



1970-2010

ITINERA UNIVERSITAS

Derechos Humanos y Migraciones

JULIO—AGOSTO 2010

Edita Fundación Paulino Torras Domènech

1. NUESTRO PUNTO DE VISTA

Los meses de mayo y junio han sido intensos en lo relativo al debate público y a la regulación de la cuestión migratoria. En efecto, desde diversas instancias se ha tratado de ordenar aspectos diversos de la migración.

Así, el 5 de mayo el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 10/2010, de acogida de las personas inmigradas y retornadas en Cataluña. Durante estos meses los Ayuntamientos de Tarragona, Barcelona, Manresa, Mataró, L'Hospitalet de Llobregat... o la Diputación de Lleida han abordado la cuestión de si procede regular - y, en su caso, cómo hacerlo - el uso del burka y del niqab en los espacios públicos. La cuestión llegó al Senado, en cuyo Pleno se vivió un intenso y muy interesante debate el día 23 de junio. Cinco días más tarde el Tribunal Constitucional dictaba su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia incluye una interpretación del art. 138 EAC, relativo a inmigración.

En su interés por atender el debate social y político sobre los Derechos humanos y las migraciones, la revista Itinera universitas se hace eco de estos tres eventos. La sección 2. Opinión de colaboradores incluye un comentario doctrinal a la Ley del Parlamento (que recogimos en el número de Itinera digital correspondiente a junio de 2010). realizado por Ricard Zapata, Profesor titular de Teoría política de la Universidad Pompeu Fabra y director del GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració) y del Màster Universitari

en Gestió de la Immigració—UPF. Las secciones 3. Políticas migratorias y 5. Multiculturalismo reproducen, respectivamente, extractos de la STC 31/2010 y de las actas del debate habido en el pleno del Senado.

A finales de junio ha concluido también la Presidencia española de la Unión Europea. Itinera universitas recoge el balance positivo que desde el Ministerio de Trabajo e Inmigración se realiza de lo realizado en materia de inmigración. Destacamos dos realizaciones: la aprobación del Plan de Acción sobre menores no acompañados y la aprobación de la Declaración de Zaragoza sobre la integración como motor de desarrollo y cohesión social, cuyos acuerdos reproducimos en la Sección 5. Estatus del inmigrante. La Fundación, por otra parte, ha participado en una sesión de trabajo del Diálogo internacional sobre la migración, llevado a cabo por la OIM, de lo que se da cuenta en la Sección 6. Instituciones.

Finalmente, como Publicación de interés destacamos la edición por la OCDE de su obra Perspectivas de las migraciones internacionales 2010. Esta obra, de consulta imprescindible, ofrece un panorama exhaustivo de la migración internacional, combinando la reflexión teórica con la aportación de datos, así como el estudio general de la cuestión con el examen de las políticas de los Estados.

1. NUESTRO PUNTO DE VISTA	1
2. OPINIÓN DE COLABORADORES	1-2
3. POLÍTICAS MIGRATORIAS	2-6
4. ESTATUS DEL INMIGRANTE	6-7
5. MULTICULTURALISMO	8-9
6. INSTITUCIONES	10-11
7. UNA PUBLICACIÓN DE INTERÉS	12

2. OPINIÓN DE COLABORADORES

LEY 10/2010, DE 7 DE MAYO, DE ACOGIDA DE LAS PERSONAS INMIGRADAS Y RETORNADAS A CATALUÑA.

AUTOR: R. ZAPATA BARBERO. Profesor titular de Teoría política en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra. Sus líneas principales de investigación tratan sobre temas contemporáneos de la democracia liberal en contextos de diversidad, especialmente la relación entre democracia, ciudadanía e inmigración. Es director del GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració) y del Màster Universitari en Gestió de la Immigració-UPF.



El 2 de junio de 2009, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña aprobó el Proyecto de ley de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña, un texto sin precedentes en el Estado español que ha de poner a disposición de las personas recién llegadas una serie de recursos a fin de fomentar su movilidad social. A partir de este momento, la Generalitat solicitó al Parlamento la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de urgencia para que la norma pudiera entrar en vigor esta misma legislatura, como así finalmente ha ocurrido. La previsión es que sus disposiciones se apliquen de forma progresiva, y que en el año 2015 esté completamente desplegada.

De entrada, una de las características definitorias de esta ley es que vincula los inmigrantes recién llegados, las oportunidades sociales y la lengua catalana, con -y esto es importante- su carácter no obligatorio. Un enfoque acertado por parte de la Secretaría para la Inmigración puesto que lo importante es motivar a los inmigrantes a vivir según la Ley de acogida, y no hacerles escoger entre estar dentro o fuera de la legalidad.

Al interpretar el texto de ley dentro del proceso de adopción de nuevos instrumentos para gestionar la inmigración ante el Estado, lo primero que debemos destacar es que estamos ante un texto legislativo y no una política pública. El hecho de dotar a la acogida de un instrumento jurídico se debe a la necesidad que tiene Cataluña, no sólo de definir un marco de acción sólido y jurídicamente delimitado, sino de protegerse creando un sistema de obligaciones hacia el país dado su carácter de sociedad diferenciada. Cuando un país utiliza una ley para gestionar un hecho social -como es la llegada de inmigrantes- es por la conciencia de que la política es insuficiente para gestionar los efectos que puede tener este hecho sobre su identidad nacional. Por lo tanto, la Ley se ha de interpretar como un instrumento de protección ante el Estado y la propia inmigración. Seguramente, una Comunidad autónoma de régimen común no lo requería, y en parte, ni tan solo el Estado, al disponer de otros recursos para proteger su identidad nacional.

De esta manera, a través de la ley se define una nueva competencia no estatal, con su titularidad, función

y distribución administrativa y territorial. Éste no es el lugar para comentar todos los puntos de la ley, pero sí que es preciso destacar algunas características importantes en términos de gestión de la identidad nacional de Cataluña.

En primer lugar, se incorpora la acogida como proceso hacia la integración de los recién llegados, que tiene un carácter temporal y voluntario por parte del inmigrante. Se define su objetivo básico de dotar al inmigrante de las capacidades para ser autónomo dentro de la sociedad catalana. Esta finalidad implica que la acogida supone acciones formativas e informativas. Dentro de las formativas, existe la voluntad de capacitar al inmigrante con competencias lingüísticas y de conocimiento de la sociedad catalana. Es decir, la ley reconoce la necesidad de que el inmigrante tenga una capacidad lingüística mínima para poderse comunicar, a la vez que ha de adquirir un conocimiento de su entorno -servicios sociales, administraciones, historia, política, economía y cultura de Cataluña, así como también su diversidad- para poder ser autónomo. La capacitación lingüística en catalán se establece como eje diferenciador respecto al Estado.

Como si se tratara de un permiso de circulación, la ley pretende asentar las bases para permitir al inmigrante o retornado el poder conducir dentro de nuestro sistema de normas y así poder desarrollar su vida cotidiana con normalidad. Es decir, lo más importante es el carácter procedimental de los recursos que nos aporta la ley, que proporciona lenguaje para interpretar nuestros signos y capacidad para mover libremente dentro de todas las calles y carreteras de la sociedad, sin marcar una dirección concreta.

También cabe destacar que la ley se presenta definiendo la acogida en términos de un servicio. Esto implica que se impone a la Administración la obligación de ofrecer el servicio, es decir, de ofrecer una estructura administrativa para acoger, pero no obliga a la persona a utilizarlo. Este carácter voluntario que ya hemos comentado anteriormente es fundamental, puesto que busca ser atractiva rehuendo de la obligatoriedad.

3. POLITICAS MIGRATORIAS

SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE RESUELVE EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO POR MÁS DE CINCUENTA DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR CONTRA LA LEY ORGÁNICA 6/2006, DE 19 DE JULIO, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA. EXTRACTOS RELATIVOS AL ARTÍCULO 138 EAC (INMIGRACIÓN)

Se recogen a continuación los extractos de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Esta Sentencia, hecha pública el pasado viernes 9 de julio (www.tribunalconstitucional.es), responde, entre otras muchas cosas, a una alegación formulada por los recurrentes (50 diputados del Grupo Parlamentario Popular) relativa al artículo 149 EAC, que consideran inconstitucional por no respetar el reparto competencial en materia de inmigración establecido por la Constitución Española. Reproducimos el apartado 75 de los Antecedentes, que resume la posición de las partes:

ANTECEDENTE 75

El artículo 138 (Inmigración) sería inconstitucional en su conjunto, sobre todo en sus apartados 1 y 2, por atribuir a la Generalitat competencias en materia de inmigración y vulnerar así el art. 149.1.2 CE, que inequívocamente confiere al Estado la competencia exclusiva al respecto. Afirman los recurrentes que tal vulneración no puede obviarse con el argumento de que, en realidad, las funciones referidas en el precepto recurrido se integran en la competencia autonómica so-

bre asistencia social, pues ello supondría un inaceptable juego de palabras. Admitiendo que la Generalitat pueda tener muchas competencias que se proyecten sobre los inmigrantes, tales como sanidad, educación o vivienda, y que incluso quepa especificar que esas competencias se ejercerán al servicio de la integración de los inmigrantes, se alega en el recurso que todo ello podría justificar la inclusión de una norma en el Estatuto que así lo dispusiera, pero nunca la asunción de competencias formalmente referidas a la materia de inmigración, que es de la exclusiva titularidad del Estado.

Por las mismas razones sería inconstitucional el apartado 2, que confiere a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo, claramente encuadrable en inmigración, y no en legislación laboral, como se desprende del hecho de que dicha autorización siempre se ha regulado en la legislación de extranjería; sin olvidar que el mismo Estatuto la contempla en un precepto dedicado a inmigración. Finalmente el apartado 3 padecería las mismas causas de inconstitucionalidad que el título V del Estatuto, al que se remite (antecedentes 102 y siguientes), y cuya impugnación se fundamentará en su momento.

En todo caso los recurrentes adelantan aquí que su disconformidad con la Constitución radica en que un Estatuto no puede determinar la forma en que el Estado ha de ejercer sus propias competencias.

b) Alega el Abogado del Estado que la denuncia de vulneración del art. 149.1.2 CE no puede estimarse como tal denuncia, pues los propios recurrentes reconocen que la atribución competencial en materia de inmigración que aparenta hacerse a la Generalitat realmente se refiere a la materia de asistencia social.

El apartado 1 se limitaría a relacionar determinados aspectos que, dentro del ámbito competencial exclusivo del Estado, se hacen corresponder a la Generalitat en orden a promocionar y favorecer la integración de inmigrantes. Sólo la letra a) de dicho apartado proclama que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de "primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación". En contra de lo que se afirma en la demanda, el término "incluirá" evidenciaría que tal competencia exclusiva queda circunscrita a dichas actuaciones.

De la evolución del fenómeno de la inmigración derivaría que, más allá de las tradicionales cuestiones sobre el control de fronteras o la situación jurídico-administrativa de los extranjeros, la inmigración incide en todos los ámbitos de la vida social. En concreto han adquirido especial importancia los aspectos relacionados con la prestación de servicios sociales (educación, sanidad, asistencia social, vivienda, formación profesional, cultura, etc.).

Dicha evolución impediría configurar la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que habilite cualquier actuación pública estatal referida a los extranjeros, y, aunque la Constitución no reconoce a las Comunidades Autónomas competencia alguna sobre la política de inmigración ni introduce limita-

ción expresa a la competencia estatal, la no alteración del reparto competencial derivado del bloque de la constitucionalidad impondría una interpretación que respete los títulos autonómicos de carácter social con incidencia en el fenómeno migratorio. De este modo la integración de los inmigrantes constituiría pilar básico de cualquier planteamiento que quiera hacerse del fenómeno migratorio, resultando que en dicha integración determinados aspectos claves vendrían configurados por las políticas autonómicas de naturaleza social, sin relegar la competencia que ostenta el Estado, lo que pondría de manifiesto que la imbricación entre unas y otras competencias es inescindible.

La competencia a que se refiere el apartado 1 a) se dirigiría a favorecer la integración inicial de los inmigrantes en el uso y acceso a servicios esenciales, como el sanitario, en prevención, además, de posibles situaciones de conflicto, hallándose, pese su calificación, implícitamente limitada por la competencia estatal sobre inmigración. Así pues habría de estimarse correcta la ubicación sistemática de la letra a) del art. 138. 1, por cuanto la expresión "primera acogida de las personas inmigradas" comprendería algo equivalente a todo lo que se halle relacionado con asistencia social, sin que pudiera entenderse que el Estatuto excluye toda intervención que no sea de la Generalitat, sino que, por el contrario, admitiría que la exclusividad con la que se califica quede limitada por el título competencial constitucionalmente reservado al Estado por el art. 149.1.2 CE.

Respecto a la imputación que se hace al apartado 2 del art. 138 de vulneración del art. 149.1.2 CE destaca el Abogado del Estado la triple matización que respecto de esta competencia introduce la redacción del propio apartado: la calificación de la competencia como ejecutiva, atendiendo para apreciar su alcance a lo ya manifestado sobre las competencias ejecutivas que definen el art. 112 del Estatuto; la expresa limitación que se introduce en cuanto a su ejercicio, al señalar que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros; y, por último, la delimitación exacta que de su contenido hacen las letras a) y b), que lo circunscriben a las autorizaciones iniciales de trabajo, a los recursos presentados en relación con tales autorizaciones y a la mera aplicación del régimen de inspección y sanción. Pues bien, el apartado impugnado no cuestionaría que las actuaciones ejecutivas en materia de extranjería en sentido estricto recaigan en el Estado, sino que tan solo se limitaría a recoger una específica manifestación competencial del ámbito laboral derivada de la posibilidad abierta por el art. 11.2 del Estatuto de 1979, tras la asunción de competencias de ejecución laboral.

De este modo las concretas actuaciones de aplicación de la normativa del Estado en esta materia reflejarían en realidad la competencia autonómica en materia laboral (art. 170 EAC), y la necesaria coordinación con la competencia estatal que su ejercicio precisa implicaría la necesidad de mantener una ejecución centralizada por lo que se refiere a la entrada de inmigrantes en España, tanto por imperativos de la necesaria actuación única a nivel internacional como de su íntima vinculación con el

núcleo competencial del art. 149.1.2 CE.

Finalmente se rechaza la objeción de inconstitucionalidad dirigida contra el apartado 3 por entender que la previsión de participación de la Generalitat en las decisiones del Estado sobre inmigración, con especial trascendencia para Cataluña, no puede entenderse que condicione el ejercicio de competencias estatales. La importancia que la integración real del extranjero en la sociedad española tiene para el éxito de la gestión del fenómeno migratorio en España, y el fundamental papel que, en torno a dicha integración, tienen las políticas sociales llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas, se refleja en la normativa española vigente en materia de inmigración, que, principalmente configurada por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, 11/2003 y 14/2003, y por el reglamento de dicha Ley, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, establece diversos cauces de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, entre los que podrían destacarse los de la disposición adicional segunda y de los arts. 68 y 70.

La citada Ley Orgánica ha reconocido la competencia autonómica, y también local, en la integración social y laboral de los inmigrantes cuando en su art. 68 plantea la adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes, debiendo entenderse la mención explícita de tal precepto al "establecimiento de las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes" desde el lugar fundamental que la propia Ley reconoce a la integración social, de modo que prácticamente toda actuación relevante de extranjería se refiere a este elemento, que fundamenta así una participación general de las Comunidades Autónomas y los representantes de los entes locales. Se observaría con lo expuesto que la actuación autonómica en el ámbito de la inmigración no parece agotarse en el ejercicio de sus propias competencias, sino que el Estado habría venido a abrir diversas formas de participación procedimental de las Comunidades Autónomas en sus decisiones sobre política migratoria. Partiendo de la consideración de que la participación autonómica en tales decisiones aparece restringida a las que tengan especial trascendencia para Cataluña, referencia que justifica acudir a dicha participación como mecanismo cooperativo, procedería rechazar la tacha de inconstitucionalidad que se formula contra el apartado 3, que, por otro lado, se limita a reflejar la necesidad de coordinación puesta de manifiesto por la legislación estatal y que confía finalmente la regulación de esta previsión de participación a lo que dispongan las leyes estatales (art. 174. 3 EAC).

c) El Gobierno de la Generalitat alega, por su parte, que al elaborar el art. 149.1 CE los movimientos migratorios se producían en España exclusivamente hacia el exterior, siendo evidente el cambio experimentado en la última década, así como el hecho de que, junto a la vertiente histórica del control de fronteras, entra ahora en juego una política de in-

serción de inmigrantes, con las consiguientes previsiones de carácter laboral, asistencial y de promoción personal. La intervención de las diversas Administraciones públicas en este ámbito sería evidente, como también que la "primera acogida" o la política de integración sólo pueden referirse a la inmigración y no cabe postularlas de la población en general, como se pretendería en la demanda.

Es en el apartado 1 donde se contienen esas dos previsiones, que no afectarían al núcleo duro de la materia inmigración reservada al Estado y, en concreto, al control de fronteras y a la entrada y residencia de extranjeros en territorio español. Actualmente son las Administraciones territoriales las que actúan en estos ámbitos, sin participación del Estado. A mayor abundamiento se afirma que las objeciones del recurso propiamente tienen que ver con la ubicación del contenido del apartado 1 en un precepto sobre inmigración.

El apartado 2 se conecta con la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales asumida por el art. 170, que ya figuraba en el art. 11.2 del Estatuto de 1979. Ese tradicional papel ejecutivo de la Administración autonómica se asume con una importante condición, ligada a la complejidad del fenómeno de la inmigración, cual es la necesaria coordinación con el Estado y sus decisiones sobre entrada y residencia de extranjeros. Dicha coordinación disiparía cualquier duda sobre el respeto a las competencias estatales. Por otro lado, al igual que sucede con la sanidad o la educación, tampoco en lo laboral puede privarse a la Generalitat de una parte considerable de la competencia ejecutiva por el solo hecho de que los usuarios de los servicios sean inmigrantes. Sostiene el Ejecutivo catalán que la participación de la Generalitat en las decisiones sobre inmigración especialmente relevantes para Cataluña prevista en el art. 138.3 no se afirma como vinculante, por lo que no invade ni menoscaba ninguna competencia estatal. Además encontraría fundamento en las competencias autonómicas en materia laboral, ya que el contingente es de trabajadores extranjeros y es la Generalitat quien puede ofrecer los datos de situación y necesidades para la fijación de ese contingente.

d) El Parlamento catalán, tras unas consideraciones generales sobre el fenómeno de la inmigración, examina el apartado 1 del art. 138, sosteniendo que es arbitrario rechazar que las intervenciones de las Administraciones no estatales respecto a la inmigración puedan cobijarse bajo la denominación de competencia exclusiva y que la disposición estatutaria no afectaría al núcleo duro de la materia inmigración reservado al Estado, es decir, al control de fronteras y a la entrada y residencia de extranjeros.

El apartado 2 reflejaría el tradicional papel ejecutivo de la Administración autonómica en el campo laboral con una importante condición, ligada a la complejidad del fenómeno de la inmigración: debe hacerse en necesaria coordinación con el Estado y con sus decisiones concretas sobre entrada y residencia de extranjeros, con lo que quedaría a salvo la competencia estatal.

El apartado 3 encontraría apoyo en las competencias autonómicas en materia laboral, ya que se

refiere al contingente de trabajadores extranjeros, y la Generalitat, como Administración laboral, es la que puede presentar al Estado los datos de situación y necesidades para fijarlo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS 83

El art. 138 EAC, cuya rúbrica es "Inmigración", ha sido recurrido en sus tres apartados, recogándose en el antecedente 75 las alegaciones de las partes sobre su conformidad con la Constitución. El apartado 1 enumera una serie de competencias o potestades que corresponden "a la Generalitat en materia de inmigración", siendo impugnado por vulnerar el art. 149.1.2 CE. Es evidente que la inmigración es una materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado ex art. 149.1.2 CE, de modo que el art. 138.1 EAC sería claramente inconstitucional si, como parece deducirse de su enunciado, pretendiese atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en dicha materia. Sin embargo, el precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución si se entiende, como a continuación se verá, que las potestades en él recogidas no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración, siendo lo relevante a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto, no su rúbrica o la denominación de la materia o título competencial en cuestión, sino el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma.

Como señala el Abogado del Estado, la evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda, cultura, etc.). En este sentido, no puede dejar de señalarse que los Diputados recurrentes expresamente admiten en la demanda que determinadas competencias de la Generalitat (servicios sociales, sanidad, educación, vivienda, etc.) se proyectan y benefician a la población inmigrante, estimando que no existe inconveniente alguno en que se haga una expresa previsión a que esas competencias se ejercerán especialmente al servicio de la integración de los inmigrantes e incluso que se establezca la obligación por parte de las instituciones autonómicas de realizar políticas que, aunando todas esas competencias, tiendan a esa integración social.

Pues bien, precisamente en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante se insertan el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencial y social que el art. 138.1 EAC atribuye a la Generalitat, las cuales en ningún caso puede entenderse que releguen la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración. En este sentido, la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas [art. 138.1 a)

EAC], que los recurrentes tildan de especialmente inconstitucional, debe considerarse circunscrita, como revela su tenor literal, a las primeras actuaciones socio-sanitarias y de orientación, de modo que la exclusividad con que se define la competencia autonómica, en cuanto manifestación de la competencia asumida en materia de asistencia social, resulta limitada por la competencia exclusiva reservada al Estado ex art. 149.1.2 CE.

El apartado 2 del art. 138 EAC atribuye a la Generalitat "la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña", disponiendo que la misma "se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros" y que en ella se incluyen: "a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena", y "b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción". Es evidente que la competencia en materia de entrada y residencia de extranjeros se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería, terreno en el que, como alegan los recurrentes, sólo cabe la competencia exclusiva del Estado. Ahora bien, el propio art. 138.2 EAC así lo reconoce al condicionar el ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica a la coordinación con el Estado, quien, como titular de la competencia preferente entre las que concurren a la regulación del régimen jurídico de los extranjeros en tanto que inmigrantes, no puede hacer entera abstracción, sin embargo, de competencias sectoriales atribuidas a las Comunidades Autónomas, como es el caso, en lo que importa ahora, de la competencia ejecutiva en materia de legislación laboral. Es a esta concreta materia a la que, con independencia del acierto en la calificación que el Estatuto ha dispensado a la competencia referida en el art. 138 EAC, se contraen entonces las facultades atribuidas por el precepto a la Comunidad Autónoma, circunscritas así a los extranjeros cuya relación laboral se desarrolla en Cataluña, salvando el propio precepto, como competencia distinta cuyo ejercicio constituye el presupuesto de la que la Generalitat puede asumir respecto de determinados trabajadores, la que corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.2 CE. En otras palabras, si al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias más inmediatamente vinculadas a esa condición, a la Generalitat puede corresponder aquella que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición como trabajador en Cataluña.

El art. 138.3 EAC dispone la participación de la Generalitat "en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V". Los Diputados recurrentes imputan a este apartado las mismas razones de inconstitucionalidad que las que aducen en relación con diversos preceptos del título V EAC, a las que se remiten, si bien precisan, además, que su impugnación

nada tiene que ver con la participación autonómica en decisiones estatales sobre extranjería o inmigración o, incluso, sobre el contingente de trabajadores extranjeros, sino con el hecho de que dicha participación se prevea en un Estatuto de Autonomía. Delimitada en los términos expuestos la tacha de inconstitucionalidad que se dirige al art. 138.3 EAC, y sin perjuicio de lo que en su momento se dirá respecto a las concretas impugnaciones referidas al título V EAC, basta ahora con señalar, para desestimar el reproche que se hace al art. 138.3 EAC, que, en principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para prever, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos tales como los relativos a la inmigración, cuando éstos tengan, como expresamente se prevé, "una especial trascendencia para Cataluña". Por lo demás, como tendremos ocasión de poner de manifiesto de una manera más detenida al enjuiciar la impugnación del art. 174.3 EAC (fundamento jurídico 111), que constituye una de las disposiciones generales que encabezan el título V EAC, al que se remite en su inciso final el art. 138.3 EAC, es a la legislación estatal a la que corresponde libremente determinar los concretos términos, formas y condi-

ciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

En consecuencia, el art. 138 EAC ha de interpretarse en el sentido de que la referencia a la "inmigración" no se corresponde con esta materia constitucional, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.2 CE), sino con otras materias sobre las que puede asumir competencias la Comunidad Autónoma.

Interpretado en esos términos, el art. 138 EAC no es contrario a la Constitución y así se dispondrá en el fallo.

FALLO

3º No son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el art. 138 (FJ 83).

4. ESTATUS DEL INMIGRANTE

BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

El pasado mes de junio concluyó la Presidencia española de la Unión Europea. El ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, compareció el día 6 de julio de 2010 la Comisión Mixta del Congreso para la UE para hacer balance del semestre de Presidencia española de la UE. El Ministro valoró positivamente el trabajo realizado en el ámbito de su Departamento durante el semestre, una labor que calificó "de éxito notable", dada "la complejidad internacional del momento" y los tres acontecimientos que han influido "fuertemente" en su desarrollo: los efectos de la crisis, los cambios institucionales y el debate y la aprobación de la Estrategia EU-2020.

Entre los avances alcanzados durante la Presidencia Española en materia de inmigración, cabe destacar, en primer lugar, la adopción del Plan de Acción sobre Menores No Acompañados. España había promovido el Plan de Acción sobre Menores Extranjeros no Acompañados desde 2009, por lo que su adopción el 3 de junio de 2010 por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea (JAI), supuso la culminación de un intenso esfuerzo político diplomático español en esta materia. El Plan adopta un "enfoque global", con independencia de si los menores son inmigrantes irregulares, solicitantes de asilo o víctimas de trata y contiene 33 medidas que abordan la prevención, la protección, el retorno y las relaciones con terceros países.

En segundo lugar, debe destacarse la aprobación por la Conferencia Ministerial de Zaragoza, celebrada los

días 15 y 16 de abril, de la Declaración de Zaragoza, que recoge los aspectos clave de la integración como motor de desarrollo y cohesión social. Mediante la aprobación de esta Declaración, los Ministros acordaron:

"1. Desarrollar más a fondo la idea esencial de la integración como motor de desarrollo y cohesión social. Para ello, es fundamental seguir desarrollando una política a corto y largo plazo que adopte un enfoque global y transversal para la integración.

2. Destacar la necesidad de crear una nueva agenda sobre integración, que incluya un mecanismo de coordinación como el propuesto en el Programa de Estocolmo, que mejoraría las estructuras e instrumentos para el intercambio europeo de conocimientos y facilitaría la inclusión de las prioridades en materia de integración en todas las áreas correspondientes.

3. Incorporar los temas de integración en todos los ámbitos de actuación pertinentes, garantizando el diálogo, la coordinación institucional y la transversalidad, así como la participación de los distintos niveles de la Administración (europeo, nacional, regional y local) en el proceso de integración. Además de ello, habría que fomentar la cooperación y la sinergia a escala de la UE entre los ministros responsables de las políticas pertinentes, teniendo en cuenta el contexto institucional y operativo específico de cada Estado miembro.

4. Reiterar la importancia de los puntos de contacto nacionales para la integración a la hora de fomentar la integración de los inmigrantes, tanto a nivel de la Unión Europea como de los Estados miembros y consolidar su función en el desarrollo de estructuras e instrumentos, así como en la promoción de un intercambio abierto de ideas en relación con todos los retos relacionados con la integración a que se enfrentan los Estados miembros y en la coordinación con otros ámbitos políticos pertinentes.

5. Expresar su satisfacción ante las oportunidades que brinda el Tratado de Lisboa de dar mayor impulso a la cooperación europea en materia de integración, con la plena participación del Parlamento Europeo.

6. Congratularse del informe de la Comisión a la conferencia ministerial que lleva por título "Consolidación del marco de la UE sobre integración", ya que representa una importante contribución al debate.

7. Acoger con satisfacción la tercera edición del Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales por su contribución a la elaboración de buenas prácticas en ámbitos fundamentales en materia de integración, tales como medios de comunicación, acciones de sensibilización y empoderamiento del inmigrante, plataformas de diálogo, ciudadanía, juventud, educación y mercado laboral, y aprovechar este fructífero proceso de aprendizaje, sacar el máximo partido a la información disponible en el sitio web europeo sobre integración al elaborar iniciativas de integración en el futuro, y contribuir activamente al intercambio de información y experiencias de aprendizaje. 8. Insistir en la importancia de analizar los resultados logrados en el contexto del desarrollo del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países.

9. Considerar la diversidad cultural como una oportunidad para el progreso económico y social de Europa y como una herramienta de lucha contra la discriminación, y adoptar un planteamiento global que cuente con la participación de las principales partes interesadas para estimular la gestión de la diversidad y el intercambio de experiencias, así como las iniciativas empresariales.

10. Desarrollar el concepto de "capital humano", garantizando un planteamiento intersectorial que abarque, entre otros, programas de educación, empleo y educación permanente. Este enfoque ayudaría a controlar las repercusiones de los programas de reforma nacionales, al tiempo que garantizaría el acceso a una enseñanza de calidad, con inclusión del aprendizaje de lenguas, la promoción de las cuestiones de género, la búsqueda de nuevas formas de reconocer las cualificaciones, la formación o las competencias profesionales y la experiencia laboral de los inmigrantes, y promover la equidad en el mercado de trabajo para evitar su segmentación.

11. Poner de relieve la importancia de elaborar unos módulos europeos comunes que puedan utilizarse en el establecimiento de políticas de integración nacionales o locales, incluidos elementos fun-

damentales tales como cursos de acogida y clases de lengua, un compromiso sólido por parte de la comunidad de acogida así como la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida social.

12. Reconocer los aspectos positivos de la migración, especialmente en el contexto de la mala coyuntura económica y financiera que atraviesa Europa, y seguir promoviendo fórmulas que ayuden a luchar contra el racismo y la xenofobia y todas las formas de discriminación en nuestras sociedades. Con el fin de hacer frente a los retos relacionados con la migración, debe hacerse hincapié en pruebas evidentes, hechos y experiencias innovadoras de creatividad, solidaridad y actitudes a favor de la convivencia.

13. Involucrar a la sociedad civil, reconociendo su papel activo en el proceso bidireccional de interacción mutua por parte de todos los inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros. Conviene promover la creación de redes y el establecimiento de un diálogo y un intercambio en el que participen organizaciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta los trabajos del Foro europeo de la integración, que en noviembre de 2009 examinó las prioridades comunes de la UE para una política transversal de integración, mencionando, en particular, la educación y el empleo. Esta plataforma debe seguir haciendo aportaciones para futuras iniciativas en el campo de la integración a nivel de la UE.

14. Reforzar las iniciativas locales y la participación ciudadana, invirtiendo en barrios con una elevada concentración de inmigrantes para crear un sentimiento de pertenencia, puesto que es esencial que los inmigrantes participen en todos los aspectos de la vida social, económica y cultural.

15. Promover el lanzamiento de un proyecto piloto con vistas a la evaluación de las políticas de integración, incluidos el examen de los indicadores propuestos en el anexo del presente documento y el análisis de la relevancia de los indicadores definidos teniendo en cuenta los contextos nacionales, las diversas poblaciones migrantes y las distintas políticas de migración e integración de los Estados miembros, e información sobre la disponibilidad y la calidad de los datos procedentes de fuentes armonizadas que se hayan acordado y que sean necesarias para el cálculo de dichos indicadores. También es importante promover mecanismos de evaluación a nivel local y regional".

5. MULTICULTURALISMO

DEBATE SOBRE EL BURKA EN EL SENADO

El día 23 de junio de 2010 se debatió en el Pleno del Senado la moción del Grupo Parlamentario Popular, por la que se insta al Gobierno a realizar las reformas legales y reglamentarias necesarias para prohibir el uso en espacios o acontecimientos públicos que no tengan una finalidad estrictamente religiosa, de vestimentas o accesorios en el atuendo que cubran completamente el rostro. La moción fue aprobada por 131 votos a favor y 129 en contra. A continuación, se recogen extractos de esta Sesión, íntegramente publicada en Cortes Generales – Diario de sesiones del Senado. IX Legislatura, núm. 85, Sesión del Pleno, de 23 de junio de 2010, pp. 4540-4553.

La moción fue defendida por la Senadora del Partido Popular Alicia Sánchez-Camacho Pérez, quien planteó la necesidad de realizar *“las reformas legales y reglamentarias necesarias para prohibir el uso del velo integral, burka o niqab, en todos los espacios públicos cuando no se tenga una finalidad estrictamente religiosa”*. Para justificar esta regulación la Sra. Sánchez-Camacho utilizó los siguientes argumentos:

- *“Señoras y señores senadores, las mujeres de Europa occidental hemos recorrido un largo camino para arrinconar todos aquellos elementos propios de antiguas tradiciones que disminuían nuestro papel en la sociedad. No ha sido un camino fácil, señoras y señores senadores. No hace demasiado tiempo, recordarán ustedes que en España las mujeres teníamos que contar con el permiso masculino, paterno o conyugal, para realizar actos tan cotidianos como abrir una cuenta corriente, firmar un contrato o disponer de un pasaporte. La historia colectiva de hombres y mujeres occidentales nos obliga hoy aquí a ejercer nuestra responsabilidad como legisladores y, por tanto, a ejercer la responsabilidad que tenemos para garantizar la dignidad de las mujeres, para garantizar la igualdad de las mujeres y, desde luego, para garantizar el mantenimiento de nuestros derechos constitucionales”*.

- *“Señorías, algunos han argumentado que es una cuestión de seguridad pública. El Partido Popular considera que hay razones de seguridad pública, hay razones de discriminación de la mujer y hay razones para mantener nuestros derechos constitucionales y el debate social de la garantía de esos derechos para solicitar hoy aquí la prohibición del uso del burka y del niqab. Ustedes conocen muy bien que la Ley 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, establece la obligatoriedad de todos en el territorio de nuestro país para estar claramente identificados, y ahí hay los mecanismos necesarios, en los artículos 9 y 20, para que se exija la garantía de esa identidad y para que nadie vaya cubierto por las calles de nuestro país”*.

- *“Por tanto, creemos que hay razones de seguridad, pero la razón más importante que ha motivado a este grupo parlamentario es una razón de dignidad. No queremos, desde el Grupo Parlamentario Popular, que ninguna mujer en España vea sus derechos discriminados y pueda utilizar el burka o el niqab porque consideramos que es un elemento de discriminación, de falta de dignidad, de humillación y de*

vejación de los derechos de las mujeres, y hoy, desde aquí, tenemos la responsabilidad, señoras y señores senadores, de que eso no vuelva a ocurrir y que no sea una realidad en nuestras calles”.

- *“Señorías, los problemas de integración social y cultural que pueda traer la inmigración nos están produciendo un claro debate en el que este fenómeno se convierte en social, mediático y político recurrente. Muchos han oído hablar de situaciones en las que en las escuelas y en nuestras ciudades es necesaria la adaptación de la educación para garantizar la igualdad y el derecho de no discriminación de las mujeres en nuestro país. Por tanto, señorías, esta es una realidad que no se debe ni se puede esconder”*.

- *“Señorías, hoy no estamos hablando aquí de libertad religiosa; hoy, señorías, estamos hablando de dos símbolos, de los símbolos relativos al velo integral, al burka y al niqab, que son símbolos de una forma de entender las relaciones entre hombres y mujeres que los occidentales, señorías, no podemos aceptar. Nosotros no queremos aceptar que las mujeres sean invisibles, que las mujeres vivan en una cárcel de tela, y por eso, señorías, les pido a todos, sinceramente, su apoyo a esta iniciativa. Alguien tan poco sospechoso de ser conservador como Bernard-Henri Lévy decía: El burka no es una prenda de connotaciones religiosas, no hay ningún texto islámico que obligue a portar prendas como esa. El burka es una cárcel a medida. Con posterioridad, en el curso del debate, abundaría en esta afirmación: “Pero además hay otro argumento para que esta cuestión tampoco se recoja en la Ley de libertad religiosa que es el siguiente. Nosotros no creemos que el burka y el niqab sean un símbolo religioso. Como muy bien se ha dicho y como yo les he dicho, hay muchas consideraciones respecto a que el uso del burka o del niqab no responden a ninguna prescripción del Corán ni del Islam, sino que responden a actitudes oscurantistas, regresivas y discriminatorias. Por tanto, no son un símbolo religioso”*.

Los Grupos parlamentarios Socialista, Entesa Catalana de Progrés, Parlamentario catalán en el Senado de Convergència i Unió, de Senadores Nacionalistas y Mixto, presentaron una enmienda de sustitución de la moción anterior. Todo ello facilitó que se celebrara un interesante debate, en el que, al margen de las discrepancias que a continuación se señalan, quedó de manifiesto, en palabras de la Senadora Hernández Gutiérrez (Grupo Parlamentario Socialista) *“el rechazo de los grupos parlamentarios firmantes (...) a cualquier uso, costumbre o práctica discriminatoria y limitadora de la libertad de las mujeres. Nuestro rechazo, por tanto, al burka y al niqab”*.

La lectura de las Diario de Sesiones del Senado permite advertir que se debatió en torno a tres cuestiones.

a) ¿Es un debate oportuno?

Esta cuestión fue planteada por la Sra. Hernández Gutiérrez:

“Señorías, en España la presencia del burka y del niqab es casi nula. En España la mayoría de las

mujeres que optan por ir cubiertas, acostumbran a usar la hiyab. Y solamente algunas, muy pocas, han adoptado el velo integral. El debate pone el énfasis en una excepción. Sin duda, este es un debate interesado. Con la normativa vigente en nuestro país se puede proteger la libertad, la igualdad y el orden público. Con la normativa vigente no se puede acceder con el velo integral a trámites administrativos, a la consulta médica o a los servicios públicos sin identificarse. Con la normativa vigente no se puede, como dije antes, ir a recoger a un niño o a una niña al colegio sin identificarse”.

La Senadora Caballero Martínez, del Grupo Parlamentario Mixto, centró su intervención en este aspecto:

“Se está tratando de decir si el debate es oportuno o no en este momento, y debemos señalar la tardanza con la que han actuado las instancias competentes, máxime cuando tenemos un Ministerio de Igualdad, por cierto, muy selectivo a la hora de detectar las demandas sociales. Y no sirve el argumento de que estamos debatiendo un problema que no existe en España porque no afecta más que a unas cuantas mujeres repartidas por el territorio español. En Europa es un tema candente, y en España llegamos tarde incluso a este debate, como lo demuestra la decisión que han adoptado algunos ayuntamientos tan próximos a la verdadera realidad social y a las exigencias de la convivencia ciudadana, que se han visto impedidos a adoptar iniciativas que en sentido estricto no les corresponden. Es precisamente este hecho, el de las iniciativas municipales, el que se debe encauzar. Porque una ordenanza o un decreto municipal no es la manera de resolver esta cuestión, pues no queda a salvo ni la necesaria reserva de ley ni el imprescindible debate público para aprobar una ley. Corresponde a las Cortes Generales regular su uso por ley, porque es evidente que el burka, al ocultar el rostro y la identidad de la mujer, en una sociedad moderna y occidental como la española plantea problemas de distinto orden que pueden justificar su prohibición puntual por razones de seguridad, de salubridad e higiene al amparo de la cláusula de orden público y, en particular, constituye un elemento claramente discriminador de la mujer”.

b) Una cuestión muy compleja

El Sr. Tuñón San Martín, del Grupo Parlamentario Mixto, partió de la afirmación de que la moción presentada es electoralista (*“Estamos en un debate que se presenta, en mi opinión, muy ligado a una confrontación electoral, en este caso en Cataluña; por lo tanto, deriva de una oportunidad, en este caso del PP, de recoger un sentimiento que pueda tener la sociedad ante la inmigración, en este caso de origen musulmán. Por tanto, considero que esta moción, desde ese punto de vista, es oportunista”*) para introducir una cuestión muy interesante: *“El debate – dijo – va mucho más allá, es un debate que se debe plantear en profundidad, y creo que ese es el camino que tiene que recorrer el asunto del burka. ¿Qué pasa con la comunidad islámica? ¿Por qué unos se integran y otros no? Este es el debate que tenemos que hacer, y yo lo hago desde el sentimiento de que no tengo peso suficiente, no tengo las claves para resolver este problema, ni el conocimiento ni la reflexión suficiente. El primer debate que se ha planteado, y lo han planteado todos los países europeos, es el debate sobre la interculturalidad. El problema es la no sumisión de una cultura a*

otra. Busquemos la mediación para construir algo en común. Este es el sentimiento filosófico que defienden autores como Sami Nair, es decir, que todas las culturas deben respetarse. Y estamos en un proceso de mestizaje que es imparable, por lo cual tendremos que transmitir desde la educación algo que explique este proceso y lo tenemos que hacer no desde el enfrentamiento violento, sino desde las ideas. Este es el objetivo fundamental: la integración de la población islámica o de origen musulmán. Hay otro pensamiento, que yo creo que también tiene su razón de ser, y es que no todas las culturas son iguales. Culturas que no respetan los derechos de la mujer, que se basan en la ablación del clítoris producen desasosiego en la población y yo, que me postulo por un modelo de mezcla, de integración, creo que está claro que, en estos momentos, hay movimientos islámicos integristas y salafistas que prohíben o, de alguna forma, no facilitan esta mezcla. Esto causa inquietud, angustia y es lo que puede producir movimientos xenófobos o de confrontación. Al final, tendremos que hablar con nuestras propias palabras, ¿cómo podemos integrar los valores de convivencia que tenemos en esta sociedad con manifestaciones que van en contra de nuestros sentimientos? Es un asunto complejo en el que me gustaría que se profundizara y es un debate que, desde ese punto de vista, se tiene que realizar, pero además, se debe ampliar. Lo hago desde la certeza de que no se pueden separar los sentimientos del proceso de regulación jurídica”.

“Creo que hay que regular este asunto, pero hay que hacerlo desde parámetros objetivos. Está claro que hay un argumento, el problema de la seguridad jurídica y de la identificación legal del sujeto, pero también debemos regular que el espacio público es diferente al espacio privado y que la libertad colectiva en este caso prevalece sobre la libertad individual. Por eso me parece que es importante que desde un Estado laico se defienda la Ley de la Libertad Religiosa, que es la que debe definir cuestiones como la prohibición de todo símbolo religioso en las aulas de las escuelas”.

c) ¿Una regulación puramente represiva?

Ya se ha dicho que la Sra. Hernández Gutiérrez defendió una enmienda de sustitución, que se diferencia de la moción del Grupo Popular por ser más completa, por no centrarse sólo en los aspectos negativos o de prohibición: *“Su moción, como así ha manifestado, trata, no de prohibir el burka sino de prohibir su uso en los espacios públicos, y luego adelanta que ya tenemos leyes para prohibirlos; por tanto, nos parece que es reiterativo. Nuestra enmienda a su moción va más allá y habla de educación, porque nosotros sí queremos que las mujeres no usen ni burka ni niqab (...). Como le decía, señoría, nuestra enmienda, sin ninguna duda, es más equilibrada y más defensora de la libertad y de la igualdad que la que usted nos plantea; eso sí, sin demagogia y sin oportunismo”.*

La Sra. Baig i Torras, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, insistió en la falta de completud de la moción (solo centrada en la prohibición) y señaló a estos efectos: *“el primer paso —es cierto— es dar visibilidad a la persona o al ser humano, y precisamente ese es el primer motivo por el que rechazamos el uso del burka o del velo, como rechazamos cualquier otro uso o costumbre que discrimine, pero debemos situar el debate en su sitio y ayudar a las mujeres que están detrás del burka para que no queden aisladas”.*

6. INSTITUCIONES

PARTICIPACIÓN DE LA FPTD EN EL DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN DE 2010 DE LA OIM

La Fundación Paulino Torras Domènech, con Estatuto consultivo en la Organización Internacional de las Migraciones, ha participado en el Taller relativo titulado Sociedades e identidades: las repercusiones multifacéticas de la migración, celebrado en Ginebra los días 19 y 20 de julio, en el marco del Diálogo internacional sobre la migración de 2010: Migración y cambio social.

La OIM planteó el debate a partir de la siguiente premisa: "ninguna sociedad es inerte. Las sociedades están en constante cambio, adaptación y evolución, en respuesta a variaciones del paradigma social interno así como a influencias externas. La migración es un promotor significativo de este cambio pero, de hecho, no es el único. Por consiguiente, es primordial no subestimar ni exagerar las repercusiones que tiene la migración en las sociedades. Ahora bien, no cabe la menor duda que la migración moderna tiene repercusiones muy diferentes en comparación a los movimientos únicos, unidireccionales y permanentes, característicos de antaño". A continuación, la OIM centró la cuestión en las repercusiones sociales de la migración, presentando un listado de "las principales maneras en que la migración puede contribuir al cambio social en los países de origen y de acogida". Tras una ponencia de la Administración de la OIM que versó sobre el tema Conceptos tradicionales en torno a la interacción entre migrantes y sociedades, el Taller abordó la compleja relación entre los migrantes y las sociedades. Reproducimos el cuestionario remitido por la OIM y que sirvió de base a este Taller, con las respuestas ofrecidas por la Fundación.

• ¿Cómo repercuten las nuevas tendencias y dinámicas migratorias en el cambio social experimentado en sus sociedades?

Alteración del mercado de trabajo y tendencia al deterioro de las condiciones laborales, cambios socioculturales en la empresa al aparecer la diversidad cultural, aparición de nuevas formas de expresión y prácticas culturales, religiosas, estéticas y relacionales. Reformulación del discurso identitario con el componente inclusión-exclusión y del sentimiento de pertenencia; yo - nosotros, y vosotros-ellos; reestructuración de la sociedad con la aparición de nuevas clases sociales y promulgación de una legislación específica aplicable a las personas de origen inmigrante. Aparición de una nueva literatura.

• ¿Cuáles son algunas de las cuestiones clave en torno a las repercusiones sociales de la migración en los "antiguos" y "nuevos" países de inmigración?

Los llamados antiguos países fomentaban la inmigración y facilitaban la inserción laboral de las personas inmigradas. En cambio, los llamados nuevos países aplican políticas más restrictivas a la entrada, regularización e inserción en el mercado de trabajo de las personas inmigradas, algo que en práctica se traduce en una mayor obstaculización y retraso, sino paralización, de su proceso de integración en las sociedades de acogida o destino.

• ¿Y cuáles son los principales cambios sociales que experimentan los países de origen a raíz de la migración?

Aumento de las familias monoparentales con un alto nivel de feminización de las cargas familiares como consecuencia de la marcha de los hombres, vaciado y pérdida de recursos humanos que provoca el retraso o la paralización del dinamismo económico de las zonas afectadas, hecho que provocará un retroceso y un mayor empobrecimiento, y creación de una fuerte dependencia de las remesas de los familiares de las personas que se han ido.

• ¿Qué tipo de foros cabe establecer para entablar deliberaciones exhaustivas con todos los interlocutores sobre la gestión de las relaciones entre los migrantes y sus países de origen o sociedades de acogida?

Los foros pueden ser intergubernamentales, interacadémicos, interprofesionales, interestudiantiles, intersectoriales e interciviles en general.

• ¿Qué tipos de políticas y decisiones a nivel subnacional — inclusive a nivel regional y de las autoridades municipales — fomentan resultados positivos?

Aquellas que fomenten e impliquen la complicidad y el compromiso de todas las partes en interacción, es decir, las que potencien la implementación de procesos participativos e inclusivos de los nuevos ciudadanos y las nuevas ciudadanas en igualdad de condiciones que los autóctonos.

• ¿Cómo pueden los formuladores de políticas, la sociedad civil y los medios de comunicación trabajar conjuntamente para acabar con los "mitos migratorios" y promover una imagen más realista y positiva de los migrantes y la migración, tanto los países de origen como de destino?

Mediante la implementación de políticas públicas que permitan la apertura de un proceso que tenga como objetivo final el establecimiento de un nuevo contrato social en el que se refleje la nueva situación y que vincule por igual en deberes y derechos a todos los grupos y actores sociales que comparten el mismo espacio geofísico.

• ¿Cuáles son algunas de las prácticas efectivas utilizadas a nivel nacional y local para luchar eficazmente contra el racismo y la xenofobia de que son objeto los migrantes?

En el caso de España, el marco de referencia estatal es el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007 - 2010 de los inmigrantes a los planes, a partir del cual han sido elaborados los Planes regionales y locales. En todos los casos, con un enfoque transversal y multidisciplinar.

• ¿Cómo pueden los gobiernos colaborar eficazmente con los migrantes para que se oiga su voz y se tenga en cuenta su opinión a la hora de con-

cebir los distintos aspectos de las políticas sociales que les conciernen?

Mediante la potenciación de su capacidad de interlocución, esto es, contribuyendo al fortalecimiento de sus asociaciones e instituciones de representación, combinada con programas específicos de formación de los líderes de los diferentes grupos de inmigrantes. Esto se podría interpretar como una de las concreciones del nuevo Contrato Social antes aludido.

• ¿Cuáles son algunas de las principales preocupaciones relativas a los niños y jóvenes migrantes así como a la segunda y tercera generación? ¿Cómo pueden los formuladores de políticas abordar eficazmente estos grupos en particular?

Sin duda, la principal preocupación es la que hace referencia a la identidad, especialmente en cuanto respecta a la compatibilización entre la primigenia y la de la sociedad de acogida. Para las personas de origen inmigrante, el sentimiento de pertenencia a la nueva sociedad está directamente relacionado con las posibilidades y oportunidades que tenga de realizarse como persona socialmente útil e integrada en la misma.

• ¿Cómo se interrelaciona, a través de las fronteras, la función del cuidado de personas, particularmente cuando se trata de la migración de mujeres, y cuáles son los efectos sociales y posibles respuestas políticas a este fenómeno?

Una primera respuesta política puede ser la firma de acuerdos de colaboración sobre la materia entre gobiernos y países con una frontera común. Si estos no existen, la interrelación sólo será posible a través de la albor humanitaria de las ONG comprometidas con el tema, como ya está pasando en el Sur de España, en las fronteras entre España y Marruecos, Marruecos y Argelia; Argelia y Libia o Libia e Italia, por citar tres ejemplos actuales. En cuanto a efectos sociales, estos pueden ser muchos: aparición de nuevas demandas en materia de asistencia sanitaria, agudización de los problemas de salud pública, aparición de bandas organizadas que se dediquen al tráfico y explotación de las mujeres, precarización de las condiciones de vida de las mujeres con serios riesgos para su salud y sus vidas, brote de nacimientos con altas tasas de mortalidad infantil por la falta de infraestructura sanitaria adecuada, aparición de nuevas actividades económicas, desarrolladas en la mayoría de casos clandestinamente, etc., etc., incluso existe el riesgo de que puedan surgir situaciones de conflicto entre los países limítrofes. En caso de inmigración irregular, las consecuencias sociales pueden ser aún mayores como consecuencia de la falta de control del movimiento de personas en zonas no vigiladas

• ¿Cómo altera la migración las estructuras y relaciones familiares? ¿Cuál es el papel de los formuladores de políticas a fin de fomentar los aspectos positivos y mitigar algunas de las consecuencias negativas?

La marcha de un miembro de la familia deja un vacío directamente proporcional a su rol en la misma. Una posible acción es facilitar las reunificaciones familiares, pero una vez que ésta ha tenido lugar, es importante

que las familias en cuestión puedan gozar de las posibilidades de una rápida integración. Esto incluye fundamentalmente: acceso a una vivienda digna, acceso a un empleo decente, acceso a la educación para la descendencia y apoyo en el conocimiento de la cultura de la sociedad de acogida.

• ¿Cómo pueden definirse las remesas sociales? ¿Cuáles son las manifestaciones más provechosas y las más dañinas?

Es el conjunto de saberes y conocimientos adquiridos en el país de destino los cuales una vez en el de retorno resultan de provecho para contribuir a su desarrollo económico, social y cultural. Las manifestaciones más provechosas serían su aplicación y las más dañinas, su ocultación.

• ¿De qué medidas prácticas disponen los distintos interlocutores para fomentar las contribuciones sociales y las remesas?

Esto depende de la política de cada país sobre esta materia.

• ¿Qué medidas concretas pueden adoptarse para fomentar la participación cívica de los migrantes y su inclusión en la vida local?

Se pueden contemplar tres vías posibles:

1. Apoyando económica y logísticamente a sus asociaciones para que participen en los eventos que se organicen en el municipio.
2. Invitándoles a formar parte, ya sea individual o colectivamente, de las entidades de la sociedad civil local y participar en sus actividades.
3. Apoyando a las personas de esos colectivos que demuestren una habilidad especial de interés para la comunidad: músicos, pintores, escritores, etc.

• ¿Cuál es la función de la enseñanza de idiomas y del sistema educativo a la hora de fomentar las contribuciones positivas y la participación activa de los migrantes en la sociedad? ¿Cuáles son algunas de las prácticas más efectivas que se aplican a este respecto?

Respecto al idioma, la principal es facilitar la comunicación interpersonal. Respecto al sistema educativo, facilitar el conocimiento de los valores de todas las culturas presentes en el aula y deshacer los estereotipos y prejuicios negativos existentes hacia las personas inmigradas. Es decir, plantear un enfoque más objetivo sobre la diversidad humana y sus causas, en este sentido se podría decir que las prácticas más efectivas serían aquellas que promuevan la revisión de los contenidos de los manuales de Ciencias Sociales historia, con atención especial a los de Historia.

7. UNA PUBLICACIÓN DE INTERÉS

INTERNATIONAL MIGRATION OUTLOOK: SOPEMI 2010, PARIS: OCDE, 2010

La OCDE acaba de publicar la edición correspondiente al año 2010 de su colección Perspectivas de las migraciones internacionales (International Migration Outlook: SOPEMI 2010). La Organización destaca los principales contenidos de esta publicación del modo siguiente:

- “La migración internacional sigue ocupando un lugar preferente en la agenda de política pública de los países miembros de la OCDE, pese a la menor demanda de mano de obra en un contexto de recesión económica. Esta publicación anual analiza los adelantos recientes en los desplazamientos migratorios y en las políticas de los países de la OCDE. Examina cómo ha contribuido la inmigración a cambiar la población en edad laboral en el último decenio; y el papel de la afluencia migratoria en los niveles proyectados para impulsar el crecimiento de la población en edad laboral en el próximo decenio. También se centra en los estudiantes internacionales, eso incluye un primer intento de calcular qué porcentaje de esos estudiantes permanece en los países anfitriones después de completar sus estudios.
- Esta publicación también examina los principales cambios que se han introducido en las políticas migratorias, por ejemplo, las nuevas leyes que rigen la entrada, la estancia y el acceso de los inmigrantes al mercado laboral. Se describe el reclutamiento selectivo de inmigrantes y los sistemas de puntaje conforme a las necesidades del mercado laboral, así como las medidas para facilitar la integración de los inmigrantes. La cooperación internacional para mejorar el control fronterizo y atacar la migración irregular se analiza en forma detallada.
- Se analiza cómo ha afectado la crisis económica los resultados de los inmigrantes en el mercado laboral, tomando en cuenta el sexo, los sectores de empleo y los distintos tipos de contratos; así como la dinámica demográfica de las poblaciones extranjera y nacional, durante el periodo en revisión”.

La edición de 2010 de Perspectivas de la Migración Internacional muestra una disminución leve en los flujos migratorios hacia la OCDE de manera destacada en la migración de circulación libre y en la migración familiar. La migración temporal sigue siendo importante, aunque afectada por la recesión económica mientras la cantidad de gente que pide asilo sigue aumentando. El informe de este año ofrece asimismo un análisis de los adelantos estructurales e institucionales en las políticas migratorias como las políticas de naturalización e integración.

Publicada el 16 de Julio de 2010 en inglés (aunque existen extensos resúmenes en otras lenguas, como el español), la obra consta de 358 páginas, 218 Cuadros y 138 Tablas. Está estructurada en cinco partes: I. Tendencias actuales en la migración internacional, II. Los migrantes en los mercados de trabajo en la OCDE en época de crisis, III. Opiniones públicas e inmigración: actitudes individuales, grupos de interés y medios de comunicación. IV. Naturalización y Mercado de trabajo. Integración de los migrantes. V. Cambios recientes en los movimientos migratorios y en las políticas (notas por países). Cada una de estas Partes se cierra con unas Conclusiones; el libro contiene asimismo una editorial, que lleva por título Asegurando que los migrantes cogen el tren de la recuperación (Ensuring that Migrants are Onboard the Recovery Train).

Fundación Paulino Torras Domènech

Observadora no gubernamental de la Organización Internacional de las Migraciones (O.I.M.)
Colaboradora de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)

Departamento de actividades culturales
dac@fptd.org
www.fptd.org
www.itinerauniversitas.org

BARCELONA, JULIO—AGOSTO 2010

