

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE INMIGRACIÓN Y DIVERSIDAD CULTURAL EN ESPAÑA Y EN EL CONTEXTO EUROPEO

LAW AND PUBLIC POLICY ABOUT IMMIGRATION AND CULTURAL DIVERSITY IN SPAIN AND IN THE EUROPEAN CONTEXT

Pedro Garrido Rodríguez*

Resumo: Este artículo es un análisis descriptivo y funcional de la legislación y las políticas públicas desarrolladas en los últimos años en materia de extranjería. En el marco de la Unión Europea, la heterogeneidad de los países que la conforman, con realidades socioculturales e intereses bien diversos, dificulta la toma de acuerdos, que se centran más en el control de los flujos migratorios y en la seguridad que en la integración de los inmigrantes. En el ámbito español, se analizan en profundidad las aportaciones de la Reforma 2/2009 de la Ley Orgánica de Extranjería. También el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, especialmente en lo referido a las áreas de vivienda, salud, educación, empleo, mujer, servicios sociales y sensibilización. En todos estos ámbitos se constata un impulso de las políticas sociales desde mediados de los años 2000 y un viraje hacia unas políticas más restrictivas y menos sensibles a las necesidades del colectivo inmigrante desde el segundo semestre de 2008 hasta la actualidad.

Palavras-chave: Inmigración; inmigrantes; diversidad cultural; Derechos Humanos; análisis descriptivo y funcional; políticas públicas; integración.

Abstract: *This article, is an descriptive and functional analysis of the legislation and public policy developed in the last year in foreign area. In UE, the heterogeneous of different countries, which have lots of social and cultural scenery and also different involvement, difficult to reach the agreements in this area. Then, the main point is more focusing on the control of the migratory flows and in security than in the integration of the immigrants. In Spain, the deeply analysis is about the inputs of the Reform 2/2009 of Organic Law of Foreigners. Also, they talk over the Strategic Program of Citizenship and Integration, particularly focused on housing, health, education, employment, women, social services and raising awareness. Since 2005, all these fields have increased their restrictive politics and have become less sensitive about the needs of the immigrants, specially since second semester of 2008 until now.*

Key-words: *Immigration; immigrants; cultural diversity; Human rights; descriptive and functional analysis; public policies; integration.*

Introducción

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. Durante el intervalo 2000-2005 se produce un gran aumento de población extranjera, casi 3 millones de personas a un ritmo de crecimiento de casi 600.000 por año, repartidas de manera bastante equilibrada entre mujeres y hombres. En los últimos años, desde 2006 hasta la

* Doctor por la Universidad de Salamanca e investigador del Centro de Estudios de la Mujer de la Universidad de Salamanca, el Instituto de Estudios Jurídicos y Críticos de la Universidad Complutense de Madrid y del Instituto Jurídico Portucalense de la Universidad Portucalense. Autor del libro: Garrido Rodríguez, Pedro (2014): *Inmigración y diversidad cultural en España. Su gestión desde la bonanza económica a la crisis*. Editorial Fundamentos. Madrid.

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. En el año 2011, el crecimiento ha sido mucho menor, siendo la cifra de 5.751.487 a 1 de enero de 2011¹.

AÑO 2000	TOTAL
AMBOS SEXOS	
Total	40.499.790
Nacionalidad española	39.575.911
Nacionalidad extranjera	923.879
VARONES	
Total	19.821.384
Nacionalidad española	19.349.918
Nacionalidad extranjera	471.465
MUJERES	
Total	20.678.407
Nacionalidad española	20.225.993
Nacionalidad extranjera	452.413

AÑO 2005	TOTAL
AMBOS SEXOS	
Total	44.108.530
Nacionalidad española	40.377.920
Nacionalidad extranjera	3.730.610
VARONES	
Total	21.780.869
Nacionalidad española	19.788.835
Nacionalidad extranjera	1.992.034
MUJERES	
Total	22.327.661
Nacionalidad española	20.589.085
Nacionalidad extranjera	1.738.576

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

AÑO 2010	TOTAL
AMBOS SEXOS	
Total	46.951.532
Nacionalidad española	41.242.592
Nacionalidad extranjera	5.708.940
VARONES	
Total	23.195.504
Nacionalidad española	20.196.474
Nacionalidad extranjera	2.999.030
MUJERES	
Total	23.756.028
Nacionalidad española	21.046.118
Nacionalidad extranjera	2.709.910

AÑO 2011	TOTAL
AMBOS SEXOS	
Total	47.190.493
Nacionalidad española	41.439.006
Nacionalidad extranjera	5.751.487
VARONES	
Total	23.283.187
Nacionalidad española	20.284.480
Nacionalidad extranjera	2.998.707
MUJERES	
Total	23.907.306
Nacionalidad española	21.154.526
Nacionalidad extranjera	2.752.780

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

El crecimiento de las migraciones, especialmente sustancial 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

¹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Datos Demográficos*. Elaboración propia.

Humanos desarrolla un papel decisivo como referente internacional en la resolución de esta problemática.

1. Discurso Normativo Internacional

Existe un discurso normativo internacional consensuado que aporta un enfoque integral con vistas a responder a las principales necesidades del colectivo inmigrante. Éste se sistematiza en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990², siendo Secretario General el peruano Javier Pérez de Cuéllar, con entrada en vigor en 2003³, bajo la Secretaría General del ghanés Kofi Annan. La Convención se formula en 1990, un momento en el que los países propiamente emisores de inmigración están alcanzando un cierto peso dentro del sistema de las Naciones Unidas. Después de años de negociaciones en el seno de la Asamblea General, logran su aprobación. No es anecdótico, sin embargo, el hecho de que no alcance el número suficiente de ratificaciones hasta más de diez años después, en 2003, lo cual muestra la divergencia de posturas en cuanto a su contenido. La mayor parte de los países de acogida de flujos migratorios no han ratificado la Convención, en gran parte por sus exigencias en el trato humanitario a los inmigrantes en situación irregular, con lo cual se revela poco resolutive en la praxis.

1.1. Discurso Normativo Europeo

El actual Derecho Migratorio Europeo se construye a partir de la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) dentro de la UE⁴ en el Consejo Europeo de Tampere de 1999⁵. Nació así en un contexto en el que la inmigración había alcanzado un volumen considerable en Europa y sus implicaciones para los países receptores eran percibidas nítidamente. Los países con mayor relevancia dentro de la Unión Europea, especialmente el eje franco-germánico, fuertemente fortalecido por el entendimiento del Canciller de Alemania, el socialdemócrata Gerhard Schröder,

² 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.

³ Las primeras firmas de la Convención fueron: Chile. 24 Sep 1993 Ratif: 21 Mar 2005; México. 22 May 1991 Ratif: 8 Mar 1999; Morocco. 15 Aug 1991 Ratif: 21 Jun 1993; Philippines. 15 Nov 1993 Ratif: 5 Jul 1995; Bosnia and Herzegovina: 13 Dec 1996 (adhesión); Egypt. 19 Feb 1993 (adhesión); Seychelles 15 Dec 1994 (adhesión); Sri Lanka. 11 Mar 1996 (adhesión); Senegal. 9 Jun 1999 (adhesión); Uganda. 14 Nov 1995 (adhesión).

⁴ Con objeto de 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.

⁵ Acerca del 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.

con el Presidente de Francia, el neogaullista Jacques Chirac, y el Primer Ministro francés, el socialista Lionel Jospin, consideraban que la inmigración podría conllevar peligros en el ámbito de la seguridad y del 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 y la integración.

En la actualidad, el discurso normativo europeo y nacional en materia de migraciones se encuentra en una fase de desarrollo. En este sentido, la Canciller alemana, la democristiana Angela Merkel, y el Primer Ministro portugués en 2007, el socialista José Sócrates, han tenido un papel relevante en la construcción del derecho migratorio europeo, impulsando la firma del Tratado de Lisboa de 2007⁶, en el marco de su gobernanza como Presidentes de Turno de la UE en dicho año, Merkel en el primer semestre y Sócrates en el segundo⁷. Este derecho migratorio europeo, sin embargo, dista aún de tener la madurez, el consenso y la efectividad exigidos por las Convenciones Internacionales. Existe una gran disparidad de intereses que dificultan la toma de acuerdos y la creación de un marco de derecho migratorio europeo compartido. Por otro lado, éste se encuentra excesivamente centrado en el control de los flujos migratorios y en el aspecto de la seguridad, mientras que en la integración de los inmigrantes los progresos son más lentos y menos decididos⁸. La variable socioeconómica, fuertemente marcada por la situación de crisis, ha acrecentado aún más esta carencia. Los países han optado por reducir la inmigración o por el desarrollo de políticas de inmigración selectiva. Por otra parte, ha habido en los últimos años un preocupante ascenso de grupos y plataformas xenófobas y de ultraderecha que sitúan a la inmigración en el centro de sus críticas, como ha sucedido en países como Francia, Italia, Dinamarca, Finlandia, Austria, Países Bajos, Suecia o Hungría⁹. Muestra de estas políticas son las siguientes Directivas:

- 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 irregular¹⁰.
- 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

⁶ 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.

⁷ Acerca de la elaboración del Tratado de Lisboa, véase: Garrido Rodríguez, Pedro (2012): *Inmigración y diversidad cultural en España. Un análisis histórico desde la perspectiva de los Derechos Humanos*. Ed. Digital en Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca. Pp. 114-120.

⁸ Véase Idem.

⁹ Sobre ello, véanse, entre otros: Gómez, Juan (Berlín). *El populismo amenaza la zona euro*. 19 de abril de 2011. Elpais.com:

[\[http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/09/union_europea/1244530359.html\]\(http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/09/union_europea/1244530359.html\)](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. El mundo.es:</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁰ 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.

medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular¹¹.

- 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 cualificado¹².

2. Políticas Públicas Europeas

Las políticas públicas en Europa avanzan lentamente desde la prevención, centrada en la seguridad, hacia una mayor amplitud de miras hacia la integración. Dentro del llamado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, se han logrado relativos progresos en el marco de los programas plurianuales de Tampere (1999-2004), La Haya (2005-2009), en el que es muy destacable el desarrollo de los Principios Básicos Comunes dentro del Marco Común para la Integración, con acciones en la UE y en el ámbito nacional, en el que se promulgaba entre otros el criterio de la bidireccionalidad de la integración, principio recogido después por España en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, y Estocolmo (2010-2014). Dentro de este contexto, cabe señalar que los Principios Básicos Comunes para la integración se enmarcan dentro de la 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*¹³, que constituye la primera respuesta de la Comisión Europea al requerimiento del Consejo Europeo de elaborar un marco europeo común y coherente para la integración. De este modo, 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.

Estos programas plurianuales se han formulado sobre la base del consenso y han estado abanderados por líderes de diferentes opciones ideológicas y políticas: los presidentes de Finlandia, el socialdemócrata Paavo Lipponen¹⁴, el presidente de Países Bajos, el democristiano Jan Peter Balkenende¹⁵, y el presidente de Suecia,

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ El socialdemócrata Lipponen continúa el proceso de renovación europea ya impulsada previamente por el canciller alemán y predecesor 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.

¹⁵ 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

ubicado en el centroderecha, Fredrik Reinfeldt¹⁶. Sin embargo, existe una prevalencia del criterio del control de los flujos migratorios, que se percibe en Directivas como las citadas del Retorno o de la Tarjeta Azul.

3. Políticas Públicas Españolas

Dentro de las políticas públicas de inmigración de la primera legislatura del PSOE, es destacable el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración PEI (2007-2010)¹⁷. Con el Plan Estratégico se pretende construir el eje de referencia para las políticas de integración de las diversas Administraciones Públicas. Nace con un enfoque integral, por lo que posee un conjunto de áreas de intervención muy diversificado. Sin embargo, las realizaciones, la praxis, distan en ocasiones de la teoría, como se percibe en el presente análisis. Se muestran a continuación los resultados más relevantes del contraste entre la teoría y la práctica de las áreas de intervención del Plan Estratégico que afectan con mayor relevancia a la integración de los extranjeros.

3.1. Vivienda

En el campo de la vivienda, 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. Hay un considerable 19% de viviendas cedidas gratuitamente, generalmente por el empresario (en ocasiones a cambio de parte del montante de su trabajo o con retribuciones fiscales) o la Administración¹⁸. También se han reducido las situaciones de hacinamiento. Sin embargo, gran parte de esto se viene abajo con la Reforma de la Ley de Extranjería de diciembre de 2009, 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 por parte de instituciones como Amnistía Internacional por considerarla discriminatoria y que genera dudas acerca de la continuidad de los progresos en este campo¹⁹.

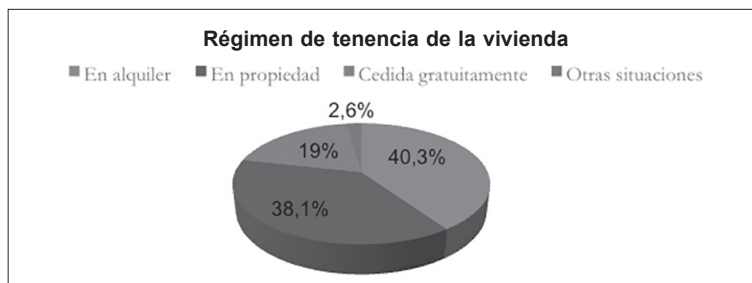
había sido asesinado poco antes de las elecciones y había experimentado un fulgurante ascenso político, que llevó a su lista a ser la segunda más votada, tras la de Balkenende. El proyecto del Gobierno de coalición formado por el líder democristiano consistía en un planteamiento económico liberal, una 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.

¹⁶ 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 la calidad en el ámbito educativo y el fomento del empleo.

¹⁷ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*. Madrid.

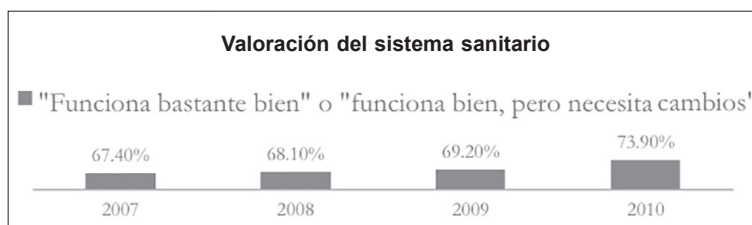
¹⁹ Amnistía Internacional (2009): *Análisis y recomendaciones al Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Legislación de Extranjería*. Amnistía Internacional – Sección Española. Septiembre de 2009. Madrid.



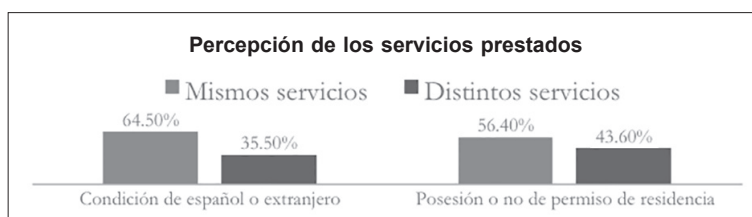
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007*.

3.2. Salud

En el 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. Es una realidad, asimismo, que el sistema español es significativamente flexible y generoso puesto en comparativa con los sistemas públicos del resto de Europa. Sin embargo, existen determinadas cuestiones en las que no se cumplen las expectativas. En concreto, la falta de información personalizada y 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 Extranjería²⁰. Muestra de ello es la percepción que la población tiene acerca de los servicios prestados por el Sistema Nacional de Salud²¹ en función de la posesión o no del permiso de residencia. Un porcentaje considerable de las personas entrevistadas al efecto por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad aprecia desigualdades.



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. *Barómetro Sanitario 2010*.



Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. *Barómetro Sanitario 2010*.

²⁰ 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 N° 299, de 12 de diciembre de 2009.

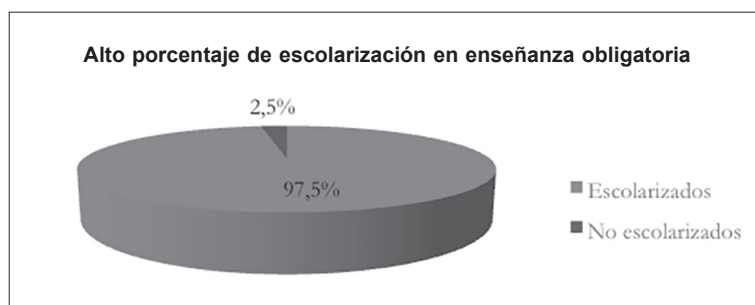
²¹ Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2010): *Barómetro Sanitario 2010*. Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud. Instituto de Información Sanitaria. Madrid.

Tras el cambio de Gobierno, una de las primeras medidas que afectan al ámbito de la inmigración se toma en el Consejo de Ministros del 20 de abril de 2012. Se trata de la Reforma del Sistema Nacional de Salud. En ella, se impone el requisito de residencia fiscal en España para gozar de acceso normalizado a los servicios de salud. Ello supone que más de 150.000 extranjeros podrían quedarse sin Tarjeta Sanitaria en dos años. Estas restricciones contrastan, sin embargo, con un acreditado estudio del Servicio de Atención Primaria de Zaragoza, en el que se afirma que las personas extranjeras utilizan menos los servicios médicos que los españoles²².

Médicos del Mundo califica la medida como “injusta” y “contraproducente” y alerta de sus posibles efectos sobre la población inmigrante. Para la Organización, la medida “no va a suponer un ahorro de costes al incrementar el uso de los servicios de urgencias y es contraria a una política de salud pública”. El Presidente de la Organización, Álvaro González, afirma que “el decreto-ley significará el fin del principio de universalidad de nuestro sistema nacional de salud. La limitación implicará que las personas que se encuentren en situación irregular solo podrán acceder a las urgencias, maternidad y cuidados de menores. El acceso a la atención primaria y a los programas de prevención reduce la morbilidad y, para ciertas patologías, la prevención y el diagnóstico temprano son más eficientes y tienen menos coste que los tratamientos curativos”²³.

3.3. Educación

En el ámbito educativo, 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% el ingreso del alumnado extranjero dentro del sistema educativo²⁴.



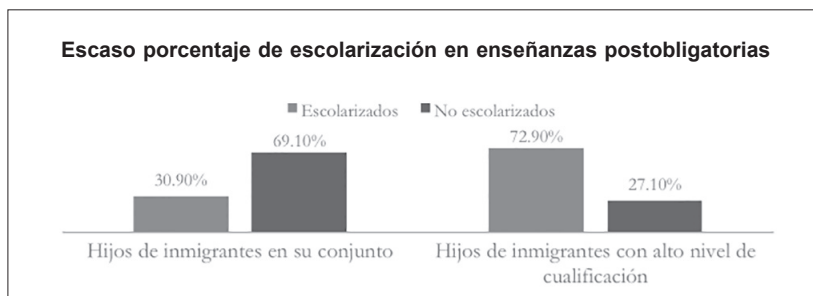
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007*.

²² Médicos del Mundo (Madrid). *Rechazo a la reforma sanitaria que deja sin atención a las personas inmigrantes sin permiso de residencia*. 9 de mayo de 2012. <http://www.medicosdelmundo.org/blogosfera/comunidaddemadrid/2012/05/09/reforma-sanitaria-que-deja-sin-atencion-a-las-personas-inmigrantes-sin-permiso-de-residencia/>

²³ *Ibíd.*

²⁴ Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*. Madrid.

Sin embargo, se percibe también que los esfuerzos por fomentar la escolarización en enseñanzas postobligatorias son mucho menos decididos, no garantizándose ésta a los inmigrantes en situación irregular. La tasa de escolarización en este tipo de enseñanzas es escasa y está muy asociada al entorno sociocultural de los padres, con lo que las posibilidades de ascenso social por medio de la educación están excesivamente reducidas²⁵.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007*.

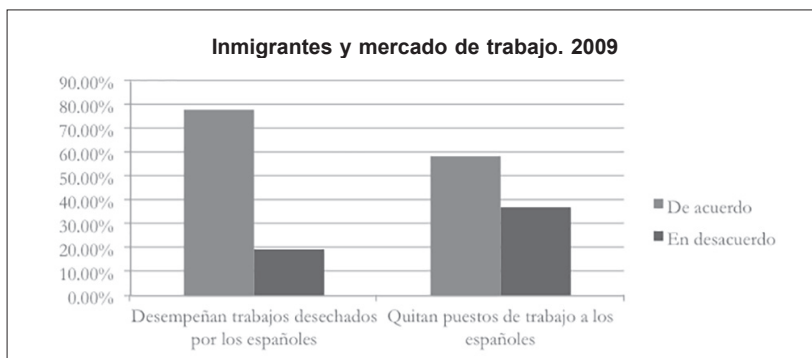
3.4. Trabajo

En el ámbito del trabajo, es importante señalar que la reducción del contingente de trabajadores en el año 2009, 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 regularidad²⁶. Por otro lado, aun disponiendo de permiso de trabajo, las condiciones laborales de los extranjeros continúan siendo peores que 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, se da la contradicción de que 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 españoles²⁷.

²⁵ *Ibídem*.

²⁶ 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>

²⁷ Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio N° 2.817. Octubre de 2009. Madrid.



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Actitudes hacia la Inmigración*. Año 2009.

3.5. Mujer

En el área de la mujer, se observa que, pese a las medidas puestas en marcha, las mujeres inmigrantes padecen desigualdades, la llamada brecha salarial, al igual que las españolas. La Encuesta Nacional de Estructura Salarial de 2009²⁸ 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 o más veces superiores al Salario Mínimo Interprofesional se sitúan 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.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Estructura Salarial*. Año 2009.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Estructura Salarial*. Año 2009.

²⁸ Instituto Nacional de Estadística (2011): *Encuesta Anual de Estructura Salarial: Año 2009*. Junio de 2011.

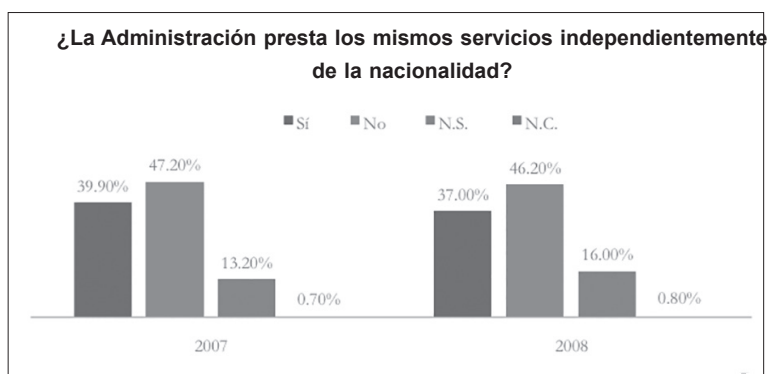


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional de Estructura Salarial*. Año 2009.

Por otra parte, la violencia de género tiene mayor incidencia en las mujeres inmigrantes, como demuestran los datos. Según el informe sobre Mujeres y Hombres en España de 2010²⁹, 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.

3.6. Servicios Sociales

En el campo de 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. En contraposición a ello, se perciben las dificultades y trabas en los trámites y gestiones de la Administración. La mayoría de las personas aprecia un trato desigual en función de la nacionalidad, 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 igualitario³⁰.



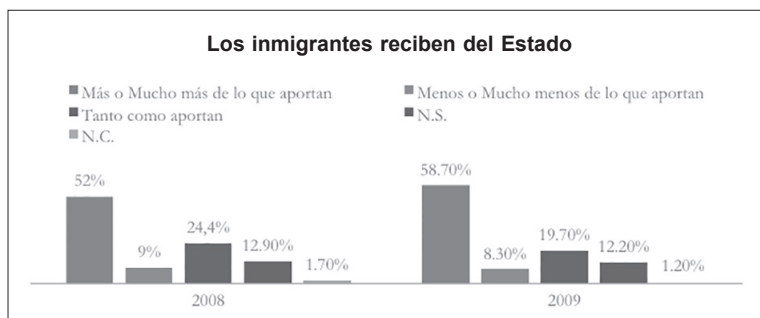
Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas: *Barómetro sobre la Calidad de los Servicios Públicos*. Años 2007 y 2008.

²⁹ Instituto Nacional de Estadística (2010): *Mujeres y Hombres en España 2010*. INE, N° 387. Madrid.

³⁰ Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Calidad de los Servicios Públicos (III)*. Estudio N° 2.762. Mayo de 2008. Madrid y Centro de Investigaciones Sociológicas (2007): *Calidad de los Servicios Públicos (II)*. Estudio N° 2.706. Mayo y junio de 2007. Madrid.

3.7. Sensibilización

En el área de la sensibilización, si cotejamos los ambiciosos propósitos diseñados en el Plan Estratégico con los estudios de opinión, observamos que el porcentaje de personas que hacen una valoración positiva o muy positiva de la inmigración es de 44,6% en 2008, por un 40,8% en 2009, lo que supone un descenso de casi 4 puntos. Asimismo, si observamos las opiniones con respecto a la relación coste-beneficio de la inmigración para el Estado, vemos que la mayoría 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 es de un 52% por un 58,7% en 2009, es decir, un incremento de más de 6 puntos de un año a otro³¹.



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. *Actitudes hacia la Inmigración*. Años 2008 y 2009.

Sin embargo, la Oficina Económica de La Moncloa elaboró un informe en 2006 muy revelador sobre este aspecto. 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 euros³².

4. Discurso Normativo Español

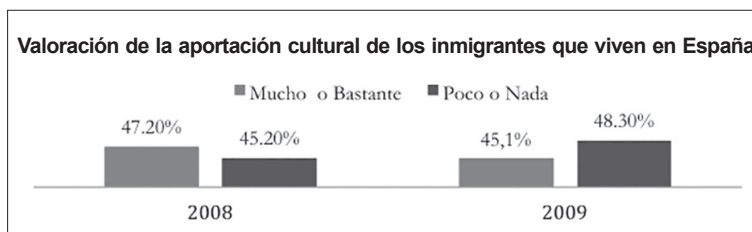
En España, el debate sobre inmigración ha estado marcado por las divergencias entre los dos partidos mayoritarios. Se han producido ciertos progresos en los últimos años. Sin embargo, si analizamos la variable socioeconómica, la situación de crisis desde 2008 ha resultado determinante en el cambio de rumbo de las políticas sociales del Gobierno socialista, inicialmente progresistas y sensibles a las necesidades del colectivo inmigrante. El área de inmigración se ha visto especialmente afectada por los cambios, materializados en la Reforma de la Ley de Extranjería, el drástico recorte

³¹ Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio N° 2.817. Octubre de 2009. Madrid y Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Actitudes hacia la Inmigración (II)*. Estudio N° 2.773. Septiembre y octubre de 2008. Madrid.

³² Sobre ello, véase: 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 el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, así como para el Refuerzo Educativo de los Mismos a partir de 2010 y la reducción del contingente de trabajadores en el año 2009.

En cuanto a la variable cultural, el discurso sobre la cultura y las cuestiones culturales ha sido fuertemente politizado. Muestra de ello es el uso aún demasiado abundante en el discurso político y en el periodístico de estereotipos, simplificaciones e imágenes que trasladan a la sociedad un concepto desnaturalizado de la inmigración y de la diversidad cultural. Las percepciones de la sociedad se han visto influenciadas por ello, como demuestran los estudios del CIS acerca de las Actitudes hacia la Inmigración, en los que en 2008 había un 47,2% de encuestados que opinaban que los inmigrantes contribuyen “mucho” o “bastante” al enriquecimiento cultural de nuestro país, por un 45,2% que respondía “poco” o “nada”, mientras que un año más tarde, en 2009, 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”³³.



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas. Actitudes hacia la Inmigración. Años 2008 y 2009.

4.1. Reforma de la Ley de Extranjería 2/2009

Tras la llegada al Gobierno del socialista Rodríguez Zapatero, hubo importantes medidas en materia de extranjería. Concordando con los principios que lo habían llevado a alcanzar la Secretaría General del PSOE en 2000 y a la Presidencia del Gobierno en 2004, el líder socialista procuró desarrollar a lo largo de su primera legislatura una serie de políticas sociales que ocuparon un lugar central dentro de su gobernanza. Esto tuvo como consecuencia una serie de realizaciones normativas y políticas entre las que destacan 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 ve marcada por la crisis económica. A partir de 2008 se produce un debilitamiento de la economía y un crecimiento exponencial del paro, que se sitúa en 3.207.900 parados a finales de 2008 (el 13,91% de la población activa), subiendo a 4.326.500 a finales de 2009 (13,83% de la población activa), continúa aumentando hasta 4.696.600 al término de 2010 (20,33% de la población activa) y llega a 4.910.200 en el primer trimestre de 2011 (21,29%

³³ Centro de Investigaciones Sociológicas (2009): *Actitudes hacia la Inmigración (III)*. Estudio N° 2.817. Octubre de 2009. Madrid y Centro de Investigaciones Sociológicas (2008): *Actitudes hacia la Inmigración (II)*. Estudio N° 2.773. Septiembre y octubre de 2008. Madrid. Op. Cit.

de la población activa)³⁴. A partir de la segunda mitad de 2008, segunda legislatura del ejecutivo de Rodríguez Zapatero, cuando los efectos de la crisis económica se hacen más palpables en todos los ámbitos, se produce 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 en 2009, algunas de las limitaciones contenidas en la reforma de la Ley de Extranjería y 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. Éstas son algunas muestras del viraje del Ejecutivo socialista en su política de extranjería en su segunda legislatura.

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 socialismo catalán 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, 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 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 irremediabilmente afectada por las divergencias entre el PSOE de Madrid y el PSOE catalán del Tripartito³⁵, 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.

En este contexto, se aprueba la Reforma de la Ley de Extranjería en diciembre de 2009. Los cambios más sustanciales son los siguientes: 1) 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,

³⁴ Sobre la evolución del paro hasta 2011, 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

³⁵ El Gobierno Tripartito de Cataluña es una coalición catalanista y de izquierdas que venció en las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2003 y 2006 como resultado del pacto entre las formaciones políticas Partido Socialista de Catalunya (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Alternativa (ICV-EUiA).

tengan permiso de residencia o no; 2) 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; 3) Restringe la reagrupación familiar, acotándola prácticamente a los miembros que constituyen la familia nuclear; 4) Amplía de 40 a 60 días el periodo máximo de reclusión en Centros de Internamiento de Extranjeros³⁶ mientras se tramita una orden judicial de expulsión; 5) Recoge las Directivas europeas posteriores a la última reforma de la Ley 4/2000 hasta ese momento, realizada en 2003; 6) 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 trabajo³⁷; 7) Regula 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; 8) 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; 9) Permite que las Comunidades Autónomas establezcan convenios con los países de origen de los menores extranjeros no acompañados y 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; 10) Contiene un exceso sancionador, sintomático de una tendencia a la criminalización del inmigrante en situación irregular; 11) Establece un plazo máximo de cinco años de prohibición de entrada en el país para las personas que sean objeto de una expulsión y de diez años si la persona en cuestión es considerada una amenaza para el orden público y la seguridad nacional.

La última Reforma de la Ley de Extranjería no ha resuelto los problemas de los inmigrantes y, si bien recoge determinados progresos, entre ellos, el reconocimiento de los derechos de asociación, reunión, sindicación y huelga, también hay regresiones significativas en el reconocimiento de derechos y libertades, como el aumento de 40 a 60 días en el periodo de estancia en los CIE, las restricciones en la regularización por arraigo de los ascendientes, la falta de efectividad en la protección de las mujeres víctimas de violencia de género o el no reconocimiento del derecho a la educación postobligatoria a los inmigrantes en situación irregular. Ello ha motivado las críticas numerosas asociaciones de inmigrantes y ONG, entre ellas Amnistía Internacional³⁸.

³⁶ Sobre 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. N° 21 DIC. Pp. 38-41.

³⁷ 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, lo cual ha disuadido a no pocas víctimas de proceder a la denuncia. Ello ha sido objeto de numerosas críticas por parte de asociaciones de inmigrantes y ONG.

³⁸ 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.

5. Conclusiones

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.

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.

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 Integración³⁹, 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

³⁹ 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.

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 .

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.

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 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.

Bibliografía y fuentes documentales

Agencia Efe (Madrid). *El Gobierno sólo permitirá trabajar a 901 inmigrantes extracomunitarios en 2009*. 19 de diciembre de 2008. El mundo.es:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/12/19/espana/1229703786.html>

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.

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 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.

Bajatierra, Lorena (2009): "Reforma de la Ley de Extranjería. Racismo de guante blanco". En: *Cambio* 16. Nº 21 DIC. Pp. 38-41.

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

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 (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.

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.

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 (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.

Garrido Rodríguez, Pedro (2012): *Inmigración y diversidad cultural en España. Un análisis histórico desde la perspectiva de los Derechos Humanos*. Ed. Digital en Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.

Garrido Rodríguez, Pedro (2014): *Inmigración y diversidad cultural en España. Su gestión desde la bonanza económica a la crisis*. Editorial Fundamentos. Madrid.

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

Instituto Nacional de Estadística (2009): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*. 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.

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

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.

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.

Médicos del Mundo (Madrid). *Rechazo a la reforma sanitaria que deja sin atención a las personas inmigrantes sin permiso de residencia*. 9 de mayo de 2012. <http://www.medicosdelmundo.org/blogosfera/comunidaddemadrid/2012/05/09/reforma-sanitaria-que-deja-sin-atencion-a-las-personas-inmigrantes-sin-permiso-de-residencia/>

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 y Asuntos Sociales (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

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 (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.

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.

Presidencia del Parlamento Europeo (1999): *Consejo Europeo de Tampere. 15 y 16 de Octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*. Parlamento Europeo.

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):

http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/09/union_europea/1244530359.html

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):

http://www.elpais.com/articulo/sociedad/inmigrantes/salvan/Estado/bienestar/elpepisoc/20080616elpepisoc_1/Tes