Español)*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid.

Ministerio de la Presidencia (2011): *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009*. BOE Nº 103 de sábado 30 de abril de 2011, Sec. I. Pág. 43821.

Ministerio de Sanidad y Consumo (2008): *Barómetro Sanitario 2008*. Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud. Instituto de Información Sanitaria. Madrid.

Ministerio de Sanidad y Política Social (2009): *Barómetro Sanitario 2009*. Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud. Instituto de Información Sanitaria. Madrid.

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2010): *Barómetro Sanitario 2010*. Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud. Instituto de Información Sanitaria. Madrid.

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009): *Resolución de 24 de junio de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se formaliza para el ejercicio 2009, la distribución de 59.949.120 euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos*. BOE Nº 157, de 30 de junio de 2009.

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009): *Resolución de 24 de marzo de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se formalizan para el ejercicio 2009 los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 141.000.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos*. BOE Nº 80, de 2 de abril de 2009.

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2010): *Resolución de 18 de mayo de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de mayo de 2010, por el que se formalizan para el ejercicio 2010, los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 70.000.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos*. BOE Nº 127, de 25 de mayo de 2010.

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011): *Resolución de 23 de marzo de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 2011, por el que se formalizan para el ejercicio 2011 los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 66.600.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos*. BOE Nº 78, de 1 de abril de 2011.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Ministerio del Interior (2001): *Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (GRECO)*. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros. Madrid. 30 de marzo de 2001.

Naciones Unidas (1995): *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994*. Naciones Unidas. Nueva York.

Organización Internacional del Trabajo (1948): *Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria*. Convenio Nº 89 de la Organización Internacional del Trabajo.

Parlamento Europeo (2004): *Futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia*. Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo y al Consejo Europeo sobre el futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia y sobre las condiciones para reforzar la legitimidad y la eficacia del mismo. 12 de octubre de 2004. P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2002): *Directiva 2002/73/CE Del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002 que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo*. DOUE L 269/15, de 5 de octubre de 2002.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2008): *Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*. DOUE L 348/98, de 24 de diciembre de 2008.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2008): *Reglamento (CE) Nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS)*. DOUE L 218/60, de 13 de agosto de 2008.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2009): *Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular*. DOUE L 168, de 30 de junio de 2009. P. 24.

Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea (2000): *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*. DOUE C 364/01, de 18 de diciembre de 2000.

Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea (2007): *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*. DOUE C 303, de 14 de diciembre de 2007. Estrasburgo.

Presidencia del Parlamento Europeo (1999): *Consejo Europeo de Tampere. 15 y 16 de Octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*. Parlamento Europeo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009): *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York.

Secretaría General de Políticas de Igualdad (2007): *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Unión General de Trabajadores (UGT-España) (2004): *Balance de los resultados de Tampere. Propuestas para el segundo programa*. Departamento de Migraciones Confederal. Madrid.

ARTÍCULOS DE PRENSA

Abellán, Lucía (Madrid). *El Banco de España cree que la "flexibilidad" laboral de la inmigración ayudará al empleo*. 22 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/economia/Banco/Espana/cree/flexibilidad/laboral/inmigracion/ayudara/empleo/elpepieco/20080622elpepieco_4/Tes

Agencia EFE (Alicante). *El IES Virgen del Remedio, premiado por su labor en la educación intercultural*. 6 de diciembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/06/alicante/1260119197.html

Agencia EFE (Barcelona). *Corbacho tilda de 'valiente' la segregación de inmigrantes fuera de la red escolar*. 12 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/12/espana/1215873538.html

Agencia EFE (Barcelona). *El PP catalán se suma a Vic y defiende el padrón para detectar a los 'sin papeles'*. 12 de abril de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/12/barcelona/1271074703.html

Agencia EFE (Barcelona). *La entrada de inmigrantes a Cataluña comienza a frenarse por la crisis económica*. 25 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/25/barcelona/1216988633.html

Agencia EFE (Barcelona). *La Generalitat gasta un millón en fomentar las lenguas indígenas*. 13 de marzo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/13/barcelona/1236948729.html

Agencia EFE (Barcelona). *SOS Racismo tilda de 'discriminatorias' las aulas para inmigrantes que propone el Govern*. 15 de enero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/15/barcelona/1200414162.html

Agencia EFE (Barcelona). *Vic y Reus abrirán los primeros espacios extraescolares para menores inmigrantes*. 11 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Vic/Reus/abriran/primeros/espacios/extraescolares/menores/inmigrantes/elpepusoc/20080711elpepusoc_8/Tes

Agencia EFE (Bogotá): *Latinoamérica rechaza la directiva de la UE sobre inmigración: 'Es una vergüenza'*. 19 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/19/internacional/1213835013.html

Agencia EFE (Canarias). *Primer agosto en 10 años sin un cayuco en la costa canaria*. 31 de agosto de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Primer/agosto/anos/cayuco/costa/canaria/elpepiesp/20090831elpepinac_13/Tes/

Agencia EFE (Ceuta). *Las mafias enseñan a los inmigrantes a nadar para que logren el sueño europeo*. 28 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/28/espana/1214648776.html

Agencia EFE (Granada). *Demanda de otra ley*. 5 de abril de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Demanda/ley/elpepiespand/20080405elpand_9/Tes

Agencia EFE (Granada). *Demanda de otra ley*. 5 de abril de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Demanda/ley/elpepiespand/20080405elpand_9/Tes

Agencia EFE (Huelva). *50 inmigrantes se encierran en la que es la quinta reclusión en Huelva*. 31 de mayo de 2001. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2001/05/31/sociedad/991306878.html

Agencia EFE (Madrid). *Amnistía Internacional defiende el derecho a llevar velo sin tener que sufrir discriminación*. 22 de abril de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/22/solidaridad/1271947863.html

Agencia EFE (Madrid). *Avalancha de inmigrantes llegados a Alicante, Andalucía y Murcia en 24 horas*. 12 de agosto de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/08/12/espana/1281618938.html

Agencia EFE (Madrid). *El 40% de los detenidos en centros de internamiento denuncia malos tratos*. 9 de diciembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/09/espana/1260362369.html

Agencia EFE (Madrid). *El 40% de los extranjeros en los centros de internamiento españoles denuncia un trato «negativo o muy negativo»*. 9 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/extranjeros/centros/internamiento/espanoles/denuncia/trato/negativo/negativo/elpepuesp/20091209elpepunac_28/Tes

Agencia EFE (Madrid). *El Gobierno afirma que 'es falso que se hagan redadas ilegales' a inmigrantes*. 23 de marzo de 2011. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/23/espana/1300907007.html

Agencia EFE (Madrid). *El Gobierno explicará a Latinoamérica los 'ajustes' en política de inmigración*. 20 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/20/espana/1213969726.html

Agencia EFE (Madrid). *El Gobierno impedirá a los inmigrantes traer a sus padres sin tener residencia permanente*. 1 de octubre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/01/espana/1222896236.html

Agencia EFE (Madrid). *El Gobierno no ratificará la Convención de los Derechos de los Inmigrantes*. 19 de febrero de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/19/solidaridad/1235065756.html

Agencia EFE (Madrid). *El Gobierno sólo permitirá trabajar a 901 inmigrantes extracomunitarios en 2009*. 19 de diciembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/12/19/espana/1229703786.html

Agencia EFE (Madrid). *El número de alumnos extranjeros es 10 veces superior al de hace una década*. 27 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/27/espana/1217156278.html

Agencia EFE (Madrid). *Interior ordenó cupos de 'sin papeles' en toda España, según los sindicatos*. 9 de marzo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/09/espana/1236623073.html

Agencia EFE (Madrid). La caminata de 500 kilómetros culmina con una marcha contra la Ley de Extranjería. 25 de octubre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/25/espana/1256473374.html

Agencia EFE (Madrid). *La llegada de inmigrantes en patera desciende el 9%*. 8 de agosto de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/llegada/inmigrantes/patera/desciende/elpepuesp/20080808elpepunac_11/Tes

Agencia EFE (Madrid). *Los extranjeros con trabajo aumentan un 7,8% a pesar del desgaste de la construcción*. 20 de mayo de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/economia/extranjeros/trabajo/aumentan/78/pesar/desgaste/construccion/elpepueco/20080520elpepueco_2/Tes

Agencia EFE (Madrid). *Los inmigrantes piden «puentes y no muros»*. 17 de mayo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/17/madrid/1242570833.html

Agencia EFE (Madrid). *Niños de un colegio público madrileño crean una ópera contra el racismo*. 20 de octubre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/20/solidaridad/1224513949.html

Agencia EFE (Madrid). *Primera avalancha masiva en la frontera con Marruecos desde 2006.* 22 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/22/espana/1214117742.html

Agencia EFE (Madrid). *Un sindicato denuncia ante la Fiscalía los «graves maltratos» a internos del CIE de Aluche*. 16 de abril de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/16/solidaridad/1208363799.html

Agencia EFE (Madrid). *Valeriano Gómez dice que 'es totalmente falso que se hagan redadas ilegales'*. 23 de marzo de 2011. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/23/solidaridad/1300874270.html

Agencia EFE (Madrid). *Vivienda, inseguridad e inmigración, los principales problemas de los madrileños*. 11 de octubre de 2007. Elpais.es:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Vivienda/inseguridad/inmigracion/principales/problemas/madrilenos/elpepuesp/20071011elpepunac_12/Tes

Agencia EFE (Madrid): *Los disturbios en Francia, día a día*. 14 de noviembre de 2005. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2005/11/04/sociedad/1131110014.html

Agencia EFE (Roquetas de Mar). *Desciende un 22% la llegada de inmigrantes en patera*. 12 de diciembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Desciende/22/llegada/inmigrantes/patera/elpepiesp/20081212elpepinac_17/Tes/

Agencia EFE (Roquetas de Mar). *Rumí asegura que la llegada de inmigrantes en patera ha bajado el 22%*. 11 de diciembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Rumi/asegura/llegada/inmigrantes/patera/ha/bajado/22/elpepuesp/20081211elpepunac_12/Tes

Agencia EFE (Santa Cruz de Tenerife y Almería). *Una nueva oleada de inmigrantes llega a las costas de Tenerife y Almería*. 16 de septiembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/16/espana/1221567378.html

Agencia EFE (Valencia). *Desciende el número de ilegales que llegan a las fronteras españolas*. 9 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/09/espana/1215615875.html

Agencia EFE (Valencia). *Elaboran un borrador para tratar el Islam en los medios de comunicación*. 10 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/10/comunicacion/1210421000.html

Agencia EFE (Valencia). *La Conferencia Episcopal arremete contra el contrato para inmigrantes de Camps*. 2 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/02/espana/1209748439.html

Agencia EFE (Valencia). *Más de 50 colegios tienen el 'Sello Solidario' por su compromiso*. 3 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/03/solidaridad/1257259713.html

Agencia EFE (Vitoria). *Detenidas 21 personas en Vitoria por una trama de inmigración clandestina*. 17 de febrero de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/17/paisvasco/1234877511.html

Agencia EFE y Europa Press (Madrid). *Aprobada la nueva Ley de Extranjería*. 26 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/26/espana/1259241164.html

Agencia ICAL (Valladolid). *Frenazo a la llegada de inmigrantes a la Comunidad en el segundo trimestre del año*. 13 de septiembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/13/castillayleon/1221299856.html

Agencia Servimedia (Madrid). *40 inmigrantes relatan el 'infierno' de su vida en los centros de internamiento*. 17 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/17/madrid/1258465914.html

Agencia Servimedia (Madrid). *El Congreso rechaza las enmiendas a la totalidad de la Ley de Extranjería*. 6 de octubre de 2000. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2000/10/05/sociedad/970725605.html

Agencia Servimedia (Madrid). *SOS Racismo sobre la Ley de Extranjería: «Positivo no hay nada»*. 20 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/20/solidaridad/1258704759.html

Agencias (Las Palmas). *El buen tiempo reactiva la llegada masiva de inmigrantes a las Islas Canarias*. 19 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/18/espana/1213770611.html

Agencias (Madrid). *120.000 niños inmigrantes en las escuelas*. 22 de mayo de 2008. Elpais.es:
http://www.elpais.com/articulo/espana/120000/ninos/inmigrantes/escuelas/elpepuesp/20080522elpepunac_25/Tes

Agencias (Madrid). *Aído critica que los hombres musulmanes vistan "al modo occidental" y las mujeres lleven velo*. 25 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Aido/critica/hombres/musulmanes/vistan/modo/occidental/mujeres/lleven/velo/elpepusoc/20080625elpepusoc_3/Tes

Agencias (Madrid). *Canarias estudia copiar el modelo*. 15 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Canarias/estudia/copiar/modelo/elpepisoc/20080715elpepisoc_2/Tes

Agencias (Madrid): *El Congreso aprueba la reforma que endurece la ley de Extranjería*. 29 de octubre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Congreso/aprueba/reforma/endurece/ley/Extranjeria/elpepuesp/20091029elpepunac_10/Tes

Agencias (Madrid). *Zapatero: «La solución a la inmigración ilegal no está en leyes más duras»*. 29 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/29/espana/1212089040.html

Agencias (París). *España trata de acallar el temor de la UE a que la regularización afecte a otros países*. 12 de mayo de 2005. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Espana/trata/acallar/temor/UE/regularizacion/afecte/otros/paises/elpepuesp/20050512elpepunac_12/Tes

Agencias (Roma). *Lampedusa, desbordada por la llegada masiva de inmigrantes ilegales*. 28 de diciembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Lampedusa/desbordada/llegada/masiva/inmigrantes/ilegales/elpepuint/20081228elpepuint_8/Tes

Agencias y El Mundo (Barcelona). *El Govern quiere crear aulas para inmigrantes llegados a medio curso*. 14 de enero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/14/barcelona/1200338291.html

Agencias y El Mundo (Barcelona). *Los espacios de acogida para inmigrantes de Cataluña abren mientras arrecian las críticas*. 15 de septiembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/15/barcelona/1221493791.html

Agencias y El País (Cannes y Madrid). *Los 27 apoyan el pacto europeo de inmigración consensuado entre Francia, España y Alemania*. 7 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/27/apoyan/pacto/europeo/inmigracion/consensuado/Francia/Espana/Alemania/elpepuint/20080707elpepuint_8/Tes

Agencias y El País (Madrid). *De la Vega matiza a Aído y dice que el Gobierno "respeta tradiciones" como la del velo islámico*. 26 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Vega/matiza/Aido/dice/Gobierno/respeta/tradiciones/velo/islamico/elpepusoc/20080626elpepusoc_4/Tes

Agencias y García, P. (Madrid). *La entrada ilegal de inmigrantes baja un 40% respecto a 2008*. 15 de agosto de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/entrada/ilegal/inmigrantes/baja/respecto/2008/elpepiesp/20090815elpepinac_17/Tes

Aguilera, Manuel (Palma). *Los alumnos inmigrantes repercuten en los índices de fracaso escolar*. 3 de abril de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/03/baleares/1207223100.html

Aguilera, Manuel (Palma). *Multitud de alumnos inmigrantes se quedarán sin programa de apoyo*. 17 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/17/baleares/1216276995.html

Albert, Manuel J. (Huelva). *El «estilo Cartaya» ante la inmigración*. 14 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/andalucia/estilo/Cartaya/inmigracion/elpeputec/20080714elpand_4/Tes

Alfageme, Ana (Madrid / Santo Domingo). *La llegada de 'sin papeles' en patera baja un 7% por la crisis*. 8 de agosto de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/llegada/papeles/patera/baja/crisis/elpepiesp/20080808elpepinac_12/Tes/

Anabitarte Rivas, Héctor (Madrid). *Rajoy y la caja de Pandora*. 13 de febrero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Rajoy/caja/Pandora/elpepiopi/20080213elpepiopi_6/Tes

Aparicio, Sonia (Coord.) (Madrid). *Especial: Inmigrantes. En busca de futuro*. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/especiales/2005/02/sociedad/inmigracion/index.html

Aparicio, Sonia (Madrid). *Guía práctica para la regularización de inmigrantes sin papeles*. 7 de febrero de 2005. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2005/01/27/sociedad/1106833274.html

Arnau, Javier (Castellón). *Torreblanca, seis meses sin el educador para inmigrantes que aprobó la Conselleria*. 2 de diciembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/02/castellon/1259779116.html

Azumendi, Eduardo (Bilbao). *La escuela acoge 4.000 nuevos inmigrantes*. 21 de abril de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/pais/vasco/escuela/acoge/4000/nuevos/inmigrantes/elpepiesppvs/20080421elpvas_2/Tes

Balsells, Ferran (Barcelona). *La crisis frena el flujo de inmigrantes hacia Cataluña.* 26 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/crisis/frena/flujo/inmigrantes/Cataluna/elpepiespcat/20080726elpcat_13/Tes/

Balsells, Ferrán (Tarragona). *Redada masiva contra la inmigración irregular en Salou*. 9 de julio de 2010. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Redada/masiva/inmigracion/irregular/Salou/elpepuesp/20100709elpepunac_3/Tes

Bárbulo, Tomás (Madrid). *El PP quiere que el Gobierno restrinja aún más la reagrupación de los inmigrantes*. 9 de septiembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/PP/quiere/Gobierno/restrinja/reagrupacion/inmigrantes/elpepiesp/20090909elpepinac_12/Tes

Bárbulo, Tomás (Madrid). *El PP recupera su discurso más duro en inmigración para desgastar al Gobierno*. 21 de julio de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/PP/recupera/discurso/duro/inmigracion/desgastar/Gobierno/elpepiesp/20090721elpepinac_7/Tes

Bárbulo, Tomás (Madrid). *La crisis económica frena en seco la llegada de inmigrantes irregulares*. 27 de abril de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/crisis/economica/frena/seco/llegada/inmigrantes/irregulares/elpepiesp/20090427elpepinac_6/Tes

Barrio, Ana del (Madrid). *De la Vega desautoriza a Aído y dice que el Gobierno respeta la tradición del velo islámico*. 26 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/26/espana/1214475820.html

Barrio, Ana del (Madrid). *Las mafias de la inmigración abren nuevas rutas a Baleares para traer argelinos.* 16 de enero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/16/baleares/1200485738.html

Barrio, Ana del (Madrid). *Los inmigrantes sólo podrán traerse a España a sus cónyuges e hijos menores*. 19 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/19/espana/1213878296.html

Barrio, Ana del (Madrid). *Un 'supercayuco' con 230 inmigrantes bate todos los récords de llegadas a las costas*. 29 de octubre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/30/espana/1222739414.html

Barrio, Ana del y Mucientes, Esther (Madrid). *El Gobierno acusa a Berlusconi de aplicar una política «xenófoba» con los inmigrantes*. 16 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/16/espana/1210941043.html

Belmonte, Eva (Barcelona). *Cataluña inicia la escolarización de inmigrantes en centros segregados*. 12 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/12/barcelona/1215857424.html

Belmonte, Eva (Barcelona). *ICV advierte al Govern que la escolarización en centros específicos no puede ser obligatoria*. 12 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/12/barcelona/1215881034.html

Biot, Rosa y Agencias (Alicante). *Oleada de pateras en la costa mediterránea*. 5 de octubre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Oleada/pateras/costa/mediterranea/elpepuesp/20091005elpepunac_5/Tes

Bohigas, Oriol. (Barcelona). *Inmigración y mano de obra*. 14 de mayo de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Inmigracion/mano/obra/elpeputec/20080514elpcat_3/Tes

Bolaños, Alejandro (Madrid). *El paro alcanza un nuevo máximo con 4,9 millones de personas*. 29 de abril de 2011. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/economia/paro/alcanza/nuevo/maximo/49/millones/personas/elpepueco/20110429elpepueco_1/Tes

Borasteros, Daniel (Madrid). *La crisis ralentiza la llegada de inmigrantes*. 2 de septiembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/crisis/ralentiza/llegada/inmigrantes/elpepuesp/20090902elpepunac_17/Tes

Borasteros, Daniel (Madrid). *Frenazo en seco de la inmigración*. 4 de marzo de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/madrid/Frenazo/seco/inmigracion/elpepuespmad/20090304elpmad_6/Tes

Borasteros, David (Madrid). *Protesta en el CIE tras una supuesta agresión a un interno*. 20 de enero de 2010. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/madrid/Protesta/CIE/supuesta/agresion/interno/elpepiespmad/20100120elpmad_1/Tes

Burgaya, Josep (Cataluña). *No segregamos, incluimos*. 23 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/segregamos/incluimos/elpepiespcat/20080723elpcat_21/Tes

Camacho Alcaide, Asunción (Sevilla). *El velo y la campaña electoral*. 22 de febrero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/velo/campana/electoral/elpepiopi/20080222elpepiopi_6/Tes

Campo, Eduardo del (Sevilla). *Los 'sin papeles' reivindican poder participar más en la escena pública*. 20 de enero de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/20/andalucia_sevilla/1264020334.html

Carvajal, Álvaro y Agencias (Madrid). *Zapatero dice que las criticas a la directiva de retorno son de una 'ignorancia supina'*. 25 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/25/espana/1214407325.html

Carbajosa, Ana (Bruselas). *Los musulmanes europeos, contra los atentados suicidas y a favor del velo*. 11 de enero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/musulmanes/europeos/atentados/suicidas/favor/velo/elpepiint/20080111elpepiint_11/Tes

Clota, Eva (Vic). *Educación exportará los centros separados a quienes lo pidan*. 15 de noviembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Educacion/exportara/centros/separados/quienes/pidan/elpepiespcat/20081105elpcat_19/Tes

Clota, Eva y Tobarra, Sebastián (Vic/Bacelona). *Todos los alumnos extranjeros recién llegados a Vic irán a un centro separado*. 16 de septiembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Todos/alumnos/extranjeros/recien/llegados/Vic/iran/centro/separado/elpepiespcat/20080916elpcat_1/Tes

Crespo Zorita, Luis Fernando (Madrid). *Malos tratos en malos centros*. 18 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Malos/tratos/malos/centros/elpepiopi/20091218elpepiopi_8/Tes

Cruz, Marisa (Madrid). *PP y PSOE defienden juntos la política de inmigración de la UE*. 26 de junio de 2008. El Mundo:
http://www.elmundo.es/papel/2008/06/26/espana/2433153.html

Díez, Anabel (Madrid). *El Gobierno crea una policía especial para perseguir a los delincuentes extranjeros*. 25 de septiembre de 2009. Elpais.es:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Gobierno/crea/policia/especial/perseguir/delincuentes/extranjeros/elpepuesp/20080925elpepunac_16/Tes

El País/Agencias (Barcelona/Madrid). *El Defensor del Pueblo teme que los centros para extranjeros sean guetos*. 16 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Defensor/Pueblo/teme/centros/extranjeros/sean/guetos/elpepisoc/20080716elpepisoc_4/Tes

Espinosa, Á. (Teherán). ¿Por qué tengo que llevar pañuelo? 13 de junio de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/tengo/llevar/panuelo/elpepiint/20090613elpepiint_2/Tes

Europa Press (Barcelona). *Casi 1.300 extranjeros se acogieron al retorno voluntario en 2009*. 16 de febrero de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/16/barcelona/1266334756.html

Europa Press (Barcelona). *Los casi 300 inmigrantes ilegales encerrados en locales de Barcelona abandonarán el martes la protesta*. 13 de mayo de 2005. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/13/sociedad/1115938774.html

Europa Press (Barcelona). *Los colegios catalanes ofrecerán clases extraescolares de rumano el próximo curso*. 12 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/12/barcelona/1213264164.html

Europa Press (Gran Canaria). *El número de inmigrantes llegados a Canarias desciende un 28%*. 30 de diciembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/numero/inmigrantes/llegados/Canarias/desciende/28/elpepuesp/20081230elpepunac_7/Tes

Europa Press (Granada). *La Fiscalía Superior denuncia la «impronta carcelaria» del CIE principal de Algeciras*. 28 de junio de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/28/andalucia/1246185763.html

Europa Press (Las Palmas). *Canarias registra la cifra más baja de cayucos de los últimos 10 años*. 2 de enero de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/02/espana/1262432617.html

Europa Press (Madrid). *Aído critica que los musulmanes vistan de 'modo occidental' y que ellas lleven velo*. 25 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/25/espana/1214394774.html

Europa Press (Madrid). *Cáritas denuncia el aumento de redadas de inmigrantes en sus instalaciones*. 17 de marzo de 2011. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/17/espana/1300371766.html

Europa Press (Madrid). *Corbacho apuesta por incentivar el retorno y las recolocaciones para frenar el paro entre los inmigrantes*. 7 de mayo de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/20080507elpepueco_5/Tes/

Europa Press (Madrid). *Corbacho niega que el Gobierno haya cambiado su discurso en inmigración*. 12 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/12/espana/1210589332.html

Europa Press (Madrid). *El Congreso pide al Gobierno que restituya el Fondo para la Integración*. 28 de abril de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/28/espana/1240929809.html

Europa Press (Madrid). *Entra en vigor la Ley de Extranjería, que amplía a 60 días el internamiento*. 13 de diciembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/13/espana/1260691089.html

Europa Press (Madrid). *Inmigración: ha habido un 'frenazo en seco' en la llegada de inmigrantes*. 16 de octubre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/16/madrid/1255705215.html

Europa Press (Madrid). *Las ONG presentan más de 1.800 firmas para exigir una investigación sobre los CIE*. 12 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/12/solidaridad/1210615734.html

Europa Press (Madrid). *Los inmigrantes recurren menos a la sanidad pública que los españoles*. 24 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/inmigrantes/recurren/sanidad/publica/espanoles/elpepusoc/20080624elpepusoc_5/Tes

Europa Press (Madrid). *Los musulmanes explican que el velo no simboliza la discriminación de la mujer*. 8 de febrero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/08/espana/1202493187.html

Europa Press (Madrid). *Manifestaciones contra la reforma de la Ley de Extranjería en 10 ciudades*. 17 de octubre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/17/espana/1255779736.html

Europa Press (Madrid). *Prohíben las visitas a los inmigrantes del centro de internamiento de Aluche*. 4 de septiembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/09/04/madrid/1252067875.html

Europa Press (Madrid). *Trabajo reduce la contratación en origen de inmigrantes en un 80%*. 29 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/economia/Trabajo/reduce/contratacion/origen/inmigrantes/elpepueco/20091229elpepueco_8/Tes

Europa Press (Murcia). *El Gobierno de Murcia, sindicatos y ONG acuerdan el fin de los encierros de los inmigrantes*. 12 de abril de 2001. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2001/04/12/sociedad/987081766.html

Europa Press (Palma). *La crisis provoca que muchos inmigrantes quieran volver a sus países de origen*. 10 de noviembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/11/10/baleares/1226328368.html

Europa Press (Palma). *Los baleares creen que las personas inmigrantes causan inseguridad*. 8 de junio de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/08/baleares/1244476972.html

Europa Press (Valencia). *El Consell promueve la lengua y la cultura rumanas en colegios de la Comunidad*. 8 de junio de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/08/valencia/1244479181.html

Europa Press (Valencia). *La Comunidad Valenciana es la tercera autonomía con más alumnos inmigrantes*. 2 de agosto de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/02/valencia/1249230448.html

Europa Press (Valencia). *Las mafias de inmigrantes irregulares han ganado 2.000 millones de euros*. 5 de mayo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/05/espana/1241515769.html

Europa Press y Agencia EFE (Cannes): *El Pacto Europeo de inmigración admite regularizaciones por motivos económicos*. 7 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/07/internacional/1215418513.html

Fabra, M. (Valencia). *Amnistía Internacional, contra el recorte de derechos*. 6 de abril de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Amnistia/Internacional/recorte/derechos/elpepiespval/20090406elpval_4/Tes

Figueras, Amanda (Madrid). *El islam europeo une sus fuerzas en Internet para borrar tópicos e influir en la sociedad*. 14 de noviembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/11/14/internacional/1226689694.html

Fueris, Enrique (Inca). *Alertan de la creación de guetos en los colegios públicos de Inca*. 17 de marzo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/17/baleares/1237327033.html

García Grenzner, Joana / Redacción Diagonal (Madrid): *Entrevista // María Naredo, investigadora y activista de Amnistía Internacional*. Jueves, 10 de diciembre de 2009. Número 115. Periódico quinquenal: "Diagonal":
http://www.diagonalperiodico.net/Las-sin-papeles-que-denuncien.html

García, Jesús (Barcelona). *Los 'manteros' ya no huyen*. 7 de septiembre de 2009. Elpais.es:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/manteros/huyen/elpepiespcat/20090907elpcat_1/Tes

García, P. y Agencias (Madrid). *La entrada ilegal de inmigrantes baja un 40% respecto a 2008*. 15 de agosto de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/entrada/ilegal/inmigrantes/baja/respecto/2008/elpepunac/20090815elpepinac_17/Tes

Garea, Fernando (Madrid). *Los inmigrantes enriquecemos España*. 7 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/inmigrantes/enriquecemos/Espana/elpepinac/20080707elpepinac_6/Tes

Garrido, Luis (Barcelona). *Presos inmigrantes con trabajo en su país*. 31 de julio de 2008. El Mundo: http://www.elmundo.es/papel/2008/07/31/catalunya/2465004.html

Gil, Daniel (Sevilla). *Pimentel rechaza el recorte de derechos a los inmigrantes indocumentados*. 3 de junio de 2000. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/PIMENTEL/_MANUEL_/EX_MINISTRO_DE_TRABAJO/Pimentel/rechaza/recorte/derechos/inmigrantes/indocumentados/elpepiesp/20000603elpepinac_23/Tes

Gili Banda, Jaime (Palma). *'Amenaza' islámica en Felanitx*. 8 de febrero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/08/ciudadanobaleares/1202466978.html

Gómez, Juan (Berlín). *El populismo amenaza la zona euro*. 19 de abril de 2011. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/populismo/amenaza/zona/euro/elpepiint/20110419elpepiint_4/Tes

González, Lucía (Madrid). *Es como las cárceles de las películas. Nos cobran la deuda de inmigrar*. 17 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/17/madrid/1258484067.html

González, M. y Bárbulo, T. (Madrid): *El pacto europeo de inmigración admite regularizaciones por razones económicas*. 7 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/pacto/europeo/inmigracion/admite/regularizaciones/razones/economicas/elpepinac/20080707elpepinac_1/Tes

González, Marcos (Madrid): *La Ley de Extranjería supone una reforma de la anterior y no su derogación*. 22 de enero de 2001. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2001/01/22/sociedad/980204065.html

González, Santiago (Blog de Elmundo.es / Madrid). *Una canta, la otra no*. 15 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/15/elblogdesantiagogonzalez/1258273565.html

Goytisolo, Juan (Madrid). *No imaginar alas, sino moverlas*. 13 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/imaginar/alas/moverlas/elpepiopi/20080613elpepiopi_12/Tes

Jahanbegloo, Ramin (Madrid): *Europa es bella*. 6 de noviembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Europa/bella/elpepiopi/20091106elpepiopi_4/Tes

Junquera, Natalia (Madrid). *Asociaciones de inmigrantes tildan la ley de «policial»*. 18 de septiembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Asociaciones/inmigrantes/tildan/ley/policial/elpepiesp/20090918elpepinac_6/Tes

Junquera, Natalia y Ceberio, Mónica (Madrid). *Cáritas denuncia el aumento de controles policiales a inmigrantes en sus centros e inmediaciones*. 17 de marzo de 2011. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Caritas/denuncia/aumento/controles/policiales/inmigrantes/centros/inmediaciones/elpepuesp/20110317elpepunac_24/Tes

Lázaro, Fernando (Madrid). *Cae en picado la llegada de inmigrantes a Canarias*. 13 de mayo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/13/espana/1242183744.html

Linde, P. (Madrid). *Las asociaciones critican las restricciones a la reagrupación*. 20 de agosto de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/asociaciones/critican/restricciones/reagrupacion/elpepiesp/20081220elpepinac_8/Tes

Linde, P. (Madrid). *Las asociaciones critican las restricciones a la reagrupación*. 20 de diciembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/asociaciones/critican/restricciones/reagrupacion/elpepiesp/20081220elpepinac_8/Tes

López Díaz, M. J. (Almería). *La crisis también frena las pateras.* 21 de septiembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/andalucia/crisis/frena/pateras/elpepiespand/20090121elpand_5/Tes

López, Sergio (Bilbao). *El Islam será algo normal*. 8 de abril de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/pais/vasco/Islam/sera/algo/normal/elpepiesppvs/20090408elpvas_16/Tes

Martí Font, J. M. (París): *París y Madrid se aproximan en el pacto migratorio*. 4 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Paris/Madrid/aproximan/pacto/migratorio/elpepiint/20080604elpepiint_6/Tes

Meneses, Rosa (Madrid). ¿Cuál es el significado y el origen del 'hiyab'? 21 de abril de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/21/madrid/1271853528.html

Meneses, Rosa (Madrid). *Trazando el mapa del islam*. 10 de octubre de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/10/internacional/1255208669.html

Missé, Andreu (Bruselas). *20.000 'sin papeles' en centros de la UE*. 18 de mayo de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/20000/papeles/centros/UE/elpepiint/20080518elpepiint_2/Tes

Missé, Andreu (Bruselas). *España tiene «un sistema excesivamente estricto»*. 18 de mayo de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/tiene/sistema/excesivamente/estricto/elpepiint/20080518elpepiint_3/Tes

Missé, Andreu (Bruselas). *Situaciones de detención «de tipo carcelario»*. 18 de mayo de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Situaciones/detencion/tipo/carcelario/elpepiint/20080518elpepiint_4/Tes/

Missé, Andreu (Cannes). *La UE apoya el pacto que aboga por la «inmigración escogida»*. 8 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/UE/apoya/pacto/aboga/inmigracion/escogida/elpepinac/20080708elpepinac_5/Tes

Mota, Jesús (Madrid). *Malentendidos de la globalización*. 24 de febrero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/primer/plano/Malentendidos/globalizacion/elpepueconeg/20080224elpneglse_6/Tes

Mucientes, Esther (Madrid). *Dos meses sin cayucos en Canarias.* 22 de mayo de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/22/espana/1242982399.html

Mucientes, Esther (Madrid). *Rubalcaba: «Si somos laxos con la inmigración ilegal no hay quien la pare»*. 8 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/08/espana/1210231402.html

Navarro, Santiago (Alicante). *Llega a la costa de Torrevieja la primera oleada estival de pateras*. 30 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Llega/costa/Torrevieja/primera/oleada/estival/pateras/elpepiespval/20080730elpval_8/Tes

Oleaque, Joan M. (Valencia). *Gitanos rumanos huyen del tópico*. 14 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/Gitanos/rumanos/huyen/topico/elpepinac/20080714elpepinac_15/Tes

Pardo, Pablo (Washington). *Inmigrantes educados*. 29 de julio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/29/cronicasdesdeeeuu/1217323889.html

Parrado, Ana (Madrid). *80 organizaciones rechazan el reglamento de Extranjería por ser 'discriminatorio'*. 15 de abril de 2011. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/15/espana/1302870622.html

Prera, Xavi (Barcelona). *El 46% de extranjeros de Primaria tendría que cambiar de centro para evitar la segregación*. 15 de mayo de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/15/barcelona/1210866643.html

Ramírez de Ganuza, Carmen (Madrid). *El Partido Popular propondrá prohibir el uso del velo en todas las escuelas*. 8 de febrero de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/08/espana/1202448607.html

Ramírez, María y Agencias (Bruselas). *La Eurocámara aprueba la norma que permite retener 18 meses a los 'ilegales'*. 18 de junio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/18/internacional/1213783999.html

Redacción (Barcelona). *Corbacho: «Cataluña es valiente para dar respuesta a la inmigración»*. 12 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/Corbacho/Cataluna/valiente/dar/respuesta/inmigracion/elpepuesp/20080712elpepunac_6/Tes

Redacción (Barcelona). *La segregación no tiene aliados*. 21 de julio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/segregacion/tiene/aliados/elpepisoc/20080721elpepisoc_2/Tes

Redacción (Barcelona). *Serna contradice al alcalde de Vic y dice que las aulas para alumnos inmigrantes son voluntarias*. 17 de septiembre de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Serna/contradice/alcalde/Vic/dice/aulas/alumnos/inmigrantes/voluntarias/elpepiespcat/20080917elpcat_11/Tes

Redacción (Barcelona). *Un sindicato policial pide acceso directo al padrón para localizar a 'sin papeles'*. 21 de enero de 2010. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2010/01/21/barcelona/1264106509.html

Redacción (Madrid). *700.000 inmigrantes en la mayor regularización en España*. 8 de mayo de 2005. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/portada/700000/inmigrantes/mayor/regularizacion/Espana/elpepipri/20050508elpepipor_7/Tes

Redacción (Madrid). *Aído irrita a los musulmanes con sus críticas al uso del velo*. 26 de junio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Aido/irrita/musulmanes/criticas/uso/velo/elpepisoc/20080626elpepisoc_7/Tes

Redacción (Madrid). *Cae un 25% la llegada de 'sin papeles' a España.* 12 de enero de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/espana/Cae/25/llegada/papeles/Espana/elpepuesp/20090112elpepunac_12/Tes

Redacción (Madrid). *Contra los centros de internamiento de extranjeros*. 13 de abril de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/madrid/centros/internamiento/extranjeros/elpepiespmad/20080413elpmad_10/Tes

Redacción (Madrid). *De la Vega acusa al PP de 'crear un problema donde no lo hay' sobre el velo*. 8 de febrero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/08/espana/1202482119.html

Redacción (Madrid). *De la Vega corrige a Aído y pide "respeto a las culturas de cada país"*. 27 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Vega/corrige/Aido/pide/respeto/culturas/pais/elpepisoc/20080627elpepisoc_5/Tes

Redacción (Madrid). *El año termina con la menor llegada de inmigrantes en patera en una década*. 31 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/economia/ano/termina/menor/llegada/inmigrantes/patera/decada/elpepueco/20091231elpepueco_6/Tes

Redacción (Madrid). *El teólogo Tamayo, premiado por difundir el aspecto conciliador del Islam*. 18 de septiembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/teologo/Tamayo/premiado/difundir/aspecto/conciliador/Islam/elpepusoc/20090918elpepusoc_11/Tes

Redacción (Madrid). *Encuentro Digital con Gustavo de Arístegui*. 14 de enero de 2009. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/encuentros/invitados/2009/01/3421/index.html

Redacción (Madrid). *Encuentro digital con Jorge Moragas*. 23 de enero de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/encuentros/invitados/2008/01/2845/index.html

Redacción (Madrid). *Encuentro digital con Monserrat Nebrera*. 11 de julio de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/encuentros/invitados/2008/07/3181/

Redacción (Madrid). *Final de proceso*. 8 de mayo de 2005. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Final/proceso/elpepiopi/20050508elpepiopi_1/Tes

Redacción (Madrid). *Inmigrantes y escuela*. 20 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Inmigrantes/escuela/elpepiopi/20080720elpepiopi_3/Tes

Redacción (Madrid). *Interior refuerza Ceuta y Melilla tras las oleadas de inmigrantes*. 24 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Interior/refuerza/Ceuta/Melilla/oleadas/inmigrantes/elpepiesp/20080624elpepinac_9/Tes

Redacción (Madrid). *La inmigración desborda las cárceles*. 3 de marzo de 2008. El Mundo: http://www.elmundo.es/papel/2008/03/03/opinion/2338141.html

Redacción (Madrid). *La inmigración ilegal en pateras se reduce un 40% hasta julio*. 14 de agosto de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/inmigracion/ilegal/pateras/reduce/julio/elpepuesp/20090814elpepunac_7/Tes

Redacción (Madrid). *Las llegadas de inmigrantes a Canarias caen un 20%*. 3 de septiembre de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/llegadas/inmigrantes/Canarias/caen/elpepunac/20080903elpepinac_14/Tes

Redacción (Madrid). *Marchas en 10 ciudades contra la reforma de la Ley de Extranjería*. 18 de octubre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Marchas/ciudades/reforma/Ley/Extranjeria/elpepiesp/20091018elpepinac_7/Tes

Redacción (Madrid). *Modernizar el islam*. 14 de marzo de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Modernizar/islam/elpepiopi/20080314elpepiopi_2/Tes

Redacción (Madrid). *Nueva avalancha de inmigrantes*. 2 de septiembre de 2008. Elmundo.es, sección multimedia:
http://www.elmundo.es/albumes/2008/09/02/inmigracion_tenerife/index.html

Redacción (Madrid). *Oleada de inmigrantes a las costas españolas*. 1 de julio de 2008. Elmundo.es, sección multimedia:
http://www.elmundo.es/albumes/2008/07/01/oleada_inmigrantes/index.html

Redacción (Madrid). *PRISA tendrá un nuevo consejo con mayoría de independientes y gran peso internacional*. 25 de noviembre de 2010. En: Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/economia/PRISA/tendra/nuevo/consejo/mayoria/independientes/gran/peso/internacional/elpepueco/20101125elpepueco_11/Tes

Redacción (Madrid). *Rafael Hernando. Partido Popular. "Esta ley no prohíbe las regularizaciones"*. 18 de septiembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/ley/prohibe/regularizaciones/elpepiesp/20090918elpepinac_1/Tes

Redacción (Madrid). *Un proyecto de AFS Intercultura permite acoger a estudiantes de otros países*. 14 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/14/solidaridad/1210781834.html

Redacción (Madrid). *Una 'hoja de ruta' detalla a los ilegales cómo evitar controles en Barajas*. 15 de enero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/15/espana/1200397026.html

Redacción (Sevilla). *Educación potenciará el árabe como segunda lengua*. 30 de diciembre de 2009. Elpais.es:
http://www.elpais.com/articulo/andalucia/Educacion/potenciara/arabe/segunda/lengua/elpepiespand/20091230elpand_14/Tes

Redacción (Valencia). *El alumnado inmigrante en las escuelas de la CVA crece un 37% desde septiembre*. 12 de febrero de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/16/valencia/1203165096.html

Redacción (Valencia). *Protesta contra los centros de internamiento de inmigrantes.* 20 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Protesta/centros/internamiento/inmigrantes/elpepiespval/20091220elpval_10/Tes

Redacción (Valencia). *Protesta contra los centros de internamiento de inmigrantes*. 20 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Protesta/centros/internamiento/inmigrantes/elpepiespval/20091220elpval_10/Tes

Rei, Joana (Madrid). *Cerremos los Guantánamos europeos*. 9 de abril de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/09/madrid/1207746602.html

Rei, Joana (Madrid). *Dos mil personas piden el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros*. 12 de abril de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/12/madrid/1208028793.html

Rei, Joana (Madrid). *La inmigración eleva la natalidad en España al nivel más alto desde 1990*. 3 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/03/espana/1215079428.html

Rei, Joana (Madrid). *Las cárceles de los «sin papeles»*. 10 de abril de 2008. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/10/solidaridad/1207842708.html

Reuters (París). *Más de la mitad de los franceses creen que el Islam es compatible con su sociedad*. 10 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/mitad/franceses/creen/Islam/compatible/sociedad/elpepuint/20091210elpepuint_16/Tes

Rius, Xavier (Madrid): *Inmigración, la ley y su gestión*. 29 de octubre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Inmigracion/ley/gestion/elpepiopi/20091029elpepiopi_5/Tes

Rivas, Manuel (Opinión). *Los herejes*. 14 de noviembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/ultima/herejes/elpepuopi/20091114elpepiult_1/Tes

Robledo, Juanjo (Madrid). *La transición multicultural*. 6 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/portada/transicion/multicultural/elpepusoceps/20080706elpepspor_5/Tes

Robles, F. (Sant Adrià del Besòs). *Un partido xenófobo catalán difunde bulos sobre los inmigrantes*. El País. Viernes 5 de agosto de 2011. Año XXXVI. Nº 12.461. P. 11.

Roger, Maiol (Cornellà). *La Generalitat abrirá más centros segregados para inmigrantes*. 19 de noviembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Generalitat/abrira/centros/segregados/inmigrantes/elpepuesp/20091119elpepunac_28/Tes

Román, Silvia (Madrid). *Uno de cada seis eurodiputados es xenófobo o no cree en la UE*. 9 de junio de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/09/union_europea/1244530359.html

Sampaio, Jorge (Madrid). *Educación para la diversidad*. 19 de diciembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/opinion/Educacion/diversidad/elpepiopi/20091219elpepiopi_5/Tes

Sánchez, Jordi (Cataluña). *La acogida de alumnos inmigrantes*. 14 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/acogida/alumnos/inmigrantes/elpepiespcat/20080714elpcat_4/Tes

Sanmartín, Olga R. (Madrid). *Amnistía Internacional: 'Tememos que España baje al nivel de la UE en el trato a inmigrantes'*. 20 de junio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/20/espana/1213965244.html

Sanmartín, Olga R. (Madrid). *El Gobierno dice que los inmigrantes están dejando de venir 'por primera vez'*. 4 de marzo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/04/espana/1236174407.html

Sanmartín, Olga R. (Madrid). *El Gobierno finalmente no abrirá orden de expulsión a las 'sin papeles' maltratadas.* 14 de abril de 2011. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/14/espana/1302789387.html

Sanmartín, Olga R. (Madrid). *Estiman que 2.900 'sin papeles' murieron en 2008 en su travesía hacia España*. 6 de marzo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/26/espana/1238092102.html

Sanmartín, Olga R. (Madrid). *La Ley de Extranjería 'criminaliza' al inmigrante, según la Abogacía*. 28 de abril de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/28/espana/1240933458.html

Sanmartín, Olga R. (Madrid). *Las ONG preocupadas por la política migratoria "represiva" del Gobierno*. El Mundo. Viernes 30 de mayo de 2008. Año XX. Nº 6.476.

Sanmartín, Olga R. (Madrid). *Los alumnos detectan pandillas y peleas interraciales en los colegios*. 2 de marzo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/02/espana/1235999460.html

Sanmartín, Olga R. (Madrid). *Un 68% opina que hay 'demasiados inmigrantes' y que traen delincuencia*. 17 de agosto de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/08/17/espana/1218931417.html

Sanmartín, Olga R. y Lázaro, Fernando (Madrid). *Los inmigrantes que llegaron en patera bajaron un 25% en 2008*. 12 de enero de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/01/12/espana/1231765708.html

Sanmartín, Olga R. y Sánchez, Manuel (Madrid). *El PP aplaude el giro de 180 grados del Gobierno en inmigración*. 10 de julio de 2008. El Mundo:
http://www.elmundo.es/papel/2008/07/10/espana/2449544.html

Simón, Federico (Valencia). *"Mis hijos no son islámicos, ¡quieren vivir la vida!"*. 2 de febrero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/ultima/hijos/islamicos/quieren/vivir/vida/elpepuult/20080209elpepiult_2/Tes

Sanz, Juan Carlos (Estambul). *Cuando el Corán permite ligar*. 8 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Coran/permite/ligar/elpepiint/20080608elpepiint_4/Tes

Serret, Marta (Lleida). *Cuando la inmigración no es un problema*. 9 de marzo de 2008. El Mundo:
http://www.elmundo.es/papel/2008/03/09/catalunya/2342486.html

Simón, Pedro (Madrid). *Más de 6.000 personas se autoinculpan en el Congreso del «delito de hospitalidad»*. 26 de marzo de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/26/espana/1238096610.html

Simón, Pedro (Madrid). *Nos desnudan, nos insultan y nos dicen que somos basura de fuera*. 15 de febrero de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/15/espana/1234725780.html

Simón, Pedro (Madrid). *Una condena llamada internamiento*. 13 de marzo de 2009.Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/03/13/espana/1236973607.html

Tobarra, Sebastián (Barcelona). *Centros separados para inmigrantes*. 16 de enero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Centros/separados/inmigrantes/elpepisoc/20080116elpepisoc_2/Tes

Tobarra, Sebastián (Barcelona). *Cornellà también abrirá un centro separado para alumnos inmigrantes*. 19 de junio de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Cornella/abrira/centro/separado/alumnos/inmigrantes/elpepiespcat/20090619elpcat_5/Tes

Tobarra, Sebastián (Barcelona). *La Generalitat segregará a los inmigrantes en centros especiales*. 12 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Generalitat/segregara/inmigrantes/centros/especiales/elpepiesp/20080712elpepinac_2/Tes

Tobarra, Sebastián (Barcelona). *Sólo Cornellà se suma a las aulas para inmigrantes que ya tienen Vic y Reus*. 19 de julio de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Solo/Cornella/suma/aulas/inmigrantes/tienen/Vic/Reus/elpepiespcat/20090719elpcat_8/Tes

Tobarra, Sebastián y Aunion, J. A. (Barcelona/Madrid). *El Gobierno pone límites al plan para segregar alumnos en Cataluña*. 15 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Gobierno/pone/limites/plan/segregar/alumnos/Cataluna/elpepisoc/20080715elpepisoc_3/Tes

Torrico, Ernesto (Valencia). *Souad El Hadri presenta el Corán como principal defensor de los derechos de la mujer*. 1 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/01/valencia/1209626164.html

Trindade, Gabriel (Barcelona). *El feminismo islámico reivindica derechos y religión en Barcelona*. 26 de octubre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/10/26/barcelona/1225047633.html

Ximénez de Sandoval, Pablo (Madrid). *La nueva ley española de extranjería recibe las críticas de Latinoamérica*. 15 de marzo de 2011. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/nueva/ley/espanola/extranjeria/recibe/criticas/Latinoamerica/elpepuint/20110315elpepuint_32/Tes

Ximénez de Sandoval, Pablo (Madrid). *Los inmigrantes salvan el Estado del bienestar*. 16 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/inmigrantes/salvan/Estado/bienestar/elpepisoc/20080616elpepisoc_1/Tes

ANEXOS

ANEXOS

A continuación, se presentan cuatro anexos con el objetivo de complementar e ilustrar algunos de los contenidos tratados a lo largo de la investigación.

El primer anexo corresponde a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, referente principal de la doctrina del Discurso Internacional de los Derechos Humanos, perspectiva que hemos adoptado para la realización de nuestra tarea.

El segundo anexo consiste en una relación del estado en España de las ratificaciones de las Convenciones de la ONU que hemos manejado para abordar el estudio de nuestro tema.

El tercer anexo consta de dos partes. La primera recoge la *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, principal referente normativo nacional en materia de migraciones, analizada ampliamente a lo largo de la investigación. La segunda parte recoge un fragmento del debate parlamentario sobre la citada Reforma de diciembre de 2009, extraído del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Se trata concretamente del Dictamen de Comisiones sobre el *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social*.

El cuarto anexo lo constituye una selección con algunas de las noticias publicadas en prensa que han sido analizadas en la presente investigación. Su temática es variada, con el objetivo de ilustrar con la mayor amplitud posible la diversidad de cuestiones abordadas a lo largo de nuestro estudio.

ANEXO I. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

ANEXO II. Estado de las ratificaciones de las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos en España.

ANEXO III: Referente normativo nacional en materia de migraciones.

ANEXO III. A.: Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

ANEXO III. B.: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Dictamen de Comisiones sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social.

ANEXO IV. Selección de noticias sobre inmigración y diversidad cultural publicadas en El Mundo y El País.

ANEXO I: DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Preámbulo

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias,

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión,

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones,

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso,

La Asamblea General

Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3
Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4
Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5
Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6
Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7
Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8
Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9
Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10
Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11
1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.
2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 12
Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 13
1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

Artículo 14
1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15
1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 16

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 17

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30

Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

ANEXO II: ESTADO DE LAS RATIFICACIONES DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA.

ADMISIÓN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS. 14 de diciembre de 1955.

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS. Ginebra, 28 de julio de 1951. ADHESIÓN: 22 de julio de 1978.

Protocolo Facultativo sobre el Estatuto de los Refugiados. **Nueva York, 31 de enero de 1967**. ADHESIÓN: el 22 de julio de 1978.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL. Nueva York, 7 de marzo de 1966. ADHESIÓN: 13 de Septiembre 1968.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. Nueva York, 16 de diciembre de 1966. FIRMA: 28 de septiembre de 1976. RATIFICACIÓN: 27 de abril de 1977.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York, 16 de diciembre de 1966. ADHESIÓN: 25 de enero de 1985.

Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. Nueva York, 15 de diciembre de 1989. FIRMA: 23 de febrero de 1990. RATIFICACIÓN: 11 de abril de 1991.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Nueva York, 16 de diciembre de 1966. FIRMA: 28 de septiembre de 1976. RATIFICACIÓN: 27 de abril de 1977.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nueva York, 10 de diciembre de 2008. FIRMA: 24 de septiembre de 2009. RATIFICACIÓN: 23 de septiembre de 2010.

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Nueva York, 18 de diciembre de 1979. FIRMA: 17 de julio de 1980. RATIFICACIÓN: 5 de enero de 1984.

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Nueva York, 6 de octubre de 1999. FIRMA: 14 de marzo de 2000. RATIFICACIÓN: 6 de julio de 2001.

CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. Nueva York, 10 de diciembre de 1984. FIRMA: 4 de febrero de 1985. RATIFICACIÓN: 21 de octubre de 1987.

Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Nueva York, 18 de diciembre de 2002. FIRMA: 13 de abril de 2005. RATIFICACIÓN: 4 de abril de 2006.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Nueva York, 20 de noviembre de 1989. FIRMA: 26 de enero de 1990. RATIFICACIÓN: 6 de diciembre de 1990.

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Nueva York, 25 de mayo de 2000. FIRMA: 6 de septiembre de 2000. RATIFICACIÓN: 8 de marzo de 2002.

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Nueva York, 25 de mayo de 2000. FIRMA: 6 de septiembre de 2000. RATIFICACIÓN: 18 de diciembre de 2001.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIARES. Nueva York, 18 de diciembre de 1990. NI FIRMADO NI RATIFICADO A FECHA 11 DE AGOSTO DE 2011.

ANEXO III: REFERENTE NORMATIVO NACIONAL EN MATERIA DE MIGRACIONES

ANEXO III. A.: LEY ORGÁNICA 2/2009, DE 11 DE DICIEMBRE, DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104986

I. DISPOSICIONES GENERALES

JEFATURA DEL ESTADO

19949 *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley orgánica.

PREÁMBULO

I

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social ha sido reformada en tres ocasiones desde su aprobación; en concreto, ha sido reformada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre.

De todas las reformas que ha tenido la indicada Ley Orgánica cabe destacar, por su mayor calado, la que se llevó a cabo pocos meses después de su entrada en vigor a través de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Algunos de los cambios que introdujo esta última ley motivaron la presentación de varios recursos de inconstitucionalidad contra la misma.

El Tribunal Constitucional ha resuelto los indicados recursos de inconstitucionalidad, entre otras, en las sentencias 236/2007, de 7 de noviembre, y 259/2007, de 19 de diciembre, reconociendo que la exigencia que la indicada ley imponía a los extranjeros para el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga, de que tuvieran residencia legal en España, constituía una restricción injustificada y, por tanto, contraria a la Constitución, ya que según la misma los indicados derechos alcanzan a todas las personas por el hecho de serlo.

Consecuentemente con ello, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de los artículos de la ley Orgánica 4/2000 que regulaban los indicados derechos fundamentales.

II

Por otro lado, ha ido creciendo el número de normas comunitarias que afectan al Derecho de Extranjería de los Estados europeos; así pues, cada vez son más las normas que se aprueban en la Unión Europea, en materia de inmigración, que deben ser incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico. En este orden de cuestiones, cabe destacar la firma del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, refrendado en el Consejo Europeo de 16 de octubre de 2008 por los 27 países miembros de la Unión Europea, en el cual se establecen como principales objetivos conseguir una inmigración legal y ordenada, luchar contra la inmigración ilegal y favorecer la integración de los inmigrantes legales mediante un equilibrio de derechos y deberes.

La presente Ley asume esta realidad como algo positivo en el convencimiento de que es necesario contar con un marco normativo europeo común en materia de inmigración.

Hasta el momento presente estaban pendientes de incorporación a nuestro ordenamiento jurídico las Directivas que se han aprobado con posterioridad a la última reforma de la Ley 4/2000, de 11 de enero, realizada en diciembre de 2003, siendo estas las siguientes:

a) Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea. (DOUE de 6 de diciembre de 2003).

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104987

b) Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DOUE de 23 de enero de 2004).

c) Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes (DOUE de 6 de agosto de 2004).

d) Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (DOUE de 6 de agosto de 2004).

e) Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, del Consejo, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (DOUE de 23 de diciembre de 2004).

f) Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, del Consejo, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (DOUE de 3 de noviembre de 2005).

g) Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal (DOUE de 24 de diciembre de 2008).

h) Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DOUE de 18 de junio de 2009).

i) Directiva 2009/52/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (DOUE de 30 de junio de 2009).

En todo caso, conviene señalar que, aunque nuestra legislación es anterior a la aprobación de las indicadas directivas, muchos de los aspectos que se regulan en las mismas ya están recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, bien en la Ley 4/2000, de 11 de enero, en su redacción actual, o bien en el Reglamento de la misma que fue aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

Igualmente, resulta determinante a estos efectos la ratificación y entrada en vigor en nuestro país de las obligaciones dimanantes del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio n.º 197 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005.

III

La inmigración es una realidad que está en constante cambio. Por ello, el legislador está obligado a adaptar su normativa reguladora, si quiere que la misma proporcione soluciones efectivas a los nuevos retos que se plantean.

Además, el fenómeno migratorio ha adquirido tal dimensión en España y tiene tales repercusiones en el orden económico, social y cultural que exige que por parte de los poderes públicos se desarrolle una actuación decidida en diversos frentes, incluido el normativo. Por lo tanto, los poderes públicos deben ordenar y canalizar legalmente los flujos migratorios de tal manera que los mismos se ajusten a nuestra capacidad de acogida y a las necesidades reales de nuestro mercado de trabajo.

Por otra parte, España está firmemente comprometida con la defensa de los derechos humanos, por lo que los poderes públicos deben favorecer la plena integración de los inmigrantes en nuestro país y garantizar la convivencia y la cohesión social entre los inmigrantes y la población autóctona.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104988

IV

Así pues, tres son las causas que justifican la reforma que se propone de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en su redacción actual:

a) La necesidad de incorporar a dicha Ley Orgánica la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dando para ello una nueva redacción acorde con la Constitución, a los artículos de la misma que se han declarado inconstitucionales.

b) La necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico, a través de la indicada Ley Orgánica, las Directivas europeas sobre inmigración que están pendientes de transposición o que no se han transpuesto plenamente.

c) La necesidad de adaptar la referida Ley Orgánica a la nueva realidad migratoria en España, que presenta unas características y plantea unos retos diferentes de los que existían cuando se aprobó la última reforma de la ley.

V

Por otra parte, los objetivos que se persiguen con esta reforma son los siguientes:

1. Establecer un marco de derechos y libertades de los extranjeros que garantice a todos el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

2. Perfeccionar el sistema de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios laborales, reforzando la vinculación de la capacidad de acogida de trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo.

3. Aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, reforzando los medios e instrumentos de control y los sancionadores, especialmente por lo que se refiere a quienes faciliten el acceso o permanencia de la inmigración ilegal en España, agravando el régimen sancionador en este caso y, reforzando los procedimientos de devolución de los extranjeros que han accedido ilegalmente a nuestro país.

4. Reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas.

5. Adaptar la normativa a las competencias de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía que inciden en el régimen de autorización inicial de trabajo, y a las competencias estatutarias en materia de acogida e integración, así como potenciar la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias que, asimismo, inciden en materia de inmigración y reforzar la cooperación entre ellas con el fin de prestar un servicio más eficaz y de mejor calidad a los ciudadanos.

Dado que durante el último periodo legislativo se han aprobado diversas reformas en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que, por primera vez, incorporan competencias vinculadas a la inmigración, es lógico que se adapte su marco regulador al nuevo reparto competencial. Asimismo, atendido dicho reparto competencial, parece imprescindible que en esta Ley se concreten los niveles competenciales en un artículo, como lo es el nuevo artículo 2 bis, que define genéricamente los principios ordenadores de las políticas de inmigración en España.

6. Reforzar e institucionalizar el diálogo con las organizaciones de inmigrantes y con otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en la definición y desarrollo de la política migratoria.

VI

La presente Ley Orgánica tiene un único artículo, recogiéndose en el mismo todas las modificaciones que se introducen en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, tanto en el articulado como en sus disposiciones adicionales. Además, la Ley tiene varias disposiciones finales y una única disposición derogatoria.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que se reforma, mantiene su estructura articulada que se integra en un Título Preliminar, artículos 1 al 2 ter, dedicado a las Disposiciones Generales, un Título I, artículos 3 al 24, dedicado a los derechos y libertades

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104989

de los extranjeros, un Título II, artículos 25 al 49, dedicado al régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros, un Título III, artículos 50 al 66, dedicado a las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador y un Título IV, artículos 67 al 72, dedicado a la coordinación de los poderes públicos; además, tiene nueve disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y diez finales.

VII

Las modificaciones que se introducen en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, mediante la presente Ley Orgánica afectan a todos los títulos de la misma.

Resulta conveniente hacer una precisión de carácter general que afecta a distintos artículos sobre los términos de residencia o residente, que en todo caso deben entenderse referidos a una situación de estancia o residencia legal, esto es, conforme a los requisitos que se establecen y que, por tanto, habilitan a la permanencia del extranjero en nuestro país en cualquiera de las situaciones reguladas. Cuando se omite la alusión a la situación de estancia o residencia, como sucede para el ejercicio de los derechos fundamentales, es precisamente porque dicha situación no debe exigirse.

En el Título Preliminar se introduce un nuevo artículo 2 bis en el que se define la política migratoria, se establecen los principios y ejes de actuación de la misma y se indica su marco competencial, y un nuevo artículo 2 ter que ordena los principios y actuaciones en materia de integración de los inmigrantes.

En el Título I se introducen importantes modificaciones con el fin de perfilar lo que debe ser el marco de derechos y libertades de los extranjeros, junto a las correspondientes obligaciones, que implique el reconocimiento de los derechos fundamentales a los extranjeros cualquiera que sea su situación en España, así como el establecimiento de un sistema progresivo de acceso a los otros derechos basado en el refuerzo del estatus jurídico a medida que aumenta el periodo de residencia legal.

Destaca en este Título la nueva regulación de los derechos de reunión y manifestación, asociación, sindicación y huelga que podrán ejercerse de acuerdo con la Constitución Española, en los términos señalados por el Tribunal Constitucional, así como la nueva regulación que se hace de los derechos de educación, que se reconoce plenamente hasta los dieciocho años, así como el de asistencia jurídica gratuita, en cuya regulación se ha tenido en cuenta, además de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las recomendaciones del Defensor del Pueblo. No obstante, debe señalarse igualmente que, según la propia interpretación del Tribunal Constitucional, ningún derecho es absoluto, lo que significa que el Estado mantiene toda la capacidad para imponer límites a la permanencia de los extranjeros cuando ésta no se sustenta en una residencia legal.

También destaca en este Título la nueva regulación que se da al derecho de reagrupación familiar; el cambio fundamental que se introduce es que los beneficiarios de la reagrupación, en línea con lo que ocurre en la mayoría de los países de nuestro entorno, se acotan básicamente a los familiares que integran la familia nuclear; la novedad en este caso es que, dentro de esta categoría de familiares, se incluye a la pareja que tenga con el reagrupante una relación de afectividad análoga a la conyugal, y que a estos reagrupados se les facilita el acceso inmediato al mercado de trabajo. En cambio, esta reforma lleva a que la reagrupación de los ascendientes se limite, como norma general, a los mayores de sesenta y cinco años, previendo que puedan existir razones humanitarias que la permitan con una edad inferior.

En el Título II se introducen importantes modificaciones, la mayoría de ellas consecuencia de la transposición de las Directivas europeas, destacando sobre todo las que incorporan nuevas situaciones de los extranjeros, las que están orientadas a perfeccionar el estatuto de los residentes de larga duración, las que están dirigidas a aumentar la eficacia de lucha contra la inmigración irregular, destacando entre ellas la creación de un registro para controlar las entradas y salidas. Cabe destacar también el nuevo artículo referido a las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, que les ofrece la posibilidad de obtener una autorización por circunstancias excepcionales y que pretende facilitar la denuncia de estos hechos. La Ley introduce también modificaciones para perfeccionar el sistema de canalización legal y ordenada de los flujos migratorios, apostándose de nuevo por una inmigración ordenada en un marco de legalidad y

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104990

consolidándose la política de inmigración que vincula la llegada de nuevos inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo. En este sentido, entre otras medidas, se regula con mayor nivel de concreción la situación nacional de empleo en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura y se limitan las autorizaciones iniciales a una ocupación y ámbito territorial. Mención especial merecen las modificaciones que se realizan en relación a la integración de los menores extranjeros no acompañados, que propician un mejor tratamiento de la situación del menor, y que van, desde la posibilidad de su repatriación al país de origen, hasta garantizar, cuando ésta no resulte la respuesta idónea, las mejores condiciones para asegurar la plena integración de los mismos en la sociedad española, que debe ser un objetivo expreso del conjunto de las políticas llevadas a cabo por las distintas Administraciones públicas.

En el Título III, con el objetivo de reforzar la lucha contra la inmigración irregular se prevén nuevas infracciones para evitar actuaciones fraudulentas, tales como los matrimonios de conveniencia, la promoción de la inmigración irregular por medios indirectos o el falseamiento de los datos para el empadronamiento. Con la misma finalidad se propone el aumento de las sanciones económicas para todas las infracciones. Asimismo, se introducen determinadas modificaciones con el fin de dotar de mayor eficacia y más garantías, a las medidas de suspensión y devolución; también se contempla la ampliación del plazo de internamiento que pasaría a los 60 días desde los 40 que se aplican actualmente, así como se mejora la seguridad jurídica de los afectados, por estas medidas con la concesión de un plazo de cumplimiento voluntario de la orden de expulsión.

En el Título IV se introducen determinadas modificaciones con el fin de reforzar la coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas en materia de inmigración y de institucionalizar en esta materia la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Entre las modificaciones que se introducen destacan la incorporación a la Ley de la Conferencia Sectorial de Inmigración, como uno de los cauces más eficaces para canalizar la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, así como la exigencia de una actuación coordinada de ambas Administraciones Públicas, cuando la Comunidad Autónoma hubiera asumido competencias en materia de autorización inicial de trabajo.

Otra modificación importante es que la Ley reconoce e institucionaliza la Comisión Laboral Tripartita como cauce institucional para establecer el dialogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en materia de inmigración.

VIII

En coherencia con lo expuesto, se considera que esta reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, permitirá que en España se desarrolle una política migratoria integral, integrada y sostenible que es la que se necesita para los próximos años.

Artículo único. *Modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, queda redactada como sigue:

Uno. El apartado 3 del artículo 1 queda redactado de la siguiente manera:

«3. Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por las normas que lo regulan, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables.»

Dos. La letra b) del artículo 2 queda redactada de la siguiente manera:

«b) Los representantes, delegados y demás miembros de las Misiones permanentes o de las Delegaciones ante los Organismos intergubernamentales con sede en España o en Conferencias internacionales que se celebren en España, así como sus familiares.»

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104991

Tres. Se introduce un nuevo artículo 2 bis con la siguiente redacción:

«Artículo 2 bis. *La política inmigratoria.*

1. Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2.ª de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales.

2. Todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a los siguientes principios:

a) la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea;

b) la ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo;

c) la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía;

d) la igualdad efectiva entre mujeres y hombres;

e) la efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley;

f) la garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reconocen a todas las personas;

g) la lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas;

h) la persecución de la trata de seres humanos;

i) la igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social;

j) la promoción del diálogo y la colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo.

3. El Estado garantizará el principio de solidaridad, consagrado en la Constitución, atendiendo a las especiales circunstancias de aquellos territorios en los que los flujos migratorios tengan una especial incidencia.»

Cuatro. Se introduce un nuevo artículo 2 ter con la siguiente redacción:

«Artículo 2 ter. *Integración de los inmigrantes.*

1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.

2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato.

Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104992

3. La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración.

4. De conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración, el Gobierno y las Comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Tales programas serán financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo.»

Cinco. El apartado 2 del artículo 3 queda redactado de la siguiente manera:

«2. Las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros serán interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas.»

Seis. El artículo 4 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 4. *Derecho a la documentación.*

1. Los extranjeros que se encuentren en territorio español tienen el derecho y el deber de conservar la documentación que acredite su identidad, expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación en España.

2. Todos los extranjeros a los que se haya expedido un visado o una autorización para permanecer en España por un período superior a seis meses, obtendrán la tarjeta de identidad de extranjero, que deberán solicitar personalmente en el plazo de un mes desde su entrada en España o desde que se conceda la autorización, respectivamente. Estarán exceptuados de dicha obligación los titulares de un visado de residencia y trabajo de temporada.

Reglamentariamente se desarrollarán los supuestos en que se podrá obtener dicha tarjeta de identidad cuando se haya concedido una autorización para permanecer en España por un periodo no superior a seis meses.

3. Los extranjeros no podrán ser privados de su documentación, salvo en los supuestos y con los requisitos previstos en esta Ley Orgánica y en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.»

Siete. El artículo 5 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 5. *Derecho a la libertad de circulación.*

1. Los extranjeros que se hallen en España de acuerdo con lo establecido en el Título II de esta Ley, tendrán derecho a circular libremente por el territorio español y a elegir su residencia sin más limitaciones que las establecidas con carácter general por los tratados y las leyes, o las acordadas por la autoridad judicial, con carácter cautelar o en un proceso penal o de extradición en el que el extranjero tenga la condición de imputado, víctima o testigo, o como consecuencia de sentencia firme.

2. No obstante, podrán establecerse medidas limitativas específicas cuando se acuerden en la declaración de estado de excepción o de sitio, en los términos

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104993

previstos en la Constitución, y, excepcionalmente por razones de seguridad pública, de forma individualizada, motivada y en proporción a las circunstancias que concurran en cada caso, por resolución del Ministro del Interior, adoptada de acuerdo con las garantías jurídicas del procedimiento sancionador previsto en la Ley. Las medidas limitativas, cuya duración no excederá del tiempo imprescindible y proporcional a la persistencia de las circunstancias que justificaron la adopción de las mismas, podrán consistir en la presentación periódica ante las autoridades competentes y en el alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente.»

Ocho. El artículo 6 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 6. *Participación pública.*

1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.

2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.

3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos.

4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.»

Nueve. El apartado 1 del artículo 7 queda redactado de la siguiente manera:

«1. Los extranjeros tienen el derecho de reunión en las mismas condiciones que los españoles.»

Diez. El artículo 8 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 8. *Libertad de asociación.*

Todos los extranjeros tienen el derecho de asociación en las mismas condiciones que los españoles.»

Once. El artículo 9 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 9. *Derecho a la educación.*

1. Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza posobligatoria.

Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización.

2. Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas posobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104994

3. Los poderes públicos promoverán que los extranjeros puedan recibir enseñanzas para su mejor integración social.

4. Los extranjeros residentes que tengan en España menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria, deberán acreditar dicha escolarización, mediante informe emitido por las autoridades autonómicas competentes, en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración.»

Doce. El artículo 10 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 10. *Derecho al trabajo y a la Seguridad Social.*

1. Los extranjeros residentes que reúnan los requisitos previstos en esta Ley Orgánica y en las disposiciones que la desarrollen tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como a acceder al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente.

2. Los extranjeros podrán acceder al empleo público en los términos previstos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.»

Trece. El artículo 11 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 11. *Libertad de sindicación y huelga.*

1. Los extranjeros tienen derecho a sindicarse libremente o a afiliarse a una organización profesional, en las mismas condiciones que los trabajadores españoles.

2. Los extranjeros podrán ejercer el derecho a la huelga en las mismas condiciones que los españoles.»

Catorce. El artículo 12 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 12. *Derecho a la asistencia sanitaria.*

1. Los extranjeros que se encuentren en España, inscritos en el padrón del municipio en el que tengan su domicilio habitual, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

2. Los extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica.

3. Los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

4. Las extranjeras embarazadas que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto.»

Quince. El artículo 13 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 13. *Derechos en materia de vivienda.*

Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles.»

Dieciséis. El artículo 14 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 14. *Derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales.*

1. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles.

2. Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104995

condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico.

3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.»

Diecisiete. El apartado 2 del artículo 15 queda redactado de la siguiente manera:

«2. Los extranjeros tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros obtenidos en España a su país, o a cualquier otro, conforme a los procedimientos establecidos en la legislación española y de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para facilitar dichas transferencias.»

Dieciocho. El artículo 17 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 17. *Familiares reagrupables.*

1. El extranjero residente tiene derecho a reagrupar con él en España a los siguientes familiares:

a) El cónyuge del residente, siempre que no se encuentre separado de hecho o de derecho, y que el matrimonio no se haya celebrado en fraude de ley. En ningún caso podrá reagruparse a más de un cónyuge aunque la ley personal del extranjero admita esta modalidad matrimonial. El extranjero residente que se encuentre casado en segundas o posteriores nupcias por la disolución de cada uno de sus anteriores matrimonios sólo podrá reagrupar con él al nuevo cónyuge si acredita que la disolución ha tenido lugar tras un procedimiento jurídico que fije la situación del cónyuge anterior y de sus hijos comunes en cuanto al uso de la vivienda común, a la pensión compensatoria a dicho cónyuge y a los alimentos que correspondan a los hijos menores, o mayores en situación de dependencia. En la disolución por nulidad, deberán haber quedado fijados los derechos económicos del cónyuge de buena fe y de los hijos comunes, así como la indemnización, en su caso.

b) Los hijos del residente y del cónyuge, incluidos los adoptados, siempre que sean menores de dieciocho años o personas con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud. Cuando se trate de hijos de uno solo de los cónyuges se requerirá, además, que éste ejerza en solitario la patria potestad o que se le haya otorgado la custodia y estén efectivamente a su cargo. En el supuesto de hijos adoptivos deberá acreditarse que la resolución por la que se acordó la adopción reúne los elementos necesarios para producir efecto en España.

c) Los menores de dieciocho años y los mayores de esa edad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades, debido a su estado de salud, cuando el residente extranjero sea su representante legal y el acto jurídico del que surgen las facultades representativas no sea contrario a los principios del ordenamiento español.

d) Los ascendientes en primer grado del reagrupante y de su cónyuge cuando estén a su cargo, sean mayores de sesenta y cinco años y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España. Reglamentariamente se determinarán las condiciones para la reagrupación de los ascendientes de los residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea, de los trabajadores titulares de la tarjeta azul de la U.E. y de los beneficiarios del régimen especial de investigadores. Excepcionalmente, cuando concurran razones de carácter humanitario, podrá reagruparse al ascendiente menor de sesenta y cinco años si se cumplen las demás condiciones previstas en esta Ley.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104996

2. Los extranjeros que hubieran adquirido la residencia en virtud de una previa reagrupación podrán, a su vez, ejercer el derecho de reagrupación de sus propios familiares, siempre que cuenten ya con una autorización de residencia y trabajo, obtenida independientemente de la autorización del reagrupante, y acrediten reunir los requisitos previstos en esta Ley Orgánica.

3. Cuando se trate de ascendientes reagrupados, éstos sólo podrán ejercer, a su vez, el derecho de reagrupación familiar tras haber obtenido la condición de residentes de larga duración y acreditado solvencia económica.

Excepcionalmente, el ascendiente reagrupado que tenga a su cargo un o más hijos menores de edad, o hijos con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud, podrá ejercer el derecho de reagrupación en los términos dispuestos en el apartado segundo de este artículo, sin necesidad de haber adquirido la residencia de larga duración.

4. La persona que mantenga con el extranjero residente una relación de afectividad análoga a la conyugal se equiparará al cónyuge a todos los efectos previstos en este capítulo, siempre que dicha relación esté debidamente acreditada y reúna los requisitos necesarios para producir efectos en España.

En todo caso, las situaciones de matrimonio y de análoga relación de afectividad se considerarán incompatibles entre sí.

No podrá reagruparse a más de una persona con análoga relación de afectividad, aunque la ley personal del extranjero admita estos vínculos familiares.

5. Reglamentariamente, se desarrollarán las condiciones para el ejercicio del derecho de reagrupación así como para acreditar, a estos efectos, la relación de afectividad análoga a la conyugal.»

Diecinueve. El artículo 18 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 18. *Requisitos para la reagrupación familiar.*

1. Los extranjeros podrán ejercer el derecho a la reagrupación familiar cuando hayan obtenido la renovación de su autorización de residencia inicial, con excepción de la reagrupación de los familiares contemplados en el artículo 17.1 d) de esta Ley, que solamente podrán ser reagrupados a partir del momento en que el reagrupante adquiera la residencia de larga duración.

La reagrupación de los familiares de residentes de larga duración, de los trabajadores titulares de la tarjeta azul de la U.E. y de los beneficiarios del régimen especial de investigadores, podrá solicitarse y concederse, simultáneamente, con la solicitud de residencia del reagrupante. Cuando tengan reconocida esta condición en otro Estado miembro de la Unión Europea, la solicitud podrá presentarse en España o desde el Estado de la Unión Europea donde tuvieran su residencia, cuando la familia estuviera ya constituida en aquél.

2. El reagrupante deberá acreditar, en los términos que se establezcan reglamentariamente, que dispone de vivienda adecuada y de medios económicos suficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia, una vez reagrupada.

En la valoración de los ingresos a efectos de la reagrupación, no computarán aquellos provenientes del sistema de asistencia social, pero se tendrán en cuenta otros ingresos aportados por el cónyuge que resida en España y conviva con el reagrupante.

Las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos informarán sobre la adecuación de la vivienda a los efectos de reagrupación familiar.

Las Administraciones Públicas promoverán la participación de los reagrupados en programas de integración socio-cultural y de carácter lingüístico.

3. Cuando los familiares a reagrupar sean menores en edad de escolarización obligatoria, la Administración receptora de las solicitudes deberá comunicar a las autoridades educativas competentes una previsión sobre los procedimientos iniciados de reagrupación familiar, a los efectos de habilitar las plazas necesarias en los centros escolares correspondientes.»

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104997

Veinte. Se introduce un nuevo artículo 18 bis con la siguiente redacción:

«Artículo 18 bis. *Procedimiento para la reagrupación familiar.*

1. El extranjero que desee ejercer el derecho a la reagrupación familiar deberá solicitar una autorización de residencia por reagrupación familiar a favor de los miembros de su familia que desee reagrupar, pudiendo solicitarse de forma simultánea la renovación de la autorización de residencia y la solicitud de reagrupación familiar.

2. En caso de que el derecho a la reagrupación se ejerza por residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea que residan en España, la solicitud podrá presentarse por los familiares reagrupables, aportando prueba de residencia como miembro de la familia del residente de larga duración en el primer Estado miembro.»

Veintiuno. El artículo 19 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 19. *Efectos de la reagrupación familiar en circunstancias especiales.*

1. La autorización de residencia por reagrupación familiar de la que sean titulares el cónyuge e hijos reagrupados cuando alcancen la edad laboral, habilitará para trabajar sin necesidad de ningún otro trámite administrativo.

2. El cónyuge reagrupado podrá obtener una autorización de residencia independiente cuando disponga de medios económicos suficientes para cubrir sus propias necesidades.

En caso de que la cónyuge reagrupada fuera víctima de violencia de género, sin necesidad de que se haya cumplido el requisito anterior, podrá obtener la autorización de residencia y trabajo independiente, desde el momento en que se hubiera dictado a su favor una orden de protección o, en su defecto, informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género.

3. Los hijos reagrupados podrán obtener una autorización de residencia independiente cuando alcancen la mayoría de edad y dispongan de medios económicos suficientes para cubrir sus propias necesidades.

4. Reglamentariamente se determinará la forma y la cuantía de los medios económicos considerados suficientes para que los familiares reagrupados puedan obtener una autorización independiente.

5. En caso de muerte del reagrupante, los familiares reagrupados podrán obtener una autorización de residencia independiente en las condiciones que se determinen.»

Veintidós. El artículo 22 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 22. *Derecho a la asistencia jurídica gratuita.*

1. Los extranjeros que se hallen en España tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procesos en los que sean parte, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se sigan, en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles.

2. Los extranjeros que se hallen en España tienen derecho a asistencia letrada en los procedimientos administrativos que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución, o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional, así como a la asistencia de intérprete si no comprenden o hablan la lengua oficial que se utilice. Estas asistencias serán gratuitas cuando carezcan de recursos económicos suficientes según los criterios establecidos en la normativa reguladora del derecho de asistencia jurídica gratuita.

3. En los procesos contencioso-administrativos contra las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa en materia de denegación de entrada, devolución o expulsión, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita requerirá

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104998

la oportuna solicitud realizada en los términos previstos en las normas que regulan la asistencia jurídica gratuita. La constancia expresa de la voluntad de interponer el recurso o ejercitar la acción correspondiente deberá realizarse de conformidad con lo previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, o en caso de que el extranjero pudiera hallarse privado de libertad, en la forma y ante el funcionario público que reglamentariamente se determinen.

A los efectos previstos en este apartado, cuando el extranjero tuviera derecho a la asistencia jurídica gratuita y se encontrase fuera de España, la solicitud de la misma y, en su caso, la manifestación de la voluntad de recurrir, podrán realizarse ante la misión diplomática u oficina consular correspondiente.»

Veintitrés. La letra a) del apartado 2 del artículo 23 queda redactada de la siguiente manera:

«a) Los efectuados por la autoridad o funcionario público o personal encargado de un servicio público, que en el ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, realice cualquier acto discriminatorio prohibido por la ley contra un extranjero sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.»

Veinticuatro. Se introduce un nuevo apartado 5 en el artículo 25, que queda redactado de la siguiente manera:

«5. La entrada en territorio nacional de los extranjeros a los que no les sea de aplicación el régimen comunitario, podrá ser registrada por las autoridades españolas a los efectos de control de su período de permanencia legal en España, de conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.»

Veinticinco. El artículo 25 bis queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 25 bis. *Tipos de visado.*

1. Los extranjeros que se propongan entrar en territorio español deberán estar provistos de visado, válidamente expedido y en vigor, extendido en su pasaporte o documento de viaje o, en su caso, en documento aparte, salvo lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 25 de esta Ley.

2. Los visados a que se refiere el apartado anterior serán de una de las clases siguientes:

a) Visado de tránsito, que habilita a transitar por la zona de tránsito internacional de un aeropuerto español o a atravesar el territorio español. No será exigible la obtención de dicho visado en casos de tránsito de un extranjero a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea solicitado por un Estado miembro de la Unión Europea o por un tercer estado que tenga suscrito con España un acuerdo internacional sobre esta materia.

b) Visado de estancia, que habilita para una estancia ininterrumpida o estancias sucesivas por un período o suma de períodos cuya duración total no exceda de tres meses por semestre a partir de la fecha de la primera entrada.

c) Visado de residencia, que habilita para residir sin ejercer actividad laboral o profesional.

d) Visado de residencia y trabajo, que habilita para la entrada y estancia por un período máximo de tres meses y para el comienzo, en ese plazo, de la actividad laboral o profesional para la que hubiera sido previamente autorizado. En este tiempo deberá producirse el alta del trabajador en la Seguridad Social, que dotará de eficacia a la autorización de residencia y trabajo, por cuenta propia o ajena. Si transcurrido el plazo no se hubiera producido el alta, el extranjero quedará obligado a salir del territorio nacional, incurriendo, en caso contrario, en la infracción contemplada en el artículo 53.1.a) de esta Ley.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 104999

e) Visado de residencia y trabajo de temporada, que habilita para trabajar por cuenta ajena hasta nueve meses en un período de doce meses consecutivos.

f) Visado de estudios, que habilita a permanecer en España para la realización de cursos, estudios, trabajos de investigación o formación, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado, no remunerados laboralmente.

g) Visado de investigación, que habilita al extranjero a permanecer en España para realizar proyectos de investigación en el marco de un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación.

3. Reglamentariamente, se desarrollarán los diferentes tipos de visados.»

Veintiséis. El artículo 27, apartado 1, queda redactado de la siguiente manera:

«1. El visado se solicitará y expedirá en las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de España, salvo en los supuestos excepcionales que se contemplen reglamentariamente o en los supuestos en los que el Estado español, de acuerdo con la normativa comunitaria sobre la materia, haya acordado su representación con otro Estado miembro de la Unión Europea en materia de visados de tránsito o estancia.»

Veintisiete. El artículo 27, apartado 6, queda redactado de la siguiente manera:

«6. La denegación de visado deberá ser motivada cuando se trate de visados de residencia para reagrupación familiar o para el trabajo por cuenta ajena, así como en el caso de visados de estancia o de tránsito. Si la denegación se debe a que el solicitante del visado está incluido en la lista de personas no admisibles prevista en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1990, se le comunicará así de conformidad con las normas establecidas por dicho Convenio. La resolución expresará los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.»

Veintiocho. El artículo 28 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 28. *De la salida de España.*

1. Las salidas del territorio español podrán realizarse libremente, excepto en los casos previstos en el Código Penal y en la presente Ley. La salida de los extranjeros a los que no les sea de aplicación el régimen comunitario, podrá ser registrada por las autoridades españolas a los efectos de control de su período de permanencia legal en España de conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

2. Excepcionalmente, el Ministro del Interior podrá prohibir la salida del territorio español por razones de seguridad nacional o de salud pública. La instrucción y resolución de los expedientes de prohibición tendrá siempre carácter individual.

3. La salida será obligatoria en los siguientes supuestos:

a) Expulsión del territorio español por orden judicial, en los casos previstos en el Código Penal.

b) Expulsión o devolución acordadas por resolución administrativa en los casos previstos en la presente Ley.

c) Denegación administrativa de las solicitudes formuladas por el extranjero para continuar permaneciendo en territorio español, o falta de autorización para encontrarse en España.

d) Cumplimiento del plazo en el que un trabajador extranjero se hubiera comprometido a regresar a su país de origen en el marco de un programa de retorno voluntario.»

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105000

Veintinueve. El título del Capítulo II queda redactado de la siguiente manera:

«CAPÍTULO II

De la Autorización de estancia y de residencia»

Treinta. El apartado 2 del artículo 29 queda redactado de la siguiente manera:

«2. Las diferentes situaciones de los extranjeros en España podrán acreditarse mediante pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, visado o tarjeta de identidad de extranjero, según corresponda.»

Treinta y uno. El apartado 1 del artículo 30 queda redactado de la siguiente manera:

«1. Estancia es la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 para la admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado.»

Treinta y dos. El apartado 2 del artículo 30 bis queda redactado de la siguiente manera:

«2. Los residentes podrán encontrarse en la situación de residencia temporal o de residencia de larga duración.»

Treinta y tres. El artículo 31 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 31. *Situación de residencia temporal.*

1. La residencia temporal es la situación que autoriza a permanecer en España por un período superior a 90 días e inferior a cinco años. Las autorizaciones de duración inferior a cinco años podrán renovarse, a petición del interesado, atendiendo a las circunstancias que motivaron su concesión. La duración de las autorizaciones iniciales de residencia temporal y de las renovaciones se establecerá reglamentariamente.

2. La autorización inicial de residencia temporal que no comporte autorización de trabajo se concederá a los extranjeros que dispongan de medios suficientes para sí y, en su caso, para los de su familia. Reglamentariamente se establecerán los criterios para determinar la suficiencia de dichos medios.

3. La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente.

En estos supuestos no será exigible el visado.

4. La autorización inicial de residencia temporal y trabajo, que autorizará a realizar actividades lucrativas por cuenta propia y/o ajena, se concederá de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 36 y siguientes de esta Ley.

5. Para autorizar la residencia temporal de un extranjero será preciso que carezca de antecedentes penales en España o en los países anteriores de residencia, por delitos existentes en el ordenamiento español, y no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido.

6. Los extranjeros con autorización de residencia temporal vendrán obligados a poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios de nacionalidad, estado civil y domicilio.

7. Para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal, se valorará en su caso:

a) Los antecedentes penales, considerando la existencia de indultos o las situaciones de remisión condicional de la pena o la suspensión de la pena privativa de libertad.

b) El incumplimiento de las obligaciones del extranjero en materia tributaria y de seguridad social.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105001

A los efectos de dicha renovación, se valorará especialmente el esfuerzo de integración del extranjero que aconseje su renovación, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas contempladas en el artículo 2 ter de esta Ley.»

Treinta y cuatro. Se añade un nuevo artículo 31 bis con la siguiente redacción:

«Artículo 31 bis. *Residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.*

1. Las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen garantizados los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como las medidas de protección y seguridad establecidas en la legislación vigente.

2. Si al denunciarse una situación de violencia de género contra una mujer extranjera se pusiera de manifiesto su situación irregular, el expediente administrativo sancionador incoado por infracción del artículo 53.1.a) de esta Ley será suspendido por el instructor hasta la resolución del procedimiento penal.

3. La mujer extranjera que se halle en la situación descrita en el apartado anterior, podrá solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a partir del momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor o, en su defecto, Informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género. Dicha autorización no se resolverá hasta que concluya el procedimiento penal.

Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad competente para otorgar la autorización por circunstancias excepcionales podrá conceder una autorización provisional de residencia y trabajo a favor de la mujer extranjera. La autorización provisional eventualmente concedida concluirá en el momento en que se conceda o deniegue definitivamente la autorización por circunstancias excepcionales.

4. Cuando el procedimiento penal concluyera con una sentencia condenatoria, se notificará a la interesada la concesión de la residencia temporal y de trabajo solicitada. En el supuesto de que no se hubiera solicitado, se le informará de la posibilidad de conceder a su favor una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales otorgándole un plazo para su solicitud.

Cuando del procedimiento penal concluido no pudiera deducirse la situación de violencia de género, continuará el expediente administrativo sancionador inicialmente suspendido.»

Treinta y cinco. El artículo 32 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 32. *Residencia de larga duración.*

1. La residencia de larga duración es la situación que autoriza a residir y trabajar en España indefinidamente, en las mismas condiciones que los españoles.

2. Tendrán derecho a residencia de larga duración los que hayan tenido residencia temporal en España durante cinco años de forma continuada, que reúnan las condiciones que se establezcan reglamentariamente. A los efectos de obtener la residencia de larga duración computarán los periodos de residencia previa y continuada en otros Estados miembros, como titular de la tarjeta azul de la UE. Se considerará que la residencia ha sido continuada aunque por períodos de vacaciones u otras razones que se establezcan reglamentariamente el extranjero haya abandonado el territorio nacional temporalmente.

3. Los extranjeros residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea podrán solicitar por sí mismos y obtener una autorización de residencia de larga duración en España cuando vayan a desarrollar una actividad por cuenta propia o ajena, o por otros fines, en las condiciones que se establezcan

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105002

reglamentariamente. No obstante, en el supuesto de que los extranjeros residentes de larga duración en otro estado miembro de la Unión Europea deseen conservar el estatuto de residente de larga duración adquirido en el primer estado miembro, podrán solicitar y obtener una autorización de residencia temporal en España.

4. Con carácter reglamentario se establecerán criterios para la concesión de otras autorizaciones de residencia de larga duración en supuestos individuales de especial vinculación con España.

5. La extinción de la residencia de larga duración se producirá en los casos siguientes:

a) Cuando la autorización se haya obtenido de manera fraudulenta.

b) Cuando se dicte una orden de expulsión en los casos previstos en la Ley.

c) Cuando se produzca la ausencia del territorio de la Unión Europea durante 12 meses consecutivos. Reglamentariamente se establecerán las excepciones a la pérdida de la autorización por este motivo, así como el procedimiento y requisitos para recuperar la autorización de residencia de larga duración.

d) Cuando se adquiera la residencia de larga duración en otro Estado miembro.

6. Las personas extranjeras que hayan perdido la condición de residentes de larga duración podrán recuperar dicho estatuto mediante un procedimiento simplificado que se desarrollará reglamentariamente.

Dicho procedimiento se aplicará sobre todo en el caso de personas que hayan residido en otro Estado miembro para la realización de estudios.»

Treinta y seis. El artículo 33 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 33. *Régimen de admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado.*

1. Podrá ser autorizado, en régimen de estancia, el extranjero que tenga como fin único o principal realizar una de las siguientes actividades de carácter no laboral:

a) Cursar o ampliar estudios.

b) Realizar actividades de investigación o formación, sin perjuicio del régimen especial de los investigadores regulado en el artículo 38 bis de esta Ley.

c) Participar en programas de intercambio de alumnos en cualesquiera centros docentes o científicos, públicos o privados, oficialmente reconocidos.

d) Realizar prácticas.

e) Realizar servicios de voluntariado.

2. La vigencia de la autorización coincidirá con la duración del curso para el que esté matriculado, de los trabajos de investigación, del intercambio de alumnos, de las prácticas o del servicio de voluntariado.

3. La autorización se prorrogará anualmente si el titular demuestra que sigue reuniendo las condiciones requeridas para la expedición de la autorización inicial y que cumple los requisitos exigidos, bien por el centro de enseñanza o científico al que asiste, habiéndose verificado la realización de los estudios o los trabajos de investigación, bien por el programa de intercambio o voluntariado, o centro donde realice las prácticas.

4. Los extranjeros admitidos con fines de estudio, prácticas no laborales o voluntariado podrán ser autorizados para ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena, en la medida en que ello no limite la prosecución de los estudios o actividad asimilada, en los términos que reglamentariamente se determinen.

5. La realización de trabajo en una familia para compensar la estancia y mantenimiento en la misma, mientras se mejoran los conocimientos lingüísticos o profesionales se regulará de acuerdo con lo dispuesto en los acuerdos internacionales sobre colocación «au pair».

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105003

6. Se facilitará la entrada y permanencia en España, en los términos establecidos reglamentariamente, de los estudiantes extranjeros que participen en programas de la Unión Europea destinados a favorecer la movilidad con destino a la Unión o en la misma.

7. Todo extranjero, admitido en calidad de estudiante en otro Estado miembro de la Unión Europea, que solicite cursar parte de sus estudios ya iniciados o completar éstos en España podrá solicitar una autorización de estancia por estudios y obtenerla, si reúne los requisitos reglamentarios para ello, no siendo exigible el visado.

A fin de que todo extranjero admitido en calidad de estudiante en España pueda solicitar cursar parte de sus estudios ya iniciados o completar éstos en otro Estado miembro de la Unión Europea, las Autoridades españolas facilitarán la información oportuna sobre la permanencia de aquél en España, a instancia de las Autoridades competentes de dicho Estado miembro.

8. Se someten al régimen de estancia previsto en este artículo los extranjeros que cursen en España estudios de formación sanitaria especializada de acuerdo con la Ley 44/2003, de 11 de noviembre, de profesiones sanitarias, salvo que ya contaran con una autorización de residencia previamente al inicio de los mismos, en cuyo caso podrán continuar en dicha situación.»

Treinta y siete. El artículo 35 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 35. *Menores no acompañados.*

1. El Gobierno promoverá el establecimiento de Acuerdos de colaboración con los países de origen que contemplen, integradamente, la prevención de la inmigración irregular, la protección y el retorno de los menores no acompañados. Las Comunidades Autónomas serán informadas de tales Acuerdos.

2. Las Comunidades Autónomas podrán establecer acuerdos con los países de origen dirigidos a procurar que la atención e integración social de los menores se realice en su entorno de procedencia. Tales acuerdos deberán asegurar debidamente la protección del interés de los menores y contemplarán mecanismos para un adecuado seguimiento por las Comunidades Autónomas de la situación de los mismos.

3. En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias.

4. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la Comunidad Autónoma en la que se halle.

5. La Administración del Estado solicitará informe sobre las circunstancias familiares del menor a la representación diplomática del país de origen con carácter previo a la decisión relativa a la iniciación de un procedimiento sobre su repatriación. Acordada la iniciación del procedimiento, tras haber oído al menor si tiene suficiente juicio, y previo informe de los servicios de protección de menores y del Ministerio Fiscal, la Administración del Estado resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen, a aquel donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España. De acuerdo con el principio de interés superior del menor, la repatriación al país de origen se efectuará bien mediante reagrupación familiar, bien mediante la puesta a disposición del menor ante los servicios de protección de menores, si se dieran las condiciones adecuadas para su tutela por parte de los mismos.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105004

6. A los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años se les reconocerá capacidad para actuar en el procedimiento de repatriación previsto en este artículo, así como en el orden jurisdiccional contencioso administrativo por el mismo objeto, pudiendo intervenir personalmente o a través del representante que designen.

Cuando se trate de menores de dieciséis años, con juicio suficiente, que hubieran manifestado una voluntad contraria a la de quien ostenta su tutela o representación, se suspenderá el curso del procedimiento, hasta el nombramiento del defensor judicial que les represente.

7. Se considerará regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier otra entidad. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se otorgará al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores. La ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor.

8. La concesión de una autorización de residencia no será obstáculo para la ulterior repatriación cuando favorezca el interés superior del menor, en los términos establecidos en el apartado cuarto de este artículo.

9. Reglamentariamente se determinarán las condiciones que habrán de cumplir los menores tutelados que dispongan de autorización de residencia y alcancen la mayoría de edad para renovar su autorización o acceder a una autorización de residencia y trabajo teniendo en cuenta, en su caso, los informes positivos que, a estos efectos, puedan presentar las entidades públicas competentes referidos a su esfuerzo de integración, la continuidad de la formación o estudios que se estuvieran realizando, así como su incorporación, efectiva o potencial, al mercado de trabajo. Las Comunidades Autónomas desarrollarán las políticas necesarias para posibilitar la inserción de los menores en el mercado laboral cuando alcancen la mayoría de edad.

10. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado adoptarán las medidas técnicas necesarias para la identificación de los menores extranjeros indocumentados, con el fin de conocer las posibles referencias que sobre ellos pudieran existir en alguna institución pública nacional o extranjera encargada de su protección. Estos datos no podrán ser usados para una finalidad distinta a la prevista en este apartado.

11. La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas podrán establecer convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de los menores extranjeros no acompañados.

Cada convenio especificará el número de menores cuya tutela se compromete a asumir la entidad correspondiente, el lugar de residencia y los medios materiales que se destinarán a la atención de los mismos.

Estará legitimada para promover la constitución de la tutela la Comunidad Autónoma bajo cuya custodia se encuentre el menor. A tales efectos, deberá dirigirse al juzgado competente que proceda en función del lugar en que vaya a residir el menor, adjuntando el convenio correspondiente y la conformidad de la entidad que vaya a asumir la tutela.

El régimen de la tutela será el previsto en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Además, serán aplicables a los menores extranjeros no acompañados las restantes previsiones sobre protección de menores recogidas en el Código Civil y en la legislación vigente en la materia.

12. Las Comunidades Autónomas podrán llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas donde se encuentren los menores extranjeros no acompañados para asumir la tutela y custodia, con el fin de garantizar a los menores unas mejores condiciones de integración.»

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105005

Treinta y ocho. El título del Capítulo III queda redactado de la siguiente manera:

«CAPÍTULO III

De las autorizaciones para la realización de actividades lucrativas»

Treinta y nueve. El artículo 36 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 36. *Autorización de residencia y trabajo.*

1. Los extranjeros mayores de dieciséis años precisarán, para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, de la correspondiente autorización administrativa previa para residir y trabajar. La autorización de trabajo se concederá conjuntamente con la de residencia, salvo en los supuestos de penados extranjeros que se hallen cumpliendo condenas o en otros supuestos excepcionales que se determinen reglamentariamente.

2. La eficacia de la autorización de residencia y trabajo inicial se condicionará al alta del trabajador en la Seguridad Social. La Entidad Gestora comprobará en cada caso la previa habilitación de los extranjeros para residir y realizar la actividad.

3. Cuando el extranjero se propusiera trabajar por cuenta propia o ajena, ejerciendo una profesión para la que se exija una titulación especial, la concesión de la autorización se condicionará a la tenencia y, en su caso, homologación del título correspondiente y, si las leyes así lo exigiesen, a la colegiación.

4. Para la contratación de un extranjero, el empleador deberá solicitar la autorización a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, que en todo caso deberá acompañarse del contrato de trabajo que garantice una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización.

5. La carencia de la autorización de residencia y trabajo, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario a que dé lugar, incluidas las de Seguridad Social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones derivadas de supuestos contemplados por los convenios internacionales de protección a los trabajadores u otras que pudieran corresponderle, siempre que sean compatibles con su situación. En todo caso, el trabajador que carezca de autorización de residencia y trabajo no podrá obtener prestaciones por desempleo.

Salvo en los casos legalmente previstos, el reconocimiento de una prestación no modificará la situación administrativa del extranjero.

6. En la concesión inicial de la autorización administrativa para trabajar podrán aplicarse criterios especiales para determinadas nacionalidades en función del principio de reciprocidad.

7. No se concederá autorización para residir y realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional, a los extranjeros que, en el marco de un programa de retorno voluntario a su país de origen, se hubieran comprometido a no retornar a España durante un plazo determinado en tanto no hubiera transcurrido dicho plazo.

8. Reglamentariamente se determinarán las condiciones y requisitos para hacer posible la participación de trabajadores extranjeros en sociedades anónimas laborales y sociedades cooperativas.»

Cuarenta. El artículo 37 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 37. *Autorización de residencia y trabajo por cuenta propia.*

1. Para la realización de actividades económicas por cuenta propia habrá de acreditarse el cumplimiento de todos los requisitos que la legislación vigente exige a los nacionales para la apertura y funcionamiento de la actividad proyectada, así como los relativos a la suficiencia de la inversión y la potencial creación de empleo, entre otros que reglamentariamente se establezcan.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105006

2. La autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta propia se limitará a un ámbito geográfico no superior al de una Comunidad Autónoma, y a un sector de actividad. Su duración se determinará reglamentariamente.

3. La concesión de la autorización inicial de trabajo, en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de residencia, corresponderá a las Comunidades Autónomas de acuerdo con las competencias asumidas en los correspondientes Estatutos.»

Cuarenta y uno. El artículo 38 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 38. *Autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena.*

1. Para la concesión inicial de la autorización de residencia y trabajo, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo.

2. La situación nacional de empleo será determinada por el Servicio Público de Empleo Estatal con la información proporcionada por las Comunidades Autónomas y con aquella derivada de indicadores estadísticos oficiales y quedará plasmada en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura. Dicho catálogo contendrá una relación de empleos susceptibles de ser satisfechos a través de la contratación de trabajadores extranjeros y será aprobado previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

Igualmente, se entenderá que la situación nacional de empleo permite la contratación en ocupaciones no catalogadas cuando de la gestión de la oferta se concluya la insuficiencia de demandantes de empleo adecuados y disponibles. Reglamentariamente se determinarán los requisitos mínimos para considerar que la gestión de la oferta de empleo es considerada suficiente a estos efectos.

3. El procedimiento de concesión de la autorización de residencia y trabajo inicial, sin perjuicio de los supuestos previstos cuando el extranjero que se halle en España se encuentre habilitado para solicitar u obtener una autorización de residencia y trabajo, se basará en la solicitud de cobertura de un puesto vacante, presentada por un empresario o empleador ante la autoridad competente, junto con el contrato de trabajo y el resto de documentación exigible, ofrecido al trabajador extranjero residente en un tercer país. Verificado el cumplimiento de los requisitos, la autoridad competente expedirá una autorización cuya eficacia estará condicionada a que el extranjero solicite el correspondiente visado y que, una vez en España, se produzca el alta del trabajador en la Seguridad Social.

4. El empresario o empleador estará obligado a comunicar el desistimiento de la solicitud de autorización si, mientras se resolviera la autorización o el visado, desapareciera la necesidad de contratación del extranjero o se modificasen las condiciones del contrato de trabajo que sirvió de base a la solicitud. Asimismo, cuando el extranjero habilitado se hallase en España deberá registrar en los Servicios Públicos de Empleo el contrato de trabajo que dio lugar a la solicitud y formalizar el alta del trabajador en la Seguridad Social, y si no pudiera iniciarse la relación laboral, el empresario o empleador estará obligado a comunicarlo a las autoridades competentes.

5. La autorización inicial de residencia y trabajo se limitará, salvo en los casos previstos por la Ley y los Convenios Internacionales firmados por España, a un determinado territorio y ocupación. Su duración se determinará reglamentariamente.

6. La autorización de residencia y trabajo se renovará a su expiración:

a) Cuando persista o se renueve el contrato de trabajo que motivó su concesión inicial, o cuando se cuente con un nuevo contrato.

b) Cuando por la autoridad competente, conforme a la normativa de la Seguridad Social, se hubiera otorgado una prestación contributiva por desempleo.

c) Cuando el extranjero sea beneficiario de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción social o laboral.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105007

d) Cuando concurran otras circunstancias previstas reglamentariamente, en particular, los supuestos de extinción del contrato de trabajo o suspensión de la relación laboral como consecuencia de ser víctima de violencia de género.

7. A partir de la primera concesión, las autorizaciones se concederán sin limitación alguna de ámbito geográfico u ocupación.

8. La concesión de la autorización inicial de trabajo, en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de residencia, corresponderá a las Comunidades Autónomas de acuerdo con las competencias asumidas en los correspondientes Estatutos.»

Cuarenta y dos. Se introduce un artículo 38 bis en los siguientes términos:

«Artículo 38 bis. *Régimen especial de los investigadores.*

1. Tendrá la consideración de investigador el extranjero cuya permanencia en España tenga como fin único o principal realizar proyectos de investigación, en el marco de un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación.

2. Las entidades dedicadas a la investigación, públicas o privadas, que cumplan las condiciones previstas reglamentariamente, podrán ser autorizadas por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según corresponda, como organismos de investigación para acoger a investigadores extranjeros. Esta autorización tendrá una duración mínima de cinco años, salvo casos excepcionales en que se otorgará por un período más corto. Si transcurrido el plazo máximo no se hubiera notificado resolución expresa legítima al interesado, la solicitud deducida por éste se entenderá desestimada por silencio administrativo.

3. Reglamentariamente se determinarán los requisitos para la firma del convenio de acogida entre el investigador y el organismo de investigación y las condiciones del proyecto de investigación.

4. La situación del extranjero en régimen de investigador será la de autorización de residencia y trabajo, que se renovará anualmente si el titular sigue reuniendo las condiciones establecidas para la expedición de la autorización inicial.

5. Los extranjeros admitidos con estos fines podrán impartir clases o realizar otras actividades compatibles con su actividad principal de investigación, con arreglo a la normativa en vigor.

6. El organismo de investigación deberá informar cuanto antes, a la Autoridad que concedió la autorización de residencia y trabajo, de cualquier acontecimiento que impida la ejecución del convenio de acogida.

7. Todo extranjero admitido en calidad de investigador en otro Estado miembro de la Unión Europea que solicite realizar parte de su investigación en España durante un periodo superior a tres meses podrá solicitar una autorización de residencia y trabajo y obtenerla si reúne los requisitos reglamentarios para ello, no siendo exigible el visado, pero pudiendo exigirse un nuevo convenio de acogida.

8. Una vez finalizado el convenio de acogida, o resuelto por causas no imputables al investigador establecidas reglamentariamente, tanto el investigador como los familiares reagrupados podrán ser autorizados para residir y ejercer una actividad lucrativa sin necesidad de un nuevo visado.»

Cuarenta y tres. Se introduce un artículo 38 ter en los siguientes términos:

«Artículo 38 ter. *Residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados.*

1. Se considerará profesional altamente cualificado a los efectos de este artículo a quienes acrediten cualificaciones de enseñanza superior o, excepcionalmente, tengan un mínimo de cinco años de experiencia profesional que pueda considerarse equiparable, en los términos que se determinen reglamentariamente.

2. Los profesionales altamente cualificados según este artículo obtendrán una autorización de residencia y trabajo documentada con una tarjeta azul de la UE.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105008

3. Para la concesión de las autorizaciones destinadas a profesionales altamente cualificados podrá tenerse en cuenta la situación nacional de empleo, así como la necesidad de proteger la suficiencia de recursos humanos en el país de origen del extranjero.

4. El extranjero titular de la tarjeta azul de la UE que haya residido al menos dieciocho meses en otro Estado miembro de la Unión Europea, podrá obtener una autorización en España como profesional altamente cualificado. La solicitud podrá presentarse en España, antes del transcurso de un mes desde su entrada, o en el Estado miembro donde se halle autorizado. En caso de que la autorización originaria se hubiera extinguido sin que se haya resuelto la solicitud de autorización en España, se podrá conceder una autorización de estancia temporal para el extranjero y los miembros de su familia.

Si se extinguiese la vigencia de la autorización originaria para permanecer en España o si se denegase la solicitud, las autoridades podrán aplicar las medidas legalmente previstas para tal situación. En caso de que procediese su expulsión ésta se podrá ejecutar conduciendo al extranjero al Estado miembro del que provenga.

5. Reglamentariamente se determinarán los requisitos para la concesión y renovación de la autorización de residencia y trabajo regulada en este artículo».

Cuarenta y cuatro. El artículo 39 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 39. *Gestión colectiva de contrataciones en origen.*

1. El Ministerio de Trabajo e Inmigración, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, podrá aprobar una previsión anual de las ocupaciones y, en su caso, de las cifras previstas de empleos que se puedan cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen en un período determinado, a los que sólo tendrán acceso aquellos que no se hallen o residan en España. Asimismo, podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo en las condiciones que se determinen, dirigidos a hijos o nietos de español de origen o a determinadas ocupaciones. La mencionada previsión tendrá en cuenta las propuestas que, previa consulta de los agentes sociales en su ámbito correspondiente, sean realizadas por las Comunidades Autónomas, y será adoptada previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

2. El procedimiento de concesión de la autorización inicial de residencia y trabajo mediante tramitación colectiva de los contratos en origen, estará basado en la gestión simultánea de una pluralidad de autorizaciones, presentadas por uno o varios empleadores, respecto de trabajadores seleccionados en sus países, con la participación, en su caso, de las autoridades competentes. En la gestión del mismo se actuará coordinadamente con las Comunidades Autónomas competentes para la concesión de la autorización de trabajo inicial.

3. Las ofertas de empleo realizadas a través de este procedimiento se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios.»

Cuarenta y cinco. El artículo 40 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 40. *Supuestos específicos de exención de la situación nacional de empleo.*

1. No se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo cuando el contrato de trabajo vaya dirigido a:

a) Los familiares reagrupados en edad laboral, o el cónyuge o hijo de extranjero residente en España con una autorización renovada, así como al hijo de español nacionalizado o de ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea y

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105009

de otros Estados parte en el Espacio Económico Europeo, siempre que estos últimos lleven, como mínimo, un año residiendo legalmente en España y al hijo no le sea de aplicación el régimen comunitario.

b) Los titulares de una autorización previa de trabajo que pretendan su renovación.

c) Los trabajadores necesarios para el montaje por renovación de una instalación o equipos productivos.

d) Los que hubieran gozado de la condición de refugiados, durante el año siguiente a la cesación de la aplicación de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados, por los motivos recogidos en el supuesto 5 de la sección C de su artículo 1.

e) Los que hubieran sido reconocidos como apátridas y los que hubieran perdido la condición de apátridas el año siguiente a la terminación de dicho estatuto.

f) Los extranjeros que tengan a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española.

g) Los extranjeros nacidos y residentes en España.

h) Los hijos o nietos de español de origen.

i) Los menores extranjeros en edad laboral con autorización de residencia que sean tutelados por la entidad de protección de menores competente, para aquellas actividades que, a criterio de la mencionada entidad, favorezcan su integración social, y una vez acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen.

j) Los extranjeros que obtengan la autorización de residencia por circunstancias excepcionales en los supuestos que se determinen reglamentariamente y, en todo caso, cuando se trate de víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos.

k) Los extranjeros que hayan sido titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada, durante dos años naturales, y hayan retornado a su país.

l) Los extranjeros que hayan renunciado a su autorización de residencia y trabajo en virtud de un programa de retorno voluntario.

2. Tampoco se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo, en las condiciones que se determinen reglamentariamente para:

a) La cobertura de puestos de confianza y directivos de empresas.

b) Los profesionales altamente cualificados, incluyendo técnicos y científicos contratados por entidades públicas, universidades o centros de investigación, desarrollo e innovación dependientes de empresas, sin perjuicio de la aplicación del régimen específico de autorización aplicable de conformidad con la presente Ley.

c) Los trabajadores en plantilla de una empresa o grupo de empresas en otro país que pretendan desarrollar su actividad laboral para la misma empresa o grupo en España.

d) Los artistas de reconocido prestigio.»

Cuarenta y seis. Se suprimen la letra j) del apartado 1 y el apartado 3 del artículo 41, pasando la letra k) del apartado 1 a ser letra j).

Cuarenta y siete. El artículo 42 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 42. *Régimen especial de los trabajadores de temporada.*

1. El Gobierno regulará reglamentariamente la autorización de residencia y trabajo para los trabajadores extranjeros en actividades de temporada o campaña que les permita la entrada y salida del territorio nacional, así como la documentación de su situación, de acuerdo con las características de las citadas campañas y la información que le suministren las Comunidades Autónomas donde se promuevan.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105010

2. Para conceder las autorizaciones de residencia y trabajo deberá garantizarse que los trabajadores temporeros serán alojados en condiciones de dignidad e higiene adecuadas.

3. Las Administraciones públicas promoverán la asistencia de los servicios sociales adecuados.

4. Las ofertas de empleo de temporada se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios.

5. Las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y los agentes sociales promoverán los circuitos que permitan la concatenación de los trabajadores de temporada, en colaboración con la Administración General del Estado.

6. Reglamentariamente se determinarán las condiciones para que los trabajadores en plantilla de una empresa o grupo de empresas que desarrollen su actividad en otro país puedan ser autorizados a trabajar temporalmente en España para la misma empresa o grupo.»

Cuarenta y ocho. El artículo 43 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 43. *Trabajadores transfronterizos y prestación transnacional de servicios.*

1. Los trabajadores extranjeros que, residiendo en la zona limítrofe, desarrollen su actividad en España y regresen a su lugar de residencia diariamente deberán obtener la correspondiente autorización administrativa, con los requisitos y condiciones con que se conceden las autorizaciones de régimen general, siéndoles de aplicación en cuanto a los derechos de seguridad social lo establecido en el artículo 14.1 de esta Ley

2. Reglamentariamente se establecerán las condiciones para la autorización de residencia y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios, de acuerdo con la normativa vigente.»

Cuarenta y nueve. El artículo 44 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 44. *Hecho imponible.*

1. Las tasas se regirán por la presente Ley y por las demás fuentes normativas que para las tasas se establecen en el artículo 9 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

2. Constituye el hecho imponible de las tasas la tramitación de las autorizaciones administrativas y de los documentos de identidad previstos en esta Ley, así como de sus prórrogas, modificaciones y renovaciones; en particular:

a) La tramitación de autorizaciones para la prórroga de la estancia en España.

b) La tramitación de las autorizaciones para residir en España.

c) La tramitación de autorizaciones de trabajo, salvo que se trate de autorizaciones para un período inferior a seis meses.

d) La tramitación de tarjetas de identidad de extranjeros.

e) La tramitación de documentos de identidad a indocumentados.

f) La tramitación de visado.»

Cincuenta. El artículo 45 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 45. *Devengo.*

1. Las tasas se devengarán cuando se solicite la autorización, la prórroga, la modificación, la renovación, o el visado.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105011

En el caso de las Comunidades Autónomas que tengan traspasadas las competencias en materia de autorización de trabajo, les corresponderá el devengo del rendimiento de las tasas.

2. En los casos de autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena a favor de trabajadores de servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, el devengo de la tasa se producirá en el momento de afiliación y/o alta del trabajador en la Seguridad Social.

3. En los casos de renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, en ausencia de empleador, y cuando se trate de trabajadores de servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, el devengo de la tasa se producirá en el momento de alta del trabajador en la Seguridad Social.

4. El importe de las tasas se establecerá por orden ministerial de los departamentos competentes. Cuando las Comunidades Autónomas tengan traspasadas las competencias en materia de autorización inicial de trabajo, éstas se regirán por la legislación correspondiente.»

Cincuenta y uno. El artículo 46 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 46. *Sujetos pasivos.*

1. Serán sujetos pasivos de las tasas los solicitantes de visado y las personas en cuyo favor se concedan las autorizaciones o se expidan los documentos previstos en el artículo 44, salvo en las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena, en cuyo caso será sujeto pasivo el empleador o empresario, excepto en el supuesto de relaciones laborales en el sector del servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, en que lo será el propio trabajador.

2. Será nulo todo pacto por el que el trabajador por cuenta ajena asuma la obligación de pagar en todo o en parte el importe de las tasas establecidas.»

Cincuenta y dos. El artículo 47, queda redactado de la siguiente manera:

«No vendrán obligados al pago de las tasas por la concesión de las autorizaciones para trabajar los nacionales iberoamericanos, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, los sefardíes, los hijos y nietos de español o española de origen, y los extranjeros nacidos en España cuando pretendan realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia.

Las solicitudes de visado presentadas por nacionales de terceros países beneficiarios de derecho comunitario en materia de libre circulación y residencia estarán exentas del pago de las tasas de tramitación.

Las entidades públicas de protección de menores estarán exentas del pago de las tasas derivadas de las autorizaciones que están obligadas a solicitar para éstos en ejercicio de la representación legal que de ellos ostentan.

En aplicación de la normativa comunitaria sobre la materia, quedarán exentos del pago de la tasa relativa a visados de tránsito o estancia, los niños menores de seis años; los investigadores nacionales de terceros países que se desplacen con fines de investigación científica en los términos establecidos por la Recomendación 2005/761/CE, del Parlamento y del Consejo; y los representantes de organizaciones sin ánimo de lucro que no sean mayores de 25 años y vayan a participar en seminarios, conferencias o acontecimientos deportivos o educativos, organizados por organizaciones sin ánimo de lucro.»

Cincuenta y tres. El artículo 48, apartado 1 queda redactado de la siguiente manera:

1. El importe de las tasas se establecerá por Orden ministerial de los Departamentos competentes, sin perjuicio de lo dispuesto por la normativa comunitaria en relación con procedimientos de solicitud de visados de tránsito o estancia.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105012

Cincuenta y cuatro. El apartado 1 del artículo 49 queda redactado de la siguiente manera:

«1. La gestión y recaudación de las tasas corresponderá a los órganos competentes para la concesión de las autorizaciones, modificaciones, renovaciones y prórrogas, la expedición de la documentación a que se refiere el artículo 44 y la tramitación de la solicitud de visado.»

Cincuenta y cinco. Se añaden dos nuevas letras d) y e), al artículo 52, que quedan redactadas de la siguiente manera:

«d) Encontrarse trabajando en una ocupación, sector de actividad, o ámbito geográfico no contemplado por la autorización de residencia y trabajo de la que se es titular.

e) La contratación de trabajadores cuya autorización no les habilita para trabajar en esa ocupación o ámbito geográfico, incurriéndose en una infracción por cada uno de los trabajadores extranjeros ocupados.»

Cincuenta y seis. El artículo 53 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 53. *Infracciones graves.*

1. Son infracciones graves:

a) Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente.

b) Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida.

c) Incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio, así como incurrir en falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito. Cuando cualquier autoridad tuviera conocimiento de una posible infracción por esta causa, lo pondrá en conocimiento de las autoridades competentes con el fin de que pueda instruirse el oportuno expediente sancionador.

d) El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

e) La comisión de una tercera infracción leve, siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas leves de la misma naturaleza.

f) La participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público previstas como graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

g) Las salidas del territorio español por puestos no habilitados, sin exhibir la documentación prevista o contraviniendo las prohibiciones legalmente impuestas.

h) Incumplir la obligación del apartado 2 del artículo 4.

2. También son infracciones graves:

a) No dar de alta, en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda, al trabajador extranjero cuya autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena hubiera solicitado, o no registrar el contrato de trabajo en las condiciones que sirvieron de base a la solicitud, cuando el empresario tenga constancia de que el trabajador se halla legalmente en España habilitado para el comienzo de la relación

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105013

laboral. No obstante, estará exento de esta responsabilidad el empresario que comunique a las autoridades competentes la concurrencia de razones sobrevenidas que puedan poner en riesgo objetivo la viabilidad de la empresa o que, conforme a la legislación, impidan el inicio de dicha relación.

b) Contraer matrimonio, simular relación afectiva análoga o constituirse en representante legal de un menor, cuando dichas conductas se realicen con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente un derecho de residencia, siempre que tales hechos no constituyan delito.

c) Promover la permanencia irregular en España de un extranjero, cuando su entrada legal haya contado con una invitación expresa del infractor y continúe a su cargo una vez transcurrido el período de tiempo permitido por su visado o autorización. Para graduar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias personales y familiares concurrentes.

d) Consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal por parte del titular de una vivienda habilitado para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero. Se incurrirá en una infracción por cada persona indebidamente inscrita.»

Cincuenta y siete. El artículo 54 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 54. *Infracciones muy graves.*

1. Son infracciones muy graves:

a) Participar en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

b) Inducir, promover, favorecer o facilitar con ánimo de lucro, individualmente o formando parte de una organización, la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español o su permanencia en el mismo, siempre que el hecho no constituya delito.

c) La realización de conductas de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, en los términos previstos en el artículo 23 de la presente Ley, siempre que el hecho no constituya delito.

d) La contratación de trabajadores extranjeros sin haber obtenido con carácter previo la correspondiente autorización de residencia y trabajo, incurriéndose en una infracción por cada uno de los trabajadores extranjeros ocupados, siempre que el hecho no constituya delito.

e) Realizar, con ánimo de lucro, la infracción prevista en la letra d) del apartado 2 del artículo anterior.

f) Simular la relación laboral con un extranjero, cuando dicha conducta se realice con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente derechos reconocidos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito.

g) La comisión de una tercera infracción grave siempre que en un plazo de un año anterior hubiera sido sancionado por dos faltas graves de la misma naturaleza.

2. También son infracciones muy graves:

a) El incumplimiento de las obligaciones previstas para los transportistas en el artículo 66, apartados 1 y 2.

b) El transporte de extranjeros por vía aérea, marítima o terrestre, hasta el territorio español, por los sujetos responsables del transporte, sin que hubieran comprobado la validez y vigencia, tanto de los pasaportes, títulos de viaje o documentos de identidad pertinentes, como, en su caso, del correspondiente visado, de los que habrán de ser titulares los citados extranjeros.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105014

c) El incumplimiento de la obligación que tienen los transportistas de hacerse cargo sin pérdida de tiempo del extranjero o transportado que, por deficiencias en la documentación antes citada, no haya sido autorizado a entrar en España, así como del extranjero transportado en tránsito que no haya sido trasladado a su país de destino o que hubiera sido devuelto por las autoridades de éste, al no autorizarle la entrada.

Esta obligación incluirá los gastos de mantenimiento del citado extranjero y, si así lo solicitan las autoridades encargadas del control de entrada, los derivados del transporte de dicho extranjero, que habrá de producirse de inmediato, bien por medio de la compañía objeto de sanción o, en su defecto, por medio de otra empresa de transporte, con dirección al Estado a partir del cual haya sido transportado, al Estado que haya expedido el documento de viaje con el que ha viajado o a cualquier otro Estado donde esté garantizada su admisión.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, no se considerará infracción a la presente Ley el hecho de transportar hasta la frontera española a un extranjero que, habiendo presentado sin demora su solicitud de protección internacional, ésta le sea admitida a trámite, de conformidad con lo establecido en la Ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.»

Cincuenta y ocho. El artículo 55 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 55. *Sanciones.*

1. Las infracciones tipificadas en los artículos anteriores serán sancionadas en los términos siguientes:

a) Las infracciones leves con multa de hasta 500 euros.

b) Las infracciones graves con multa de 501 hasta 10.000 euros. En el supuesto contemplado en el artículo 53.2.a) de esta Ley, además de la sanción indicada, el empresario también estará obligado a sufragar los costes derivados del viaje.

c) Las infracciones muy graves con multa desde 10.001 hasta 100.000 euros, excepto la prevista en el artículo 54.2.b), que lo será con una multa de 5.000 a 10.000 euros por cada viajero transportado o con un mínimo de 750.000 euros a tanto alzado, con independencia del número de viajeros transportados. La prevista en el artículo 54.2.a) en relación con el artículo 66.1 lo será con una multa de 10.001 hasta 100.000 euros por cada viaje realizado sin haber comunicado los datos de las personas transportadas o habiéndolos comunicado incorrectamente, con independencia de que la Autoridad gubernativa pueda adoptar la inmovilización, incautación y decomiso del medio de transporte, o la suspensión provisional o retirada de la autorización de explotación.

2. La imposición de sanciones por las infracciones administrativas establecidas en la presente Ley Orgánica corresponderá al Subdelegado del Gobierno o al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Cuando una Comunidad Autónoma tenga atribuidas competencias en materia de autorización inicial de trabajo de extranjeros la imposición de las sanciones establecidas en esta Ley en los supuestos de infracción a que se refiere el párrafo siguiente corresponderá a la Comunidad Autónoma y se ejercerá por la Autoridad que la misma determine, dentro del ámbito de sus competencias.

En los supuestos calificados como infracción leve del artículo 52.c), d) y e), graves del artículo 53.1.b), y 53.2.a), y muy grave del artículo 54.1.d) y f), el procedimiento sancionador se iniciará por acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento sancionador por infracciones del orden social, correspondiendo la imposición de las sanciones a las autoridades referidas en el párrafo anterior.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105015

En los supuestos de participación en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, previstos en el artículo 54.1.a), de acuerdo con lo establecido en el procedimiento sancionador que se determine reglamentariamente, la competencia sancionadora corresponderá al Secretario de Estado de Seguridad.

3. Para la graduación de las sanciones, el órgano competente en imponerlas se ajustará a criterios de proporcionalidad, valorando el grado de culpabilidad y, en su caso, el daño producido o el riesgo derivado de la infracción y su trascendencia.

4. Para la determinación de la cuantía de la sanción se tendrá especialmente en cuenta la capacidad económica del infractor.

5. A no ser que pertenezcan a un tercero no responsable de la infracción, en el supuesto de la letra b) del apartado 1 del artículo 54, serán objeto de decomiso los vehículos, embarcaciones, aeronaves, y cuantos bienes muebles o inmuebles, de cualquier naturaleza que sean, hayan servido de instrumento para la comisión de la citada infracción.

A fin de garantizar la efectividad del comiso, los bienes, efectos e instrumentos a que se refiere el apartado anterior podrán ser aprehendidos y puestos a disposición de la autoridad gubernativa, desde las primeras intervenciones, a resultas del expediente sancionador que resolverá lo pertinente en relación con los bienes decomisados.

6. En el supuesto de la infracción prevista en la letra d) del apartado 1 del artículo 54 de la presente Ley, la autoridad gubernativa podrá adoptar, sin perjuicio de la sanción que corresponda, la clausura del establecimiento o local desde seis meses a cinco años.

7. Si el sancionado por una infracción prevista en los artículos 52.e) o 54.1.d) de esta Ley fuera subcontratista de otra empresa, el contratista principal y todos los subcontratistas intermedios que conocieran que la empresa sancionada empleaba a extranjeros sin contar con la correspondiente autorización, responderán, solidariamente, tanto de las sanciones económicas derivadas de las sanciones, como de las demás responsabilidades derivadas de tales hechos que correspondan al empresario con las Administraciones públicas o con el trabajador. El contratista o subcontratista intermedios no podrán ser considerados responsables si hubieran respetado la diligencia debida definida en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.»

Cincuenta y nueve. El artículo 57 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 57. *Expulsión del territorio.*

1. Cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los apartados a), b), c), d) y f) del artículo 53.1 de esta Ley Orgánica, podrá aplicarse, en atención al principio de proporcionalidad, en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción.

2. Asimismo, constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados.

3. En ningún caso podrán imponerse conjuntamente las sanciones de expulsión y multa.

4. La expulsión conllevará, en todo caso, la extinción de cualquier autorización para permanecer legalmente en España, así como el archivo de cualquier procedimiento que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar en España del extranjero expulsado. No obstante, la expulsión podrá revocarse en los supuestos que se determinen reglamentariamente.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105016

En el caso de las infracciones previstas en las letras a) y b) del artículo 53.1 de esta Ley, salvo que concurran razones de orden público o de seguridad nacional, si el extranjero fuese titular de una autorización de residencia válida expedida por otro Estado miembro, se le advertirá, mediante diligencia en el pasaporte, de la obligación de dirigirse de inmediato al territorio de dicho Estado. Si no cumpliese esa advertencia se tramitará el expediente de expulsión.

5. La sanción de expulsión no podrá ser impuesta, salvo que la infracción cometida sea la prevista en el artículo 54, letra a) del apartado 1, o suponga una reincidencia en la comisión, en el término de un año, de una infracción de la misma naturaleza sancionable con la expulsión, a los extranjeros que se encuentren en los siguientes supuestos:

a) Los nacidos en España que hayan residido legalmente en los últimos cinco años.

b) Los residentes de larga duración. Antes de adoptar la decisión de la expulsión de un residente de larga duración, deberá tomarse en consideración el tiempo de su residencia en España y los vínculos creados, su edad, las consecuencias para el interesado y para los miembros de su familia, y los vínculos con el país al que va a ser expulsado.

c) Los que hayan sido españoles de origen y hubieran perdido la nacionalidad española.

d) Los que sean beneficiarios de una prestación por incapacidad permanente para el trabajo como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional ocurridos en España, así como los que perciban una prestación contributiva por desempleo o sean beneficiarios de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral.

Tampoco se podrá imponer o, en su caso, ejecutar la sanción de expulsión al cónyuge del extranjero que se encuentre en alguna de las situaciones señaladas anteriormente y que haya residido legalmente en España durante más de dos años, ni a sus ascendientes e hijos menores, o mayores con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud, que estén a su cargo.

6. La expulsión no podrá ser ejecutada cuando ésta conculcase el principio de no devolución, o afecte a las mujeres embarazadas, cuando la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o la salud de la madre.

7. a) Cuando el extranjero se encuentre procesado o imputado en un procedimiento judicial por delito o falta para el que la Ley prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años o una pena de distinta naturaleza, y conste este hecho acreditado en el expediente administrativo de expulsión, en el plazo más breve posible y en todo caso no superior a tres días, el Juez, previa audiencia del Ministerio Fiscal, la autorizará salvo que, de forma motivada, aprecie la existencia de circunstancias que justifiquen su denegación.

En el caso de que el extranjero se encuentre sujeto a varios procesos penales tramitados en diversos juzgados, y consten estos hechos acreditados en el expediente administrativo de expulsión, la autoridad gubernativa instará de todos ellos la autorización a que se refiere el párrafo anterior.

b) No obstante lo señalado en el párrafo a) anterior, el juez podrá autorizar, a instancias del interesado y previa audiencia del Ministerio Fiscal, la salida del extranjero del territorio español en la forma que determina la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

c) No serán de aplicación las previsiones contenidas en los párrafos anteriores cuando se trate de delitos tipificados en los artículos 312.1, 313.1 y 318 bis del Código Penal.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105017

8. Cuando los extranjeros, residentes o no, hayan sido condenados por conductas tipificadas como delitos en los artículos 312.1, 313.1 y 318 bis del Código Penal, la expulsión se llevará a efecto una vez cumplida la pena privativa de libertad.

9. La resolución de expulsión deberá ser notificada al interesado, con indicación de los recursos que contra la misma se puedan interponer, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para presentarlos.

10. En el supuesto de expulsión de un residente de larga duración de otro Estado miembro de la Unión Europea que se encuentre en España, dicha expulsión sólo podrá efectuarse fuera del territorio de la Unión cuando la infracción cometida sea una de las previstas en los artículos 53.1.d) y f) y 54.1.a) y b) de esta Ley Orgánica, y deberá consultarse al respecto a las Autoridades competentes de dicho Estado miembro de forma previa a la adopción de esa decisión de expulsión. En caso de no reunirse estos requisitos para que la expulsión se realice fuera del territorio de la Unión, la misma se efectuará al Estado miembro en el que se reconoció la residencia de larga duración.»

Sesenta. El artículo 58 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 58. *Efectos de la expulsión y devolución.*

1. La expulsión llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español. La duración de la prohibición se determinará en consideración a las circunstancias que concurran en cada caso y su vigencia no excederá de cinco años.

2. Excepcionalmente, cuando el extranjero suponga una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública, la seguridad nacional o para la salud pública, podrá imponerse un período de prohibición de entrada de hasta diez años.

En las circunstancias que se determinen reglamentariamente, la autoridad competente no impondrá la prohibición de entrada cuando el extranjero hubiera abandonado el territorio nacional durante la tramitación de un expediente administrativo sancionador por alguno de los supuestos contemplados en las letras a) y b) del artículo 53.1 de esta Ley Orgánica, o revocará la prohibición de entrada impuesta por las mismas causas, cuando el extranjero abandonara el territorio nacional en el plazo de cumplimiento voluntario previsto en la orden de expulsión.

3. No será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros en los siguientes supuestos:

a) Los que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España.

b) Los que pretendan entrar ilegalmente en el país.

4. En el supuesto de que se formalice una solicitud de protección internacional por personas que se encuentren en alguno de los supuestos mencionados en el apartado anterior, no podrá llevarse a cabo la devolución hasta que se haya decidido la inadmisión a trámite de la petición, de conformidad con la normativa de protección internacional.

Tampoco podrán ser devueltas las mujeres embarazadas cuando la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de la madre.

5. La devolución será acordada por la autoridad gubernativa competente para la expulsión.

6. Cuando la devolución no se pudiera ejecutar en el plazo de 72 horas, se solicitará de la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión.

7. La devolución acordada en el párrafo a) del apartado 3 de este artículo conllevará la reiniciación del cómputo del plazo de prohibición de entrada que hubiese acordado la resolución de expulsión quebrantada. Asimismo, toda devolución acordada en aplicación del párrafo b) del mismo apartado de este artículo llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años.»

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105018

Sesenta y uno. El artículo 59 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 59. *Colaboración contra redes organizadas.*

1. El extranjero que se encuentre irregularmente en España y sea víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con las autoridades competentes, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores.

2. Los órganos administrativos competentes encargados de la instrucción del expediente sancionador informarán a la persona interesada sobre las previsiones del presente artículo a fin de que decida si desea acogerse a esta vía, y harán la propuesta oportuna a la autoridad que deba resolver, que podrá conceder una autorización provisional de residencia y trabajo a favor del extranjero, según el procedimiento previsto reglamentariamente.

El instructor del expediente sancionador informará de las actuaciones en relación con este apartado a la autoridad encargada de la instrucción del procedimiento penal.

3. A los extranjeros que hayan quedado exentos de responsabilidad administrativa se les podrá facilitar, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley velando, en su caso, por su seguridad y protección.

4. Cuando el Ministerio Fiscal tenga conocimiento de que un extranjero, contra el que se ha dictado una resolución de expulsión, aparezca en un procedimiento penal como víctima, perjudicado o testigo y considere imprescindible su presencia para la práctica de diligencias judiciales, lo pondrá de manifiesto a la autoridad gubernativa competente para que valore la inejecución de su expulsión y, en el supuesto de que se hubiese ejecutado esta última, se procederá de igual forma a los efectos de que autorice su regreso a España durante el tiempo necesario para poder practicar las diligencias precisas, sin perjuicio de que se puedan adoptar algunas de las medidas previstas en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales.

5. Las previsiones del presente artículo serán igualmente de aplicación a extranjeros menores de edad, debiendo tenerse en cuenta en el procedimiento la edad y madurez de éstos y, en todo caso, la prevalencia del principio del interés superior del menor.

6. Reglamentariamente se desarrollarán las condiciones de colaboración de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y protección de las víctimas de los delitos señalados en el apartado primero.»

Sesenta y dos. Se añade un artículo 59 bis nuevo con la siguiente redacción:

«Artículo 59 bis (nuevo). *Víctimas de la trata de seres humanos.*

1. Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para la identificación de las víctimas de la trata de personas conforme a lo previsto en el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005.

2. Los órganos administrativos competentes para la instrucción del expediente sancionador, cuando estimen que existen motivos razonables para creer que una persona extranjera en situación irregular ha sido víctima de trata de seres humanos, informarán a la persona interesada sobre las previsiones del presente artículo y

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105019

elevarán a la autoridad competente para su resolución la oportuna propuesta sobre la concesión de un período de restablecimiento y reflexión, de acuerdo con el procedimiento previsto reglamentariamente.

Dicho período de restablecimiento y reflexión tendrá una duración de, al menos, treinta días, y deberá ser suficiente para que la víctima pueda decidir si desea cooperar con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el procedimiento penal. Durante este período, se le autorizará la estancia temporal y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se le hubiera incoado o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordadas. Asimismo, durante el citado período las Administraciones competentes velarán por la subsistencia y, de resultar necesario, la seguridad y protección de la persona interesada.

3. El período de restablecimiento y reflexión podrá denegarse o ser revocado por motivos de orden público o cuando se tenga conocimiento de que la condición de víctima se ha invocado de forma indebida.

4. La autoridad competente podrá declarar a la víctima exenta de responsabilidad administrativa y podrá facilitarle, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales cuando lo considere necesario a causa de su cooperación para los fines de investigación o de las acciones penales, o en atención a su situación personal, y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. Asimismo, en tanto se resuelva el procedimiento de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, se le podrá facilitar una autorización provisional de residencia y trabajo en los términos que se determinen reglamentariamente.

En la tramitación de las autorizaciones referidas en el párrafo anterior se podrá eximir de la aportación de aquellos documentos cuya obtención suponga un riesgo para la víctima.

5. Las previsiones del presente artículo serán igualmente de aplicación a personas extranjeras menores de edad, debiendo tenerse en cuenta la edad y madurez de éstas y, en todo caso, la prevalencia del interés superior del menor.

6. Reglamentariamente se desarrollarán las condiciones de colaboración de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y protección de las víctimas de la trata de seres humanos.»

Sesenta y tres. El artículo 60 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 60. *Efectos de la denegación de entrada.*

1. Los extranjeros a los que en frontera se les deniegue la entrada según lo previsto por el artículo 26.2 de esta Ley, estarán obligados a regresar a su punto de origen.

La resolución de la denegación de entrada conllevará la adopción inmediata de las medidas necesarias para que el extranjero regrese en el plazo más breve posible. Cuando el regreso fuera a retrasarse más de setenta y dos horas, la autoridad que hubiera denegado la entrada se dirigirá al Juez de Instrucción para que determine el lugar donde hayan de ser internados hasta ese momento.

2. Los lugares de internamiento para extranjeros no tendrán carácter penitenciario, y estarán dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios. Los extranjeros internados estarán privados únicamente del derecho ambulatorio.

3. El extranjero durante su internamiento se encontrará en todo momento a disposición de la autoridad judicial que lo autorizó, debiéndose comunicar a ésta por la autoridad gubernativa cualquier circunstancia en relación a la situación de los extranjeros internados.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105020

4. La detención de un extranjero a efectos de proceder al regreso a consecuencia de la denegación de entrada será comunicada al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país.»

Sesenta y cuatro. Se añade una nueva letra f) al apartado 1 del artículo 61:

«f) Cualquier otra medida cautelar que el juez estime adecuada y suficiente.»

Sesenta y cinco. El artículo 62 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 62. *Ingreso en centros de internamiento.*

1. Incoado el expediente por alguno de los supuestos contemplados en las letras a) y b) del artículo 54.1, en las letras a), d) y f) del artículo 53.1 y en el artículo 57.2 de esta Ley Orgánica en el que pueda proponerse expulsión del territorio español, el instructor podrá solicitar al Juez de Instrucción competente que disponga el ingreso del extranjero en un centro de internamiento en tanto se realiza la tramitación del expediente sancionador.

El Juez, previa audiencia del interesado y del Ministerio Fiscal, resolverá mediante auto motivado, en el que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, tomará en consideración las circunstancias concurrentes y, en especial, el riesgo de incomparecencia por carecer de domicilio o de documentación identificativa, las actuaciones del extranjero tendentes a dificultar o evitar la expulsión, así como la existencia de condena o sanciones administrativas previas y de otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes. Asimismo, en caso de enfermedad grave del extranjero, el juez valorará el riesgo del internamiento para la salud pública o la salud del propio extranjero.

2. El internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, siendo su duración máxima de 60 días, y sin que pueda acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente.

3. Cuando hayan dejado de cumplirse las condiciones descritas en el apartado 1, el extranjero será puesto inmediatamente en libertad por la autoridad administrativa que lo tenga a su cargo, poniéndolo en conocimiento del Juez que autorizó su internamiento. Del mismo modo y por las mismas causas, podrá ser ordenado el fin del internamiento y la puesta en libertad inmediata del extranjero por el Juez, de oficio o a iniciativa de parte o del Ministerio Fiscal.

4. No podrá acordarse el ingreso de menores en los centros de internamiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62 bis 1. i) de esta Ley. Los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en España serán puestos a disposición de las entidades públicas de protección de menores conforme establece la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y de acuerdo con las normas previstas en el artículo 35 de esta Ley.

5. La incoación del expediente, las medidas cautelares de detención e internamiento y la resolución final del expediente de expulsión del extranjero serán comunicadas al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país.

6. A los efectos del presente artículo, el Juez competente para autorizar y, en su caso, dejar sin efecto el internamiento será el Juez de Instrucción del lugar donde se practique la detención. El Juez competente para el control de la estancia de los extranjeros en los Centros de Internamiento y en las Salas de Inadmisión de fronteras, será el Juez de Instrucción del lugar donde estén ubicados, debiendo designarse un concreto Juzgado en aquellos partidos judiciales en los que existan varios. Este Juez conocerá, sin ulterior recurso, de las peticiones y quejas que planteen los internos en cuanto afecten a sus derechos fundamentales. Igualmente, podrá visitar tales centros cuando conozca algún incumplimiento grave o cuando lo considere conveniente.»

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105021

Sesenta y seis. El artículo 62 bis queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 62 bis. *Derechos de los extranjeros internados.*

1. Los centros de internamiento de extranjeros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario; el ingreso y estancia en los mismos tendrá únicamente finalidad preventiva y cautelar, salvaguardando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada. En particular, el extranjero sometido a internamiento tiene los siguientes derechos:

a) A ser informado de su situación.
b) A que se vele por el respeto a su vida, integridad física y salud, sin que puedan en ningún caso ser sometidos a tratos degradantes o a malos tratos de palabra o de obra y a que sea preservada su dignidad y su intimidad.
c) A que se facilite el ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las derivadas de su situación de internamiento.
d) A recibir asistencia médica y sanitaria adecuada y ser asistidos por los servicios de asistencia social del centro.
e) A que se comunique inmediatamente a la persona que designe en España y a su abogado el ingreso en el centro, así como a la oficina consular del país del que es nacional.
f) A ser asistido de abogado, que se proporcionará de oficio en su caso, y a comunicarse reservadamente con el mismo, incluso fuera del horario general del centro, cuando la urgencia del caso lo justifique.
g) A comunicarse en el horario establecido en el centro, con sus familiares, funcionarios consulares de su país u otras personas, que sólo podrán restringirse por resolución judicial.
h) A ser asistido de intérprete si no comprende o no habla castellano y de forma gratuita, si careciese de medios económicos.
i) A tener en su compañía a sus hijos menores, siempre que el Ministerio Fiscal informe favorablemente tal medida y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar.
j) A entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales de protección de inmigrantes.

2. Los centros dispondrán de servicios de asistencia social y sanitaria con dotación suficiente. Las condiciones para la prestación de estos servicios se desarrollarán reglamentariamente.
3. Las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes y los organismos internacionales pertinentes podrán visitar los centros de internamiento; reglamentariamente se desarrollarán las condiciones de las mismas.»

Sesenta y siete. El artículo 62 ter queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 62 ter. *Deberes de los extranjeros internados.*

El extranjero sometido a internamiento estará obligado:

a) A permanecer en el centro a disposición del Juez de Instrucción que hubiere autorizado su ingreso.
b) A observar las normas por las que se rige el centro y cumplir las instrucciones generales impartidas por la dirección y las particulares que reciban de los funcionarios en el ejercicio legítimo de sus funciones, encaminadas al mantenimiento del orden y la seguridad dentro del mismo, así como las relativas a su propio aseo e higiene y la limpieza del centro.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105022

c) A mantener una actividad cívica correcta y de respeto con los funcionarios y empleados del centro, con los visitantes y con los otros extranjeros internados, absteniéndose de proferir insultos o amenazas contra los mismos, o de promover o intervenir en agresiones, peleas, desórdenes y demás actos individuales o colectivos que alteren la convivencia.

d) A conservar el buen estado de las instalaciones materiales, mobiliario y demás efectos del centro, evitando el deterioro o inutilización deliberada, tanto de éstos como de los bienes o pertenencias de los demás extranjeros ingresados o funcionarios.

e) A someterse a reconocimiento médico a la entrada y salida del centro, así como en aquellos casos en que, por razones de salud colectiva, apreciadas por el servicio médico, y a petición de éste, lo disponga el director del centro.»

Sesenta y ocho. El artículo 63 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 63. *Procedimiento preferente.*

1. Incoado el expediente en el que pueda proponerse la expulsión por tratarse de uno de los supuestos contemplados en el artículo 53.1.d), 53.1.f), 54.1.a), 54.1.b), y 57.2, la tramitación del mismo tendrá carácter preferente.

Igualmente, el procedimiento preferente será aplicable cuando, tratándose de las infracciones previstas en la letra a) del apartado 1 del artículo 53, se diera alguna de las siguientes circunstancias:

a) riesgo de incomparecencia.

b) el extranjero evitara o dificultase la expulsión, sin perjuicio de las actuaciones en ejercicio de sus derechos.

c) el extranjero representase un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

En estos supuestos no cabrá la concesión del período de salida voluntaria.

2. Durante la tramitación del procedimiento preferente, así como en la fase de ejecución de la expulsión que hubiese recaído, podrán adoptarse las medidas cautelares y el internamiento establecidas en los artículos 61 y 62.

3. Se garantizará el derecho del extranjero a asistencia letrada, que se le proporcionará de oficio, en su caso, y a ser asistido por intérprete, si no comprende o no habla castellano, y de forma gratuita en el caso de que careciese de medios económicos.

4. Iniciado el expediente, se dará traslado al interesado del acuerdo de iniciación debidamente motivado y por escrito, para que alegue lo que considere adecuado, en el plazo de 48 horas, advirtiéndole de las consecuencias de no hacerlo así.

5. Si el interesado, o su representante, no efectuase alegaciones ni realizasen proposición de prueba sobre el contenido del acuerdo de iniciación, o si no se admitiesen, por improcedentes o innecesarias, de forma motivada, por el instructor las pruebas propuestas, sin cambiar la calificación de los hechos, el acuerdo de iniciación del expediente será considerado como propuesta de resolución con remisión a la autoridad competente para resolver.

De estimarse la proposición de prueba, esta se realizará en el plazo máximo de tres días.

6. En el supuesto de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 53 cuando el extranjero acredite haber solicitado con anterioridad autorización de residencia temporal conforme a lo dispuesto en el artículo 31.3 de esta Ley, el órgano encargado de tramitar la expulsión suspenderá la misma hasta la resolución de la solicitud, procediendo a la continuación del expediente en caso de denegación.

7. La ejecución de la orden de expulsión en los supuestos previstos en este artículo se efectuará de forma inmediata.»

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105023

Sesenta y nueve. Se introduce un nuevo artículo 63 bis que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 63 bis. *Procedimiento ordinario.*

1. Cuando se tramite la expulsión para supuestos distintos a los previstos en el artículo 63 el procedimiento a seguir será el ordinario.

2. La resolución en que se adopte la expulsión tramitada mediante el procedimiento ordinario incluirá un plazo de cumplimiento voluntario para que el interesado abandone el territorio nacional. La duración de dicho plazo oscilará entre siete y treinta días y comenzará a contar desde el momento de la notificación de la citada resolución.

El plazo de cumplimiento voluntario de la orden de expulsión podrá prorrogarse durante un tiempo prudencial en atención a las circunstancias que concurran en cada caso concreto, como pueden ser, la duración de la estancia, estar a cargo de niños escolarizados o la existencia de otros vínculos familiares y sociales.

3. Tanto en la fase de tramitación del procedimiento como durante el plazo de cumplimiento voluntario, podrá adoptarse alguna o algunas de las medidas cautelares establecidas en el artículo 61, excepto la de internamiento prevista en la letra e).»

Setenta. El artículo 64 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 64. *Ejecución de la expulsión.*

1. Expirado el plazo de cumplimiento voluntario sin que el extranjero haya abandonado el territorio nacional, se procederá a su detención y conducción hasta el puesto de salida por el que se deba hacer efectiva la expulsión. Si la expulsión no se pudiera ejecutar en el plazo de setenta y dos horas, podrá solicitarse la medida de internamiento regulada en los artículos anteriores, que no podrá exceder del período establecido en el artículo 62 de esta Ley.

2. Tanto en los supuestos de prórroga del plazo de cumplimiento voluntario como de aplazamiento o suspensión de la ejecución de la expulsión, lo que se acreditará en documento debidamente notificado al interesado, se tendrá en cuenta la garantía para el extranjero afectado de:

a) El mantenimiento de la unidad familiar con los miembros que se hallen en territorio español.

b) La prestación de atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades.

c) El acceso para los menores, en función de la duración de su estancia, al sistema de enseñanza básica.

d) Las necesidades especiales de personas vulnerables.

3. La ejecución de la resolución de expulsión se efectuará, en su caso, a costa del empleador que hubiera sido sancionado por las infracciones previstas en el artículo 53.2 a) o 54.1.d) de esta Ley o, en el resto de los supuestos, a costa del extranjero si tuviere medios económicos para ello. De no darse ninguna de dichas condiciones, se comunicará al representante diplomático o consular de su país, a los efectos oportunos.

4. Cuando un extranjero sea detenido en territorio español y se constate que contra él se ha dictado una resolución de expulsión por un Estado miembro de la Unión Europea, se procederá a ejecutar inmediatamente la resolución, sin necesidad de incoar nuevo expediente de expulsión. Se podrá solicitar la autorización del Juez de instrucción para su ingreso en un centro de internamiento, con el fin de asegurar la ejecución de la sanción de expulsión, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105024

5. Se suspenderá la ejecución de la resolución de expulsión cuando se formalice una petición de protección internacional, hasta que se haya inadmitido a trámite o resuelto, conforme a lo dispuesto en la normativa de protección internacional.

6. No será precisa la incoación de expediente de expulsión:

a) para proceder al traslado, escoltados por funcionarios, de los solicitantes de protección internacional cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite en aplicación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, al ser responsable otro Estado del examen de la solicitud, de conformidad con los convenios internacionales en que España sea parte, cuando dicho traslado se produzca dentro de los plazos que el Estado responsable tiene la obligación de proceder al estudio de la solicitud.

b) para proceder al traslado, escoltados por funcionarios, manutención, o recepción, custodia y transmisión de documentos de viaje, de los extranjeros que realicen un tránsito en territorio español, solicitado por un Estado miembro de la Unión Europea, a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.»

Setenta y uno. El segundo párrafo del apartado 1 del artículo 66 queda redactado de la siguiente manera:

«La información será transmitida por medios telemáticos, o, si ello no fuera posible, por cualquier otro medio adecuado, y será comprensiva del nombre y apellidos de cada pasajero, de su fecha de nacimiento, nacionalidad, número de pasaporte o del documento de viaje que acredite su identidad y tipo del mismo, paso fronterizo de entrada, código de transporte, hora de salida y de llegada del transporte, número total de personas transportadas, y lugar inicial de embarque. Las autoridades encargadas del control de entrada guardarán los datos en un fichero temporal, borrándolos tras la entrada y en un plazo de veinticuatro horas desde su comunicación, salvo necesidades en el ejercicio de sus funciones. Los transportistas deberán haber informado de este procedimiento a los pasajeros, estando obligados a borrar los datos en el mismo plazo de veinticuatro horas.»

Setenta y dos. El artículo 68 queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 68. *Coordinación de las Administraciones Públicas.*

1. La Conferencia Sectorial de Inmigración es el órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración.

2. Las Comunidades Autónomas que asuman competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo, deberán desarrollarlas en necesaria coordinación con las competencias estatales en materia de extranjería, inmigración y autorización de residencia, de manera que se garantice la igualdad en la aplicación de la normativa de extranjería e inmigración en todo el territorio, la celeridad de los procedimientos y el intercambio de información entre las Administraciones necesario para el desarrollo de sus respectivas competencias. La coordinación deberá realizarse preservando la capacidad de autoorganización de cada Comunidad Autónoma así como su propio sistema de descentralización territorial.

3. Con carácter previo a la concesión de autorizaciones por arraigo, las Comunidades Autónomas o, en su caso, los Ayuntamientos, emitirán un informe sobre la integración social del extranjero cuyo domicilio habitual se encuentre en su territorio. Reglamentariamente se determinarán los contenidos de dicho informe. En todo caso, el informe tendrá en cuenta el periodo de permanencia, la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105025

4. Las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de seguridad ciudadana y orden público mediante la creación de una policía propia, podrán aportar, en su caso, un informe sobre afectación al orden público en todos los procedimientos de autorización de residencia o su renovación, referidas a extranjeros que se encuentran en España, en los que se prevea la necesidad de informe gubernativo. Tal informe se incorporará al expediente al igual que el que, en su caso, aporten las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus competencias sobre seguridad pública.»

Setenta y tres. El apartado 1 del artículo 70 queda redactado de la siguiente manera:

«1. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, constituido de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes.»

Setenta y cuatro. Se introduce un nuevo artículo 72, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 72. *Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.*

1. La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración es el órgano colegiado adscrito al Ministerio competente en materia de inmigración, de la que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.
2. La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración será informada sobre la evolución de los movimientos migratorios en España y, en todo caso, será consultada sobre las propuestas de Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, las previstas en el artículo 39 de esta Ley y las de contratación de trabajadores de temporada que se determinen.
3. Mediante Orden Ministerial se determinará su composición, forma de designación de sus miembros, competencias y régimen de funcionamiento.»

Setenta y cinco. Se añade un nuevo inciso al apartado 1 de la disposición adicional primera, el cual quedaría redactado de la siguiente manera:

«1. El plazo general máximo para notificar las resoluciones de las solicitudes de autorizaciones que formulen los interesados a tenor de lo previsto en esta Ley será de tres meses, contados a partir del día siguiente al de la fecha en que hayan tenido entrada en el registro del órgano competente para tramitarlas; ello, sin perjuicio del plazo máximo de 15 días naturales establecido por la normativa comunitaria en relación con procedimientos de solicitud de visado de tránsito o estancia (así como de las excepciones previstas en la misma para su posible ampliación). Transcurrido el plazo para notificar las resoluciones de las solicitudes, salvo lo dispuesto en el apartado siguiente, éstas podrán entenderse desestimadas.»

Setenta y seis. Se modifica el apartado 2 y se introduce un apartado 3 en la disposición adicional primera con la siguiente redacción:

«2. Las solicitudes de prórroga de la autorización de residencia, la renovación de la autorización de trabajo, así como las solicitudes de autorización de residencia de larga duración que se formulen por los interesados a tenor de lo dispuesto en la presente Ley Orgánica se resolverán y notificarán en el plazo máximo de tres meses contados a partir del día siguiente al de la fecha en que hayan tenido entrada en el registro del órgano competente para tramitarlas. Transcurrido dicho plazo sin que la Administración haya dado respuesta expresa, se entenderá que la prórroga o renovación han sido concedidas.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105026

3. Las solicitudes de modificación de la limitación territorial o de ocupación de las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo se resolverán y notificarán por la administración autonómica o estatal competente en el plazo máximo de un mes. Transcurrido dicho plazo sin que la Administración haya dado respuesta expresa, se entenderá que la solicitud ha sido concedida.»

Setenta y siete. El apartado 1 de la disposición adicional tercera queda redactado de la siguiente manera:

«1. Cuando el sujeto legitimado se encuentre en territorio español habrá de presentar personalmente las solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y de trabajo en los registros de los órganos competentes para su tramitación. Igualmente, en los procedimientos en los que el sujeto legitimado fuese un empleador, las solicitudes podrán ser presentadas por éste, o por quien válidamente ostente la representación legal empresarial. Reglamentariamente se podrán establecer excepciones a la presentación ante el órgano competente para su tramitación o a la necesidad de presentación personal de solicitudes.»

Setenta y ocho. Se añade un nuevo párrafo en el apartado 2 de la disposición adicional tercera, que quedaría redactado de la siguiente manera:

«2. Cuando el sujeto legitimado se encuentre en territorio extranjero, la presentación de solicitudes de visado y su recogida se realizarán personalmente ante la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación aquél resida. Excepcionalmente, cuando el interesado no resida en la población en que tenga su sede la misión diplomática u oficina consular y se acrediten razones que obstaculicen el desplazamiento, como la lejanía de la misión u oficina o dificultades de transporte que hagan el viaje especialmente gravoso, podrá acordarse que la solicitud de visado pueda presentarse por representante debidamente acreditado.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, en los supuestos de presentación de solicitudes y recogida de visado de estancia, tránsito y de residencia por reagrupación familiar de menores, ambos trámites podrán realizarse mediante representante debidamente acreditado.

En cualquier caso, la misión diplomática u oficina consular podrá requerir la comparecencia del solicitante y, cuando lo estime necesario, mantener una entrevista personal.

Lo dispuesto en este apartado se entenderá sin perjuicio de lo establecido en la normativa comunitaria que desarrolla la política común de visados en lo relativo a la posibilidad de celebrar acuerdos con otros Estados miembros de la Unión Europea a efectos de representación en terceros Estados, en cuanto a procedimientos de solicitud de visados de tránsito o estancia.»

Setenta y nueve. La disposición adicional cuarta queda redactada de la siguiente manera:

«Disposición adicional cuarta.

1. La autoridad competente para resolver inadmitirá a trámite las solicitudes relativas a los procedimientos regulados en esta ley, en los siguientes supuestos:

a) Falta de legitimación del solicitante, o insuficiente acreditación de la representación.

b) Presentación de la solicitud fuera del plazo legalmente establecido.

c) Cuando se trate de reiteración de una solicitud ya denegada, siempre que las circunstancias que motivaron la denegación no hayan variado.

d) Cuando conste un procedimiento administrativo sancionador contra el solicitante en el que pueda proponerse la expulsión o cuando se haya decretado en contra del mismo una orden de expulsión, judicial o administrativa salvo que, en

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105027

este último caso, la orden de expulsión hubiera sido revocada o se hallase en uno de los supuestos regulados por los artículos 31 bis, 59, 59 bis o 68.3 de esta ley.

e) Cuando el solicitante tenga prohibida su entrada en España.

f) Cuando se trate de solicitudes manifiestamente carentes de fundamento.

g) Cuando se refieran a extranjeros que se encontrasen en España en situación irregular, salvo que pueda encontrarse en uno de los supuestos del artículo 31, apartado 3.

h) Cuando dicha solicitud no sea realizada personalmente y dicha circunstancia sea exigida por ley.

2. En los procedimientos relativos a solicitudes de visado de tránsito o estancia, la autoridad competente para resolver inadmitirá a trámite las solicitudes, en los siguientes supuestos:

a) Presentación de la solicitud fuera del plazo de los tres meses anteriores al comienzo del viaje.

b) Presentación de la solicitud en documento distinto al modelo oficialmente establecido a los efectos.

c) No aportación de documento de viaje válido al menos hasta tres meses después de la fecha (en su caso, última fecha) prevista de salida del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea; en el que figuren al menos dos páginas en blanco; y expedido dentro de los diez años anteriores a la presentación de la solicitud de visado.

d) Cuando no se aporte fotografía del solicitante, acorde a lo dispuesto en la normativa reguladora del Sistema de Información de Visados (VIS) de la Unión Europea.

e) Cuando no se hayan tomado los datos biométricos del solicitante.

f) Cuando no se haya abonado la tasa de visado.»

Ochenta. La disposición adicional quinta queda redactada de la siguiente manera:

«Disposición adicional quinta. *Acceso a la información, colaboración entre Administraciones públicas y gestión informática de los procedimientos.*

1. En el cumplimiento de los fines que tienen encomendadas, y con pleno respeto a la legalidad vigente, las Administraciones públicas, dentro de su ámbito competencial, colaborarán en la cesión de datos relativos a las personas que sean consideradas interesados en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica y sus normas de desarrollo.

2. Para la exclusiva finalidad de cumplimentar las actuaciones que los órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica y sus normas de desarrollo tienen encomendadas, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitarán a aquéllos el acceso directo a los ficheros en los que obren datos que hayan de constar en dichos expedientes, y sin que sea preciso el consentimiento de los interesados, de acuerdo con la legislación sobre protección de datos.

Igualmente, los anteriores organismos facilitarán a las Comunidades Autónomas la información necesaria para ejercer sus competencias sobre autorizaciones iniciales de trabajo sin que tampoco sea preciso el consentimiento de los interesados.

3. La tramitación de los procedimientos en materia de extranjería derivados del cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley Orgánica, se realizará sobre una aplicación informática común cuya implantación y coordinación respecto de los restantes Departamentos implicados corresponderá al Ministerio de Trabajo e Inmigración. Dicha aplicación, garantizando la protección de datos de carácter

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105028

personal, registrará la información y datos relativos a los extranjeros y ciudadanos de la Unión Europea residentes en España y sus autorizaciones, impulsará el cumplimiento de lo establecido por la legislación en materia de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y permitirá el conocimiento, en tiempo real, de la situación de las solicitudes de autorización reguladas en esta Ley por parte de los órganos administrativos que sean competentes en cada una de las fases del mismo, así como su intervención en la fase que recaiga dentro de su ámbito de competencias. Asimismo, la aplicación informática permitirá la generación de bases de datos estadísticas por las administraciones intervinientes para la obtención de la información actualizada y fiable sobre las magnitudes relativas a la inmigración y la extranjería.

En cumplimiento de lo establecido por la normativa comunitaria sobre la materia, la tramitación de procedimientos relativos a visados de tránsito y de estancia se realizará sobre la aplicación informática específicamente creada a los efectos, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que estará interconectada con la aplicación informática común, en orden a que en la base de datos de esta última conste información sobre los datos de los visados solicitados y concedidos en las Oficinas consulares o Misiones diplomáticas españolas en el exterior.

El Ministerio del Interior, de acuerdo con sus competencias en materia de orden público, seguridad pública y seguridad nacional, mantendrá un Registro central de extranjeros. Reglamentariamente, se establecerá la interconexión que, en su caso, resulte necesaria para que en la aplicación informática común conste la información que pueda repercutir en la situación administrativa de los extranjeros en España.

4. Cuando las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, intervengan en alguno de los procedimientos regulados en esta Ley, se garantizará que su participación en los procedimientos informatizados responda a estándares comunes que garanticen la necesaria coordinación de la actuación de todos los órganos administrativos intervinientes. Igualmente, la aplicación informática común dará acceso a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de autorización de trabajo a la información necesaria para el ejercicio de sus competencias, entre la que se encontrará aquella relativa a la concesión y extinción de autorizaciones de reagrupación familiar concedidas en su territorio así como de las altas en Seguridad Social de las autorizaciones de trabajo iniciales concedidas por ellas.

5. El Observatorio Permanente de la Inmigración aunará el conjunto de la información estadística disponible en materia de extranjería, inmigración, protección internacional y nacionalidad, con independencia de la Administración Pública, Departamento ministerial u Organismo responsable de su elaboración, con la finalidad de servir como sistema de análisis e intercambio de la información cualitativa y cuantitativa relacionada con los movimientos migratorios al servicio de las entidades responsables de gestionar las políticas públicas en dichas materias.»

Ochenta y uno. La disposición adicional sexta queda redactada de la siguiente manera:

«Disposición adicional sexta. *Acuerdos de readmisión.*

A los extranjeros que, en virtud de los acuerdos que regulen la readmisión de las personas en situación irregular suscritos por España, deban ser entregados o enviados a los países de los que sean nacionales o desde los que se hayan trasladado hasta el territorio español, les será de aplicación lo dispuesto en los citados acuerdos así como su normativa de desarrollo.

Dichos acuerdos contendrán cláusulas de respeto a los derechos humanos en virtud de lo que establecen en esta materia los tratados y convenios internacionales.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105029

En el caso de que el titular de la tarjeta azul de la U.E. concedida en España fuera objeto de una medida de repatriación en otro Estado miembro, por haberse extinguido la vigencia de la autorización originaria para permanecer en dicho Estado o por denegarse su solicitud para residir en él, se le readmitirá sin necesidad de ninguna otra formalidad, incluyendo, en su caso, a los miembros de su familia previamente reagrupados.»

Ochenta y dos. Se añade una nueva disposición adicional novena con la siguiente redacción:

«Disposición adicional novena. *Autorizaciones autonómicas de trabajo en origen.*

En el marco de los procedimientos de contratación colectiva en origen, las comunidades autónomas con competencias ejecutivas en materia de autorizaciones de trabajo podrán establecer servicios que faciliten la tramitación de los correspondientes visados ante los consulados españoles, así como promover el desarrollo de programas de acogida para los trabajadores extranjeros y sus familias.»

Ochenta y tres. La disposición final cuarta queda redactada del siguiente modo:

«Disposición final cuarta. *Preceptos no orgánicos.*

1. Tienen naturaleza orgánica los preceptos contenidos en los siguientes artículos de esta Ley: 1, 2, 3, 4.1, 4.3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 18 bis, 19, 20, 21, 22.1, 23, 24, 25, 25 bis, 27, 29, 30, 30 bis, 31, 31 bis, 33, 34, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 59 bis, 60, 61, 62, 62 bis, 62 ter, 62 quáter, 62 quinquies, 62 sexies, 63, 63 bis, 64, 66, 71, las disposiciones adicionales tercera a octava y las disposiciones finales.

2. Los preceptos no incluidos en el apartado anterior no tienen naturaleza orgánica.»

Ochenta y cuatro. Se añade una disposición final quinta bis con la siguiente redacción:

«Disposición final quinta bis. *Código Comunitario de Visados.*

Las previsiones de la presente Ley en materia de visados de tránsito y estancia se entenderán sin perjuicio de lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 810/2009, de 13 de julio, por el que se establece un Código Comunitario sobre Visados.»

Disposición adicional primera. *Sustitución del término residencia permanente por el de residencia de larga duración.*

Todas las referencias a los términos residencia permanente o residente permanente contenidas en el Ordenamiento Jurídico se entenderán referidas a la residencia o residente de larga duración.

Disposición adicional segunda. *Reagrupación familiar de ciudadanos españoles respecto a sus familiares nacionales de terceros países.*

Reglamentariamente se podrán establecer condiciones especiales más favorables, respecto de las previstas en esta Ley, para la reagrupación familiar ejercida por los españoles.

Disposición adicional tercera. *Régimen de internamiento de extranjeros.*

El Gobierno, en el plazo de seis meses aprobará un Reglamento que desarrollará el régimen de internamiento de los extranjeros.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105030

Disposición adicional cuarta. *Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.*

Se añade un nuevo apartado 2 al artículo 87 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que queda redactado como sigue:

«2. Asimismo, los juzgados de instrucción conocerán de la autorización del internamiento de extranjeros en los centros de internamiento, así como del control de la estancia de éstos en los mismos y en las salas de inadmisión de fronteras. También conocerán de las peticiones y quejas que planteen los internos en cuanto afecten a sus derechos fundamentales.»

Disposición adicional quinta. *Modificación de la Ley, de 8 junio de 1957, del Registro Civil.*

Se añade un nuevo párrafo al artículo 63 de la Ley, de 8 junio de 1957, del Registro Civil, que queda redactado como sigue:

«Artículo 63.

La concesión de nacionalidad por residencia se hará, previo expediente, por el Ministerio de Justicia.

Las autoridades competentes para la tramitación y resolución de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad por residencia, para la exclusiva finalidad de resolver la solicitud presentada por el interesado, recabarán de oficio de las Administraciones Públicas competentes cuantos informes sean necesarios para comprobar si los solicitantes reúnen los requisitos exigidos en el artículo 22 del Código Civil, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados.

En cualquier caso, el interesado podrá aportar un informe emitido por la Comunidad Autónoma a efectos de acreditar su integración en la sociedad española.»

Disposición adicional sexta. *Convalidación de titulaciones extranjeras.*

El Gobierno adoptará las medidas necesarias para agilizar la tramitación de los procedimientos de homologación y convalidación de las titulaciones en el extranjero.

Disposición adicional séptima.

Con la finalidad de facilitar la labor de control del Gobierno por parte de las Cortes Generales, éste elaborará y remitirá anualmente un informe con el análisis cualitativo y cuantitativo de los datos analizados por el Observatorio Permanente de la Inmigración relacionados con los movimientos migratorios, y especialmente sobre los procedimientos de flujos migratorios de carácter laboral.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a esta Ley.

Disposición final primera. *Preceptos con carácter orgánico.*

Tendrán carácter orgánico los apartados del artículo único de esta Ley que modifican preceptos que tengan tal naturaleza con arreglo a la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España, así como sus disposiciones adicionales, transitorias y finales.

No tiene carácter orgánico la disposición adicional quinta por la que se modifica la Ley, de 8 de junio de 1957, del Registro Civil.

cve: BOE-A-2009-19949

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 299 Sábado 12 de diciembre de 2009 Sec. I. Pág. 105031

Disposición final segunda. *Habilitación competencial.*

Los preceptos de la presente Ley, que no tengan carácter orgánico, se entenderán dictados al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.ª y 2.ª de la Constitución.

Disposición final tercera. *Adaptación reglamentaria.*

1. El Gobierno, en el plazo de seis meses desde la publicación de esta Ley Orgánica, dictará cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo sean necesarias.
2. Reglamentariamente se regulará el contenido de la resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de 28 de febrero de 2007, relativa al acuerdo por el que se aprueban las instrucciones por las que se determina el procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España, de extranjeros en cuya actividad profesional concurran razones de interés económico, social o laboral, o relativas a la realización de trabajos de investigación o desarrollo o docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural. Dicha regulación deberá incluir a pequeñas y medianas empresas.

Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Por tanto,
Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley orgánica.

Madrid, 11 de diciembre de 2009.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno,
JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

cve: BOE-A-2009-19949

ANEXO III. B.: DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. DICTAMEN DE COMISIONES SOBRE EL *PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL.*

El señor **PRESIDENTE:** Muchas gracias, señor Matos.

Por el Grupo Socialista para fijar posición tiene la palabra doña Ana María Fuentes.

La señora **FUENTES PACHECO:** Muchas gracias, señor presidente.

Señor Herrera, yo tampoco estoy feliz. Estaría feliz si la situación económica fuese otra, si todos y cada uno de los ciudadanos, a los que representamos en esta Cámara, tuviesen acceso a una vivienda digna, pero sí estoy satisfecha. Es el concepto psicológico que aplicamos cuando entendemos que hemos hecho nuestro trabajo y que además lo hemos hecho bien. Yo entiendo el proyecto de ley de fomento del alquiler y la eficiencia energética como un trabajo añadido a todos los que se están poniendo en marcha por parte del Gobierno, y entiendo que el Gobierno de la nación ha dado un gran impulso con este proyecto de ley que va a favorecer la movilidad laboral, que va a favorecer la emancipación de los jóvenes y que además va a favorecer la toma de decisiones personales, que sería imposible si no modificamos las pautas que existen actualmente. Estoy satisfecha porque creo que hemos hecho un trabajo colectivo que ha mejorado tanto el proyecto de ley que presentó el Gobierno en esta Cámara como la propuesta que también se había votado favorablemente en esta Cámara. Tenemos que poner en valor que hemos aumentado el número de alquileres y eso se ha hecho porque por parte del Gobierno se han puesto en marcha medidas como la creación de la Sociedad Pública de Alquiler, la renta de emancipación o un nuevo Plan Nacional de Vivienda que incluye modificaciones importantes y apuesta de un modo directo por el alquiler. En 2008 hemos aumentado de una forma muy significativa los alquileres, llegando al 18 por ciento de aumento. Estamos, ya no tenemos el 11 por ciento, como decía anteriormente usted. Pero no estoy feliz porque veo cómo otros países de la Unión Europea tienen un 40 por ciento. A ese porcentaje aspiramos nosotros. Lo que sí está claro es que este proyecto es equilibrado y permite una mejor situación para arrendador y para arrendatario, que además va a permitir que los avales y las garantías que hasta ahora se estaban imponiendo por el arrendador sean menores porque este va a tener mayor seguridad jurídica. Lo que está claro es que hemos modificado la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley de Arrendamientos Urbanos y la Ley de Propiedad Horizontal para hacer más flexible el mercado. Por lo tanto, tengo claro que esta norma va a dar más agilidad y eficacia a los procesos judiciales de desahucio. Ese era el objetivo de esta ley: hacer que una parte importantísima, la parte jurídica que apoya los alquileres fuese más sensible. Además hemos resuelto un problema esencial y es que los arrendadores podrán resolver el contrato de alquiler si lo necesitan tanto para sus hijos como para sus padres o cónyuges. Por supuesto, señor Matos, tendrá que hacerse con una cláusula. Estamos haciendo que sea posible jurídicamente y para que las cosas sean posibles jurídicamente la claridad es algo importantísimo. De ahí que se exija que esté previamente establecido. Estamos intentando ponderar dos derechos: el derecho del arrendador y el del arrendatario.

Por último, vamos a votar favorablemente dos enmiendas, las que hacen referencia a la adaptación del proyecto de ley a la nueva oficina judicial que tenemos en la ley orgánica, pero votaremos en contra de la enmienda que proponía CiU en el Senado, en primer lugar, porque se grava a todas y cada una de las familias, sin distinguir cuál es su renta, y en segundo lugar, porque encarece la compra y al mismo tiempo el alquiler; es decir estaríamos haciendo la vivienda más cara y sería más difícil que acabáramos con el *stock* existente actualmente y, por tanto, con la crisis del sector inmobiliario. Estaríamos haciendo mal si en esta ley pusiésemos chinitas en el camino de la recuperación económica y además sería un contrasentido que estuviésemos reformando una vivienda que posteriormente se va a vender y que no sabemos cómo va a ser reformada. Hoy no es un día de felicidad pero sí de plena satisfacción para el Grupo Socialista.

Muchas gracias. **(Aplausos.)**

El señor **PRESIDENTE:** Muchas gracias.

Deseo anunciarles que, tras la intervención del señor Albendea, he ordenado la comprobación de lo que se manifestaba y, puede estar tranquilo señor Albendea, se ha producido la corrección. También puede estar tranquila la señora Vázquez porque no faltaba a la verdad con su afirmación. El señor Albendea me ha pedido que si, lo deseaba, retirase su intervención del «Diario de Sesiones». Le agradezco su cortesía y su caballerosidad pero la mantendremos en esos términos.

Muchas gracias.

DICTÁMENES DE COMISIONES SOBRE INICIATIVAS LEGISLATIVAS:

— PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL. (Número de expediente 121/000032.)

El señor **PRESIDENTE:** Pasamos al punto IX del orden del día, dictámenes de Comisiones. Proyecto de ley orgánica de reforma de la Ley orgánica sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su integración social.

Corresponde en primer lugar la palabra a las señoras Barkos y Díez, que no se encuentran en el hemiciclo. Entiendo que renuncian ellas dos a la palabra y la tendría la señora Fernández Davila. **(Pausa.)** ¿Y el señor Perestelo? **(Asentimiento.)** También. Perdón, aclárenme. ¿Quién va a intervenir por el Grupo Mixto? Ustedes dos. En primer lugar, tiene la palabra la señora Fernández

Davila, pero entiendo decaídas las solicitudes de palabra de las señoras Barkos y Díez. Lo digo para que SS.SS. puedan usar su tiempo.

Muchas gracias.

La señora **FERNÁNDEZ DAVILA:** Gracias, señor presidente.

En esta intervención, además de dar por defendidas las enmiendas de las señoras Barkos y Díez, que no pueden estar en este momento, vamos a defender las 42 enmiendas que nos quedan vivas de las 64 que presentamos a este proyecto de ley. En el breve tiempo que tenemos vamos a hacer referencia, no a todas las que nos quedan vivas pero sí a algunas de ellas porque tienen importancia. Concretamente, en la número 27 al artículo 31.3 presentamos unas modificaciones porque nos preocupa que en el caso de aquellas víctimas que soliciten autorización de residencia, una vez obtenida la orden de protección y no dispongan de contrato de trabajo u oferta de colocación, su situación personal les impida trabajar. Entendemos que no debe ser de aplicación en estos casos lo que en el proyecto de ley se propone en el artículo 31.2 ya que a la mujer víctima de violencia de género o doméstica que solicita autorización de residencia no se le debería pedir que acreditara medios de vida suficientes sin necesidad de realizar actividad lucrativa. Del mismo modo, queremos explícitamente defender la enmienda número 85, que solicita la supresión de la disposición adicional segunda. Lo hacemos por el reconocimiento del principio de igualdad de trato ya que creemos que los familiares de españoles han de ser incluidos en el ámbito de aplicación del real decreto sobre entrada de libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la UE y de los otros Estados partes del acuerdo con la Unión Europea. Para nosotros esto es importante. Lo hemos defendido en otras iniciativas anteriormente a este proyecto de ley y mantenemos la enmienda. También mantenemos las enmiendas 42 y 45 que están relacionadas con cuestiones del padrón municipal, donde las personas extranjeras tendrán que inscribirse. Este apartado sancionador se excede y sanciona a personas cuyos datos, por alguna omisión, no consten correctamente en el padrón. En nuestra opinión, la Ley de Extranjería no debería incluir sanción en aspectos que están contenidos en la legislación para todos los ciudadanos del Estado, sean inmigrantes o no. Entendemos que no se debe dar a los inmigrantes un tratamiento diferente. **(La señora vicepresidenta, Cunillera i Mestres, ocupa la Presidencia.)**

Señorías, la enmienda que defendemos y que va a motivar que no podamos votar favorablemente este proyecto de ley es la número 68 al artículo 62.2, que está relacionada con los días de internamiento en los centros correspondientes. No parece razonable que una persona que presuntamente ha cometido un acto delictivo y que está pendiente de extradición pueda verse privada de libertad más de cuarenta días, mientras que en el proyecto de ley las personas extranjeras que únicamente están pendientes de una expulsión de tipo administrativo estén retenidas más de sesenta días. Hemos presentado diferentes alternativas para llegar a acuerdos con el grupo mayoritario de la Cámara, pero en esta cuestión no ha sido posible. Cuando defendimos la enmienda de devolución, dijimos que había aspectos fundamentales, uno de los cuales era este que acabo de defender.

Aprovechando lo que nos resta de tiempo, quiero manifestar los grandísimos avances producidos en el trámite de este proyecto de ley en ponencia, que han mejorado la Ley de Extranjería y que hacen que hoy venga a esta Cámara en unas condiciones muy distintas porque garantiza, desde el punto de vista jurídico, una mayor protección a los inmigrantes, de manera especial a los menores, de lo que el proyecto del Gobierno inicialmente recogía. Asimismo, se incorporan cuestiones muy importantes relacionadas con la violencia de género o la trata de blancas, asuntos que, como manifestamos en el debate de totalidad, eran fundamentales.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Cunillera i Mestres): Señora Fernández Davila, tiene que acabar.

La señora **FERNÁNDEZ DAVILA:** Finalizo, señora presidenta.

En la medida en que hemos avanzado mucho en estos aspectos, el Bloque Nacionalista Galego anuncia su abstención a este proyecto de ley.

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Cunillera i Mestres): Muchas gracias, señora Fernández Davila.

Señor Perestelo.

El señor **PERESTELO RODRÍGUEZ:** Gracias, señora presidenta.

Señorías, Coalición Canaria va a apoyar este proyecto de ley. Lo manifestamos cuando se debatió la enmienda a la totalidad y también en la Comisión. En este momento quisiéramos agradecer el trabajo, la colaboración y la sensibilidad de la portavoz del Grupo Socialista, señora Esteve, en este tema. Su trabajo ha posibilitado no solo el diálogo con el Gobierno, positivo, sino también el entendimiento con Coalición Canaria a la hora de afrontar el tema, quizá, para nosotros más preocupante de todo este proyecto de ley. Me refiero a los menores extranjeros no acompañados. Incorporar al preámbulo la filosofía que siempre ha defendido Coalición Canaria en Canarias y también en esta Cámara nos parece un paso importante, aunque no decisivo. Creemos que se puede avanzar un poquito más y que habría que haber hecho un esfuerzo mayor para lograr la cotutela y para lograr algo importantísimo que el propio comisario, vicepresidente de la Comisión Europea, señor Barrot, planteó en Canarias en una visita sobre la corresponsabilidad de los países miembros con los menores inmigrantes, con los menores

extranjeros no acompañados. Para nosotros, reitero, significa un avance importante.

Sabíamos que en el proyecto de ley inicialmente no existía esa voluntad, por lo que valoramos el trabajo de la señora Esteve en este tema. También valoramos positivamente el plan estratégico que se realizará en los próximos años y lo que mandata el proyecto de ley en relación con la financiación para la atención de estos no menores extranjeros no acompañados. Son menores que necesitan una asistencia educativa y formativa que no pueden ser asumidas de forma exclusiva por una comunidad autónoma o por una institución pública. Por ese motivo, el compromiso de un plan plurianual que permite afrontar estas necesidades significa un avance que posibilita el acuerdo y el voto favorable de Coalición Canaria, que es el que vamos a dar a este de proyecto de ley.

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Cunillera i Mestres): Gracias, señor Perestelo.

Por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds tiene, en primer lugar, la palabra el señor Herrera.

El señor **HERRERA TORRES:** Gracias, señora presidenta.

Señoras y señores diputados, hoy estamos en un contexto de crisis y en un contexto de crisis en materia de inmigración lo que toca es el discurso sobre la integración. ¿Con qué nos hemos encontrado? Con una ley que habla de un discurso duro sobre la inmigración, exactamente lo contrario de lo que toca en un momento como el actual. Lo cierto es que en esta ley tenemos más que un botón de muestra. En los CIE, en los Centros de Internamiento para Extranjeros, nos hemos encontrado con que lo que ha importado es la ampliación de la retención en los centros de internamiento a partir de una sanción administrativa. Hemos pasado de cuarenta a sesenta días, cuando la directiva no decía nada sobre la materia.

En reagrupación familiar se han olvidado de los derechos de la familia y para reagrupar hoy se tarda ya no dos años, sino cinco. Se ha evitado que la reagrupación se pueda producir en los ascendientes que tengan menos de 65 años y, por supuesto, se han olvidado de la reagrupación para los españoles que tienen hoy menos derechos que un ciudadano comunitario para reagrupar un familiar extranjero. ¿Qué ha primado en ambos casos? El discurso duro porque sabemos que para la expulsión lo que hace falta no son veinte días más, sino —y la policía lo dice— más recursos y porque sabemos que para la reagrupación no se trataba de un problema de política migratoria pues afecta a centenares de personas. Pero lo que importaba en ambos casos era un discurso duro.

Se ha mantenido la disposición adicional cuarta, aquella que el Gobierno del Partido Popular aprobó; aquella que hablaba de la no admisión a trámite; aquella que permitía que los ciudadanos extranjeros no tuviesen el derecho en materia administrativa que nos asiste a todos los ciudadanos, que nos digan sí o no por parte de la Administración ante un recurso que hemos presentado. Se ha mantenido y se mantiene con claros vacíos la consagración del no acceso a la educación no obligatoria, del no acceso a las políticas de vivienda a aquellos que no hayan residido más de cinco años. Es grave el mantenimiento de sanciones en torno a la solidaridad, con infracciones sobre el empadronamiento y sobre la hospitalidad. Se limita la asistencia jurídica gratuita, manteniendo el requisito de hacer, por ejemplo, una nueva solicitud cuando se agote la vía administrativa. Se tiene que demostrar que se carece de recursos. En el arraigo social no se avanza o, como mínimo, no se consolida garantizando que por ley ese arraigo sea como máximo de tres años. En el derecho de voto no hay avances y en el compromiso para que los ciudadanos puedan acceder por igual a la nacionalidad, tampoco hemos avanzado.

Este es el balance y este es el contexto. La realidad es que hoy por parte del Gobierno se prima el discurso duro antes que la realidad, y tenemos muchos ejemplos. Hay que reconocer que se han producido avances en la tramitación de la ley y quiero agradecer la actitud de todos los ponentes, de todos, y, para empezar, del grupo mayoritario, de Esperança Esteve y de Óscar Seco. Si no se ha ido más allá, si se han mantenido las líneas rojas del discurso duro es porque el Gobierno ha dicho que esas líneas rojas no se podían traspasar, pero sé que ha habido un esfuerzo para garantizar que haya más derechos en los CIE, para conseguir que la reagrupación familiar lleve parejo el permiso de trabajo para garantizar, en definitiva, que hubiese avances respecto a una mala redacción.

La ley empezó muy mal con el anteproyecto, continuó mal con el proyecto y, de hecho, nosotros presentamos una enmienda a la totalidad que no era solo la enmienda a la totalidad de nuestro grupo, que era la enmienda a la totalidad de las ONG que trabajan en materia de inmigración, de la absoluta mayoría de las ONG que trabajan en materia de inmigración y que hoy nos acompañan. Queríamos que los elementos que allí se planteaban se sustanciasen, pero nos hemos encontrado con que no hemos podido avanzar. Nuestro grupo va a continuar trabajando codo a codo con las ONG y hablando con el Gobierno. Sabemos que la presentación de la enmienda a la totalidad seguramente fue el factor infranqueable que hizo que el Gobierno, aquello que nuestro grupo planteaba, aquello que las ONG querían, aquello que el sentido común demandaba, finalmente no pudiese ser visto y solventado. Por eso nuestro grupo va a mantener aquello que dijo en la enmienda a la totalidad, sabiendo que se ha trabajado mucho y que se ha mejorado, pero entendiendo que esas líneas rojas del discurso de la dureza, de un discurso que habla de una realidad que luego no puede llevar a la práctica, sean esas líneas rojas de sesenta días en los centros de internamiento…

La señora **VICEPRESIDENTA** (Cunillera i Mestres): Señor Herrera, por favor, tiene que acabar.

El señor **HERRERA TORRES:** Acabo ya, señora presidenta.

Esas líneas rojas dificultan la reagrupación. Eso se ha querido mantener. Lamentamos que esto haya sido así. Esta ley, con estos temas y con muchos más que no tengo tiempo de explicar, pero que he explayado en la Comisión…

La señora **VICEPRESIDENTA** (Cunillera i Mestres): Muchas gracias, señor Herrera. Ha acabado su tiempo.

El señor **HERRERA TORRES:** Eso hará que mi grupo parlamentario…

La señora **VICEPRESIDENTA** (Cunillera i Mestres): Señor Herrera, no tiene la palabra.

Señor Tardà, por favor.

El señor **TARDÀ I COMA:** Gracias, señora presidenta.

Señorías, durante años Esquerra ha reclamado una modificación profunda de la Ley de Extranjería, del Partido Popular, para dotarnos de un texto legislativo acorde con un Estado democrático avanzado, una ley para encarar el gran reto de convertir el fenómeno de la inmigración, la presente y la futura, en una oportunidad para todos, para quienes han nacido aquí, para aquellos que llegaron en los últimos años y para quienes se incorporarán a nuestra sociedad en un futuro; una ley garantista en cuanto a derechos, respetuosa respecto a los marcos estatutarios y que a la vez mandatara resolver con plazos aquellos ámbitos que no pudieron asumirse de inmediato.

Señorías, el proyecto de ley que presentó el ministro Corbacho no hacía honor a un gobierno socialista. Por esta razón decidimos presentar una enmienda a la totalidad, para obligar al Gobierno a corregirse; en definitiva, aunar la contundencia parlamentaria con el llamamiento a la reflexión de las ONG y a la movilización popular, todo ello para contribuir a socializar el debate de los derechos de los inmigrantes en la calle y en los medios de comunicación. De ahí nuestro reconocimiento a las entidades de inmigrantes del Vallès occidental, que anduvieron 600 kilómetros hasta llegar a este Parlamento y entregar sus demandas. Al fin el Gobierno ha tenido que corregir un tanto el tiro, pero solo un tanto. A la vez debemos reconocer los republicanos que no hemos culminado nuestras aspiraciones.

Vayamos por partes. Ciertamente, el texto que va a aprobarse en términos generales respeta el marco competencial estatutario y ello ha sido debido en gran medida gracias al empuje de los partidos catalanes. El catalanismo político ha actuado en este ámbito de acuerdo con los contenidos del pacto nacional y la Llei d´Acollida, a aprobar, como con la actuación del Gobierno catalán, cuya política inmigratoria dirige Esquerra Republicana. Aún así, todavía quedan algunos déficits en el ámbito autonómico que exigen mantener una serie de enmiendas a votación. De hecho, lamentamos que también en esta ley, una vez más, la actividad de los diputados catalanes haya tenido que centrarse mucho en convencer a la izquierda española de que debe respetar los estatutos de autonomía. País Valencià, Illes Balears y Catalunya concentran el 25 por ciento de la población inmigrante y no podemos permitirnos leyes que pongan palos a la rueda de nuestro autogobierno.

Señorías, decía anteriormente que no hemos podido culminar nuestros objetivos porque el inmovilismo del Gobierno en algunas cuestiones ha sido extraordinario, al menos hasta el día de hoy, y ello tiene una explicación. El Gobierno diseñó y redactó una ley pensando en atraer al Partido Popular. Conseguir que modificara la ley hasta alcanzar un texto aceptable, de acuerdo con las exigencias reales de justicia, resultaba una proeza. Quedarán, pues, en el tintero sin resolver cuestiones tan importantes como el mismo reagrupamiento familiar. ¿Cómo pretenden que los republicanos legitimemos que solo puedan reagrupar ascendientes los emigrantes con permisos de larga duración? ¿Cómo pretenden que los republicanos aceptemos la no consagración de la total igualdad de derechos entre autóctonos e inmigrantes en cuanto a la vivienda, educación y sanidad? ¿Cómo pretenden que los republicanos aceptemos la ignominia de prolongar sin más hasta sesenta días el plazo de internamiento de las personas inmigrantes en los centros de internamiento? ¿Cómo vamos a aceptar los republicanos que se nieguen en redondo a modificar el Código Civil, a fin de que las personas no provenientes de las repúblicas sudamericanas no tengan que esperar hasta diez años para solicitar la nacionalidad? ¿Cómo íbamos a aceptar los republicanos que la ley no remitiera a modificaciones para que todos los residentes pudieran ejercer el derecho al sufragio en las elecciones municipales?

Señorías, Esquerra ha mantenido una actitud de denuncia de los déficits y de presión al Partido Socialista, convencidos de la necesidad de empujarlo antes, ahora y después de la aprobación de la ley hacia posiciones más comprometidas con los derechos de los ciudadanos y en especial con los más desfavorecidos, en este caso los inmigrantes. A la vez, Esquerra ha mantenido una actitud de diálogo desde el primer día, de ahí el número de transaccionales que cuelgan de sus enmiendas. Diputados y diputadas del Grupo Socialista, hagan un ejercicio de reflexión política sobre la necesidad de corregir, si no hoy, sí en el Senado. Hasta el último día Esquerra estará abierta al diálogo. Acepten al menos reconocer la modificación del Código Civil, pongamos fechas y pactemos discutir, posteriormente, los años de residencia a exigir. Acepten cuarenta días de internamiento y pactemos qué excepcionalidades pudieran asumirse. Concreten cómo materializar la superación de la reciprocidad para garantizar el sufragio en las elecciones municipales y pactemos su calendario.

Señorías, esta es la posición de los republicanos catalanes. Por ello, en el día de hoy, manifestamos que no vamos a votar a favor de esta ley.

Muchas gracias.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Cunillera i Mestres): Muchas gracias, señor Tardà.

Por el Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra don Rafael Hernando. **(Pausa.)**

Perdón, señor Olabarría, no le habíamos incluido en el turno de intervenciones. Por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) tiene la palabra el señor Olabarría. ¿Es en turno de enmiendas o en fijación de posición?

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ:** Hay enmiendas vivas.

La señora **VICEPRESIDENTA** (Cunillera i Mestres): Proceda, por favor.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ:** Procedo con mucho gusto, señora presidenta.

En relación con esta ley, y después de haber escuchado atentamente las reflexiones del señor Tardà y la invocación a los republicanos —tampoco sé cuando habla de los republicanos a quiénes se refiere, yo no creo que haya demasiados monárquicos en esta Cámara—, considero que es una *obiter dicta* que en todo caso no afecta a los contenidos que vamos a debatir a continuación.

Quiero empezar mi intervención felicitando especialmente a la portavoz del Grupo Socialista, señora Esteve, y a sus compañeras y compañeros, porque en esta ley se ha hecho parlamentarismo. No es habitual que haya parlamentarismo y que los proyectos de ley que presenta el Gobierno sufran transmutaciones esenciales en los trámites parlamentarios. Yo llevo muchos años en esta Cámara y le aseguro que no estoy acostumbrado a una actuación tan noble y legitimadora incluso del parlamentarismo y de la institución parlamentaria, que ha provocado modificar elementos ontológicos del proyecto de ley que en su día presentó el ministro de Trabajo, señor Corbacho, y cuya ausencia en este momento lamento y no comprendo. Además de esta circunstancia, quiero agradecer a todos los portavoces su trabajo, porque todos han hecho aportaciones relevantes. No nos olvidemos del letrado de la Comisión que ha tenido que gestionar más de 700 enmiendas con un esfuerzo realmente loable y tampoco me gustaría que quedara fuera de los agradecimientos que mi grupo parlamentario considera pertinentes. **(El señor presidente ocupa la Presidencia.)**

Han logrado ustedes una transmutación de tal voluntad, no sé si con acuerdo del Gobierno, sin acuerdo del Gobierno, al margen del Gobierno, con el Gobierno o contra el Gobierno, me da lo mismo, que nos han admitido cuestiones tan sensibles en materia de derechos humanos y libertades públicas —mediante la aceptación de enmiendas de nuestro grupo— como la supresión de la posibilidad de suspender el internamiento por habeas corpus o por asilo —cuestión no irrelevante—; más garantías jurídicas al contemplar la actuación en el ámbito de la instrucción sumarial de dos jueces de instrucción; en materia de reagrupación, la supresión de trabas al empleo durante el primer año de las personas reagrupadas cuando estas sean cónyuges e hijos; una reforma importante de la disposición adicional cuarta para posibilitar solicitudes de residencia a personas en situación de persecución por violencia de género, trata de personas, explotación laboral y tráfico ilícito. En el ámbito del proceso de infracciones, yo le agradezco, señora Esteve, que hayan aceptado la dulcificación de las aristas más punitivas de un proyecto de ley que, si por algo se caracterizaba originariamente, era por esto. Han reducido la gravedad e incluso los tipos de infracción o las conductas meritorias de ellas. La incorporación de cooperativismo es algo particularmente sensible para mi grupo parlamentario, dada la implantación de grupos cooperativos importantes en Euskadi, cosa que yo agradezco. Me gustaría escuchar por su boca o por la de quien vaya a intervenir en nombre de su grupo parlamentario que en materia de distribución de menores no acompañados realmente se van a introducir en la ley elementos objetivos de distribución entre las comunidades autónomas de estos menores porque es inasumible la situación existente en la actualidad. La Comunidad Autónoma del País Vasco no puede tener 640 menores no acompañados, la Comunidad canaria no puede tener 1.300 menores no acompañados en sus servicios asistenciales, la Comunidad de Madrid tiene que tener más de 128 y la Comunidad de Valencia tiene que tener más de 100. Esto es manifiestamente injusto y quiero oír que realmente este programa se va a corregir mediante la introducción de elementos objetivos.

Dicho lo cual, señor presidente, aquí ha habido debates cruzados de naturaleza ontológica y filosófica y he discrepado —esto es una novedad para mí— con mi amigo el señor Campuzano por primera vez en la historia. Es raro, es realmente una extravagancia casi discrepar con el señor Campuzano, cuyo fenotipo progresista le reconocemos todos los diputados que le conocemos desde hace muchos años en esta Cámara. Sus reticencias al multiculturalismo, a la necesidad de incorporar incluso las proyecciones de los planes europeos aprobados por la Unión Europea en su documento del año 2004 relativo a las políticas de integración de inmigrantes desde la perspectiva de la bidireccionalidad, la no exigencia o la consideración de la multiculturalidad y de la interacción entre el extranjero y los ciudadanos españoles como un bien en sí mismo y las enmiendas que han sido aceptadas con estos planteamientos filosóficos a mi grupo pero que paradójicamente han coincidido con la aceptación de enmiendas de signo filosóficamente contrario de su propio grupo, nos hacen dudar sobre la identidad filosófica de esta ley. Ya hablaban Kant y sus seguidores de la imposibilidad metafísica de ser y no ser al mismo tiempo. Yo no sé qué es o qué no es, o se es multicultural o no se es multicultural; veremos a ver cuando se hayan integrado

fácticamente las sentencias qué dimana de ahí. Señor Campuzano, el multiculturalismo es un bien en sí mismo y la exigencia a los extranjeros de requerirles el aprendizaje o la asunción de los derechos y libertades fundamentales del Estado español es una extravagancia.

Le voy a proponer un ejercicio intelectual que luego podemos hacer usted y yo: salimos a la calle y preguntamos a los españoles que deambulen por ella que nos expliquen a los más carpetovetónicos, a los más españoles, que nos glosen cuál es el contenido de los artículos 14 a 29 de la Constitución, los que prevén los únicos derechos fundamentales que la Constitución española reconoce y proclama. Si hay uno solo que nos glose cuáles son los derechos previstos entre los artículos 14 a 29 de la Constitución, uno solo, yo retiro todo lo que he dicho respecto a sus planteamientos filosóficos y aceptaré que usted tiene razón, pero sé que nadie los va a decir. Por no hacer otro esfuerzo que nos provocaría una situación difícil y delicada en esta Cámara. Mejor no hacer este ejercicio incluso entre los diputados aquí presentes pidiéndoles que nos glosen cuál es el contenido esencial de los artículos 14 a 29 de la Constitución. ¿Por qué les tenemos que exigir a los extranjeros que lo sepan si no lo saben los españoles? ¿Esos mecanismos de integración metacultural a los extranjeros qué elemento de legitimidad tienen y sobre todo cómo se materializan? ¿Usted no compartirá lo del contrato de adhesión que preconizaba el Partido Popular? Contrato de adhesión que obligaba a los extranjeros a metabolizar o integrar en su propio componente intelectual, en el ámbito de su psique, los elementos metaculturales de una metacultura española terriblemente deletérea. ¿Esto cómo se concreta? ¿Cómo se materializa este contrato, hay que hacer un curso de sevillanas, aprender a hacer tortilla de patatas correctamente? ¿Cuál es el elemento, cuál es la contraprestación para el cumplimiento de algo que tiene naturaleza contractual, tal como la preconizaba el Partido Popular mediante la exigencia de contraprestaciones a los extranjeros de carácter obligatorio, como son las cláusulas de los contratos?

No creo que usted pueda admitir que estas teorías son razonables como fundamentación filosófica de la ley. S.S. conoce perfectamente que las últimas doctrinas desde McLuhan pasando por Caldwell a Moore y autores modernos establecen que la interacción con los extranjeros, la interacción con los diferentes, es un elemento incluso de definición del concepto de nación. Ya el concepto de nación no se define con los conceptos clásicos de nación de las escuelas de John Stuart Mill, de Max Weber, de Grof, etcétera, una historia comunizada, unos elementos de identidad como la lengua; ya se definen con otros conceptos como la interacción con realidades diferentes como puede ser la que aporten los extranjeros. Los extranjeros nos aportan también, mejoran nuestra metacultura, y la multiculturalidad es un bien en sí mismo.

Señor presidente, dejándonos ya de reflexiones de naturaleza metafísica, dada la escasez de tiempo de que disponemos para hablar de estas cosas, consideramos metafísicamente imposible también, cuando el ministro presentó la ley, realizar el esfuerzo jurídico que se pretendía, que es introducir y sintetizar en una misma ley los requerimientos de las directivas 2003/86 y 2309 en el Plan Europeo de Integración del año 2004 y la sentencia del Tribunal Constitucional 326/2007. Ya le dijimos que ni Carnelutti es capaz de realizar una integración de elementos tan contradictorios como los consignados por estas sentencias, estos planes y el contenido material de estas directivas. Pues se ha podido hacer. Igual somos mejores que Carnelutti o tenemos más habilidad o más versatilidad en el ámbito de esta Cámara para acometer operaciones de esta dificultad ontológicamente y que rayan lo imposible, pero lo hemos conseguido razonablemente bien.

Las enmiendas competenciales de mi grupo parlamentario han sido aceptadas todas sin ninguna excepción, desde las relativas a las vulneraciones que se consignaban en materia de integración, en materia de adopción internacional, incluso algunas que afectaban al propio concierto económico en relación con los expedientes sancionadores o a los expedientes de reconocimiento de derechos, las exacciones y tasas dimanantes de las mismas, todas han sido objeto de aceptación. Y como partido nacionalista no solo ha sido el catalanismo nacionalista, como usted decía, señor Tardà; el nacionalismo vasco ha contribuido también con sus enmiendas a la remoción de las aristas o de las vulneraciones competenciales que originariamente esta ley consignaba. Pero en materia de derechos fundamentales, del sistema troncal de derechos fundamentales de los extranjeros, se ha avanzado mucho. Afortunadamente, se han removido limitaciones que contradecían el contenido material de las sentencias del año 2007 en materia de acceso al sistema educativo, aunque todavía tenemos algunas dudas respecto a las enseñanzas no obligatorias; en materia de acceso a los servicios asistenciales; en materia de acceso a los servicios sanitarios; en materia de circulación, aunque todavía hay una mención terriblemente preocupante o perturbadora en opinión de mi grupo que es esa facultad exorbitante que posee el Ministerio del Interior de limitar por causas que no se tasan o no se especifican la libertad de circulación. Pero en materia de derechos y deberes tengo que decirle que todavía hay tres temas que deberemos intentar resolver en el Senado.

El señor **PRESIDENTE:** Señor Olabarría, debe ir acabando.

El señor **OLABARRÍA MUÑOZ:** Acabo ya, señor presidente. En el ámbito de las mujeres víctimas de violencia doméstica en relación a las cuales su victimario haya sido absuelto, si obran en manos de la Administración indicios, a pesar de que en sede judicial no haya sido posible probar el maltrato, la Administración tiene que buscar un procedimiento para evitar que esa mujer sea expulsada si está en situación irregular. En otras

materias como el arraigo y el reagrupamiento de ascendientes han sido enmiendas de mi grupo también y de otros grupos parlamentarios las que han edulcorado las aristas más conservadoras y reaccionarias de esta ley.

Yo le dije que para hacer una ley igual que la de 2000, para reformar la ley de 2000, nos podíamos haber ahorrado el viaje de traerla cuando la presentó el ministro Corbacho. Ahora, no nos tenemos que ahorrar el viaje consistente en la que ahora vamos a aprobar y que va a meritar el voto afirmativo de mi grupo parlamentario.

Muchas gracias, señor presidente.

El señor **PRESIDENTE:** Muchas gracias, señor Olabarría.

Por el Grupo Parlamentario Popular tiene la palabra don Rafael Hernando.

El señor **HERNANDO FRAILE:** Señorías, señor presidente, estamos en el final del trámite legislativo en el Congreso de la Ley Orgánica de Extranjería, a expensas de lo que determine el Senado, en su caso. Por tanto, señorías, es el momento de preguntarnos si responde el texto aprobado a las expectativas o a las intenciones declaradas del Gobierno o acaso a las necesidades de implementar en nuestro país un nuevo modelo que favorezca la inmigración ordenada y legal, vinculada al empleo y la integración de las personas que vienen buscando una oportunidad a nuestro país de acuerdo a nuestra capacidad de acogida.

¿Servirá acaso la nueva ley para lo que parece que en esta materia eran las prioridades del Gobierno y cuenta, por lo tanto, con los instrumentos para frenar las avalanchas como pretendía el señor Rubalcaba, para que todos los ilegales sean devueltos a su país como quería la vicepresidenta, para que no vengan más trabajadores extranjeros o que la voluntad del último que ha llegado se imponga a la de los que ya están aquí, como declaró el señor Corbacho recientemente? ¿Acaso servirá para favorecer la expulsión a sus países de los extranjeros que mantengan conductas antisociales, como dice el programa electoral del Partido Socialista? Señorías, evidentemente no. No es que nosotros coincidamos con esos discursos, pero hay que reconocer que este texto es una mera reforma cosmética continuista con la política de estos últimos cinco años, que ha convertido el fenómeno de la inmigración en el tercer problema a juicio de los españoles, incluso en ocasiones por delante de los problemas del terrorismo. Señoría, eso que ha sido reconocido por el propio portavoz del Partido Socialista en Comisión sirve para determinar que no se ha avanzado y que se ha perdido una oportunidad para cambiar realmente en nuestro país el modelo de llegada de los extranjeros.

Desde nuestro grupo hemos presentado 60 enmiendas basadas en la experiencia de un fenómeno que ha sido muy intenso en los últimos años, basado en el Pacto europeo de inmigración, enmiendas encaminadas realmente a modificar el modelo de una inmigración masiva instaurada en los últimos años por el Gobierno socialista en base a la reforma de la ley, que se hizo vía reglamento, y que ha convertido a España, desgraciadamente, en el coladero de la Unión Europea, en el paraíso de las mafias que trafican con personas y en el territorio de la Unión Europea donde menos consecuencias tiene la comisión de delitos, siendo incluso ciertamente tolerante en el caso de los reincidentes.

Nuestras enmiendas pretendían desde el principio acabar con un sistema de entrada que ustedes saben que es un fraude, distinguiendo entre el visado turístico o el visado de aquellos que vienen a buscar un empleo, para acabar con un sistema de entrada que en la actualidad prima que el trabajador extranjero que miente o entra ilegalmente obtenga mayores beneficios que aquellos que lo quieren hacer de forma ordenada, utilizando por tanto los instrumentos legales que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para ello. Por eso pretendíamos crear ese nuevo visado de búsqueda de empleo para los extranjeros, como también queríamos establecer instrumentos que favorecieran el retorno voluntario y la inmigración circular, asunto en el cual no se ha producido ningún avance en el texto. Señorías, prohibir las regularizaciones masivas e imponer legalmente, de acuerdo con el pacto europeo, la regularización caso a caso acabaría, a nuestro juicio, con la esperanza de aquellos que creen que llegando ilegalmente, tarde o temprano, serán regularizados. Para ello pretendíamos, además, restringir el arraigo, un sistema que con el tiempo se está mostrando perverso porque otorga papeles de forma casi automática por el simple hecho de estar aquí durante tres años. Es decir, una estancia que muchas veces es clandestina, como sea y a costa de lo que sea, es lo que les convierte en personas vulnerables a todo tipo de explotación como vemos cada día que sucede en nuestro país. Un sistema que se presta a todo tipo de abusos y que el Gobierno mantiene en sus términos reglamentarios, a pesar de que hoy es el principal reclamo de las mafias para seguir con su macabro tráfico de muerte y delincuencia. Señorías, es el «papeles para todos los que aguantan», y me parece que eso no es nada positivo.

Nosotros creemos, y tengo que decirlo aquí, que existe una íntima conexión entre la inmigración ilegal y la delincuencia. Por eso, creemos que se ha perdido una oportunidad para combatirla al no aceptar las numerosas enmiendas que hemos presentado, destinadas precisamente a expulsar de España a aquellas personas que no vienen a nuestro país a trabajar o a buscar una oportunidad de desarrollo personal, sino que vienen a nuestro país a delinquir. Por tanto, seguimos sin entender por qué en el texto aprobado en Comisión —que ahora parece que ustedes han modificado aquí de forma chapucera a última hora— se preveía la reducción de diez a cinco años para el caso de aquellas personas que supusieran una amenaza grave para el Estado, una amenaza grave para la sociedad española equiparándolo a los casos previstos para las infracciones administrativas. ¿Por qué, señorías, no han considerado la reincidencia como un agravante? ¿Por qué no estiman causa de expul-

sión preferente la comisión de delitos como el vandalismo, la agresión, el hurto, la posesión de drogas, el acoso sexual, la venta de pornografía a menores o discapacitados, el allanamiento de viviendas sin violencia, la calumnia o delitos graves que, por ser en grado de tentativa o frustración, no implican en ocasiones una pena de prisión superior al año?

Señorías, no me digan que estoy vinculando inmigración a delincuencia. **(La señora Esteve Ortega: ¡Sí, sí!—Varios señores diputados: Sí, lo estás haciendo.)** No, estoy vinculando inmigración ilegal, inmigración ilegal. Quien ha vinculado inmigración de todo tipo a delincuencia ha sido el señor Corbacho. Tres meses antes de tomar posesión en el ministerio y cuando era alcalde de Hospitalet afirmaba: Ha cambiado la escuela, los bloques y el espacio público, está cambiando la economía y está creando una realidad nueva que nos hace estar a todos más inseguros y nos hace sentir más inseguros. Yo jamás sería capaz de decir esto de forma generalizada con la inmigración, con todos los inmigrantes, como ha mantenido el señor ministro antes de serlo. Además, señorías, en todo el sistema sancionador se establece la posibilidad de eludir el proceso de expulsión mediante el pago de multas, que se aumentan, lo que tampoco a mi juicio hay por donde cogerlo porque favorece a los que están inmersos en redes.

Señoría, uno de los elementos esenciales, a mi juicio el principal, debería ser el fomento de la integración. El proyecto de ley de forma reiterativa contempla numerosas obligaciones de las distintas administraciones del Estado —la Administración General, las comunidades autónomas, los ayuntamientos y los cabildos— pero, señorías, desgraciadamente no contempla en ningún momento las obligaciones de los inmigrantes que llegan a nuestro país para con el país. Por eso nosotros creemos que era muy importante que se manifestara este compromiso. Por eso nosotros, señorías, entendemos que muchos deberes y pocas obligaciones es lo que contempla el actual proyecto de ley, algo contrario al pacto europeo, que ha insistido precisamente en equilibrar los derechos y las obligaciones de las personas que vienen a nuestro país. Nosotros creemos que el inmigrante tiene que ser también un sujeto activo que busque su integración. A eso es a lo que va dirigido un contrato de integración que pretendíamos y queríamos incorporar como un compromiso no solo del Estado para con el inmigrante, sino también del inmigrante para con el Estado.

Por otra parte, quiero decirles a ustedes que no me parece que favorezcan la integración de las personas que vienen a nuestro país a trabajar los sistemas de sanción que ustedes imponen para frenar y dificultar la empleabilidad de aquel que busca un empleo. Ese sistema de sanciones que ustedes trasladan, basado en la vinculación del inmigrante a un territorio o a una profesión, a nuestro juicio lo único que favorece es la dificultad para encontrar una alternativa al empleo cuando se produce una situación de crisis económica como la que actualmente vivimos y, por tanto, no creemos que eso sea positivo. Imponer sanciones por movilidad, transferir competencias en materia de expedición de permisos iniciales de trabajo a algunas comunidades autónomas, así como esa potestad de sanción y recaudación a las mismas nos parece un disparate. Como lo es aún mayor la facultad conferida a las comunidades autónomas para formalizar acuerdos internacionales con países extranjeros. Señoría, no es que esto sea de dudosa constitucionalidad, sino que evidentemente va a debilitar la acción del Estado en el extranjero. Tampoco el modelo organizativo administrativo ha supuesto un avance en esta materia.

El señor **PRESIDENTE:** Señor Hernando, debe acabar.

El señor **HERNANDO FRAILE:** Voy acabando, señor presidente.

No nos parece adecuado. A los viejos problemas de dispersión de los diferentes ministerios se han aumentado y se sumarán las decisiones unilaterales de algunas comunidades autónomas y la exclusión de la Federación Española de Municipios y Provincias y de los ayuntamientos de estos organismos.

No puedo acabar, señorías, mi intervención sin manifestar nuestra preocupación por la forma en que se ha resuelto el conflicto planteado por Coalición Canaria sobre la tutela de menores. Transferir o dar la posibilidad de transferir la tutela de los menores de las comunidades autónomas a organizaciones no gubernamentales nos parece un camino inadecuado para quitarse, en este caso, al menor de encima. No entiendo cómo en este asunto el Partido Socialista ha aceptado un disparate como este.

El señor **PRESIDENTE:** Señora Hernando, debe acabar.

El señor **HERNANDO FRAILE:** Acabo ya, señor presidente. Me va a permitir un minuto por la importancia del tema.

El señor **PRESIDENTE:** No, señor Hernando.

El señor **HERNANDO FRAILE:** Medio minuto, señor presidente.

Nosotros les ofrecimos un pacto de Estado, nosotros les ofrecimos la mano tendida para llegar a un acuerdo; ustedes solamente nos han aceptado una de las 60 enmiendas. Cuando nosotros gobernábamos, nosotros acordábamos con ustedes en esta materia. Ustedes solo han demostrado soberbia en la actuación, intolerancia en la tramitación y chapuza, hasta el punto de que hoy mismo tenga que intervenir el letrado para corregir algunas cuestiones legales.

Señorías, como decía el príncipe siciliano en *El Gatopardo*, algo ha de cambiar para que todo siga igual, y desgraciadamente los graves problemas que tenemos y que afectan al control de las entradas y salidas y a la

inmigración masiva y al efecto llamada, siguen latentes en este proyecto de ley, no se modifican y desgraciadamente eso promoverá que nuestro partido tenga en el futuro la intención —y ya se lo aviso aquí— de cambiar una ley en la que no se ha contado con nosotros y en la que se ha perdido una oportunidad para todos.

Muchas gracias. **(Aplausos.)**

El señor **PRESIDENTE:** Muchas gracias, señor Hernando.

Por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) tiene la palabra don Carles Campuzano.

El señor **CAMPUZANO I CANADÉS:** Gracias, señor presidente.

Abordamos efectivamente el debate de las enmiendas al dictamen de la Comisión. Convergència i Unió se siente satisfecha de este procedimiento: más de 50 enmiendas de las poco más de 60 que hemos presentado han sido aceptadas durante la tramitación. Por tanto, señorías, mi grupo ya anuncia nuestro voto favorable a este proyecto de ley. Agradecemos también el esfuerzo que ha hecho la ponente del Grupo Socialista, doña Esperança Esteve, y otros ponentes para procurar que el texto que vamos hoy a votar y discutir sea mejor que aquel que inició su tramitación. Y agradecemos asimismo al Gobierno —nos acompaña la señora Rumí—, a sus colaboradores y al propio ministro de Trabajo, la capacidad de entendimiento que ha tenido con Convergència i Unió. Las principales cuestiones que nos preocupaban en este proyecto de ley han sido resueltas.

Es evidente que hubiese sido ideal el consenso, pero un consenso basado en ideas dispersas y en ideas contradictorias es imposible; es quizá mejor un acuerdo entre algunos, en este caso entre el Grupo Socialista, el Grupo de Coalición Canaria, el Grupo Vasco, Convergència i Unió y algún otro grupo de la Cámara, que un consenso que desdibujase el sentido de la orientación de esta política. Difícilmente, con algunos planteamientos de otros grupos, Convergència i Unió podía alcanzar un acuerdo en esta materia y especialmente con aquellos que hace muy pocas semanas han recurrido ante el Tribunal Constitucional el traspaso de las competencias en materia de inmigración al Gobierno de Cataluña. Es muy difícil llegar a consensos con quien hoy impide que se pueda desarrollar el autogobierno de Cataluña.

Convergència i Unió ha apostado desde siempre en esta materia por una inmigración vinculada a las necesidades del mercado de trabajo; que contemple el derecho a la reagrupación familiar de manera razonable y justa; que introduzca la necesaria contención del flujo migratorio después de diez años de intensa presión migratoria; que apueste por la integración de la nueva inmigración, lejos de cualquier tentación multiculturalista y de cualquier visión esencialista de la identidad —sobre eso, después, señor Olabarría, si me lo permiten, me entretendré un poco—; que promueva y facilite la cualificación de la inmigración que ya convive entre nosotros y que mejore el marco de garantías legales para todos desde la perspectiva de la igualdad de derechos y deberes. Desde ese punto de vista, el proyecto de ley que hoy estamos discutiendo responde en buena parte a estos planteamientos de Convergència i Unió.

¿Qué cuestiones hemos priorizado durante la tramitación parlamentaria? En primer lugar, todo aquello que está vinculado con el autogobierno y específicamente con el autogobierno de nuestro país, de Cataluña. Hemos procurado acomodar la legislación de extranjería a la realidad del nuevo Estatuto de Autonomía catalán y de otros estatutos de autonomía; y ahí coincido con el señor Tardà en que efectivamente la complicidad catalanista entre todos ha permitido que garanticemos aquellas competencias que el artículo 138 del nuevo Estatuto reconoce a Cataluña. Y además hemos ampliado la participación de las comunidades autónomas en toda una serie de ámbitos que expresamente no estaban contemplados en los estatutos de autonomía de nueva generación. Hablo de la participación en la renovación de la residencia temporal, en la concesión del arraigo, en la obtención de la residencia de larga duración, en la reagrupación familiar, en la nacionalidad y en la contratación en origen, nuevos ámbitos de participación de las comunidades autónomas. Y además, señorías, hemos singularizado el autogobierno de algunas de esas comunidades autónomas en esta ley, porque en algunas materias no van a ser todas las autonomías las que tengan esa capacidad de intervención, sino algunas de ellas. En concreto, la ley limita la posibilidad de la existencia de servicios para la contratación en origen a aquellas comunidades que en sus estatutos tengan reconocidas expresamente las competencias de autorización de trabajo, hoy por hoy, Cataluña y Andalucía. Además, para Euskadi y para Cataluña se han asumido funciones de control de orden público de la Policía vasca y de la Policía catalana. Hemos singularizado nuestro nivel de autogobierno y, señorías —creo que eso desde la perspectiva catalanista tiene un enorme valor político y simbólico—, por primera vez las comunidades autónomas van a participar en los procesos de obtención de la nacionalidad por residencia. Nos parece que el marco del Estatuto de Cataluña, más las modificaciones que hemos introducido en esta ley, van a permitir, si en Cataluña existe la voluntad política correspondiente, la construcción de una política nacional propia de inmigración y explorar la vía catalana de la integración de la nueva inmigración. Señorías, nuestras ambiciones en esta materia, como ustedes pueden suponer, no se agotan con aquello que hemos introducido en esta ley, vamos a continuar trabajando en los próximos años.

En segundo lugar, hemos insistido en esta tramitación en incorporar la idea de esfuerzo de integración, en incorporar la idea de que la integración exige la asunción de los valores básicos de la sociedad, la idea de que sin conocimiento de los idiomas que se hablan en nuestras sociedades la integración no es posible, y nos hemos alejado del multiculturalismo. Señor Olabarría, las socie-

dades son multiculturales, pero las políticas multiculturales que tan solo abundan en las diferencias, que tan solo condenan a las personas a vivir en su comunidad de origen y que apuestan por comunidades separadas, han sido políticas que en Europa han fracasado. Infórmese sobre Gran Bretaña y Holanda —y quizá viaje allí—, paradigmas de las políticas multiculturales durante estos últimos años, y compruebe cómo la izquierda, la derecha y el centro de esos países han dado marcha atrás en esas políticas. Porque es inaceptable que, en términos de integración, en términos de promoción social, en términos de movilidad social, una persona no conozca la lengua del país donde vive. Viaje usted a Alemania y conozca las reflexiones que el Gobierno de la gran coalición ha hecho en materia lingüística. Señor Olabarría, no me imagino ni un Euskadi ni una Cataluña conformadas por comunidades separadas: en un sitio los vascos, en otro los castellanos, en otro los ecuatorianos, en otro los marroquíes, en otro los bolivianos y allí los senegaleses; al menos en Cataluña no me lo imagino. El multiculturalismo refuerza esa idea de comunidades separadas. En la ley hemos incorporado ese concepto de esfuerzo de integración, valores básicos y conocimiento de lenguas, porque ese modelo de sociedad es el que, al menos en Cataluña, durante el siglo XX ha tenido éxito; es el que está basado en la existencia de un tronco central que configura la identidad catalana en el que las aportaciones de los nuevos ciudadanos transforman y renuevan esa identidad pero que en sus aspectos fundamentales continúa siendo la que la identifica como una sociedad nacional. Le recomiendo, señor Olabarría, que lea a Anna Cabré, quizás una de las demógrafas más sabias de Cataluña y del conjunto de España, que identifica muy bien el modelo catalán en el que se basan estas enmiendas que a usted tanto le preocupan.

Creo, señorías, que hemos adoptado un modelo que se aleja del puro formalismo hueco que nos planteaban algunas enmiendas del Grupo Popular y que, además, no es ni paternalista ni asistencialista, porque precisamente aquello que hoy está dificultando la integración de buena parte de la inmigración es el excesivo asistencialismo y el paternalismo de algunas administraciones públicas y, con todo respeto también, señorías, de algunas organizaciones no gubernamentales. En este sentido, nos sentimos satisfechos del modelo que configura la ley.

Por otro lado, señorías, la ley mejora sustancialmente aspectos de movilidad de trabajadores cualificados, aspectos vinculados a las empresas españolas con vocación internacional que van a tener mayor capacidad de trasladar a sus trabajadores, facilita la movilidad de los investigadores y apuesta por la concatenación de las campañas de temporada, aunque he de decirles que en términos de movilidad vamos a necesitar en los próximos tiempos hacer una reflexión a fondo sobre qué modelo necesitamos para evitar que el modelo de inmigración laboral sea el que hemos vivido en estos diez últimos años, basado en la entrada masiva de trabajadores en condiciones irregulares dispuestos a trabajar por sueldos bajos en sectores de poco valor añadido. Ese no es el modelo de futuro que una economía competitiva y productiva va a necesitar en la próxima década.

Hemos apostado también por la cualificación de las personas extranjeras que viven entre nosotros, y he de destacar la referencia que hace el proyecto de ley a la necesidad de convalidar los títulos de los ciudadanos extranjeros que residen con nosotros, y hemos mejorado sustancialmente las garantías de las personas de origen extranjero con un valor muy importante, las mejoras en los centros de internamiento, creando por primera vez un juez con funciones específicas de control de los mismos.

Señorías, nos parece que esta es una buena reforma en el actual contexto y con la actual correlación de fuerzas, convencidos de que en los próximos tiempos vamos a continuar necesitando reformas de nuestro marco legal, entre otras cosas, porque la respuesta a la política migratoria hoy cada vez más está en Europa, y la Unión Europea —y especialmente con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa—, a través de sus directivas, nos va a obligar a todos los Estados de la Unión a continuar avanzando en una política europea más común, más coordinada, más integrada. El pacto europeo es una buena referencia, responde también a las ideas de fondo de Convergència i Unió. Por tanto, no vivimos esta reforma desde la preocupación, sino que estamos convencidos de que vamos a necesitar más reformas si queremos gobernar inteligentemente lo que es seguramente el principal reto de las sociedades europeas en este siglo XXI.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE:** Muchas gracias, señor Campuzano.

Por el Grupo Socialista tiene la palabra doña Esperanza Esteve.

La señora **ESTEVE ORTEGA:** Gracias, presidente.

Señorías, hemos llegado al final de una etapa, con mucho trabajo realizado por parte de todos los grupos. Se han presentado 732 enmiendas, que ponen de manifiesto que esta ley no nos deja indiferentes, a nadie, y a través del análisis de las mismas podemos ver, hemos podido ver, cómo entendemos cada uno de nosotros, no solo el fenómeno de la integración, sino el modelo de la sociedad que queremos, qué visiones mantenemos.

Mi grupo tenía claro que el trámite parlamentario debía de ser un espacio importante para la negociación y para el acuerdo, y hemos cumplido. Lo comprometimos en el debate de totalidad; había camino por recorrer, voluntad para valorar, otras visiones para incorporar el mayor número de enmiendas, con la convicción de que el texto de salida sería mucho mejor, y así es. No en vano el 40 por ciento de las enmiendas han sido aceptadas; son muchas, casi 300, lo cual implica el esfuerzo de aproximación que hemos hecho, sobre todo desde mi grupo, pero también el de ustedes al aceptar buena parte

de las transaccionales. Todas no se podían aceptar, es una obviedad, y hemos optado por aquellas que más sintonizaban con el modelo que defendemos. Porque señalo que, siendo verdad que había una buena voluntad de partida, es cierto, señor Hernando, que, aun deseando el consenso, a veces se hace imposible porque nuestros marcos de referencia, lo que pensamos, lo que sentimos, cómo nos orientamos en nuestra sociedad, es claramente distinto, por eso se nos hace difícil, porque también detrás de cada uno de nosotros existen valores, visiones y una manera de entender la política y una manera de entender el Gobierno. **(Aplausos.)**

Desde nuestra responsabilidad hemos creído que era bueno seguir avanzando en un modelo como usted decía, señor Campuzano, intercultural, entre culturas, un poco de todos y un muy mucho del conjunto, basado en derechos y deberes, y sujetos todos los que vivimos en España a la Constitución y a las leyes para poder seguir construyendo convivencia, bienestar y cohesión social. No me gusta el discurso en negativo: no está esto, esto está mal, esto está mal, esto está mal. La mirada en lo que está bien, en lo que avanzamos, en las expectativas positivas es lo que nos hace avanzar como país y como grupos humanos, no viendo siempre aquello a lo cual no hemos podido llegar, señor Tardà. En nuestra reflexión interna —y me van a dejar que la comparta con ustedes— nos dábamos un ejemplo, nos explicábamos un ejemplo con los compañeros, que esta ley tenía que ser buena para Taoufik Chaib, amigo mío; para Fátima Radisi, amiga mía; para Lu Feng, para Chan Xiang, para Carmen Rosa Pedraza, una colombiana maravillosa, pero también para Julio Herrera, Lidia Rodríguez, Javier Moreno, Nuria Casamitjana, Jon Goikoetxea o María Couto; todos los que conformamos este Estado. **(Aplausos.)** No hablan ustedes de la sociedad receptora; no hablan ustedes de cómo vamos a construir convivencia poniendo solo el acento en procurar no se sabe bien qué bienestar porque este es un concepto relativo.

Estaba leyendo hace poco a Tzvetan Todorov —se lo recomiendo; me lo pasó mi amiga Montse Colldeforns—, que hace un análisis en *La memoria, ¿un remedio contra el mal?* Consideramos bueno todo lo que nosotros hacemos y malo todo aquello que está en los otros. Pues no, ni lo uno ni lo otro, porque dentro de nosotros hay errores y dentro de nosotros hay aciertos. Reconocerlo es bueno porque elimina obstáculos, porque nos hace entender, no solo aquí sino como organización, como sociedad, entre grupos. De ahí que esta formación política ponga el acento en la regularidad —sí señor, en la regularidad—, en el conocimiento mutuo y el esfuerzo de todos con los derechos y los más derechos. No podemos aceptar que haya alguien que se arrogue los derechos que son más derechos que los derechos de otros, porque no es así. Como socialistas nos sentimos orgullosos y a la vez humildes y a la vez decepcionados porque a veces no podemos llegar más allá, pero nuestra lucha por los derechos en esta sociedad es una realidad. Hemos luchado y seguiremos luchando por la igualdad, por unos derechos sociales para todos y para las garantías jurídicas de todos, y esto se refleja en buena parte en esta ley, con el esfuerzo, con la ilusión, con el ahínco que hemos puesto en la atención a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género. Este es un derecho que hemos defendido desde el primer día. **(Aplausos.)** Hemos luchado contra la trata, la explotación sexual y la explotación laboral, que por primera vez aparece en una ley. Hemos defendido la protección de los menores y hemos luchado contra la discriminación y por el ejercicio de derechos de asociación, reunión y participación, recurridos por nosotros en la Ley 4/2000 e incorporados ahora. Pero también hay que poner la mirada en otros aspectos, como decía Carles Carmpuzano: la movilidad de las personas investigadoras, científicas, trabajadoras de especial cualificación, que son imprescindibles en un mundo cada vez más global.

Señor Hernando, usted ha hecho hincapié en el contrato de integración, en el temor a las regularizaciones masivas, en la delincuencia. No tantos temores; descárguese la mochila y veamos en positivo. ¿Sabe por qué no lo hemos podido aceptar? Porque con el contrato de integración creemos que se fomenta un modelo que consideramos negativo para la buena convivencia, que es el objetivo, el asimilacionista: yo te examino, te digo si estás bien y reúnes las condiciones suficientes y yo, que estoy aquí, te voy a decir si me vales o no. Esto ha fracasado en otros países, como en Francia. Mire las segundas generaciones; es pan para hoy pero no estamos mirando el futuro.

Señores Herrera y Tardà —con diferencias, pero me dirijo a los dos—, hemos incorporado buena parte de sus enmiendas, hemos aumentado las garantías en los CIE y no quiero minusvalorarlo. Los 60 días son importantes, pero estamos diciendo una falacia cuando decimos que todas las personas que van a estar internadas van a estar 60 días, porque no es verdad. Un juez, que garantiza, va a determinar cuánto tiempo es el mínimo necesario, y otro juez va a velar, como garantía jurídica, para que las cosas se hagan de acuerdo a la ley, con la seguridad jurídica de todas las personas, con asistencia social, con asistencia sanitaria, con el derecho a la entrada de las organizaciones sociales. Hemos hecho unos grandes avances, pero ustedes siempre ven el vaso medio vacío y le aseguro que lo lamento, porque seguro que estamos bastante de acuerdo. Pero hay formas que no nos gustan y se las voy a decir. Consideramos que tanto fomentar un modelo proteccionista, proteccionista, proteccionista, que solo ve a una parte de la sociedad —y pienso que usted debe ver a un grupo reducido de personas y se lo respeto—, ¿sabe a lo que lleva? Al multiculturalismo, queriendo pensar en un modelo intercultural. Lo creo así y así se lo quiero señalar. Hay demandas que son inasumibles. No es uno más progresista por decir que mañana el derecho a voto para todos. ¿Sabe qué estamos haciendo, que hoy va también en el plenario? Firmando convenios. Desde Exteriores se está haciendo un esfuerzo importante para

conseguir que 800.000 personas puedan votar en las próximas elecciones municipales. **(Aplausos.)** Hace años esto no era verdad. Si miramos atrás no estaba; si miramos al futuro sí que va a estar. Seguimos negociando con muchos países del África subsahariana. No vamos a dejar de hacerlo, porque coincidimos con usted en que el pleno derecho de ciudadanía se adquiere también con la participación política. Por tanto, se trata de luchar por los derechos. No nos vamos a quedar aquí. Vamos a seguir avanzando, explorando todas las posibilidades legales, políticas y diplomáticas para conseguir la extensión de este derecho fundamental para todos. Pero no se puede hacer todo en un día. Esto es un camino, es un proceso y hay que gobernarlo. Quien diga lo contrario no está diciendo la verdad. No queremos ni multiculturalismos ni conflictos que lleven al rechazo de la sociedad receptora, de la cual poco se ha hablado. La interculturalidad es aquello que se construye día a día entre todos poniendo cada uno de su parte y respetando.

No voy a seguir. Me dice ya el presidente que debo ir acabando. Señor Olabarría, ¿qué le digo a usted que ya no sepa, con lo que hemos trabajado? Señor Campuzano, hemos coincidido mucho. Pero en contra del modelo contratista excluyente, el esfuerzo de integración es incluyente, forma parte del proceso de integración y por eso lo hemos aceptado. Quiero acabar con unas palabras especiales para personas especiales, señor presidente. A las organizaciones que hoy nos acompañan, su papel es fundamental. Tienen todo mi respeto y les pido su crítica y también su colaboración para seguir trabajando, pero también para ayudarnos a difundir esta ley de acuerdo con su contenido real. Nos ha sorprendido que hasta el último día se sigan manejando por algunas personas aspectos que se corresponden con el anteproyecto, inexistentes ya en el proyecto, fomentando el rumor y la mala imagen. Ayudémosles a decir la verdad, lo que hemos hecho, con la crítica correspondiente pero también con su trabajo. Finalmente, a la secretaría de Estado, doña Consuelo Rumí, quiero hacerle llegar mi reconocimiento y mi amistad y mi afecto a todo el equipo, a los que están aquí y a los que no la acompañan. La verdad es que ha sido magnífico. Al letrado don Ignacio Gutiérrez, al que hemos mareado hasta la saciedad…

El señor **PRESIDENTE:** Señora diputada, debe acabar.

La señora **ESTEVE ORTEGA:** Acabo.

Y a mis compañeros, don Óscar Seco y don Antonio Hernando. Hemos aprendido los unos de los otros y estoy segura de que además hoy nos apreciamos más. En todo caso, déjenme decirles que este es mi sentimiento y el sentimiento de mi grupo. Y les pido su ayuda.

Muchas gracias. **(Aplausos.)**

El señor **PRESIDENTE:** Gracias, señora diputada.

DICTÁMENES DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS EXTERIORES SOBRE CONVENIOS INTERNACIONALES:

— CANJE DE NOTAS CONSTITUTIVO DE ACUERDO ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SOBRE PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE LOS NACIONALES DE CADA PAÍS RESIDENTES EN EL TERRITORIO DEL OTRO, HECHO EN MADRID EL 5 DE FEBRERO DE 2009. (Número de expediente 110/000092.)

— CANJE DE NOTAS CONSTITUTIVO DE ACUERDO ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ SOBRE PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE LOS NACIONALES DE CADA PAÍS RESIDENTES EN EL TERRITORIO DEL OTRO, HECHO EN MADRID EL 6 DE FEBRERO DE 2009. (Número de expediente 110/000093.)

— PROTOCOLO NÚMERO 13 AL CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, RELATIVO A LA ABOLICIÓN DE LA PENA DE MUERTE EN TODAS LAS CIRCUNSTANCIAS, HECHO EN VILNA EL 3 DE MAYO DE 2002, Y DECLARACIÓN QUE ESPAÑA FORMULARÁ EN EL MOMENTO DE SU RATIFICACIÓN. (Número de expediente 110/000109.)

— ACUERDO ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN PARA EL PATROCINIO DE UNA UNIDAD DEL EJÉRCITO NACIONAL AFGANO, HECHO EN KABUL EL 28 DE JULIO DE 2008. (Número de expediente 110/000113.)

— CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DEL REINO DE ESPAÑA Y EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA SOBRE EL TRÁNSITO DE EQUIPOS MILITARES Y PERSONAL A TRAVÉS DEL TERRITORIO DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA CON MOTIVO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL REINO DE ESPAÑA EN LOS ESFUERZOS DE ESTABILIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN, HECHO EN MADRID EL 3 DE MARZO DE 2009. (Número de expediente 110/000114.)

El señor **PRESIDENTE:** Señorías, pasamos a examinar el punto X del orden del día: Dictámenes de la Comisión de Exteriores sobre convenios internacionales.

ANEXO IV. SELECCIÓN DE NOTICIAS SOBRE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL PUBLICADAS EN EL MUNDO Y EL PAÍS.

RECEPCIÓN DE LA INMIGRACIÓN:

Sanmartín, Olga (Madrid). Un 68% opina que hay 'demasiados inmigrantes' y que traen delincuencia. 17 de agosto de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/08/17/espana/1218931417.html

"A España que vengan con contrato". La frase, que ha popularizado el ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, sirve para expresar el sentir de buena parte de los españoles. Inmigración legal y ordenada, sí. Pero los sin papeles y los que no tengan forma de ganarse la vida, que se queden en su casa.

La mayoría de los españoles relaciona la inmigración con un aumento de la inseguridad ciudadana. Lo piensa así el 66,4% de la población, según una encuesta realizada por Sigma Dos para EL MUNDO. Un porcentaje aún más elevado, el 68,6%, estima que hay demasiados inmigrantes en España. En esta opinión coinciden tanto los votantes del PP como los del PSOE, aunque éstos en menor medida. Cuanto mayor es la edad del entrevistado, es más acentuada la sensación de que somos muchos.

Los entrevistados (50%) tachan de error la regularización masiva de sin papeles ordenada por Zapatero en la anterior legislatura y son partidarios de que los que vienen a España firmen un contrato de integración como el que propuso el PP. Curiosamente, el 59,9% de los votantes del PSOE lo apoya.

Muchos piensan que estamos sufriendo las consecuencias del papeles para todos y, así, el 66% cree ver una relación entre el aumento de los extranjeros y el incremento de la inseguridad ciudadana. Lo piensan, sobre todo, las mujeres, las más duras con la inmigración a lo largo de esta encuesta.

Asimismo, aproximadamente la mitad de los consultados por Sigma Dos es partidaria de privarlos del derecho a la sanidad pública y del derecho a la escolarización de sus hijos. En otras palabras: uno de cada dos españoles culpa a los sin papeles de la masificación de las consultas y de las escuelas públicas y piensa que hay que cambiar el sistema vigente.

Lo sorprendente es que la población no sienta también que los inmigrantes amenazan su situación laboral: sólo un 37% de los entrevistados dice que los extranjeros les quitan puestos de trabajo, frente a una mayoría del 60% que no lo percibe así. Otra contradicción: a pesar de la inflexibilidad mostrada hacia la inmigración irregular, no convencen algunas medidas diseñadas para combatirla. El 61% está en contra la Directiva de Retorno que acaba de aprobar la UE.

Bárbulo, Tomás (Madrid). La crisis económica frena en seco la llegada de inmigrantes irregulares. 27 de abril de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/crisis/economica/frena/seco/llegada/inmigrantes/irregulares/elpepiesp/20090427elpepinac_6/Tes

Las estadísticas de inmigración irregular que tiene ante sí el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, son un reflejo casi exacto de los indicadores de la crisis que maneja la vicepresidenta económica, Elena Salgado. Desde que comenzó la destrucción de empleo, las llegadas de inmigrantes clandestinos han caído en picado: un 30,7% en 2008 y un 52,8% en el primer trimestre de este año. Los responsables de Interior admiten que la causa fundamental de ese descenso es que en España ya no hay trabajo.

Las cifras de retornos (extranjeros rechazados cuando trataban de entrar en el país) en los aeropuertos de Barajas (Madrid) y El Prat (Barcelona), las dos vías principales de llegada de personas en situación irregular, sobre todo latinoamericanos, son espectaculares. En el primer trimestre de este año,

el total de retornados cayó el 44,6% en el aeropuerto madrileño y el 72,7% en el barcelonés. En los puertos, una vía de entrada habitual de los sin papeles magrebíes, el descenso es aún mayor: un 75,1% en el de Algeciras y un 83,6% en el de Tarifa.

Las readmisiones (devoluciones de indocumentados en las fronteras con Francia y Portugal, sobre todo de europeos del Este) cayeron el 49,3% y el 19,9%, respectivamente. Los inmigrantes llegados en pateras y cayucos, en su mayoría subsaharianos, bajaron un 21,8% en Canarias y un 28,5% en el Estrecho.

Todos esos descensos aceleraron una tendencia que ya se venía produciendo en 2008. Ese año los retornos descendieron el 28,9%: un 31,9% en Barajas, un 42,7% en El Prat y un 23,3% en el puerto de Algeciras. Y las llegadas en pateras y cayucos cayeron el 26,4% en Canarias y el 23,9% en el Estrecho y Baleares.

El Ministerio del Interior admite que la crisis es el primer factor de disuasión para quienes puedan estar dispuestos a intentar entrar en España de manera irregular, pero también reivindica la labor de la policía y la Guardia Civil en el resultado estadístico. "No hemos bajado la guardia", señala un portavoz. "A pesar de que se producen menos llegadas, no hemos reducido el número de efectivos destinados al control de las fronteras. Además, hemos continuado la colaboración con las autoridades de varios países de África Occidental".

En el interior de España, las fuerzas del orden han recrudecido la lucha contra las redes de inmigración ilegal. En lo que va de año, el número de estas organizaciones desarticuladas ha aumentado el 33,3% y la cifra de detenidos, el 7,8%.

En la lucha contra la inmigración clandestina, y en particular contra quienes se hacen pasar por turistas para entrar en el país y luego se quedan en él de forma irregular, ha tenido especial incidencia la revisión de los medios económicos que las autoridades aduaneras exigen a los extranjeros que pretenden entrar en España, que no habían sido actualizados desde 1989. La orden, publicada hace menos de dos años, señala, entre otros requisitos, que deben disponer de una cantidad equivalente al 10% del salario mínimo, multiplicada por el número de días que pretendan permanecer en España y por el número de personas que viajen a su cargo.

Interior también ha complicado la tarea a quienes entraban en España provistos de cartas de invitación de particulares, una vía que muchos extranjeros utilizaban para introducir a familiares. Ahora, esos particulares deben dirigir una solicitud a la comisaría de policía de su distrito y aportar una batería de datos que incluso incluyen el título de propiedad o el contrato de arrendamiento de sus viviendas.

Agencia EFE (Madrid). La caminata de 500 kilómetros culmina con una marcha contra la Ley de Extranjería. 25 de octubre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/25/espana/1256473374.html

Varios cientos de personas han recibido este domingo en Madrid al grupo de inmigrantes que comenzaron el pasado 23 de septiembre en Barcelona "La marcha por la Igualdad" y que ahora ha concluido con una manifestación en contra de la reforma de la Ley Extranjería.

Con lemas como "Somos personas", "Libertad, democracia y trabajo para todos" y "Fuera la ley de Extranjería", la manifestación ha discurrido de forma pacífica desde la Plaza de Legazpi hasta la Estación de Atocha.

Detrás de la pancarta principal "La marcha por la Igualdad", se han situado la treintena de personas que han recorrido a pie unos 500 kilómetros, explicando en las distintas localidades por donde han pasado las reivindicaciones de más de 200 colectivos, reunidos en torno a esta iniciativa.

Entre otras, el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), la regulación y renovación de la tarjeta sin necesidad de contrato de trabajo, la reagrupación familiar sin recortes y que no se penalice la solidaridad con los extranjeros.

Uno de los coordinadores de la campaña y participante en la marcha, Hugo Colacho, ha asegurado que "no se puede construir una sociedad democrática en paz y libertad si se sancionan derechos a una parte de esa sociedad".

"No se puede hablar en los foros internacionales de alianzas de civilizaciones cuando se reducen derechos de los inmigrantes que hemos venido a trabajar y que no somos responsables de esta crisis", ha dicho el activista.

En este sentido, ha invitado al presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, "a hacer una alianza de civilizaciones aquí, con hindúes, pakistaníes, uruguayos, argentinos, marroquíes, de todas partes del mundo, que estamos construyendo en esta manifestación esa alianza de civilizaciones para gritar: igualdad derechos y democracia para todos".

La manifestación ha concluido con la lectura de un manifiesto que detalla las razones por las que estas organizaciones se oponen a la nueva ley de Extranjería, actualmente en trámite parlamentario.

"El proyecto de reforma contempla a las personas emigradas únicamente como medios de producción, no como seres humanos con plenos derechos, entre ellos, el de la libertad de movimientos", indica el texto, que denuncia que la ley criminaliza a los inmigrantes, al aumentar de 40 a 60 días el plazo de detención en los centros de internamiento.

Para estos colectivos, "la reforma no modifica la actual ley para facilitar la regulación y la igualdad de derechos de las personas migradas", sino que en momentos de crisis "condena a la pobreza y exclusión social a personas y familias ya establecidas", con la obligación de tener un contrato laboral para la regulación por arraigo, la reagrupación o la renovación de la residencia.

Redacción (Madrid). Marchas en 10 ciudades contra la reforma de la Ley de Extranjería. 18 de octubre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Marchas/ciudades/reforma/Ley/Extranjeria/elpepiesp/20091018elpepinac_7/Tes

La participación en las manifestaciones convocadas ayer en 10 ciudades contra la última reforma de la Ley de Extranjería (para la que el Gobierno ya cuenta en el apoyo de CiU y Coalición Canaria) se quedó muy lejos de la registrada en la que recorrió Madrid en contra de la reforma del aborto o la que se desarrolló en San Sebastián en protesta por la última operación judicial y policial contra la izquierda abertzale.

Las 70 organizaciones convocantes apenas reunieron a varios cientos de personas en Madrid y un número similar en Bilbao, Barcelona, Terrasa (Barcelona), Guadalajara, Tenerife, Gran Canaria, Alicante, Murcia y Málaga, siempre bajo el lema Paremos la reforma. Tenemos derecho a tener derechos. Todos califican la reforma de "regresiva". Cayo Lara, líder de IU, se sumó a la marcha de Madrid, durante la cual reprobó la ley y subrayó que si la asistencia fue escasa y no hubo políticos de otras formaciones se debe a que los inmigrantes "no dan votos"

Junquera, Natalia (Madrid). Asociaciones de inmigrantes tildan la ley de «policial». 18 de septiembre de 2009. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Asociaciones/inmigrantes/tildan/ley/policial/elpepiesp/20090918elpepinac_6/Tes

Representantes de 30 asociaciones de extranjeros reunidos en la Red Estatal por los Derechos de los Inmigrantes pidieron ayer la retirada del proyecto de reforma de la Ley de Extranjería por considerar que les criminaliza y lesiona gravemente sus derechos.

Lo hicieron en una reunión con el diputado socialista Óscar Seco y el secretario del Grupo Parlamentario de IU-ICV, José Manuel Fernández.

El PSOE se comprometió a seguir escuchándoles. "Los partidos han presentado cerca de mil enmiendas, y nos han prometido que podremos seguir participando en el debate durante su discusión", afirmó Arsenio García, abogado de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), asistente a la reunión. "Aunque algunas cosas parecen inamovibles, como la ampliación del periodo de internamiento a 60 días, porque el PSOE nos ha dicho que es una 'promesa electoral'. Para nosotros es una aberración que se encierre a alguien por no tener papeles, es decir, por una falta administrativa como una multa de tráfico".

También les preocupa el endurecimiento de los requisitos para la reagrupación familiar que, en su opinión, vulnera "el derecho a vivir en familia reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos", y "facilita situaciones de desprotección de personas dependientes que necesitan del cuidado de sus familiares".

Consideran que se "criminaliza la solidaridad" al sancionar con hasta 10.000 euros a quienes empadronen en sus casas a inmigrantes sin papeles. "Estar empadronado es fundamental para acceder a la sanidad y la educación", explicó García. "Es una ley policial, basada en el control, no en la integración, que ahonda en la criminalización del inmigrante y la dinámica de racismo que abren directivas como la de retorno de la Unión Europea", añadió.

Agencia Servimedia (Madrid). 40 inmigrantes relatan el 'infierno' de su vida en los centros de internamiento. 17 de noviembre de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/17/madrid/1258465914.html

Cuarenta inmigrantes irregulares retenidos en el Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Aluche relatan en el informe "Voces desde y contra los CIE" el "infierno" que han vivido durante su retención en el citado centro.

El libro, que recoge los testimonios de esos 40 inmigrantes, ha sido editado por las Ong Ferrocarril Clandestino, Médicos del Mundo Madrid y SOS Racismo Madrid, que lo presentaron hoy en rueda de prensa.

Cristina Martín, de Ferrocarril Clandestino, explicó que "Voces desde y contra los CIE" pretende dar visibilidad a los internos en estos centros, donde, según dijo, "hay una vulneración de derechos y un sistemático maltrato".

Por ello, Martín pidió al Gobierno el cierre de los CIE en España, porque ponen de manifiesto la existencia de "racismo institucional", al tiempo que negó que estos centros "sean necesarios", tal y como manifestó la secretaria de Estado de Inmigración, Consuelo Rumí.

A su juicio, los CIE "son un mecanismo de control y represión de la población" inmigrante en España, y concluyó que "no tiene sentido mantenerlos abiertos para extender más el sufrimiento de estas personas".

Por su parte, Gabriela Morales, de SOS Racismo Madrid, denunció "los tratos crueles, inhumanos y degradantes" en el CIE de Aluche, donde se registran "torturas físicas y psíquicas" a los inmigrantes retenidos.

Elena Ron, de Médicos del Mundo Madrid, lamentó, por su parte, la mala alimentación que reciben los inmigrantes irregulares en estos centros, donde no se tienen en cuenta circunstancias como la diabetes o las enfermedades renales.

Además, denunció que a las inmigrantes embarazadas no se les hace un seguimiento periódico, y el hacinamiento de los internados, a los que por la noche no se les permite ir a los aseos y no se les cambia la ropa de la cama durante su estancia en el CIE.

Finalmente, Margarita Martínez, de Inmigra Penal, destacó el "carácter represivo" de los CIE, que, según dijo, son una medida "totalmente innecesaria" e "ineficaz" contra la inmigración clandestina.

Además, Martínez negó que sea necesario ampliar el internamiento de los extranjeros irregulares hasta 60 días, tal como recoge la reforma de la Ley de Extranjería, ya que, según manifestó, sólo se logra repatriar al 16% de los internados. Esta ampliación de plazo de internamiento, concluyó, "no va a incrementar las expulsiones de los extranjeros, lo único que va a ampliar son las lamentables condiciones de vida y el horror de los CIE".

Sanmartín, Olga R. (Madrid). La Ley de Extranjería 'criminaliza' al inmigrante, según la Abogacía. 28 de abril de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/28/espana/1240933458.html

El Consejo General de la Abogacía Española (CGAE) ha dado calabazas al proyecto de reforma de la Ley de Extranjería. Después de las críticas a la norma expresadas por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Consejo Económico y Social, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y todo tipo de ONG y colectivos de extranjeros, los abogados concluyen que el texto que ha redactado el Gobierno "criminaliza al inmigrante en situación irregular", "incumple convenios internacionales" y "concibe el internamiento como un instrumento represivo", entre otras cosas.

En un informe de la Subcomisión de Extranjería, el Consejo critica al Gobierno por su "falta de diálogo", su "falta de transparencia" y su "alto secretismo" a la hora de elaborar una reforma "de mucho mayor calado del que aparentemente se ha venido transmitiendo". Éstos son algunos de los "aspectos francamente rechazables", según los abogados, de la controvertida ley:

'Restricción de derechos'

El CGAE considera que el borrador "recoge aspectos claramente negativos" que "suponen injustificados retrocesos de los derechos de los extranjeros en España". Un ejemplo: "¿Cabe entender que se hable de política de integración restringiendo al mismo tiempo la igualdad en el acceso a ayudas para vivienda sólo a los residentes de larga duración?".

Exclusión de la educación

La ley se ha cambiado para adaptarse a la doctrina del Tribunal Constitucional que universaliza el derecho de la educación. Pero, paradójicamente, excluye a los inmigrantes irregulares de las enseñanzas postobligatoria y universitaria.

Reagrupación 'discriminatoria'

Los abogados denuncian que el hecho de que sólo se pueda reagrupar a mayores de 65 años es una exigencia "discriminatoria" y "parece más una medida orientada a abundar en una imagen de firmeza dirigida a los sectores sociales más regresivos".

Exceso sancionador

"Hay una excesiva percepción de criminalización en el texto", dice el CGAE. "Es motivo de honda preocupación que se haya puesto el acento en aspectos restrictivos y en el sentido de incrementar las sanciones frente a las situaciones de mera irregularidad", añade, insistiendo en que "el control de la inmigración irregular no es lo mismo que la lucha contra la inmigración ilegal", como "tampoco es lo mismo facilitar que beneficiarse o traficar con la inmigración ilegal".

'Atenta' contra el menor

La ley "no duda en incumplir convenios internacionales de protección de los derechos del niño" y "atenta gravemente a la seguridad jurídica del menor, que podrá ser repatriado incluso después de tener su permiso de residencia".

Internamiento de 'castigo'

El Consejo cree que, con la ampliación del tiempo de retención en los centros de internamiento de 40 a 60 días se pretende "que sea sistemáticamente por ese tiempo, eliminando la posibilidad expresa de autorizar internamientos menores". "En realidad, el internamiento no se concibe como una medida cautelar, sino como un instrumento represivo más de castigo".

Las ONG, excluidas

El informe también critica que el Gobierno quiera restringir el derecho a la tutela judicial efectiva a los extranjeros, que se haya excluido a las ONG del diálogo social.

Agencia EFE (Madrid). El Gobierno no ratificará la Convención de los Derechos de los Inmigrantes. 19 de febrero de 2009. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2009/02/19/solidaridad/1235065756.html

España no ratificará, de momento, la Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios, debido a la actual reforma de la ley de extranjería y la ampliación de competencias de la UE en materia de inmigración, indica el Gobierno en una carta enviada a distintas ONG.

Asociaciones de inmigrantes y ONG han criticado esta negativa del Ejecutivo y opinan que sí es el momento adecuado para firmar nuevos acuerdos internacionales que protejan a los inmigrantes "de redadas indiscriminadas y de malos tratos en centros de internamiento".

En una carta enviada por Presidencia del Gobierno a Médicos del Mundo, Red Acoge y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, entre otros, se apunta a que las decisiones internacionales que se tomen han de tener coherencia con las próximas modificaciones de la ley de extranjería.

Por este motivo, "el calendario legislativo interno hace que no nos encontremos en el momento más adecuado para firmar nuevos compromisos internacionales".

Ampliación de las competencias europeas

A ello se suma que la creciente ampliación de las competencias de la UE en materia de inmigración "aconseja tener en cuenta los nuevos compromisos adquiridos en este ámbito, así como la posición que cada uno de los Estados miembros sostiene sobre la firma y ratificación" del convenio de Naciones Unidas.

El Convenio recoge derechos de los trabajadores migratorios y de sus familias, con independencia de su situación administrativa.

El documento dificultaría, según la Asociación Pro-Derechos Humanos de España o SOS Racismo, "políticas de acoso hacia los inmigrantes e incluso pondrían en duda la existencia de los Centros de Internamiento para Extranjeros".

Además, creen preocupante "la reiterada alusión a la UE como excusa para justificar reformas legislativas que retroceden en garantías y lesionan derechos fundamentales, como la ley de extranjería y la ley de asilo, y en este caso concreto, para eludir nuevos compromisos internacionales referidos a la protección de los derechos humanos".

INMIGRACIÓN Y TRABAJO:

Mucientes, Esther (Madrid). Rubalcaba: «Si somos laxos con la inmigración ilegal no hay quien la pare». 8 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/08/espana/1210231402.html

"Si somos laxos con la inmigración ilegal la avalancha no hay quien la pare". Así de tajante se ha mostrado el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, sobre la polémica propuesta de la UE para la repatriación de los inmigrantes clandestinos.

El ministro del Interior ha defendido el apoyo de España a la nueva directiva de los Veintisiete asegurando que de aprobarse la propuesta -este miércoles no se logró un acuerdo- "no habrá un recorte de los derechos de los inmigrantes" sino que permitirá "superar obstáculos en el procedimiento".

El objetivo de la nueva norma planteada por la UE es armonizar los procedimientos que siguen los Estados miembros en la repatriación de inmigrantes irregulares, ya que en la actualidad cada país puede hacer lo que quiera y aplicar los plazos que considere oportunos.

Por ejemplo, en estos momentos, un total de 9 países -Reino Unido, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Malta, Países Bajos y Suecia- no contemplan en su legislación ningún límite para la retención de inmigrantes.

A este respecto, Rubalcaba ha informado de que en España hay un límite de 40 días. Un límite que el ministro ha calificado de demasiado corto si se tiene en cuenta todos los obstáculos que se presentan a la hora de llevar a cabo la repatriación.

"La directiva de la UE establece un máximo de seis meses, pero eso no quiere decir que España vaya a utilizar los seis meses, aunque debido a los obstáculos que nos encontramos, sí que ampliaremos el pazo que tenemos a día de hoy de 40 días", ha asegurado el ministro en una entrevista en la Cadena Ser.

Según ha explicado Rubalcaba, cuando se produce la llegada de inmigrantes ilegales existen dos opciones, bien dejarle entrar o bien repatriarlos, "España opta por repatriarlos". Sin embargo, el proceso parece ser más que complicado.

En primer lugar, se interna a los inmigrantes ilegales bajo tutela judicial para poder ser identificados, y una vez que se les identifica las autoridades se ponen en contacto con el país de origen que envía una comisión de identificación para verificar que es quién dice ser y que regresa a su país para preparar todos los papeles para su repatriación.

Un proceso largo y complicado

Un proceso "largo y complicado" y que en muchas ocasiones no se culmina por el breve tiempo de internamiento, en el caso de España los 40 días. De ahí el apoyo de España a la nueva directiva.

Rubalcaba también ha explicado el incremento de la dureza en las políticas de inmigración, sobre todo en repatriaciones, que se ha producido en España. "Hemos sido siempre muy estrictos con la inmigración ilegal. Hemos sido muy duros".

"Es una de las decisiones más duras, pero tenemos que ser así porque si somos laxos con la inmigración ilegal, la avalancha no hay quien la pare", ha añadido Rubalcaba, aunque también asegura que "para repatriar hace falta procedimientos que respeten los derechos".

La nueva directiva europea, cuya votación se ha aplazado una semana, es más estricta que el proyecto anterior, ya que reduce el control de los jueces en los procesos de internamiento de los 'sin papeles'. La norma permite ahora que los internamientos sean acordados también por "las autoridades administrativas" y no sólo las judiciales.

La norma establece que cuando una persona en situación irregular sea expulsada tendrá prohibida su entrada en territorio comunitario durante un periodo de cinco años. Sin embargo, se introduce el principio de retorno voluntario, que evitaría esta prohibición de entrada.

Cada inmigrante tiene derecho a dejar el país voluntariamente y los Estados miembros deberán fijar un plazo para ello de entre siete y 30 días. La directiva de retorno se aplica también a los menores no acompañados, aunque en este caso se prevén garantías específicas.

Agencia EFE (Madrid). Los extranjeros con trabajo aumentan un 7,8% a pesar del desgaste de la construcción. 20 de mayo de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/economia/extranjeros/trabajo/aumentan/78/pesar/desgaste/construccion/elpepueco/20080520elpepueco_2/Tes

La afiliación de los extranjeros a la Seguridad Social mantiene el tipo a pesar de la desaceleración de la economía y el frenazo del ladrillo, sector que ocupa a la mayor parte de este colectivo, gracias al tirón de la hostelería. Según los datos que ha hecho públicos hoy el Ministerio de Trabajo, a 30 de abril de este año había 2.100.246 foráneos inscritos en el sistema, lo que supone un incremento de 26.588 personas respecto a marzo, un 1,27% más, y un 7,83% más que hace un año.

Un avance que se ha logrado a pesar del bajón de la construcción, que con un total de 364.211 inscritos en el Régimen General de la Seguridad Social, ha registrado la tercera caída consecutiva en lo que va de año, hasta alcanzar un 24,16% del total frente al 24,71% de marzo.

Frente a la caída de la ocupación en las empresas vinculadas al sector inmobiliario, durante el pasado mes la hostelería ha vuelto a ser la actividad que ha registrado un mayor incremento en su número de afiliados extranjeros, con una subida de 11.740 cotizantes.

De hecho, después de la construcción, el sector que ocupa a más inmigrantes sigue siendo la hostelería, con 266.790 afiliados (un 17,70% del total); las actividades inmobilirias y de alquiler, servicios a empresas, con 226.701 (un 15,04%); y la industria manufacturera, con 165.157 inscritos, (un 10,96%).

Del total de afiliados extranjeros en abril, 1.371.712 procedían de países no comunitarios, y el resto, 728.534, de la Unión Europea con lo que, en su conjunto, la Seguridad Social ha cerrado abril con 19.251.454 cotizantes, representando los inmigrantes el 10,9% del total.

Dentro de los países no comunitarios, cuatro de cada diez afiliados son de nacionalidad marroquí (283.795) ye cuatoriana (257.208), países que suman entre ambos 541.003 cotizantes. Colombia, con 148.704 trabajadores, se sitúa como tercer país de procedencia de afiliados, por delante de Perú, que cuenta con 80.319 cotizantes.

El resto de afiliados no comunitarios se reparten entre China (65.291), Argentina (56.358), Bolivia (55.277), Ucrania (39.808), República Dominicana (35.181), Cuba (24.360) y otros países no europeos (325.411).

Por lo que respecta a la UE, de los que proceden de la UE-27, rumanos, portugueses e italianos son los más numerosos, con 264.278, 80.513 y 69.295 cotizantes, respectivamente. Les siguen británicos y búlgaros, con 60.457 y 56.463, y algo más lejos, los alemanes, con 45.675 afiliados. Las cifras más bajas corresponden a Chipre, con sólo 65 ocupados, Luxemburgo (116), Malta (174) y Estonia (381).

Ximénez de Sandoval, Pablo (Madrid). Los inmigrantes salvan el Estado del Bienestar. 16 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/inmigrantes/salvan/Estado/bienestar/elpepisoc/20080616elpepisoc_1/Tes

En España, un inmigrante de un país pobre, en situación irregular, sin trabajo, viviendo en la calle, tiene acceso a servicios que no podría tener en su propio país trabajando normalmente. La sanidad y la educación son universales y gratuitas. Si tiene tarjeta de residencia, puede además acceder a una pensión, protección por desempleo, viviendas de protección oficial... ya no le diferencia nada de un español, en cuanto a ayudas se refiere. En los principales países de origen (Marruecos, Rumania o Ecuador), la clase media sufre para alcanzar un nivel de atención social que en España es accesible incluso sin papeles. Es evidente que el sistema gasta en los inmigrantes. Un estrato social de españoles percibe que los servicios públicos están copados por los recién llegados. Algunos partidos políticos europeos ya hacen campaña al grito de "¡No cabemos todos!". ¿No cabemos todos en el Estado de bienestar? La respuesta es sí.

Philippe Legrain, autor del libro Immigrants: your country needs them (Inmigrantes: tu país los necesita) realizó recientemente un estudio para el Consejo de la Globalización de Suecia. El Gobierno sueco se propone, al revés que media Europa, estudiar formas de atraer a más ciudadanos extracomunitarios. Legrain analizó el impacto de la inmigración en el sistema sueco de protección social, probablemente el más generoso del mundo, con este punto de partida: ¿Es compatible la inmigración libre con el Estado de bienestar europeo?

Dentro de este planteamiento general, Legrain se pregunta si la beneficencia de los países ricos es un imán para inmigrantes. Es decir, si se vive mejor de la beneficencia en los países ricos que trabajando en los países pobres, es una buena razón para emigrar. Y si emigran muchos, en un momento dado ese Estado benefactor será insostenible.

Para que eso sucediera, explica, se tendrían que dar ciertas condiciones: los emigrantes deben estar tan desesperados que los supuestos beneficios compensen el tremendo coste económico y psicológico de la migración; de todos los destinos posibles, tienen que elegir Suecia; los ingresos por la beneficencia sueca deben ser mayores que trabajando en sus países; y por último, deben conformarse con la beneficencia, en vez de aspirar a mayores ingresos trabajando en Suecia.

Los inmigrantes son "una minoría selecta" de sus países, explica Legrain. Son los jóvenes con más ganas de trabajar y mayor espíritu emprendedor. Pero si lo que quieren es vivir de la beneficencia, Suecia sería el mejor país para hacerlo. Según datos de la OCDE de 2005, un inmigrante sin permiso de trabajo recibe del sistema sueco 103.000 coronas (11.030 euros) al año. Si tiene dos hijos, 167.500 coronas (18.000 euros). La cifra es tres veces superior al salario medio en Marruecos y cuatro veces el de Pakistán.

La razón principal de que no haya "inmigrantes de beneficencia" es que, incluso si están mejor con subsidios en Suecia que trabajando en su país, les va todavía mejor trabajando en Suecia. Deben pagar su viaje, deben enviar dinero a sus países y deben garantizarse un futuro.

Ese debate se puede plantear en España. ¿La atención pública y gratuita es una atracción? "No existe ninguna prueba de que Suecia, que probablemente tiene el sistema de beneficencia más generoso del mundo, actúe como un imán benéfico, así que es extremadamente poco probable que eso ocurra en España, incluso si elevara su nivel de protección social", asegura Legrain por correo electrónico.

Josep Oliver, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona, sí cree que las ayudas suponen una atracción, pero no en España. "En el norte de Europa existe ese imán", dice Oliver. "Hay una parte de lo que llaman seekers [buscadores], atraídos por ese Estado de bienestar muy generoso. En nuestro caso, no vienen buscando unas ayudas, que no existen como en los países nórdicos. Vienen buscando trabajo, que es lo que hay".

Oliver destaca que "hasta la jubilación de los inmigrantes, toda la literatura económica mundial apunta a que, si te entran individuos jóvenes, contribuyen más de lo que se llevan. El saldo es favorable. Su contribución excede a los beneficios de ese Estado de bienestar. Las pensiones no las cobrarán hasta que se jubilen". Eso significa que, por ahora, "los inmigrantes se pagan su estancia".

En España había 2.357.000 extranjeros legales a finales de 2007. De ellos, 1.316.000 estaban afiliados a la Seguridad Social. Sólo con su contribución a la caja, se pagan 900.000 pensiones. Los inmigrantes aportan el 7,4% de las cotizaciones de la Seguridad Social y sólo reciben el 0,5% del gasto en pensiones.

La Oficina Económica de La Moncloa elaboró un informe en 2006 muy revelador sobre este punto. Los inmigrantes, según ese estudio, suponen el 8,8% de la población española, pero absorben sólo el 5,4% del gasto público. Consumen el 4,6% del gasto en sanidad y el 6,6% en educación. Pero su aportación es el 6,6% de los ingresos totales. En total, su presencia en España supone un beneficio neto para el país de unos 5.000 millones de euros.

La situación es parecida en todos los países, también con un bajo nivel de protección social. En Estados Unidos, un estudio de la National Academy of Sciences concluyó que un inmigrante recibe

unos 3.000 dólares del Gobierno estadounidense en toda su vida. Sus hijos serán contribuyentes netos al sistema a razón de unos 80.000 dólares cada uno a lo largo de su vida.

"Nuestros inmigrantes tienen entre veinte y pico y cuarenta y pico años", explica Oliver. "En los próximos 20 años empezaremos a tener que pagar una parte de lo que nos han avanzado. Esto, teniendo en cuenta su vida individual. Pero hay que ver también qué deja detrás de él. Si deja hijos con una formación más elevada, ganarán más dinero que él" y contribuirán más al sistema. Hay mucha probabilidad de que esto suceda, ya que "los hijos no tienen que adaptarse, como hizo el padre".

Pero los extranjeros también se hacen viejos. Y se quedan sin trabajo cuando vienen mal dadas. En estos casos no aportan al sistema y empiezan a ser receptores netos de ayudas: pensiones y subsidio de paro. ¿Sufre el sistema de bienestar? "Tienen derecho a las ayudas, porque han pagado impuestos y han contribuido a la economía y la sociedad cuando las cosas iban bien", opina Legrain. Actualmente, con el paro subiendo, la tasa de actividad es un 19% más alta entre los extranjeros.

Pero, aparte de tener derecho, "en general, la literatura económica sugiere que incluso considerando el pago de pensiones el saldo final es favorable para el que recibe la inmigración", asegura Oliver, aunque reconoce que "el debate sobre qué pasará cuando se jubilen es muy complejo".

La supuesta crisis de pensiones sucederá en torno a 2025. "En un sistema en que los viejos viven del ahorro de los jóvenes, ¿qué pasará cuando haya más viejos que jóvenes? La inmigración es una entrada de población joven y trabajadora. En general, la crisis no se va a superar sólo con la inmigración, pero contribuirá a mitigarla", opina Oliver.

Admitido que los inmigrantes no abandonan su familia y su cultura y se juegan la vida a cambio de un bocadillo de la Cruz Roja y sanidad gratis. Admitido que no son una carga para el sistema, sino más bien todo lo contrario. Cabe una última pregunta, ¿está justificada la percepción de que copan todos los servicios sociales? En España, esto tiene mucho que ver con un tema tan de actualidad como laberíntico para el gran público: la financiación autonómica.

"Lo de los servicios es parcialmente cierto", admite Oliver. "Es un error del sistema de financiación que ahora se está discutiendo. No puedes tener, como en Madrid y Cataluña, aumentos de población de 15% y mantener los mismos ingresos. El gasto público para la inmigración está muy concentrado geográficamente, pero los ingresos que genera esa inmigración se van al Estado central. El Estado se lleva los ingresos y los gastos son de otros. Los beneficios son macroeconómicos y los problemas, microeconómicos".

Carlos Clemente, viceconsejero de Inmigración de la Comunidad de Madrid, lo dice con sus datos: "En integración de los inmigrantes nosotros invertimos 1.500 millones de euros y el Estado 40. Los extranjeros están aportando al Estado 8.000 millones de euros. Sólo 200 millones van a las comunidades, que somos los que damos la educación, la sanidad, la vivienda, etcétera".

Clemente aclara que "los inmigrantes no copan los servicios públicos, son las rentas más bajas las que copan los servicios públicos. Inmigrantes y españoles". Especialmente cuando la inmigración ya no es un fenómeno nuevo. "Hace 10 años era más así, pero no ahora. Algunos ya son empleadores, por ejemplo. Al final, son como los que vienen a Madrid de otras provincias".

La coordinadora de la Dirección General de Asistencia Sanitaria de la Junta de Andalucía, Carmen Escalera, asegura que "con los datos de 2006, la atención a la población inmigrante no regularizada es el 0,8% de las consultas de atención primaria" en Andalucía. "Es falso que colapsen los servicios sociales. Suponen un 0,6% de las visitas a domicilio y un 2,5% de las urgencias. En partos suponen un 4,6%. Eso nos viene hasta bien, porque es savia nueva".

¿Y cuando vayan envejeciendo? "Tendremos que ir adaptando el sistema", admite Escalera. Pero "se están dando reagrupaciones familiares, que se asumen la vida de aquí. A partir de ese momento, no se distinguen en nada de la población autóctona. Consumen los mismos recursos y a la vez generan la misma riqueza".

El Consejo Económico y Social se ocupa de este asunto en su Memoria 2007. El responsable del estudio, Jesús Cruz, dijo que España debe incrementar sus servicios sociales para toda la población para responder a "un imprevisible, rápido e intenso crecimiento, y está compuesta en un 10% por extranjeros".

Porque, como dice Josep Oliver, "al nativo que ve degradarse su barrio por un impacto migratorio muy grande, no se le puede explicar que la inmigración es buena para la economía". El catedrático da toda la razón a las comunidades que reclaman mayor financiación: "La garantía para que se integre y se quede la inmigración, que la necesitamos, es que se atiendan los gastos donde se producen, para que el bienestar de los nativos no se vea afectado. El dinero de la inmigración debe ser para el que se lo gana, para el que sufre ese impacto".

En una entrevista con EL PAÍS, el nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho reconocía que "un país en el que existe un contingente importante de inmigrantes no puede subsistir con un Estado de bienestar diseñado a la medida de cuando no los había".

Corbacho decía que el desarrollo económico "no es suficiente" para sostener el sistema, "porque el desarrollo económico necesita amplios contingentes de inmigración para sostenerse. Cuando a un país llega un amplio contingente de inmigrantes, el Estado de bienestar se debilita, a no ser que el Estado le inyecte más economía. Si no, puedes correr el riesgo de que el que llega se lleve la parte del Estado de bienestar porque su situación es peor que la del que está aquí, que su situación económica no ha cambiado, y éste deje de recibir lo que el Estado de bienestar le estaba dando. De ahí al conflicto, hay dos pasos". La solución, para Corbacho, sólo es una: "Poner más dinero".

Abellán, Lucía (Madrid). El Banco de España cree que la "flexibilidad" laboral de la inmigración ayudará al empleo. 22 de junio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/economia/Banco/Espana/cree/flexibilidad/laboral/inmigracion/ayudara/empleo/elpepieco/20080622elpepieco_4/Tes

Los nubarrones sobre el empleo siguen oscureciéndose. El mercado de trabajo corre el riesgo de deteriorarse con una rapidez desconocida en otras épocas de atonía económica, pero también resulta más probable que se recupere pronto. El motivo es la inmigración, que ha aportado flexibilidad al mundo laboral, según explica el Banco de España en su último informe anual de 2007.

Esa flexibilidad se traduce en "unos mayores flujos de salida del empleo y de entrada al desempleo", con lo que el impacto sobre el paro "podría ser mayor". Pero a la vez los extranjeros "retornan a una situación de empleo con mayor rapidez que los nacionales". Con menores sueldos y con unas mayores necesidades son encajados con menor dificultad.

Hay varios elementos que determinan esa mayor flexibilidad de los inmigrantes, que ocupan un 14% de los puestos de trabajo. Más de la mitad tienen contrato temporal (frente a menos de un tercio entre los españoles) y practican una mayor movilidad laboral. Además, su búsqueda de empleo "es más intensa que la de los trabajadores nativos", asegura el Banco de España, que dedica un capítulo específico a este fenómeno en el informe divulgado hace unos días.

El empeoramiento del mercado laboral está afectando ya con fuerza a los inmigrantes. El paro ha aumentado un 32% en el último año, con lo que la tasa se sitúa en el 14,6% de la población activa, cinco puntos por encima de la general. Pero mientras entre los españoles ya se aprecia destrucción de empleo, los inmigrantes ocupados aún siguen creciendo.

El hecho de que sus redes sociales sean menores que las de los españoles determina su mayor disposición a aceptar cualquier trabajo. "Una vez en el paro pasan menos tiempo en esa situación", asegura este organismo, que cifra en el 10% la incidencia del desempleo de larga duración en el colectivo. El porcentaje es inferior al que existe en países como Dinamarca y Suecia, donde la protección social es mayor.

Con esas premisas, el Banco de España concluye que la economía puede asistir a "un incremento del desempleo más elevado a corto plazo", pues es más fácil para las empresas desprenderse de esta fuerza

de trabajo que de otra más estable. En la medida en que esto se traduzca en moderación salarial -cuanta más gente hay en el desempleo, mayor es la disposición a aceptar sueldos bajos por las dificultades de encontrar empleo- y en trasvase hacia las profesiones con más oportunidades, el efecto será favorable, según el Banco de España. Es decir, aumentaría "la capacidad de recuperación" del mercado laboral dice el banco emisor quie siempre ha estado muy atento a las variables del mercado laboral y ha apostado por medidas de contención de los salarios.

Oleaque, Joan M. (Valencia). Gitanos rumanos huyen del tópico. 14 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/espana/Gitanos/rumanos/huyen/topico/elpepinac/20080714elpepinac_15/Tes

Se llama Mirela, tiene 17 años, es gitana rumana. Como otras muchachas, acude a un curso para aprender a ser dependienta. Lo hace en la sede de Valencia de la Fundación Secretariado Gitano. Viste a la manera occidental, sin faldas largas u oros. La estética gitana de Europa del Este es heterodoxa. En parte, está ligada a diferentes subgrupos de individuos. Están los más tradicionales y los más modernizados. Los más cerrados son poco penetrables, raros de insertar. Los más abiertos entran y salen de las estructuras de la sociedad mayoritaria intentando engarzarse a ella.

Mirela contradice todo lo que ha opinado de su etnia Gianfranco Fini, presidente de la Cámara de los Diputados italiana. El antiguo líder de Alianza Nacional ha dicho en público que resulta imposible hacer nada con el pueblo rom. Según él, los gitanos del Este consideran "lícito" el robo, no trabajar y alquilar su sexo. Esta acusación tópica, más una oscura vinculación de gitanos rumanos con delitos y escándalo, ha sido esgrimida por el Gobierno de Berlusconi para intentar expulsarlos y ficharlos con huellas dactilares (menores incluidos). España ya ha advertido a Italia de que este acoso puede derivar a los inmigrantes hacia países del entorno.

En España, también se les suele relacionar popularmente con aislamiento, violencia, incivismo, delincuencia y extorsión a menores. Sin embargo, Mirela, en un castellano que aprendió viendo la tele, lo intenta contrarrestar de un modo bastante lógico. "Mi familia vive de la chatarra, la recoge, la vende, es un trabajo que los valencianos no quieren. Yo vine con 14 años, salimos de Rumania porque allí no tenemos nada", dice. "Venimos para intentar tener algo. ¿No es lo mismo que buscan todos?", se pregunta.

La diferencia es que ellos, como colectivo, están perseguidos por un fuerte estigma de parias. "Sin embargo, muchos de ellos están haciendo esfuerzos reales por integrarse", indica José María Martínez, del Secretariado Gitano, técnico del programa de inserción para el pueblo rom. "Sólo en la Comunidad Valenciana hemos mantenido contacto con unos 400 gitanos rumanos y búlgaros, y hemos encontrado pocos ejemplos de delincuencia o de explotación de menores. Pero esos casos, cuando se dan, generan mucho conflicto y acaban intoxicando al resto", añade.

Según José Sánchez, responsable de Empleo en el citado secretariado, "puede haber unos 50.000 gitanos del Este en nuestro país, y una parte importante han venido para quedarse". En la provincia de Valencia, la cifra comprendería los 3.000 individuos. En Madrid, se calcula que hay unos 20.000 (los rumanos, con 170.000 individuos, son el grupo de extranjeros más numeroso de la región). Según José María Martínez, "predominan aquellos que muestran buena adaptabilidad al sistema". "Lo que sucede es que están diluidos y no los relacionamos con lo que se percibe como gitanos del Este", añade.

Marius, por ejemplo, es uno de esos roma que se ha abierto camino. Es evangélico y lleva largos años en nuestro país. "Hago de chófer para gente que trabaja en el campo, tengo mis permisos, pago el alquiler", expone. "En España no se vive del cuento, no se puede: yo trabajo 60 horas a la semana".

Quizás la ofensiva contra los rom en Italia pueda sugerir el traslado a España como una posibilidad mejor. "No creo que vengan más", explica Marius. "Los gitanos nos fijábamos en España y Valencia porque tenían imagen de acogida. Ahora se sabe que no es así". Tanto Rumania como Bulgaria forman parte de la Unión Europea. Una moratoria pone trabas a que sus ciudadanos puedan trabajar en España por cuenta ajena hasta 2009.

Pero los que están, si pueden, no se van. Según Martínez, "un 70% de las familias roma ya tiene a sus hijos escolarizados en España". "Aquí, al menos, esperan tener una oportunidad", dice Miguel Monsell, de la entidad Cepaim y del Observatorio Lungo Drom, un programa europeo que ha analizado la presencia gitana inmigrante en la costa mediterránea. "La mujer es la responsable de la escolarización, el mayor motor para la inserción". También es la que mendiga, sola o con niños, cuando se da el caso. "Los que más han venido son personas entre 20 y 39 años", precisa Monsell. "Los más jóvenes tienen mejor inserción", expone.

"Hay un 1% con estudios universitarios, y el 10% con el equivalente a la Formación Profesional", matiza. Aparte del de los gitanos del Este, no existe otro colectivo europeo en el que la conducta de su parte más marginal sea asumida como algo natural y consustancial. Algunas de ellas resultan especialmente anacrónicas, como las espantosas bodas infantiles, que han permanecido de algún modo en los estratos renuentes a la inserción.

En la playa, otras familias rumanas recogen su chatarra. Vasil, 25 años y 5 hijos, tiene coche y hace continuos viajes para llevar hierro a los compradores. El kilo se paga a 20 céntimos. Se suele conseguir entre 15 y 20 euros al día. "Al final no sirve querer integrarse", dice Vasil. "No tenemos ganas de hablar, ni de comunicarnos". ¿El motivo? "Los días pasan, y todo va a peor", concluye.

Albert, Manuel J. (Huelva). El «estilo Cartaya» ante la inmigración. 14 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/andalucia/estilo/Cartaya/inmigracion/elpeputec/20080714elpand_4/Tes

La migración ordenada y legal, a través de contrataciones selectivas, es una de las armas que contempla la UE para tratar de evitar horrores como los sufridos los últimos días en las costas andaluzas, donde han muerto 15 inmigrantes subsaharianos (nueve de ellos bebés) y la desaparición de otros 14 en el Mediterráneo, cuando trataban de llegar a Europa.

La provincia de Huelva, con el pueblo de Cartaya al frente, es referente en España en estrategias migratorias, ya que organiza, desde hace años, a través de su programa Aeneas Cartaya y en colaboración con la patronal de agricultores Freshuelva, las distintas asociaciones agrarias y los sindicatos UGT y CC OO, la llegada de miles de trabajadores inmigrantes, en su inmensa mayoría mujeres, para sacar adelante las campañas freseras y citrícolas.

"Este programa y sus resultados han sido alabados y puestos como ejemplo de buenas prácticas en estrategias de inmigración, por la Unión Europea", destaca Juan Antonio Millán, alcalde de Cartaya (PSOE), quien también es Vicepresidente de la Comisión de Integración y Cohesión Social de la Federación Española de Municipios y Provincias y uno de los responsables del proyecto Aeneas Cartaya.

La pasada campaña, acudieron a Huelva 31.000 jornaleros extranjeros contratados en origen; todos ellos, con el compromiso de retornar a sus países una vez cumplidos los contratos. Sólo así pueden volver a ser empleados en las siguientes campañas. Es lo que se conoce como migración selectiva circular con contrato en origen. Aeneas Cartaya nació en 2004 con el propósito de facilitar la contratación en origen de marroquíes que quisieran trabajar en la fresa de Huelva. Este año, por primera vez, el contingente mayoritario de braceras extranjeras de esta nacionalidad, superando las 12.000 mujeres. El resto de la mano de obra foránea ha sido cubierto por rumanas y búlgaras principalmente, junto con ucranias y senegalesas.

A diferencia de los primeros años, en los que más del 90% de las marroquíes incumplía la promesa de retorno a su país, a partir de 2007 este porcentaje se ha reducido a menos del 8%. "Y este año se espera lograr un cumplimiento igual de bueno, si no mejor", indica el alcalde de Cartaya, Juan Antonio Millán Esta mejora en las cifras se ha debido, sobre todo, a un cambio en el criterio de selección. Actualmente, se prioriza la contratación de mujeres de zonas rurales y con algún tipo de carga familiar que garantice su vuelta.

El alcalde del municipio cree que el modelo es exportable fuera de Huelva. Además, ya se está trabajando con nuevos países (Colombia, Senegal y Malí), para captar trabajadores que cubran puestos no sólo en la agricultura, si no también en otros sectores económicos. Para ello, el Ayuntamiento de Cartaya ha presentado en Bruselas tres proyectos para perfeccionar el programa Aeneas, que ya han superado los primeros trámites selectivos. Por un lado, se quiere poner en marcha un servicio de gestión para la mediación social de trabajadores extranjeros en migración circular en las zonas de destino. Además, se quiere fomentar que los contratados en origen puedan concatenar de diferentes campañas agrícolas. El tercero de los proyectos es la creación de una Red Euromediterránea de municipios y regiones, favorecedora de la migración circular mediante la contratación en origen.

INMIGRACIÓN Y EDUCACIÓN:

Aguilera, Manuel (Palma). Los alumnos inmigrantes repercuten en los índices de fracaso escolar. 3 de abril de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/04/03/baleares/1207223100.html

La población escolar inmigrante es, según los expertos, el principal factor de fracaso escolar en las Islas. Los alumnos extrajeros suponen un 16,3% de los estudiantes del archipiélago, una cifra que se ha duplicado en pocos años.

Según los Joan Cerdá, organizador del Congreso Congreso anual sobre fracaso escolar que se celebra en Palma, factores como el modelo económico, el desconocimiento de los idiomas que se hablan en las Islas, sobre todo del catalán y un progresivo aumento de la población de las Islas que ha sido "superior a la capacidad de respuesta del sistema educativo", Baleares que lidera los primeros puestos del Estado en fracaso escolar.

Recién llegados
Otro de los factores del abandono de los estudios para los expertos ens la enorme movilidad que existe entre el alumnado. Muchos de los estudiantes, sobre tod inmigrantes recién llegados al archipiélago, se incorporan tarde al curso escolar. A ello se añaden el desconocimiento de los idiomas y las diferencias culturales y a nivel educativo.

Según los datos que maneja la Fundación Estudi6, organizadores de las jornadas, el 34% de los jóvenes de entre 18 y 24 años no han continuado sus estudios al terminar la educación obligatoria.

Por su parte, un 31% de los estudiantes del archipiélago ni siquiera acaba la ESO, una tasa notablemente superior a la media española que se sitúa en el 27%. En total la consellera de Educación, Bárbará Galmés, cifra en un 38,2% el fracaso escolar en el archipiélago.

Una de las causas del alto índice de abandono escolar es para el director del Instituto por la Convivencia y el Éxito Escolar de las Islas Baleares, Alfonso Rodríguez, es la alta tas de insercción laboral que existe en las Islas y que permite a los jóvenes de 16-17 años encontrar rápidamente un trabajo pese a la falta de formación.

Decreto de admisión
Galmés ha dicho no entender las críticas de algunas asociaciones de padres y de PP contra el decreto de admisión del Govern ya que "el objetivo del Ejcutivo es el reparto equitativo de los alumnos y dar un paso más en la integración".

Tobarra, Sebastián (Barcelona). Centros separados para inmigrantes. 16 de enero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Centros/separados/inmigrantes/elpepisoc/20080116elpepisoc_2/Tes

Los alumnos inmigrantes que lleguen a Cataluña sin el dominio suficiente del castellano y del catalán serán escolarizados en centros distintos de los del resto de compañeros. La Generalitat

tiene previsto presentar mañana esta medida para aplicarla como experiencia piloto desde el curso que viene.

La iniciativa busca acelerar la integración de los estudiantes foráneos, aseguraron fuentes de la Generalitat. Ésta no quiere bautizar a estos centros como escuelas o colegios porque no tendrán este estatus, sino como "espacios de acogida". Estos centros se crearán por municipios o zonas, "siempre de forma transitoria", según un portavoz del Departamento de Educación de la Generalitat. Se pretende que los alumnos puedan estar en ellos durante un tiempo máximo de un año.

La legislación señala, sin embargo, que es "obligatoria" la escolarización de "todos los niños que tengan entre 6 y 16 años". La Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España establece además "las mismas condiciones" educativas para los menores extranjeros que para los españoles.

En los espacios específicos se les enseñará catalán y castellano y después se incorporarán a las escuelas e institutos. En Cataluña hay 133.000 alumnos inmigrantes en colegios, escuelas, institutos y centros de FP. Estos estudiantes han aumentado muy rápidamente y representan ya el 12,5% del total [ver gráfico]. Ya existen "aulas de acogida" especiales para los inmigrantes recién llegados que no dominan el catalán y el castellano, pero están en los propios colegios e institutos. En la época de CiU hubo talleres para ellos hasta que, en 2003, el Gobierno tripartito creó las actuales aulas de acogida.

La medida que prepara la Generalitat ya ha creado polémica. "No lo veo bien, sobre todo no lo veo claro. Habrá que esperar a que lo expliquen mejor", dijo ayer Javier Marsá, director del instituto Joan Corominas, en Barcelona, que tiene un 70% de alumnado inmigrante. "Cada semana acogemos a varios alumnos que llegan con el curso empezado. Esto nos causa un gran esfuerzo en energías, pero van al aula de acogida y suelen estar allí meses, no más de un año. Los latinos no van porque no tenemos espacio suficiente. Todos suelen aprender rápido. No veo porqué ahora hay que juntarles a todos en un lugar distinto del instituto porque luego se tendrán que separar e ir a sus barrios", recalcó este director. No piensa lo mismo Xavier Massó, secretario del sindicato Aspepc-Sps, que agrupa a profesores de secundaria. "La medida puede ser buena si se aplica bien. Pero la estancia de los inmigrantes en estos centros debe ser transitoria", señaló Massó. "Las actuales aulas de acogida no funcionan bien del todo. Hay alumnos que están allí tres o cuatro meses, entran luego en las clases ordinarias sin el nivel apropiado y no pueden seguir el ritmo", recalcó este sindicalista que también es profesor.

Para los sindicatos Ustec y UGT no quedan claras las virtudes que tendrían estos espacios para inmigrantes. "Es un cambio en la interculturalidad de la que estamos hablando todos como un factor positivo", señaló David Medina, de UGT.

"¿Si ya tenemos aulas de acogida no se entiende para qué se piensan crear estos centros", opinó Rosa Cañadell, de Ustec. "Creo que la medida no servirá para integrar mejor a estos alumnos", añadió esta sindicalista. Mayte Agorreta de CC OO dijo: "En principio, todos los alumnos deberían estar en los mismos centros, aunque quizás en aulas distintas".

Agencia EFE (Barcelona). Corbacho tilda de 'valiente' la segregación de inmigrantes fuera de la red escolar. 12 de julio de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/12/espana/1215873538.html

El ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, ha tildado de "valiente" la iniciativa de la Generalitat de segregar temporalmente, de manera previa a su escolarización, a los menores inmigrantes de 8 a 18 años, para facilitar su integración.

Corbacho, que ha participado en Barcelona en la celebración del treinta aniversario del PSC, ha aplaudido la estrategia adoptada por el conseller de Educación, Ernest Maragall, para hacer de la escuela un proyecto "de éxito".

"Una vez más, Cataluña es valiente para dar respuesta" a la realidad de la inmigración, ha señalado Corbacho, que ha felicitado públicamente a Maragall por esta iniciativa.

Lo que pretende la Generalitat es que los menores inmigrantes que lleguen a Cataluña de zonas con culturas distintas a la europea, como los africanos, no entren directamente en un centro escolar, sino en espacios creados para atender las necesidades específicas de estos escolares.

En estos espacios, que se pondrán en marcha de manera pionera en Vic (Barcelona) y Reus (Tarragona), los niños realizarán actividades cuatro horas por la mañana, hasta que estén mínimamente preparados para acceder a un centro educativo ordinario.

Tobarra, Sebastián y Aunion, J. A. (Barcelona/Madrid). El Gobierno pone límites al plan para segregar alumnos en Cataluña. 15 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Gobierno/pone/limites/plan/segregar/alumnos/Cataluna/elpepisoc/20080715elpepisoc_3/Tes

El Gobierno central afirma que los "espacios" para alumnos inmigrantes fuera de la red escolar anunciados por la Generalitat de Cataluña deben ser una medida puntual, es decir, extraordinaria, de estancia limitada en el tiempo y voluntaria para las familias. La Generalitat creará cuatro centros de estas características en las ciudades de Vic (Barcelona) y Reus (Tarragona) para alumnos de ocho a 18 años que lleguen con el curso empezado y desconozcan el idioma y la realidad social y cultural del país.

El ministerio se muestra cauto porque aún no conoce "la propuesta de Cataluña al detalle", aunque afirmó que está "a favor de cualquier medida que busque la integración de los alumnos inmigrantes" y considera que es en este marco donde está la propuesta catalana. "Puede ser una experiencia positiva si es voluntaria, está limitada en el tiempo y tiene el objetivo de facilitar la incorporación a los centros educativos en las mejores condiciones posibles", remachó un portavoz del ministerio.

Sin embargo, ¿cómo casa el hecho de que los niños y niñas de seis a 16 años tengan que estar escolarizados con la posibilidad de ir a esos centros para inmigrantes, que la Generalitat ha asegurado que no son centros escolares? El Gobierno catalán ha definido estos espacios como "previos a la escolarización". Ante esta pregunta, el ministerio vuelve a decir que no conoce los detalles del proyecto, pero que, efectivamente, los alumnos deben estar escolarizados siguiendo los principios de "normalidad e inclusión".

El Departamento de Educación de la Generalitat asegura que estos centros estarán fuera de la red educativa y recordó ayer que la estancia en ellos será temporal. Inicialmente, se barajó hasta un máximo de un curso. Ahora no se ha fijado tiempo máximo de estancia, aunque se asegura que será el mínimo posible. Un portavoz del Departamento de Educación recalcó que en la información facilitada a los medios "no está escrito que la estancia sea obligatoria". En la información facilitada el pasado viernes se daba entender que será obligatoria al afirmar que habrá para los inmigrantes un recibimiento en el espacio de acogida familiar y "se derivará a las familias a los Espacios de Bienvenida Educativa", el nombre con el que la Generalitat ha bautizado a estos centros.

En esta línea, el departamento destaca que "los profesionales que diagnostiquen las necesidades [de los alumnos] precisarán el tiempo de estancia en función del Plan de Trabajo individual". Y todo ello para "facilitar la incorporación de los alumnos al sistema educativo con plenas garantías". Para las familias de los alumnos está previsto, asimismo, "un módulo de 10 horas consistente en entrevistas personalizadas".

Por otro lado, aunque el ministerio asegura que si se cumplen esos tres requisitos, la medida catalana no contradiría el espíritu de la Ley Orgánica de Educación (LOE), impulsada por el Gobierno socialista en la anterior legislatura, este texto legal defiende la escuela inclusiva. En el artículo 79, punto dos, dice: "El desarrollo de estos programas [para los alumnos que llegan con el curso empezado y tienen carencias lingüísticas] será en todo caso simultáneo a la escolarización de los alumnos en los grupos ordinarios, conforme al nivel y evolución de su aprendizaje".

El artículo 71, apartado 2 de esta ley, recalca que se deben "asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente de la ordinaria por presentar necesidades educativas especiales por (...), por haberse incorporado tarde al sistema educativo (...) puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso los objetivos

establecidos con carácter general para todo el alumnado". Y agrega el apartado tres de ese artículo: "La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo [...] se regirá por los principios de normalización es inclusión".

En el artículo 74 se vuelve a los mismos principios, asegurando además la "no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo", aunque dice que pueden introducirse "medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas cuando se considere necesario". En cualquier caso, un poco más abajo dice que las comunidades deben "desarrollar programas para su adecuada escolarización en los centros de educación primaria y secundaria obligatoria".

Otra ley, la que regula los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, regula el derecho a la educación de los inmigrantes: "Todos los extranjeros menores de 18 años tienen derecho y deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas".

El País/Agencias (Barcelona/Madrid). El Defensor del Pueblo teme que los centros para extranjeros sean guetos. 16 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Defensor/Pueblo/teme/centros/extranjeros/sean/guetos/elpepisoc/20080716elpepisoc_4/Tes

Al Defensor del Pueblo le preocupa que los centros segregados para alumnos inmigrantes que ha anunciado la Generalitat de Cataluña "lleguen a convertirse en guetos". Su adjunta primera, Maria Luisa Cava de Llano, anunció ayer que pedirá "de oficio" a la Generalitat que informe sobre la propuesta. "Sería terrible [que se crearan guetos] en una época de formación como la escolar y bajo ningún concepto quiero que esto suponga un elemento disgregador", dijo a Europa Press.

La Generalitat ha asegurado que estos centros estarán fuera del sistema educativo y que podrán ir a ellos inmigrantes que lleguen con el curso empezado y que tengan de ocho a 18 años. Los ha bautizado como Espacios de Bienvenida Educativa. Y asegura que la estancia en ellos será corta, aunque no ha fijado un plazo máximo.

El ministro de Trabajo, Celestino Corbacho, defiende la iniciativa, pero el Ministerio de Educación ha puesto límites al plan de la Generalitat al señalar que la entrada en estos centros debería ser "voluntaria, puntual y por tiempo limitado". Están previstos cuatro centros el curso que viene, tres en Reus (Tarragona) y uno en Vic (Barcelona).

"Cuando tengamos mayor información nos manifestaremos en un sentido u otro. La aceptamos con cautela", añadió la adjunta al Defensor del Pueblo. Cava de Llano aseguró que le "preocupa" que la estancia de los alumnos en estos centros se prolongue en el tiempo. Aún así, adelantó que si ha de suponer "un conocimiento previo sobre nuestra identidad lingüística y cultural, puede ser positivo; pero si va a suponer la separación de niños de la misma edad, inmigrantes y nacionales, que pueda dar la idea de que se trata de algo que disgrega, no estaríamos de acuerdo".

Dos sindicatos, UGT y Anpe, se mostraron ayer en contra de estos centros segregados. UGT los tachó de "segregacionistas" y dijo que el plan "atenta contra los derechos fundamentales de las personas a recibir educación obligatoria y gratuita sin menoscabo de su nacionalidad o procedencia". Para el sindicato de docentes Anpe, para evitar la segregación es imprescindible una escolarización equilibrada de los alumnos inmigrantes, de modo que se favorezca desde el primer momento la convivencia con la sociedad de acogida".

Organizaciones de inmigrantes dijeron que expresarán su "profundo rechazo" a estos centros al ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho; al consejero de Educación de la Generalitat, Ernest Maragall, y al Defensor del Pueblo, Enrique Múgica. El presidente de la Federación de Asociaciones de Inmigrantes, Víctor Sáez, aseguró que la iniciativa "atenta" contra el sistema educativo español y "favorece la segregación racial". Para el presidente de la Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana, Raúl Jiménez, "no se ha tenido en cuenta a los principales afectados: los inmigrantes".

Redacción (Madrid). Un proyecto de AFS Intercultura permite acoger a estudiantes de otros países. 14 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/14/solidaridad/1210781834.html

Un año más, AFS Intercultura pone en marcha su campaña 'Abre tu Casa al Mundo: Convivencia con jóvenes de diferentes culturas', que permite a aquellas familias voluntarias que lo deseen acoger en su hogar a un estudiante proveniente de uno de los más de 50 países de la red internacional de la organización.

La experiencia ayudará a la familia anfitriona del joven a conocer nuevos países, costumbres y tradiciones y contribuirá a educar a sus hijos en la convivencia con distintos estilos de vida. Del mismo modo, la familia participará en la educación integral del joven de otro país.

Según ha informado AFS Intercultura, "las familias que participan en el programa lo hacen de forma voluntaria sin recibir remuneración económica alguna y proporcioan alojamiento y manutención y, sobre todo, cariño al estudiante".

Loli González, que participa en el proyecto desde 1991 apunta que "se trata de una experiencia de compartir, enseñar y aprender a vivir con lo diferente. Nos parecía que el idioma podría ser un obstáculo, pero no fue así". Y añade: "Todos aprendimos que la comunicación y la tolerancia son la clave para resolver los pequeños conflictos que se dan en la convivencia".

Un mundo más justo y pacífico
AFS Intercultura es la sede española de la organización internacional AFS Intercultural Programs. Esta organización, presente en más de 50 países del mundo y con más de 60 años de experiencia en el ámbito de la educación intercultural, desarrolla su labor con el propósito de contribuir a construir un mundo más justo y pacífico.

Una iniciativa de esta índole resulta crucial en un año como 2008, que ha sido declarado por la Unión Europea como el Año Europeo del Diálogo Intercultural y por Naciones Unidas como el Año Internacional de los Idiomas para fomentar el multilingüismo, la unidad y la comprensión internacional.

El programa está abierto a familias de todo tipo y condición. Miles de familias han tenido esta experiencia en todo el mundo desde hace más de 60 años. Pueden participar en el mismo solteros, viudos, divorciados con o sin hijos, etc. A lo largo de todo el proceso, AFS Intercultura ofrecerá un apoyo continuo y actividades de orientación tanto al estudiante como a la familia.

Robledo, Juanjo (Madrid). La transición multicultural. 6 de julio de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/portada/transicion/multicultural/elpepusoceps/20080706elpepspor_5/Tes

"Eres una banana". La primera vez que se lo dijeron, sus ojos rasgados se abrieron como platos. "¿Perdona?", le dijo a la mujer china que le miraba como si examinara a una especie nueva. "Sí, amarillo por fuera y blanco por dentro", sentenció ella. A Chong Jon Chao Yang, de 22 años, se le olvida que tiene rasgos asiáticos. Llegó a Madrid siendo un niño y quizá por ello vacila cuando le preguntan de dónde es: "Soy español... y chino. Pero soy diferente a mis padres, tengo otra mentalidad". El olor de la comida china, con la que su familia se ha ganado la vida, lo tiene clavado en la memoria. También los personajes de la serie La Bola de Cristal. Con ellos aprendió sus primeros tacos en español. Se siente de aquí y de allá.

Uno de cada seis jóvenes en España siente algo parecido. Encarnan el punto de inflexión de una sociedad que cambia de rostro. Son la generación de la transición multicultural. Según la OCDE, España es ya el país con más porcentaje de inmigrantes de Europa (10%, 4,5 millones de personas) y el segundo del mundo, después de Estados Unidos. La generación de enlace comienza a brotar. "Estos jóvenes le van a dar un tinte distinto a España, la van a transformar en una sociedad pluricultural. Empiezan a verse en trabajos, servicios y puestos medios de poder. Puede ser un cambio prometedor, o conflictivo si no se prevén aspectos como los prejuicios", opina Tomás Calvo, director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Racismo (Cemira) de la Universidad Complutense de Madrid.

Las segundas generaciones han significado la ruptura de estructuras en países como EE UU, Francia o Reino Unido. "Forman parte de la comunidad en la que viven y quieren tener voz", comenta la antropóloga norteamericana Susan González Baker, quien vivió los albores de la inmigración en España como agregada de la Embajada estadounidense. "En la protesta contra ETA por la muerte de dos ecuatorianos en Barajas me sorprendió ver la cantidad de jóvenes ecuatorianos que se convocaban vía móvil. Pensé: "Está comenzando otra España"".

La inmigración insufla juventud a una población española que envejece (el ritmo más acelerado de la UE, según la OCDE). Según el Injuve, es la población que más crece. En los últimos cuatro años, los jóvenes inmigrantes de entre 15 y 29 años han aumentado un 64%, hasta llegar a 1,3 millones. Tres nacionalidades concentran el 40% de esta generación: Rumania (211.127), Marruecos (193.393) y Ecuador (141.252). El perfil de este joven es un puzle de acentos, nacionalidades y matices. Pero hay rasgos comunes: comienzan a trabajar pronto, dejan la casa de sus padres antes que la media española, participan un poco más en voluntariados, prefieren ir de compras que de marcha y tienen mucho interés por las nuevas tecnologías, detalla la socióloga Sonia Parella, de la Universidad Autónoma de Barcelona. En muchos casos son trilingües: hablan el idioma materno, el castellano y el de la comunidad en la que residen. La Asociación para la Investigación de Medios (AIMC) y la consultora Nielsen dan más pistas: duplican el envío de SMS y llamadas de móvil y recurren más a Internet.

Cuando se conecta a la Red, el ecuatoriano Esteban Melo, de 25 años, se asoma a varios rincones del mundo. Su tía en Quito le pregunta si ha comido bien, un amigo en Nueva York se queja de que están pidiendo documentación en los autobuses, y una amiga en Madrid le recuerda una invitación al cine. "Inmigrar no es algo ideal, pero tenemos la suerte de vivir en una época de comunicación. La tecnología nos ayuda a estar menos lejos", señala.

"A diferencia de otros países de Europa, España recibe la inmigración en pleno boom tecnológico. Internet y el móvil son herramientas indispensables para un inmigrante, para comunicarse con sus familias, buscar trabajo, relacionarse...", comenta Adela Ros, directora del programa Inmigración y Sociedad de la Información de la Universitat Oberta de Catalunya. Según Nielsen, mientras un joven español gasta 30 euros al mes en móvil, uno inmigrante gasta 50. Las empresas de telefonía diseñan productos en su propio idioma y con tarifas donde sale más barato llamar a Bucarest que a Sevilla. Según el Injuve, nueve de cada diez inmigrantes tienen móvil.

El instinto de comunicación se refleja además en la proliferación de blogs y comunidades virtuales tipo Facebook. "Son como diarios de viaje. Cuelgas fotos, textos, vídeos... Así, la familia y los amigos saben si estás bien", comenta el colombiano José Ignacio Penagos. En dos años ha montado un canal de televisión y una emisora on-line. Sólo en Madrid han surgido más de setenta medios de comunicación dirigidos a público latino, y sus plantillas son jóvenes.

Esteban es secretario de comunicaciones de la Federación Nacional de Asociaciones de Ecuatorianos (FENADE). Sigue enviando e-mails y sms a la colonia ecuatoriana de la Comunidad de Madrid (250.000 personas, la segunda más grande después de la rumana) para convocar actividades culturales en las que se reafirma la identidad del país andino. Esteban se define como ecuatoriano. Lleva diez años viviendo aquí y aún no ha perdido su acento. "He sentido racismo", cambia de tema. "Pero también he encontrado personas maravillosas. De los jóvenes españoles he aprendido sobre todo la solidaridad", agrega. Chong, por su parte, se siente integrado, demasiado. "Tengo 22 años y no sé qué hacer con mi vida. A veces pienso en mis padres, que llegaron aquí con mi edad y que se abrieron camino a pesar de tener otra cultura y otro idioma", comenta en una sala del Comité para la Integración de los Inmigrantes Chinos de Madrid, donde imparte clases de español. De momento ha decidido dejar la hostelería, estudia audiovisuales. De las paredes del centro cuelgan diplomas con nombres de culebrón: José Francisco, María de los Ángeles, Juan Felipe... "Son chinos adultos que se han cambiado el nombre", cuenta. "Creen que así les irá mejor".

"Para quienes vienen con sus padres siendo niños", explica Rosa Aparicio, catedrática de sociología de la Universidad Pontificia de Comillas, "no supone un gran trauma llegar a otro país. No es el caso del chico entre 13 y 16 años. Llega al instituto con otro nivel de exigencia y cuando ya se han consolidado los grupos de amigos. Él es el nuevo de la clase y se siente más vulnerable. Al final se junta con los de su propio país formando guetos". La mayoría de los jóvenes inmigrantes aterrizan, después

de la reagrupación familiar, en el aula de un instituto. Según el Ministerio de Educación hay más de 600.000 alumnos extranjeros en las aulas (uno de cada siete), esto sin contar los hijos de inmigrantes que ya han nacido en España. La inmigración ha llenado los institutos tras años de sucesivos descensos de la escolarización, derivados de la reducción de la natalidad. En Cataluña hay más de 80 institutos donde rebasan el 50% de la clase.

El paro ya alcanza al 23% de la población inmigrante, según el Gobierno, aunque uno de cada seis ha montado su propio negocio. "Los jóvenes extranjeros han llegado a España principalmente por su cuenta (42,6%) y, en menor medida, a través de sus padres (33,8%). Estamos ante una población con proyectos económicos", señala Parella, de la UAB. Muchos se ubican en la hostelería (27%), en comercios (26%) o en la construcción (15,8%). Aunque aumentan en la industria, la enseñanza y las profesiones liberales. Casi el 40% de los reclutados en el Ejército son extranjeros. La mayoría de miembros de la brigada paracaidista está conformada por inmigrantes nacionalizados.

Para el sociólogo estadounidense Alejandro Portes, autor de una obra de referencia sobre el tema como The New Second Generation, "la pregunta clave sobre el futuro de las segundas generaciones no es si se integrarán en la sociedad, sino en cuál segmento de ésta lo harán". En países con tradición migratoria como EE UU, Francia o Alemania, esa ecuación se ha traducido en muchos casos en clases 'permanentemente empobrecidas y víctimas del racismo'.

Prejuicios, 'game over'. El muro de los prejuicios se construye desde ambos lados. La encuesta Aprendiendo a Convivir Culturas y Religiones, que el Cemira adelanta con diez mil jóvenes en España, detecta prejuicios comunes. "Los grupos de menor simpatía entre alumnos españoles son: marroquíes, gitanos y subsaharianos. Lo llamativo es que los alumnos inmigrantes señalan el mismo orden. Los extranjeros redefinen sus lealtades de acuerdo al grupo mayoritario. El nivel de prejuicio no es alarmante, pero sí alto, sobre todo hacia marroquíes y gitanos", comenta el director del centro, Tomás Calvo, mientras agrega que después del 11-S los marroquíes encabezan la lista. Irónicamente, según el estudio de Aparicio, los chicos marroquíes (el colectivo inmigrante más grande en España) son los más integrados en la sociedad española, tienen amigos y están bien ubicados en sus trabajos.

El marroquí Amed Eamarouchan, de 20 años, estudia electrónica por las mañanas y trabaja como conserje por las tardes. Ha sido campeón de taekwondo de Cabanillas del Campo (Guadalajara), el pueblo con más nacionalidades de España, más de 70. "Me duele que tengamos mala fama porque la realidad es otra. Me siento muy integrado, tengo amigos españoles y extranjeros. A veces bromeamos, me dicen que a ver si un día voy a explotar y yo les enseño alguna patada".

Los jóvenes marroquíes del barrio de Lavapiés en Madrid decidieron romper el muro de los prejuicios con un videojuego diseñado por ellos mismos: Bordergames. El escenario es la ciudad, y los obstáculos, los prejuicios. "Ellos diseñan las pruebas y escriben los diálogos. Es un lenguaje que entienden bien", explica el marroquí Tarik el Idrissi, de 30 años, responsable del taller de guiones. Tarik llegó a España escondido en un barco. "Tuve que esperar un mes para comprarme un móvil con mi primer sueldo. Así pude avisar de que estaba bien", recuerda. Su historia la ha escuchado cientos de veces de chicos que, como él, treparon hasta Madrid a golpe de ingenio. El videojuego ha saltado a Barcelona y Berlín. En la primera, la protagonista es una joven paquistaní que esquiva las presiones de su familia para casarse. En la segunda, un joven turco lucha para ser estrella de rap.

La madrileña Gema, de 19 años, se queja en cambio de los prejuicios de su novio dominicano Joel, de 18. En el portal de un edificio del barrio de Tetuán, en Madrid, discuten sobre las miradas y tonos de voz de los vecinos de la comunidad. "Siempre cree que se están metiendo con él. Que si le miran mucho en el metro, en la calle... Yo también le miro", comenta la chica mientras Joel sonríe. A su lado pasa una mujer mayor que le mira de reojo. Él también la mira con desconfianza.

En puntos equidistantes de la Península, tres jóvenes inmigrantes miran al mar como si hubiesen dejado algo. En Vigo está el venezolano Alejandro Mosquera, de 21 años. Sus abuelos eran gallegos que emigraron al país caribeño. "Aquí puedes estar mejor o peor, pero tienes seguridad y tranquilidad, algo que valoro mucho", comenta. Está casado y trabaja ensamblando coches. Al sur, en Algeciras, el senegalés Lamine Thior, de 21 años, sueña con jugar en la NBA. "Me encanta el baloncesto", comenta con acento andaluz. En su caso, el mar le arrebató a su padre cuando salía a pescar. Y en Barcelona, la china Xian Ing

Yaang, de 22 años, trata de entender el Mediterráneo. “No me gusta la marcha. Yo soy más tranquila”, comenta detrás de la barra del bar donde trabaja.

Llevan varios años en España y, aunque a veces la nostalgia les escueza, saben que no van a volver. “Cuando llegué, todo me parecía aburrido, hasta que alguien me dijo que allá la vida también podía ser aburrida. Vivo con mi madre. Decidí quedarme para ayudarla”, comenta Xian. Confiesa que no tiene amigos de su edad y que prefiere las cartas al e-mail. “Me gusta hablar y reír, pero de otra manera”, explica. En su caso no ha tocado a las puertas de la vida social, pero éstas se abren para otros. En Madrid, uno de cada cuatro madrileños afirma tener un amigo inmigrante, según la Consejería de Inmigración. “El 39% de los chicos extranjeros señala que ha visitado alguna vez la casa de sus compañeros españoles. Algo realmente positivo”, subraya Tomás Calvo.

El madrileño Miguel Ángel Sánchez, de 75 años, es la puerta de entrada del rumano Iovanescu Nicolae Lucian, de 15 años. Ambos viven en Tetuán, el distrito con más inmigrantes de Madrid (20%), y participan en el proyecto Historia e Historias de Tetuán de la asociación de vecinos. “Tenemos encuentros intergeneracionales entre los nuevos y antiguos habitantes del barrio para que se reconozcan y rompan estereotipos”, explica Rocío Cutipé, una de las responsables del proyecto. “La gente es un poco borde. En mi país saludas al que va por la calle. Aquí hice lo mismo y me pusieron cara de mala leche”, comenta Iovanescu mientras acaricia el crucifijo que cuelga en su pecho. Alto y fornido, se diluye cuando sus compañeras latinas le invitan a bailar reggaeton. “No me gusta. Me gusta la música de amor, como la de Titanic”, explica sin soltar el crucifijo. Vive con su madre, trabajadora de la limpieza, y sueña con estudiar arquitectura.

Miguel, por su parte, recuerda el barrio de su juventud más ruidoso que el actual. “Éramos inmigrantes de provincia. Hacíamos vida en la calle. Los mayores sacaban las sillas para hablar mientras los canijos se metían en las alcantarillas. Y poníamos la música a toda pastilla. Si no somos tan diferentes como creemos”, relata el anciano. Eso percibió el joven cuando les sentaron frente a frente. Los amigos de Miguel se han muerto o se han marchado. Los de Iovanescu empiezan a ser un recuerdo. “Mi mejor amigo está aquí, pero no sé cómo encontrarlo. Perdí la pista”, apunta el joven. El día que se conocieron, después de hablar, pasó algo. ?No sé, hubo buen rollito?, dice el anciano. Y se puso a diseñar un tour para que el joven conozca el barrio que comparten.

INMIGRACIÓN, DIVERSIDAD CULTURAL Y DERECHO A LA CULTURA:

Meneses, Rosa (Madrid). ¿Cuál es el significado y el origen del ‘hiyab’? 21 de abril de 2010. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2010/04/21/madrid/1271853528.html

Las razones por las que las mujeres musulmanas utilizan el ‘hiyab’ son múltiples y muy complejas. Muchos expertos defienden que su uso no está prescrito obligatoriamente por el Corán. Este pañuelo se distingue de otras prendas que sí cubren por completo el rostro, totalmente ajenas a los países del Magreb.

En el debate sobre el uso del velo en Europa influyen los estereotipos y los prejuicios sobre los musulmanes. Reducir la cuestión a un simple pedazo de tela que se lleva por obligación no responde a la realidad. Menos aún cuando se suelen confundir términos como ‘hiyab’, ‘burqa’ o ‘niqab’.

Cada uno de ellos es diferente, responde a usos y costumbres que pertenecen a países muy distintos entre sí y las razones por las que se lucen obedecen también a realidades distintas y no sólo a cuestiones religiosas. Veamos las diferencias entre ellos y cuál es su origen.

¿Qué es el ‘hiyab’?

Es un pañuelo que las mujeres musulmanas utilizan para cubrir sus cabellos y, a veces, su cuello. Esta toca deja totalmente al descubierto el óvalo de la cara y no impide la comunicación. Su tamaño, color y colocación depende de las costumbres de cada comunidad, de cada país, así como de la intención

de quien lo luce. Lo mismo puede decirse de las prendas que lo complementan: desde unos tejanos ajustados hasta una túnica amplia.

¿Cuál es su origen?

Según explica la arabista Luz Gómez García en su libro 'Diccionario de Islam e Islamismo', el empleo del término 'hiyab' con el significado de 'velo femenino' es un uso metonímico a partir de su significado en el Corán y el Hadiz (los dichos del profeta).

En ambos, la palabra 'hiyab' se refiere a la segregación que preserva la pureza: la de los creyentes frente a los no creyentes, la de las mujeres de Mahoma frente a sus invitados, etc. La palabra 'hiyab' significa literalmente 'cortina'. En la época de los califas rachidíes, señala Gómez García, se impuso el uso de unos cortinajes que separaban el lugar en que se situaba el califa del espacio ocupado por el pueblo.

El origen de la interpretación del uso del 'hiyab' se encuentra en el Corán y en principio señala una 'barrera' no entre un hombre y una mujer, sino entre dos hombres. Nació para proteger la intimidad del profeta de terceras personas, tal y como señala la escritora marroquí Fatima Mernissi en su obra 'El Harén político'.

¿Es obligatorio usarlo?

Los intérpretes del Corán a lo largo de la historia han querido ver en algunas azoras la justificación de la obligatoriedad del uso del velo para la mujer musulmana. Sin embargo, la interpretación del Corán y del Hadiz se fundamenta en varios recursos metodológicos, como el consenso, la analogía, la opinión de autoridad, etc, que pueden hacer variar los dictámenes.

Son muchos los expertos, sobre todo los pertenecientes a la corriente del islam reformista (como el teólogo egipcio Nasr Abu Zayd), que subrayan que el Corán no prescribe el uso del 'hiyab', sino que simplemente ordena la modestia, la decencia y el pudor a la hora de mostrar públicamente el cuerpo.

El principio de decencia en la religión islámica es válido tanto para las mujeres como para los hombres. En lo que incumbe a las mujeres, la azora 24 pide: "Di a las mujeres que bajen la vista con recato, que sean castas y no muestren más adorno que los que están [decentemente] a la vista, que cubran su escote con el chal [...]".

Otro pasaje del Corán que se cita en conexión con el uso del velo es la azora 33: "¡Profeta! Di a tus esposas, a tus hijas y a las mujeres de los creyentes que se cubran con el manto. Es mejor para que se las distinga [por ello] y no sean molestadas [...]".

Por tanto, el Corán señala a las mujeres que se cubran con el manto ('yilbab') para que puedan ser reconocidas. Se trata, pues, de un símbolo de estatus, un rasgo distintivo –en la época- de las mujeres libres que se diferenciaban así de las esclavas, a las que no les estaba permitido llevar el 'yilbab'.

¿Qué significa llevar el 'hiyab'?

El uso del velo por parte de las mujeres musulmanas en el transcurso del siglo XX y los primeros años del XXI se ha convertido en una cuestión clave en materia de emancipación y de identidad musulmana.

El debate sobre su utilización no sólo está presente en las sociedades europeas, sino que es materia de discusión en el seno de las comunidades musulmanas, como lo demuestran los ejemplos de Turquía o Egipto.

Para muchas mujeres musulmanas, llevar el velo es un símbolo de identidad. Lo es para las féminas que viven en países occidentales, que lo utilizan como una manera de permanecer fieles a sus orígenes, lejos de su tierra, y distinguirse como miembros de su comunidad.

En ocasiones, lucir el 'hiyab' es una forma de rechazar la globalización cultural que se impone en los países musulmanes, un signo de rebeldía contra el colonialismo. Esto explicaría la popularidad del tocado en Marruecos, Egipto o Turquía.

Para muchas mujeres, el uso del 'hiyab' simplemente les permite emanciparse como seres humanos independientes, interactuar en una sociedad, trabajar, estudiar y mezclarse con sus iguales masculinos sin problemas, preservando su pureza y su integridad.

En otras ocasiones, llevar el 'hiyab' se ha convertido en una moda, una forma de ser joven y 'cool' sin contravenir las tradiciones de los progenitores. No hay más que ver a las 'muhayababes' de las revistas del corazón o a las estilosas princesas del Golfo.

En países como Kuwait, Emiratos Árabes o Qatar, las mujeres utilizan esta prenda de vestir –los hombres llevan la tradicional dishdasha- como símbolo de estatus social y para distinguirse de los demás, por lo general, extranjeros que trabajan como mano de obra barata.

¿Las mujeres que llevan 'hiyab' lo hacen por obligación?

Es falso el estereotipo que tenemos en España y Europa de que las mujeres veladas son sumisas e incapaces de defender sus derechos. En ocasiones, puede que las mujeres se sientan obligadas a llevar esta prenda por la presión familiar o por el entorno social. Pero casi siempre son ellas las que eligen, llegada la edad, ponerse el pañuelo, sobre todo en las sociedades europeas.

En los últimos años ha surgido entre las musulmanas un movimiento de defensa del uso libre del 'hiyab' (frente a la prohibición legal en Francia o Países Bajos). Organizaciones como Protect Hijab en el Reino Unido o grupos en Facebook defienden la libertad de la mujer para llevar esta prenda y rechazan la legitimidad de los gobiernos europeos para prohibirla.

¿Es diferente el 'hiyab' del 'burqa', del 'chador' y del 'niqab'?

Sí. El 'hiyab' no cubre el rostro, el 'burqa' y el 'niqab' sí. Estas dos últimas prendas no tienen nada que ver con el Corán o el Islam. Se trata de vestimentas ligadas a tradiciones tribales y a costumbres culturales, totalmente ajenas a los países del Magreb y el Mashreq, por ejemplo.

El 'burqa' es una túnica que cubre totalmente a la mujer, de la cabeza a los pies, y que sólo deja ver a través de una rejilla a la altura de los ojos. Se utiliza principalmente en Afganistán. Su uso en los países árabes y Europa es totalmente minoritario. En Francia, donde el gobierno promueve una ley para prohibir el velo integral, se calcula que no hay más de dos millares de mujeres que lo lleven.

El 'niqab' es un conjunto de color negro que se compone de un amplio tocado para el cabello y el cuello, un velo que recorre la cara de oreja a oreja y tapa la nariz y la boca dejando al descubierto la fina franja de los ojos, y una 'abaya' o túnica amplia hasta los pies. Muchas mujeres lo complementan con guantes para ocultar sus manos. Su uso proviene de las sociedades del Golfo, en especial de Arabia Saudí, pero se está extendiendo en países como Egipto.

El 'chador' es una prenda que utilizan generalmente las mujeres chiíes, mayoritarias en países como Irán o Irak. Suele ser de color negro y se compone de una larga 'abaya' que esconde la forma del cuerpo femenino y un velo que cubre cabellos y cuello. Deja al descubierto la cara y las manos.

Espinosa, Á. (Teherán). ¿Por qué tengo que llevar pañuelo? 13 de junio de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/internacional/tengo/llevar/panuelo/elpepiint/20090613elpepiint_2/Tes

Las colas a las puertas de los colegios electorales iraníes eran tanto una prueba de la alta participación como un muestrario de la diversidad local. Mujeres con chador, chicos con el pelo engominado, funcionarios vestidos de gris impenitente, chicas con falsos pañuelos de Hermés y maquillajes de estrella de cine, tacones, zapatillas de deporte, zapatos de domingo. Todos los iraníes posibles acudieron ayer a

votar. Pero el entusiasmo parecía mayor entre quienes buscaban un cambio, jóvenes y mujeres profesionales, sobre todo.

"Sólo voté en el referéndum para la República Islámica y ahora, después de 29 años, he decidido volver a hacerlo porque creo que Musaví va a defender los derechos de las mujeres y de los jóvenes", afirma Saide Roshanfekr. Esta ama de casa de 52 años, que espera con paciencia su turno ante la mezquita de Al Rasul, en la plaza de Kaj, al noroeste de Teherán, asegura que si su candidato favorito sale elegido y no cumple sus promesas, se sentirá legitimada para reclamar sus derechos.

Mir Hosein Musaví se ha comprometido durante la campaña a trabajar para acabar con la discriminación de las mujeres en la legislación iraní. Además, en un gesto sin precedentes en Irán, el candidato al que se ha encomendado la antorcha reformista ha contado con la presencia en sus mítines de su esposa, Zahra Rahnavard, artista y profesora universitaria de reconocido prestigio. La visibilidad de esta mujer contrasta con el segundo plano al que el régimen islámico ha querido confinar a las iraníes. Ayer mismo, Rahnavard acudió a votar con su marido y ambos introdujeron sus respectivos votos a la vez en la urna.

"Nos preocupa el futuro de nuestro país y este Gobierno no ha dado respuestas a los jóvenes", explica Shagayeg a las puertas de la escuela primaria masculina Mártir Bahonar. Esta ingeniero eléctrico de 25 años denuncia las dificultades de la vida cotidiana en el cuarto productor de petróleo mundial. "Soy de Rasht, pero he tenido que venir a Teherán para encontrar un trabajo decente", cuenta. A su lado, una amiga con un máster en Informática se queja del sueldo de miseria que le pagan en la universidad.

"También la libertad es importante para nosotras", añade Shagayeg ante la anuencia de sus acompañantes. "Soy musulmana, pero ¿por qué tengo que llevar este pañuelo? ¿Cuál es la diferencia entre mi pelo y el de un chico? ¿Por qué tengo que esconder mi cuerpo con esta bata?" La vehemencia de sus palabras, en un más que correcto inglés, ha hecho que el pañuelo se deslice sobre su pelo y una de sus amigas se lo recoloca. Todas saben que Musaví no va a hacer milagros.

"Al menos nos ha dado esperanzas. Es un hombre educado, que entiende mejor el mundo y que como presidente dará una imagen mejor de nuestro país", concluye. Ese problema, el de la imagen, preocupa a muchos jóvenes y no tan jóvenes. Durante decenas de conversaciones mantenidas ayer en las colas para votar, resultó ser un tema recurrente. "Los iraníes queremos tener un presidente que sea respetado en el mundo", defiende Grigor, un joven armenio para quien el deseo de un cambio en la política exterior ha sido fundamental a la hora de decidir su voto.

Y ese deseo de dar un giro a la actual situación no se limita sólo a las clases medias urbanas y educadas. También entre los jóvenes de las clases obreras Musaví ha tenido cierto tirón.

Carbajosa, Ana (Bruselas). Los musulmanes europeos, contra los atentados suicidas y a favor del velo. 11 de enero de 2008. Elpais.com:
http://www.elpais.com/articulo/internacional/musulmanes/europeos/atentados/suicidas/favor/velo/elpepiint/20080111elpepiint_11/Tes

Hasta 400 organizaciones islámicas de una treintena de países europeos unieron ayer sus fuerzas en Bruselas y presentaron un documento de 26 puntos en el que definen qué significa ser musulmán en Europa. Con la llamada Carta de los musulmanes europeos, las organizaciones religiosas pretenden combatir los prejuicios a los que se enfrenta la comunidad musulmana, fomentar la participación política y social y servir de referencia a los cerca de 20 millones de musulmanes que viven en Europa.

Quieren, además, sentar las bases de una convivencia pacífica con los no musulmanes y se desmarcan de los extremismos y los ataques terroristas perpetrados en nombre del islam. Dejan claro en definitiva que el proceso de adaptación que ha sufrido la religión del profeta en Europa ha dado lugar a un islam distinto al del resto del mundo.

Siete años ha tardado la Federación de Organizaciones Islámicas de Europa (FIOE por sus siglas en francés) en dar con un texto del agrado de todos los firmantes. La versión final establece una serie de principios, entre los que figuran "la igualdad entre hombre y mujer", a pesar de "ciertas costumbres y

hábitos de algunos musulmanes"; el "matrimonio entre hombre y mujer" y "la familia como condición para la felicidad del individuo".

La Carta destaca el derecho de los musulmanes a levantar mezquitas y a practicar la religión a través de cuestiones cotidianas, como la vestimenta o la alimentación, en alusión al velo y a la comida Halal. Entienden la yihad [guerra santa] como "uno de los medios de los que dispone cualquier Estado soberano cuando necesita defenderse de una agresión", siempre en consonancia con la legislación internacional. Y hacen especial hincapié en la necesidad de que los musulmanes participen en la vida política europea.

"Queremos que la opinión pública europea sepa cuál es la posición de los musulmanes europeos", explicó Fouad Alaoui, vicepresidente de la Unión de Organizaciones Islámicas de Francia, vinculada a los Hermanos Musulmanes de Egipto y una de las entidades que se sumó a la iniciativa presentada ayer en Bruselas. Alaoui estimó que la inmensa mayoría de los musulmanes europeos respaldan el texto. Los representantes de la FIOE calculan que las organizaciones que apoyan la Carta representan en torno a un cuarto de los musulmanes que viven en Europa.

Para Karim Chemlal, presidente de la Liga de Musulmanes de Bélgica, uno de los mayores problemas es "la infrarrepresentación de los musulmanes en la política europea", debida, a su juicio, a la "discriminación" a la que se ve sometida su comunidad religiosa. Aun así, pidió a los musulmanes que "no se victimicen" y que desarrollen un papel más activo en las sociedades en las que viven. Chemlal rechazó cualquier vinculación orgánica de la FIOE con los Hermanos Musulmanes de Egipto, a la vez que se quejó de que algunos representantes no pudieran viajar ayer a Bruselas porque no les concedieron un visado.

Ali Boussaid, presidente de la Liga Islámica del diálogo y la convivencia de España, explicó: "los musulmanes tenemos un problema de rechazo a raíz de los atentados", y se mostró reacio a que se etiquete a los que ayer suscribieron la Carta como representantes del "islam moderado". "El islam sólo puede ser moderado", dijo Boussaid.

Figueras, Amanda (Madrid). El islam europeo une sus fuerzas en Internet para borrar tópicos e influir en la sociedad. 14 de noviembre de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/11/14/internacional/1226689694.html

"¿Pondrán publicidad de lencería, con mujeres desnudas, en sus medios?, ¿vetarán los anuncios de alcohol?, ¿Me pueden decir cuántos miles de mujeres se han manifestado en países islámicos contra la lapidación?, ¿están de acuerdo con la ablación del clítoris?". Cuando éstas son las únicas preguntas de un veterano periodista para los impulsores de una Red Europea de Medios Islámicos (REMI), la iniciativa se ve más que justificable, necesaria para romper tópicos.

Los responsables de las páginas web de contenidos islámicos probablemente más importantes en España y Francia: Webislam.com y Saphirnews.com, han convocado a sus compañeros de otros países europeos para intercambiar experiencias, tratar de optimizar recursos tecnológicos y, sobre todo, acordar una declaración de principios que les ayude a convertirse en agente autorizado de creación y difusión de información.

Con este proyecto pretenden contrarrestar la información que llega a Europa sobre los musulmanes, "que suele tener enfoques negativos". Se habla sólo de la violencia de género, de los terroristas o el 'hiyab' (velo islámico). "Nosotros queremos huir de los corsés de lo doctrinal, participar en la resolución de los problemas de la sociedad y tener una voz reconocible", explicaba Mansur Escudero, presidente de la Junta Islámica de España.

En principio, no se trata de hacer una nueva web islámica sino de aunar los esfuerzos de todos aquellos que ya vienen desde hace años trabajando de manera desinteresada. "Queremos que se ofrezcan contenidos más enriquecedores de los que hay en muchos de esos sitios ahora. No sirve de nada tener diez webs en el mismo idioma en las que se hable de los pilares del islam y que casi ninguna se ofrezca un análisis de la actualidad desde el prisma de la comunidad musulmana".

Durante el viernes y el sábado, representantes de medios de lugares tan diversos como Finlandia (sine.fi), Bosnia (nahla.ba), Italia (islamicita.it) y Alemania (muslim-markt.de), por citar algunas del alrededor de la quincena de páginas convocadas, trabajan para reconocer sus flaquezas y pensar cómo explotar juntos su potencial.

Un nicho de mercado por explorar

Ejemplo de buena gestión es el grupo de medios islámicos francés Saphir nombre que a muchos les recordará a un barrio tetuanés (Marruecos), que después de cosechar éxitos en Internet, el pasado mes de septiembre dio el salto a la distribución en papel con la creación de 'Salam News', un mensual gratuito de 24 páginas con una tirada inicial de 100.000 ejemplares por número. Su sede está en Saint Denis, una de las localidades del cinturón de París con mayor población de origen inmigrante, llena de 'banlieusard' (algo así como arrabaleros) como les definen despectivamente algunos y una oportunidad para mejorar en el multiculturalismo, para otros.

El cofundador de dicha web, Mohamed Colin, aseguraba que las empresas en Europa están descubriendo a los musulmanes como nicho de mercado. "En el periódico tenemos anunciantes que adaptan su mensaje al público musulmán". Escudero, ante las preguntas sobre posibles "vetos" a ciertos contenidos publicitarios, explicaba: "Como es lógico, no vamos a publicar contenidos que no sean coherentes con nuestra religión, como los que muestran desnudos, por ejemplo". Ante lo que Safiyya Mayen, comercial de 'Salam News' precisaba con una sonrisa en la boca: "A las empresas de bebidas alcohólicas no creo que les interese anunciarse en un medio dirigido a musulmanes, no sería un buen negocio".

La Red da estos días en Madrid sus primeros pasos. José María Contreras, director General de Relaciones con las Confederaciones del Ministerio de Justicia, así como José Manuel López Rodrigo, director de la Fundación Pluralismo y Convivencia (FPC) y Germán Ruipérez, director del Laboratorio de Ingeniería Didáctica de la UNED, fueron ponentes en las jornadas.

Según Mansur Escudero, no se ha invitado a ningún representante de las mezquitas más visitadas de Madrid la de la M-30 y la de Estrecho "porque se trata de trabajar con los emprendedores en el ámbito de los medios de comunicación, y ninguna de ellas tiene webs con mucho peso". Los creadores de la Junta, que también han puesto en marcha el Instituto Halal, son españoles que han 'abrazado' el islam.

Para Colin, uno de los objetivos de la misma es "mostrar que los musulmanes no somos un bloque monolítico como a veces se pretende hacer ver". Yusuf Fernández, responsable del proyecto en España y redactor jefe de Webislam, añadía que desean presentarse como voz de los musulmanes europeos ante las instituciones en Bruselas.

Como afirmaba Shahed Amanullah, editor jefe de la web altmuslim.com, con sede en Austin, Texas (EEUU), "los extremistas de ambos lados se moderan cuando somos nosotros quienes gestionamos nuestras controversias". En su opinión, la REMI servirá para que no sean otros los que produzcan información y generen opinión sobre los musulmanes. "Tenemos que abrir debates, mostrar las diferentes ramas del islam, pero sobre todo, tener más influencia sobre los medios de comunicación para desempeñar un papel relevante en la sociedad".

Meneses, Rosa (Madrid). Trazando el mapa del Islam. 10 de octubre de 2010. Elmundo.es: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/10/internacional/1255208669.html

Los tópicos nos conducen a asociar la religión islámica con Oriente Próximo. Pero un estudio revela que la mayoría de los musulmanes del mundo son asiáticos. La región Asia-Pacífico es el hogar de casi el 62% de la población islámica total, que suma en todo el mundo 1.570 millones de personas. Un cuarto de la población del mundo es musulmana, según una encuesta realizada por el Pew Forum on Religion and Public Life, un think tank estadounidense.

En el top de cinco países con mayor población que profesa la religión islámica sólo uno está en Oriente Próximo, Egipto. Por delante quedan, por este orden, Indonesia, Pakistán, la India y Bangladesh. El estudio también aporta datos curiosos: Alemania cuenta con mayor población musulmana que el Líbano, Rusia tiene más musulmanes que Jordania y Libia juntos y China, más que Siria.

Sin embargo, si se analizan los datos en términos demográficos, la sorpresa se apaga un poco. El Líbano, por ejemplo, es un Estado multiconfesional y de sus cinco millones de habitantes (estimados, pues no se realiza un censo desde 1934), se cree que la mitad son musulmanes, lo que nos da 2,5 millones. Compararlo con Alemania, un gigante con más de 80 millones de habitantes -cuatro millones de ellos, musulmanes- es como poner un guisante en un campo de fútbol.

Aun así, el estudio destruye el mito occidental de identificar siempre islam con Mundo Árabe. Es cierto que Oriente Próximo es la cuna del credo que le fue revelado al profeta Mahoma en la Arabia del siglo VII. Pero, hoy por hoy, el mayor país musulmán de la Tierra es Indonesia, que con 203 millones (el 88% del total de la población indonesia) representa el 13% del total de fieles de esta religión. Le siguen Pakistán (sus 174 millones de musulmanes son el 96% de la población) y la India (con 161 millones, el 13,4% de la población india).

La realidad es que dos tercios de los seguidores de Alá son asiáticos. En Oriente Próximo y el norte de África vive el 20% y en África Subsahariana, el 15%. Nigeria -con unos 50 millones de fieles- es el país africano con mayor población musulmana. "La idea de que los musulmanes son árabes y de que los árabes son musulmanes queda desterrada con este informe", explica Amaney Jamal, profesor de Política de la Universidad de Princeton.

La mayoría no son inmigrantes

¿Y en Europa? En el Viejo Continente existe una población musulmana de 38 millones que supera, por ejemplo, a los 34 millones que hay en Argelia. En términos relativos sólo supone el 5% del total de la población de Europa. Se concentran sobre todo en Rusia, con 16 millones, Alemania, con cuatro y Francia, con 3,5 millones. En España, los musulmanes son el 1% de la población.

Aquí surge otra idea invalidada: que la población musulmana europea es principalmente inmigrada. "Eso sólo es cierto para Europa occidental. En el resto del continente [Rusia, Albania, Bosnia, Kosovo, etc.] los musulmanes son población indígena", resalta Alan Copperman, director de investigación del Pew Forum. "Más de la mitad de los musulmanes en Europa son indígenas", concluye.

Un dato que el estudio sí confirma es que la gran mayoría de los musulmanes pertenece a la rama suní -entre el 87 y el 90%-, frente a los chiíes, que representan entre el 10 y el 13%. Los chiíes, seguidores de Ali (primo y yerno del profeta Mahoma), son mayoría en cuatro países: Irán, Irak, Pakistán e India. Además, uno de cada cinco creyentes de la fe islámica vive en países donde son una minoría religiosa.

Además de rebatir prejuicios afianzados en nuestra sociedad, la encuesta puede servir para que Occidente se replantee sus relaciones con el mundo islámico, que no deberían estar enfocadas tan intensamente con Oriente Próximo, sino prestar mayor atención al sureste asiático. El estudio desmonta la asociación entre política y conflicto e islam, al mostrar que el credo de Alá está presente en países con culturas y procesos históricos muy diferentes.

Agencia EFE (Valencia). Elaboran un borrador para tratar el Islam en los medios de comunicación. 10 de mayo de 2008. Elmundo.es:
http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/10/comunicacion/1210421000.html

Las primeras jornadas interdisciplinares 'El Islam en los medios de comunicación. Consensuando un manual periodístico', celebradas en la Universitad de Valencia, han concluido con la recopilación de un borrador de recomendaciones periodísticas para la cobertura de informaciones sobre musulmanes y Oriente Medio.

Académicos, analistas, periodistas y estudiantes han recopilado un borrador para un futuro libro de estilo que regule las informaciones referentes al Islam, según han informado fuentes del Centro Cultural Islámico de Valencia.

Los temas tratados en las jornadas han sido 'La mujer en el Islam', 'Cómo cubrir las informaciones referentes al terrorismo en Oriente Medio', 'La inmigración y los límites de la libertad de expresión

referentes a las informaciones sobre el mundo islámico'.

La directora de la Casa Árabe, Gema Martín Muñoz, ha declarado que los medios de comunicación "deberían evitar fomentar la cultura de la distancia", pues esto "lleva a la concepción social de que los otros no son de los nuestros, evitando así que la opinión pública se sensibilice con él".

En cuanto al velo de la mujer musulmana, la vicepresidenta de la Federación Europea de Mujeres Musulmanas, Dorsaf Ben-Dihab, ha indicado que "no hay que utilizar este tema desde un punto de vista sensacionalista que oculte los verdaderos problemas o aspiraciones de las mujeres musulmanas".

En cuanto a los medios de comunicación, en las jornadas se ha propuesto "que hagan un ejercicio de responsabilidad".

En palabras de la periodista Lola Bañón, "se ha propuesto desde estas mesas, la sustitución del término terrorismo 'islamista' por el de 'terrorismo de Al Qaeda' o de la organización que actúe en cada momento".

También se ha cuestionado el uso del término "islamismo" como suma de Islam y terrorismo, y se ha propuesto romper la equivalencia que se da en muchos ámbitos "islamista igual a terrorista", según las mismas fuentes.

A partir de esas conclusiones, el Centro Cultural Islámico de Valencia elaborará una guía de usos prácticos para periodistas y musulmanes a la hora de cubrir y generar noticias relativas al Islam.

Goytisolo, Juan (Madrid). No imaginar alas, sino moverlas. 13 de junio de 2008. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/opinion/imaginar/alas/moverlas/elpepiopi/20080613elpepiopi_12/Tes

Como un siglo atrás, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, vivimos en una época de ensimismamientos identitarios y religiosos, nacionales o étnicos en la que el razonamiento individual es asfixiado por una presunta voluntad colectiva. Como un jinete desbocado, ésta arrambla con las voces críticas, a las que se acusa de traición, y enardece los ánimos del rebaño apriscado a la fuerza en ella. Es el nosotros o ellos: la fortaleza identitaria presupone la existencia de un adversario del que hay que defenderse con uñas y dientes. Las voces broncas de los abertzales etarras o de la ilegalizada Batasuna, las de la jerarquía ultramontana de Cañizares y Rouco Varela, de los cristianos renovados del entorno de Bush y las de la nebulosa del islamismo radical, ya sea el de los salafistas, talibanes o yihadistas de Al Qaeda, tienen un elemento común. Todas ellas se expresan como depositarias de una misión encomendada por la divinidad o por el imperativo de una causa patriótica, aunque sepamos que tras estas pantallas se ocultan intereses materiales —poder político, económico o religioso— menos confesables. El desprecio a las vidas ajenas e incluso a la de los "mártires" de la propia causa legitima el recurso a la violencia, tanto en el caso de la invasión ilegal de Irak, como en el de los atentados mortíferos perpetrados estos últimos años en nombre del islam. La guerra asimétrica de Bush y su entorno —un entorno magistralmente retratado por James Mann en su obra Rise of the Vulcans, recientemente traducida al español— ha alentado sin proponérselo la mundialización del terror y su conversión en una muy rentable mercancía.

Desde el 11-S vivimos atenazados entre la ubicuidad del dios Mercado y las múltiples caretas del dios Marte, cuyos mensajes se difunden instantáneamente por Internet y cuyas técnicas de adoctrinamiento y enganche exigen a su vez de los llamados infieles o apóstatas la continua elaboración de nuevas armas letales y de complejos y perfeccionados sistemas de detección y control. Los manipuladores del terror y los fabricantes de herramientas forjadas para combatirlo descartan por tibios y derrotistas los argumentos de cuantos disienten de su disyuntiva y se esfuerzan en explorar y abrir caminos al diálogo y no a la confrontación. El discurso propagado por los altavoces del exclusivismo religioso, nacional o ideológico condiciona nuestras vidas y convierte a las sociedades atrapadas en el redil consumista en ovejas sin voz.

Sólo las críticas sensatas y juiciosas a la presunta inevitabilidad del choque de civilizaciones pueden devolvernos a la razón. El creciente número de políticos, intelectuales y periodistas que lo ponen

en tela de juicio en los países democráticos a la luz de lo que acaece y puede acaecer aún en Oriente Próximo, debería acompañarse no obstante, para ser eficaz, de un idéntico rechazo a su maniqueísmo por parte de las agobiadas y divididas sociedades árabes de la orilla sur del Mediterráneo. ¿Deseos píos? Yo creo que no. Pues este "angelismo" con el que se pretende descalificar a la causa que defendemos no tiene en cuenta la evolución de las ideas en el mundo a la vez uniforme y contradictorio creado por la globalización. Para que las cosas sean posibles un día hay que pedirlas cuando parecen imposibles. Si renunciamos de entrada a dicha posibilidad nos entregamos atados de pies y manos a lo que Octavio Paz llamada con gran acierto "fatalismo risueño".

No nos engañemos sobre el significado real del choque de civilizaciones: se trata de un eufemismo para ocultar el enfrentamiento entre dos de ellas, la de Occidente —ya sea cristiano o laico— la del islam, aunque Huntington haya extendido sus planteamientos agoreros a la supuesta existencia de una quinta columna hispana en el ámbito de la sociedad estadounidense que amenazaría, según el autor, los valores de la democracia norteamericana. Dicho enfrentamiento se remonta a la época del califato de Damasco y a la expansión del credo musulmán en el Magreb y Al Andalus; es ante todo un viejo conflicto mediterráneo. La novedad de la última década estriba en la asunción de dichas tesis por la primera potencia del planeta gracias al fundamentalismo neoconservador y mesiánico del actual inquilino de la Casa Blanca: el predicado por Cheney, Rumsfeld, Wolfowitz, Armitage, etcétera. Desaparecida la URSS y el fantasma comunista, el enemigo es el islam.

Desde el horrible e hipermediatizado desplome de las Torres Gemelas, la proliferación de opiniónomos aseverativos y contundentes en su afirmación de que la raíz de los males que nos afectan se halla en el Corán ha cuajado en la idea mil veces repetida de que el islam es incompatible con la democracia. Responderé de entrada que tal afirmación soslaya el hecho de que todos los libros sagrados —el Pentateuco, la Torá, los Evangelios y el revelado a Mahoma— admiten pluralidad de lecturas, unas pacíficas y otras exaltadoras de la violencia como arma legítima. Pero el quid del problema no radica en los textos sino en la pregunta: ¿por qué la beligerancia virtual latente en ellos se activa en un determinado momento en la mente de sus fieles y se convierte en un instrumento de muerte y terror? La Cristiandad y el Islam han conocido épocas de tolerancia e intolerancia, de plenitud y de barbarie. Dejemos pues la teología a los teólogos, no caigamos en la trampa de recurrir, aunque fuere para refutarlos, a argumentos religiosos. La reiterada afirmación de la "esencia cristiana" de Europa es un buen ejemplo de ello. Como decía Blanco White a propósito de las querellas religiosas de su tiempo:

"En tanto que no bajen los ángeles para decidir entre las opiniones diversas de los hombres, cualquiera a quien se le encargue el hablar en nombre del cielo no será más que el oráculo de sus propios deseos y pasiones [...] Si nos atenemos a meras teorías, fácil cosa fuera hacer creer a los hombres que con un par de alas, de tamaño proporcionado a su cuerpo, podría volar, como las águilas, hasta las nubes. La dificultad no está en imaginar las alas, sino en moverlas".

Por una vez, estoy plenamente de acuerdo con mi amigo Serafín Fanjul —yo mantengo las viejas amistades personales al margen de la confrontación de ideas— cuando, refiriéndose a la reiterada cita de azoras y alhadices por los islamólogos occidentales, observa: "Pero ambos corpus documentales [el Corán y la Sunna] que componen la base de toda la doctrina jurídica islámica no dejan de ser teoría, letra venerada, pero letra. Importa más, a mi juicio, la historia de las acciones islámicas o la observación de lo que acontece ahora mismo, único terreno en el que podemos intervenir para cambiar el curso de los acontecimientos" (Abc, 31-3-08).

El panorama que pinta Fanjul es sombrío y coincido con él. Mas, si pasamos de las palabras a los hechos, ¿qué tipo de intervención resulta más adecuado a los principios democráticos que defendemos? ¿Un ataque preventivo a Irán? ¿Machacar aún con mayor fuerza a la indefensa población de Gaza por el delito de votar mal? ¿Multiplicar el envío de armas a Israel y a las teocracias del Golfo? El desastre sin paliativos de la política norteamericana en Oriente Próximo —con su apoyo incondicional al expansionismo israelí y su desconocimiento total de las realidades sociales, religiosas y culturales de los países árabes— muestra la inanidad del mero recurso a las armas para doblegar a unas sociedades que ven en el islamismo su último recurso de salvación. Equiparar éste con el nazismo o el bolchevismo no es sólo una comparación falsa sino ante todo un disparate estratégico y táctico. La nebulosa salafista no obedece a ningún Hitler o Stalin ni dispone de potentes ejércitos. Es un instrumento de presión que se sirve del aura sagrada de la yihad con miras a la conquista del poder detentado por regímenes calificados de

corruptos e impíos: esto es, un objetivo político que puede y debe ser combatido por medios políticos. Por dicha razón, habrá que evitar a toda costa las generalizaciones mortíferas que tan a menudo escuchamos en boca de periodistas, estrellas de la tele y radiopredicadores. No hay que tomar la parte por el todo sino subrayar al contrario la diversidad de situaciones existentes en el mundo islámico: lo que vale para Pakistán no vale para Marruecos. Pese al dogma y preceptos compartidos —aunque diferentemente interpretados—, el área del Islam es sociológica e históricamente un tejido hecho con retazos de distintas telas. Las causas de los atentados sangrientos de los últimos años son también sociales, económicas, políticas y culturales, aunque los suicidas y quienes los manipulan invoquen a la divinidad.

El creciente autoritarismo de los regímenes políticos árabes, ya sean las monarquías tradicionales, ya las nuevas dinastías republicanas como las de Siria o Libia, se funda en el temor de sus líderes al manifiesto descontento y frustración de sus pueblos por la diferencia abismal entre quienes gozan de todo y quienes no tienen nada y por la camisa de fuerza de un sistema cerrado y rígido que dificulta, si no impide, la movilidad social. Desacreditados el nacionalismo impulsor de los movimientos independentistas y el juego inane de unos partidos que no conectan con la sociedad, el islamismo, como señala Hicham Ben Abdalá El Alaoui en Le Monde Diplomatique del pasado mes de abril, aparece hoy "como el mejor portavoz de los descontentos y de las exigencias de cambio incluso entre los grupos tradicionalmente izquierdistas y laicos, como el estudiantado".

Los dilemas a los que se enfrentan los actuales críticos del anquilosamiento del cuerpo doctrinal del Islam, como Mohamed Charfi (Islam y libertad) y Abdelwahab Meddeb (Sortir de la malédiction), me recuerdan a aquellos con los que debían lidiar los ilustrados españoles hace dos siglos: la inercia y el acatamiento fervoroso del pueblo a unos hábitos refrendados por una tradición secular. ¿Cómo influir en la masa de fieles sorteando el previsible fracaso de un ataque frontal, a veces con la ayuda de ejércitos extranjeros, como en el caso de Bonaparte, a unas creencias respetables en sí pero manipuladas por un dogmatismo excluyente de la diversidad religiosa, étnica y cultural?

Conscientes del fatalismo creado por el peso de la historia, los intelectuales árabes más lúcidos defienden una política pragmática que rehúya la democratización impuesta desde fuera. No hay que confundir, precisan, la creencia religiosa con su expresión temporal y legal. La labor crítica y educativa debe ser gradual para resultar efectiva. La violencia engendra nueva violencia y la espiral sangrienta así abierta (Palestina, Líbano, Iraq...) resulta difícil de cerrar. Reforma, y no espada. El remedio ha de aplicarse a la raíz del estancamiento político, religioso y cultural, pero sin arrancarla.

Los planteamientos radicales de los actuales fustigadores del Islam no nos explican cuáles son los pasos que conducen a una política real y práctica respecto a la masa de 1.300 millones de musulmanes atrapados entre el desaliento y el peso creciente de la intolerancia entre sus sociedades. La propuesta de Meddeb —"comprometernos con la construcción de un Estado pragmático"— me parece factible si el reformismo, entreverado con valores laicos, cuenta con el apoyo real y concreto de la Unión Europea y de los miembros del Foro Mediterráneo.

Libertad de interpretación religiosa, crítica, reforma: tales son los pasos de quienes, en el seno de las sociedades musulmanas, aspiran a un compromiso entre democracia e islam. En este largo y azaroso trayecto, la lucha por la igualdad jurídica y práctica de la mujer será un objetivo primordial. La feroz discriminación que sufre en la mayoría de países musulmanes, fruto de la conjunción de tradiciones patriarcales preislámicas y de la impronta del lenguaje beduino de los tiempos del Profeta —un tema, este último, finamente analizado por Mohamed Ennaji en L'amitié du Prince: remontándose a la raíz de las palabras llega a la raíz de los problemas—, se concreta en una situación de minusvalía y dependencia expuesta a la vista de todos. La situación varía, como es obvio, de un país a otro, pero la unión casi hipostática entre el poder estatal y su soporte religioso, constituye un obstáculo difícil de salvar. En mi opinión —no la de un islamólogo que no soy ni pretendo serlo: sólo de alguien que mira a las sociedades musulmanas desde dentro—, el reformismo pragmático es el único medio de remediar gradualmente el ensimismamiento y desigualdad que les agobian. Ello exige como premisa el desenvolvimiento de una educación cívica y de una crítica empírica: no imaginar las alas del libre vuelo, sino moverlas.

Sampaio, Jorge (Madrid). Educación para la diversidad. 19 de diciembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Educacion/diversidad/elpepiopi/20091219elpepiopi_5/Tes

Cómo convivir cuando la diversidad, étnica, lingüística, religiosa o cultural incrementa el desasosiego, divide a las comunidades y somete a creciente presión las democracias? Últimamente, fracturas económicas, sociales, culturales y religiosas exacerban las tensiones intercomunitarias fomentando la errónea noción de que estamos abocados a un "choque de civilizaciones".

Es esencial activar el diálogo para tender puentes, superar conflictos y promover un mejor entendimiento entre los pueblos. Para combatir estereotipos e ideas falsas que provocan hostilidad y desconfianza hay que buscar la raíz de las tensiones que dividen a las sociedades y culturas. Las tensiones se inflaman cuando individuos o grupos perciben amenazados sus valores e identidad. Las oleadas migratorias, particularmente en Europa, han generado resentimiento y hostilidad. Inequívoco indicio del malestar es el éxito de partidos de extrema derecha que propugnan programas anti-inmigración en diversos países europeos.

No podemos ignorar el alcance de unos síntomas indicadores de un creciente sentimiento de inseguridad susceptible de minar la cohesión social y el modelo de inclusión europeos. Cuestiones como el velo islámico, el lugar de la religión en las escuelas y la igualdad de género, muestran la pervivencia de fuentes de tensión y la presencia de fuerzas dispuestas a explotarlas. La iniciativa popular contra nuevos minaretes en Suiza revela un profundo malestar e ilustra cómo el miedo y los prejuicios enturbian la convivencia.

Las tensiones aparecen también al cuestionarse derechos de las minorías y su lugar en las sociedades, que se enfrentan así a cómo cohonestar los derechos de las comunidades culturales salvaguardando la cohesión social.

En tiempos de tensiones interculturales es importante defender los derechos de las minorías, frecuentemente hostigadas y discriminadas. También lo es apreciar los beneficios que aportan los inmigrantes.

Es indispensable promover una educación para la diversidad para desarrollar conocimientos y aptitudes interculturales en la juventud, y el aprendizaje durante la vida para fortalecer las bases comunes de la convivencia. Eduquemos para los derechos humanos, la ciudadanía y el respeto del otro; para la comprensión mutua y el diálogo intercultural; para la enseñanza "mediática" y la de religiones y creencias; para el diálogo en y entre religiones.

Adquiramos conocimientos interculturales enseñándolos a nuestros ciudadanos y creemos estrategias urbanas para el diálogo intercultural. Necesitamos políticas para la juventud, basadas en la igualdad de oportunidades. Impliquemos a la sociedad civil entera, juventud, líderes religiosos y medios de comunicación.

La Alianza de Civilizaciones aborda las divisiones en y entre comunidades, las "musulmanas y occidentales" especialmente, para promover políticas de gobernanza democrática de la diversidad basadas en un paradigma de respeto a las diferentes culturas y religiones. Pretende desarrollar y profundizar, priorizándolo, el diálogo intercultural en las relaciones internacionales.

Las luchas culturales y políticas evidencian la oportunidad de este enfoque estratégico y la necesidad de políticas novedosas a distintos niveles. De aquí que haya que apostar por la gobernanza democrática de la diversidad en un mundo complejo donde las percepciones polarizadas se nutren de estereotipos y prejuicios, pero también de realidades y de conflictos políticos. Para reducir la división entre sociedades musulmanas y occidentales habrá que resolver previamente algunos de esos conflictos. Pero incluso resueltos, persistirán la suspicacia y la hostilidad que fracturan las sociedades a lo largo de divisiones culturales y religiosas.

Hay unanimidad respecto del profundo foso de percepción que separa a occidentales y musulmanes. Visto en términos de oposición entre dos supuestos bloques monolíticos, islam y Occidente,

este foso alimenta más los estereotipos y la polarización, favoreciendo el extremismo. Sin embargo, la mayoría de los pueblos rechaza el extremismo y apoya el respeto de la diversidad. Tanto musulmanes como no musulmanes comparten idéntica preocupación sobre seguridad, estabilidad y paz. Millones de musulmanes temen ver a sus hijos ganados para el extremismo.

Para afrontar este problema es esencial desarrollar nuevas estrategias de promoción del diálogo interreligioso, en el marco de la gobernanza democrática de la diversidad cultural basada en los principios de universalidad de los derechos humanos y libertades fundamentales, igualdad de oportunidades, solidaridad económica y cohesión social.

La Alianza de Civilizaciones persigue cambiar las mentalidades en las sociedades divididas. Tenemos que sensibilizar a los actores políticos en la necesidad de invertir en políticas públicas relacionadas con la diversidad cultural y el diálogo intercultural, dirigidas a desarrollar conocimientos y aptitudes interculturales. Hagamos un frente común para superar las dificultades presentes y aprovechémoslo para abrir nuevas vías hacia un mejor entendimiento y una cooperación reforzada. Demos una oportunidad a un diálogo que, más allá de las palabras, obtenga resultados.

Jahanbegloo, Ramin (Madrid): Europa es bella. 6 de noviembre de 2009. Elpais.com: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Europa/bella/elpepiopi/20091106elpepiopi_4/Tes

El desmoronamiento del muro de Berlín y la desintegración del comunismo en Rusia y Europa Oriental abrieron la puerta a un nuevo modelo político y a nuevas redes de interacción internacional. Las antiguas etiquetas fueron sustituidas por otras nuevas, entre ellas, "choque de civilizaciones", "fin de la historia" o "anarquía venidera".

Con frecuencia, las filosofías posideológicas y el optimismo posnacionalista, que cuestionaron la existencia futura de los Estados-nación y dotaron de estructuras a la sociedad civil global, vinieron acompañados de sangrientas guerras civiles y de purificaciones étnicas y genocidios, como en el caso de la antigua Yugoslavia y de Ruanda.

En otro orden de cosas, el fin de la guerra fría y la revitalización de las religiones alumbraron nuevas estrategias violentas en el mundo. El terrorismo posterior a los atentados registrados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos se reveló como una nueva forma de violencia que contrasta con la emanada de las ideologías estatalistas clásicas. La modernidad globalizada dio lugar a estructuras terroristas híbridas. Para muchos analistas, el mundo posterior al 11 de septiembre supuso el retorno del realismo propio del "poder duro" al ámbito de la seguridad internacional. Desde este punto de vista, las relaciones que tienen que ver con la seguridad entraron a formar parte de una estrategia cultural más amplia, es decir, de la suerte de la propia democracia contemporánea. En ese sentido, el vínculo entre cultura y política internacional se convirtió en un elemento fundamental para el equilibrio de la seguridad mundial y la consecución de la paz. Por último, hay que apuntar algo no menos importante: el incremento de las relaciones interculturales horizontales y la erosión de un paradigma "estadocéntrico" en apuros, que convive con una amorfa y cambiante constelación de identidades culturales e intereses económicos, han creado una crisis de liderazgo político en el nuevo orden mundial. Sin embargo, merece la pena señalar que, en el mundo actual, la política, ya sea la "liberal" o la "autocrática", no es más "centrocrática" (regida desde el centro). En contra de las impresiones imperantes, la política no suele ser algo sólido como una roca. Como acostumbraba a decir Collingwood: "La vida política es la de la educación política", y la educación política de los ciudadanos es un entorno cambiante que tiene que afrontar desafíos imprevistos, dentro y fuera de la sociedad. Por otra parte, la gobernanza estatal, al contrario que el "monstruo frío" del que hablaba Friedrich Nietzsche, ya no puede funcionar en el marco de una cultura nacional hegemónica. Como sabemos, al final de la

guerra fría no sólo se asistió a la aparición de la política global, sino al derrumbamiento del Estado como sistema político enormemente complejo que actúa dentro de un territorio que se proclama cerrado.

Con todo, las demarcaciones estatales siguen teniendo importancia cuando se crean ejércitos que las rebasan, pero, desde la perspectiva de la política global, el Estado ya no es un actor político unitario. Instituciones no estatales como las multinacionales, los partidos, los organismos militares y paramilitares,

las ONG, los individuos y una amplia gama de grupos que se extienden por todo el planeta, son actores políticos y sociológicos del cambio. Pese a todas las apariencias, en nuestro mundo las élites estatales ya no son los únicos actores políticos. Puede que las demarcaciones políticas no hayan cambiado mucho, pero, en sí mismo, el valor del territorio sí ha disminuido.

En muchos aspectos, la experiencia de la Unión Europea es representativa de esa clase de evolución, que la concepción tradicional del Estado heredero de Westfalia no parece captar. La idea de que el Estado tiene que ser la manifestación organizativa de una nación compuesta por un conjunto de personas que sienten la necesidad de permanecer unidas ha dado origen a innumerables confusiones. A pesar de que durante más de 200 años el modelo imperante en nuestro pensamiento político haya sido el de la Revolución Francesa, los pilares de la civilización europea no han sido los Estados-nación, sino distintas culturas. Ni siquiera filósofos como Fichte y Hegel, que anhelaban contar con un Estado que expresara el Geist o espíritu de la nación, dejaban de dudar de que eso pudiera llevarse a la práctica.

A decir verdad, el sentimiento nacionalista siempre ha bloqueado con su irracionalidad el racional funcionamiento del Estado. Siempre se ha negado a relativizar su propio entorno vital frente a otros, ya que, amparándose en la identidad regional, no ha dejado de excluir a los demás. Las identidades particularistas nunca han sido tradiciones inocentes e, históricamente, sus iniciativas universalistas siempre se han basado en la exclusión de la otredad. Con todo, como pone de manifiesto el destino político y cultural de Europa, el universalismo interesado del principio nacionalista se ha convertido en un peligro para las propias identidades culturales. Parece claro que, en una Europa posnacional, la mejor manera de conservar la integridad regional de cada una de las identidades europeas es un contexto multicultural diverso.

En términos pragmáticos, el principio nacionalista no puede responder a las aspiraciones particularistas de las diferentes culturas. Dicho de otro modo, las actitudes nacionalistas son demasiado débiles como para resolver las perturbaciones y conflictos que ellas mismas ocasionan sin destruir los cimientos de la democracia europea. En consecuencia, parece que, dada la condición intercultural de Europa, la propia idea de "Europa" como enclave cultural encerrado en sí mismo es algo obsoleto. Las culturas y tradiciones religiosas que en el viejo continente se superponen podrían integrar el islam en el juego de la diversidad europea.

Como señaló Ortega y Gasset en una frase admirable, necesitamos "de la historia íntegra para ver si logramos escapar de ella, no recaer en ella". A Ortega y Gasset le preocupaba, con razón, cómo podemos asumir conscientemente la responsabilidad de la historia.

Hoy en día, la diversidad, no la similitud, se ha convertido en un elemento fundamental de la construcción cultural y política de Europa. Sin embargo, para la política de la diversidad lo importante no es sólo de "qué" tradiciones hablamos, también de "cómo" lo hacemos. En Europa, el hecho de encomiar una cultura de diálogo y de diversidad no convierte en obsoletas las identidades nacional y religiosa, sino que, más bien, expresa la aspiración a conservar su integridad regional y cultural en un contexto multicultural definido por la política de la diversidad.

En términos pragmáticos, las aspiraciones nacionales y religiosas de las diferentes culturas y credos no pueden abordarse desde un universalismo interesado y basado en principios radicales de índole nacionalista y religioso. En sí misma, la idea de una Europa convertida en una fortaleza cultural y política hecha de culturas homogéneas y encerradas en sí mismas resulta anacrónica. En general, allí donde se han producido auténticos progresos morales a lo largo de la historia europea ha sido gracias a la voluntad de salvar y de superponer fronteras culturales. Históricamente, si volvemos la vista atrás, veremos que la mayoría de las naciones europeas se constituyeron frente a tendencias homogeneizadoras más o menos acusadas.

En consecuencia, asimilar la construcción de Europa a la de una cultura homogénea y arrogante es caer en una paradoja. Para que el proceso de integración europea sobreviva, tendrá que ser pacífico e intercultural. No habrá Europa donde haya arrogancia, coacción y hegemonía, porque Europa será hermosa mientras no sea ideológica. Por lo tanto, allí donde se aprecie la diversidad europea, habrá que organizar la solidaridad. Europa podrá ser fuerte por su solidaridad política y económica, pero desde luego no podrá ser democrática, generosa e influyente sin su diversidad cultural y religiosa. Y la diversidad europea sólo podrá defenderse esgrimiendo los valores compartidos del continente.

