






Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales y Integración Europea,
Universidad Autònoma de Barcelona

Estudio sobre las políticas migratorias en la Unión Europea y en el
Mediterráneo. En particular las políticas de integración ¿Existe un
papel para la UpM?

Doctoranda

Brunella Mariani

Director

Eduard Sagarra

Tutor

Laura Feliu

Noviembre 2015

Estudio sobre las políticas migratorias en la Unión Europea y en el Mediterráneo

En particular las políticas de integración ¿Existe un papel para la UpM?

Introducción.....	5
Política migratoria en la UE.....	10
I.a State of play: la situación de la migración.....	10
I.b Marco legal.....	16
I.b.1 Tratado de Lisboa y Tratado de Funcionamiento de la UE	18
I.b.2 Programas especiales y Comunicaciones.....	20
I.c.1 Políticas actuales de la UE.....	25
I.c. 2 La reacción de la UE a la “Primavera Árabe”	29
I.c.2 Conclusiones	34
I.d Políticas de Integración de los inmigrantes : protección de los derechos sociales	35
I.d.1 Instrumentos legislativos y “socio- culturales” de integración	40
I.d. 2 Evolución de la política comunitaria de integración.....	47
I.d. 3 Integracion a traves del espiritu empresarial.....	54
I.d.4 Conclusiones.....	57
Análisis de las políticas migratorias en la orilla norte del Mediterráneo	59
II.a El Caso de Italia.....	63
II. a.1 Análisis de los flujos migratorios	63
II.a.1.1) La inmigración marroquí en Italia.	68
II.a.2 Marco legal	74
II.a.3 Políticas de integración	83
II. a 3.1) Acceso al trabajo.....	85
II.a. 3.2) Integracion financiera	87
II. a 3.3) Acceso a la salud	88
II.a. 3.4) Programas de Cooperación internacional.....	88
II. a. 4 Espiritu empresarial extranjero como vía de integración	91
II.a.5 Conclusiones	92
II.b El Caso de Francia.....	95
II. b .1 Análisis de los flujos migratorios	95
II. b 1.1) La inmigración marroquí en Francia.....	100

II .b 2 Marco legal	102
II. b.3 Políticas de integración.....	107
II.b 3.1) Acceso al trabajo	110
II.b 3.2) Acceso a la educación y a la salud	111
II.b 3.3) Programas de cooperación nacional e internacional	112
II. b .4 El espíritu empresarial extranjero como vía de integración	114
II.b.5 Conclusiones.....	117
II c. Caso España	118
II.c.1 Análisis de los flujos migratorios	118
II.c.1)1 La inmigración marroquí en España.....	125
II.c.2 Marco legal	128
II.c.3 Políticas de integración	136
II.c.3. 1) Acceso al empleo y a la educación	137
II.c.3.2) <i>Proyectos de sensibilización y educación</i>	140
II.c.3.3) Programas de cooperación	142
II.c.4 Espíritu empresarial extranjero como vía de integración	143
II.c.5 Conclusiones	146
Análisis de las políticas migratorias en la orilla sur del Mediterráneo.....	148
III. a El Caso de Marruecos.....	153
III. a. 1 Análisis de los flujos migratorios.....	153
III.a.2 Análisis político	156
II.a.2.1) Relaciones internacionales.....	156
II.a.2.2) Política interna.....	158
III.a.3 Marco legal	160
III.a.4 Políticas de integración	165
III.a.4)1 <i>Programas de cooperación</i>	167
III.a.5 Conclusiones.....	170
III. b Una mirada al caso Argelia y al caso Túnez.....	171
III.b.1 Análisis de los flujos migratorios en Argelia	171
III.b.2 Análisis político.....	174
III.b. 2)1 Relaciones Internacionales	174
III.b.2)2 Política interna.....	175
III.b.3 Marco legal.....	176
III.b.4 Políticas de integración en Argelia	178
III.b.5 Conclusiones	179

III.b.6 Análisis de los flujos migratorios en Túnez.....	181
III.b.7 Análisis político- Túnez-	186
III.b.7.1) Relaciones Internacionales	187
III.b.7.2) Política interna	188
III.b.8 Marco legal.....	189
III.b.9 Políticas y programas de integración en Túnez	191
IV.e Conclusiones.....	194
El papel de la Unión por el Mediterráneo: propuestas de actuación en el ámbito de las políticas de integración.	197
IV.a <i>Evolución histórica y creación de la Unión por el Mediterráneo</i>	198
IV.b Funcionamiento y objetivos de la Unión por el Mediterráneo	204
IV.c Políticas actuales de la UpM	208
IV. d Propuestas de actuación en el ámbito de las políticas de integración	211
IV.e Conclusiones	213
Conclusiones.....	217
Bibliografía.....	227

Introducción

Nos encontramos en un momento con una fuerte explosión de la migración y, al mismo tiempo, de rechazo hacia ella. Tahar Ben Jelloun en un artículo publicado en el 1993 y que, once años después, hubiera podido estar escrito en la actualidad, afirmaba que: *"En Francia los episodios de racismo son frecuentes y se concluyen a menudo con la muerte de un hombre. Estas olas de rechazo se levantan en toda Europa y también en los países que ha habido una fuerte emigración y ahora reciben una fuerte inmigración como podría ser el caso de España o Italia. Que se podría hacer? De hecho si los inmigrantes fueran ricos el problema no se plantearía. La pobreza no gusta. Europa teme la pobreza como una enfermedad contagiosa [...]. El fin de este siglo estará marcado por migraciones imprevistas e incontrolables. Asistiremos al éxodo desde el África demolida por el hambre, las dictaduras, las guerras tribales. El estrecho de Gibraltar se transformará para muchos en un cementerio, y por otros en un último destino [...] Hace falta tener el coraje de decir la verdad: hay soluciones y hay sitio para todos, y seguramente para quien ha contribuido a la construcción y prosperidad de Europa, hijos de los cuales quieren integrarse. Europa tiene la memoria corta. Es una mala señal, significa que está envejeciendo. Si los hijos de los inmigrantes le proponen una cura (gratuita) de rejuvenecimiento hará mal a no aceptarla. Es una lástima, a parte que una injusticia."*¹

Inicialmente, mi estudio quería centrarse en la integración de los migrantes en las sociedades que los acogen. Esto sucedía hace tan solo seis años (2009) cuando el autor se estaba mudando en Barcelona, después de haber vivido en Bélgica y se estaba preparando a integrarse en una nueva sociedad. En aquel entonces, la Unión Europea estaba abriendo un diálogo más intenso con los tercetos países para promover una política de integración y desarrollo (Programa de Estocolmo) y se estaba creando la REM (Red Europea de Migración). Siempre en aquel momento la Unión por el Mediterráneo estaba constituyéndose como organización, representando un puente entre la Unión Europea y los países del sur del mediterráneo.

Ahora, tras los años de estudio, en otoño de 2015, nos encontramos ante una Unión Europea o, mejor dicho, algunos de sus Estados Miembros, que rechazan con fuerza la entrada de refugiados, y que incluso plantean reformar el acuerdo de Schengen, modificando las políticas migratorias para reducir o bien dificultar la entrada de migrantes en sus respectivos territorios.

Ante este panorama, mi tesis inicial se ha visto tambaleada, pero sigue en pie su finalidad inicial. Seguimos pensando que es posible adoptar una política común a nivel de la Unión Europea para la integración de los migrantes, y consideramos que dicha política tendría que basarse sobre un modelo de welfare mediterráneo que, a lo largo de este estudio, definiremos y, creemos también, que a pesar de todo y de su historia la Unión por el Mediterráneo (UpM) puede tener un papel crucial para la promoción de dicha política.

Nos resultara 'complicado actualizar la tesis con los sucesivos eventos que a diario se están produciendo en el último trimestre del año 2015 en la zona geográfica estudiada. No quiere ser ello una excusa ni en el planteamiento, desarrollo ni conclusiones de la autora. Simplemente debemos contextualizar este trabajo en una realidad que esta actualmente en constante evolución.

¹ Ben Jelloun T., "E tornano in Europa gli spettri del passato". La Repubblica, Roma, 15 giugno, 1993. Traducción propia.

Antes de pasar a profundizar el tema tenemos que contestar a algunas cuestiones.

La primera cuestión que nos planteamos y intentaremos responder a las preguntas ¿por qué se emigra? ¿Qué se entiende por migración?

*“La spinta alla mobilità territoriale e alla colonizzazione di nuovi spazi va quindi considerata una caratteristica della nostra specie, la cui riuscita dipende dalla capacità dell'uomo d'adattarsi socialmente e culturalmente ai nuovi ambienti, superando i limiti e la lentezza dell'adattamento biologico cui sono costrette le altre specie animali”*² Esta reflexión de Bobbio nos lleva a pensar hasta qué punto el ser humano tiene la necesidad de moverse y de volver a encontrar su lugar, lo cual está intrínseco en su naturaleza.

La migración no es fruto de una acción aislada a través de la cual una persona decide desplazarse a otro territorio para buscar mejores oportunidades y dejar sus raíces del país de origen para incorporarse rápidamente y integrarse en un nuevo país. Más bien la migración es un proceso largo que se lleva a cabo durante toda la vida del migrante y también de sus generaciones sucesivas.

Es necesario recordar que el propio concepto de “proceso migratorio” aglutina en sí una serie de factores y de interacciones que concurren en la migración internacional e influyen en su andadura. Por este motivo el estudio sobre la migración es eminentemente interdisciplinar: se requieren aproximaciones desde la sociología, la antropología, la geografía y la política, pasando por la economía y el derecho. Puesto que, realmente, la migración afecta de manera relevante a todos estos ámbitos. Las propias instituciones europeas reconocen que la inmigración regular *“tendrá un papel importante en el reforzamiento del economía y del conocimiento en Europa y también del desarrollo económico”*³

La segunda cuestión a abordar será ¿qué entendemos por integración de la población migrante?

El objeto de la presente tesis es analizar cómo este movimiento, estos flujos de personas, más adelante flujos migratorios, son gestionados a nivel estatal. Ello comporta un estudio de la integración desde dos perspectivas: tanto la del Estado desde donde surge el flujo, como la del Estado que lo recibe. Nuestra área de estudio se reducirá a una comparación entre las dos orillas del Mediterráneo, tomando como casos de estudio algunos de los países que las engloban. En ese sentido, entenderemos el fenómeno de la integración según una de las mejores definiciones formulada por el Prof. N. Bobbio: *“La integración es la superación de las divisiones y de las fracturas y el vínculo orgánico de los miembros de una organización”*.⁴ Teniendo en cuenta el ámbito de nuestro estudio, es necesario traer también a colación la definición que da la propia Unión Europea, que la entiende en su marco político como *“un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados Miembros.”*⁵

La tercera cuestión a responder será ¿qué se entiende por migración regular?

Un migrante regular es una persona extranjera que llega a la UE con un visado o un permiso adecuado. Recordemos que la Unión Europea está facultada para establecer las condiciones

² Bonifazi, C., *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998.

³ Programa de la Haya 2004, p.10.

⁴ Bobbio N., v.s. *Integrazione*, *Dizionario di politica*, Gruppo Editoriale L'Espresso, 2004. Traducción propia.

⁵ Consejo de la Unión Europea, Programa del Haya: reforzar la libertad, la seguridad y la justicia en la UE 16054/04, Bruselas.

de entrada y residencia de nacionales de terceros países que deseen entrar y residir legalmente en un Estado miembro con fines de empleo, estudios o reagrupación familiar, sin embargo, las políticas de inmigración son estatales. Al mismo tiempo, los Estados Miembros todavía conservan el derecho de establecer porcentajes de admisión de nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio. Además, la Unión Europea puede dar incentivos y apoyo a las medidas adoptadas por los Estados Miembros para la integración de nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio. No obstante, aún no se prevé la armonización de las leyes y normas nacionales de los 28 Estados Miembros.

La cuarta y última cuestión que nos planteamos es definir el objetivo de este análisis y cómo se desarrollara.

Nuestro trabajo se focalizará en la migración regular, analizando las legislaciones, los modelos sociales y las políticas que están siendo aplicadas en Italia, Francia, España, por un lado, y por Marruecos, Argelia y Túnez, por el otro. En los tres países miembros de la Unión Europea se hará hincapié especialmente en la migración marroquí, considerado que representa uno de los colectivos más representativos en los tres países europeos. A partir de un análisis de las *best-practices* de políticas de integración de los inmigrantes en cada país, intentaremos también sugerir algunos cambios en las actuales políticas para poder llegar a un modelo común que podría aplicarse hipotéticamente a nivel mediterráneo.

Asimismo, el tema del estudio ha sido seleccionado considerando la influencia de las migraciones en la sociedad, las relaciones existentes entre crecimiento económico y social, así como la eficacia de las políticas de integración. En particular, veremos como la emprendeduría representa una vía de integración, y por lo tanto como los migrantes representan un valor añadido al desarrollo económico y cultural en las sociedades de acogida y origen.

No obstante, creemos que es posible alcanzar un modelo único de integración social (pensamos en el acceso a la educación, a la sanidad, al crédito etc.) para los inmigrantes y que, además, se pueden proponer ciertas soluciones prácticas para llevar a cabo dicho modelo. Considerando incluso la hipótesis que podría ser un modelo comunitario o bien europeo -en el caso de que los Estados Miembros cedieran sus competencias soberanas sobre este ámbito a las instituciones de la Unión Europea-, los diversos organismos europeos podrían elaborar un acervo de normas y comportamientos dirigidos a crear un único modelo de integración aplicable a todos los Estados Miembros.

Si se llegara a este punto, se consideraría la posibilidad de compartir dicho modelo con los países de la ribera sur del Mediterráneo a través de la Unión por el Mediterráneo (en adelante UpM), institución que representa el *trait d'union* entre las dos riberas del Mare Nostrum. Por este motivo, hemos seleccionado, como ejemplo, tres países europeos que gozan de un modelo democrático y de un “*welfare* mediterráneo” y a su vez de tres países árabes, dos de los cuales, en estos últimos años, han sido protagonistas activos de fuertes cambios políticos y sociales que, se dirigen con todas las dificultades hacia un sistema más democrático.

La creación de la UpM, que es una organización creada por la UE y otros 16 países no europeos, representa la continuación del Proceso de Barcelona, el cual instituía un partenariado euro-mediterráneo y la voluntad de promover los intercambios en el área mediterránea. En su carta constitutiva (declaración de Marsella de julio del 2008) se fijaba la gestión de los flujos migratorios como uno de sus objetivos principales. A pesar de que actualmente los programas prioritarios de la UpM se centran en seis grandes áreas, dos de las cuales son la educación y el empleo, -dentro de las cuales sigue habiendo una clara referencia a

la migración- haciendo referencias a proyectos dirigidos a la promoción del empleo y de la emprendeduría sobretodo en la ribera sur del Mediterráneo.

Aunque la migración en cuanto tal no representa una prioridad por la UpM y hoy en día la UpM no está formulando proyectos específicos en este campo, consideramos oportuno presentar propuestas sobre lo que podría ser su papel en un próximo futuro, con la voluntad de afianzar la integración y la propia situación personal de los migrantes. También sería un excelente medio de dialogo para conseguir a corto, medio o largo plazo una región en paz y sin continuas convulsiones.

[...] Le rondini hanno una meta e la raggiungono sempre spaccando il minuto. E' per questa ragione che sono considerate eccellenti migratori. In realtà i migratori non vanno da nessuna parte, i migratori ritornano, sempre e soltanto, il loro andare e venire è un perpetuo ritorno.

Maurizio Maggiani, *Il viaggiatore notturno*, Utet, 2005, pág.51

Política migratoria en la UE

La State of play: la situación de la migración

Punto de partida para comprender la importancia de las políticas migratorias es mirar la realidad migratoria tanto a nivel de la Union Europea como a nivel mundial. A la pregunta de cuánto afecta la migración sobre la población, se puede fácilmente contestar a la luz de la actualidad: se calcula que la cifra de migrantes internacionales en el mundo asciende a 232 millones⁶ y que éstos representan el 3,2% de la población mundial. Dentro de este grupo, las mujeres representan el 48%. En el mundo hay, además, aproximadamente entre 20 y 30 millones de migrantes irregulares, lo que significa que el contingente mundial de inmigrantes asciende al 10 y el 15% de la población mundial⁷. Asimismo, se ha registrado en los últimos años un desplazamiento de los flujos migratorios que, en cierta medida, ha sido derivado del cambio registrado en los polos de atracción de la migración laboral⁸. Estas cifras muestran una visión global de la relevancia numérica de los migrantes y, por lo tanto, de la necesidad de crear políticas para que estas migraciones se realicen de la forma más fluida y respetuosa tanto por la sociedad de acogida como de origen de los migrantes. Con unas políticas migratorias eficaces y efectivas se realizará una mejor integración de los migrantes, hecho que conlleva un desarrollo tanto cultural como económico para la sociedad.

Para entender bien este fenómeno migratorio, es necesario en este punto establecer la diferencia entre flujos y cuota de migrantes:

- los flujos de migrantes representan el número de personas que entran en un país o lo dejan en un determinado período (normalmente un año);
- las cuotas de migrantes representan el número de migrantes presentes en un país en un momento puntual, o el que establecen conjuntamente los estados de recepción.

La diferencia entre estas dos cifras representa el saldo migratorio. Las cifras sobre los flujos son interesantes para entender las tendencias sobre la movilidad, mientras que las que se extraen de las cuotas nos ayudan a examinar a largo plazo el impacto de la migración sobre una determinada población. En realidad, en algunas partes del mundo, se ha observado una disminución del contingente de migrantes. En África, por ejemplo, se ha dado una disminución del porcentaje de migrantes internacionales, que pasaron del 12% en 1970 al 9% en 2000⁹. No obstante, también es cierto que, por lo que hace referencia a Europa, se registró una baja de este mismo porcentaje del 22,9 % al 18,7 %¹⁰.

⁶ United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2013 Revision, <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>

⁷ International Labour Organization's Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy, http://www.ilo.org/global/Themes/Labour_migration/lang--en/doc Name--KD00096/index.htm.

⁸ United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2013 Revision, <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>.

⁹ World Bank's Migration and Development Brief 11 (November 3, 2009): Migration and Remittance Trends 2009, <http://go.worldbank.org/5YMRR0VW80>.

¹⁰ World Bank's Migration and Development Brief 11 (November 3, 2009): Migration and Remittance Trends 2009, <http://go.worldbank.org/5YMRR0VW80>.

Considerando el objeto de análisis de nuestro estudio, veremos cómo en África (*cf. infra* cap. III) los migrantes africanos se desplazaron mayoritariamente a otros países del continente, siendo África Meridional, el Magreb y África Occidental las subregiones más afectadas por la movilidad laboral. En Europa, en cambio, la dinámica regional europea se diferencia de la de otros países o regiones debido al objetivo de la UE de crear un espacio migratorio común dentro de sus fronteras que son administradas conjuntamente.

Los fenómenos migratorios han caracterizado los últimos cuatro siglos de nuestra historia. Al principio, la inquietud a emigrar provenía desde la rotura del equilibrio entre la dimensión geográfica y la capacidad de la tierra de proveer el sustentamiento necesario para la población. De este modo, la dependencia casi total de recursos alimentarios, que en Europa era presente desde la revolución industrial, ha dado vida periódicamente a fuertes corrientes migratorias desde los pueblos hasta las ciudades. Numerosas fueron también las emigraciones desde el continente europeo hacia el continente americano. De hecho, al final del siglo XVIII, 8 millones de emigrantes europeos vivían en América¹¹. En ese sentido, los flujos de población han tenido diferentes intervalos en el tiempo. De este modo se pueden señalar diferentes fases¹²:

- I) Siglos XIV-XVI. Se produjo una expansión del poder monárquico. Los gobernantes acogían favorablemente los emigrantes por sus capacidades y por los capitales que llevaban consigo. A su vez, el aumento de la población era un índice de reforzamiento del poder.
- II) Siglos XVI – XVIII. Surge una movilidad interna débil por razones de trabajo, que se ve compensada por una movilidad externa en Europa. De éste movimiento se destacan dos grandes migraciones transoceánicas: la transferencia de unos dos o tres millones de europeos -en su mayoría forzados- y el desplazamiento de alrededor de 7,5 millones de los africanos deportados como esclavos de la costa oeste de su continente a las colonias del Nuevo Mundo. Este fenómeno puede ser considerado como uno de los mayores movimientos migratorios involuntarios y forzados que se han hecho nunca.
- III) Desde finales del siglo XVIII. Con las grandes revoluciones democráticas y demográficas, hasta el siglo XIX hubo una gran emigración europea, que se hizo cada vez más fuerte hacia los nuevos continentes (América y Australia).
- IV) Desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX. La migración dentro de Europa comenzó a superar a las dirigidas al Nuevo Mundo, debido especialmente a los países del viejo continente que dejaron de promover la emigración a las Américas. De hecho, con el auge de la industria, los estados necesitarán incluso mano de obra extranjera para cubrir la escasez de la interna¹³.

Los últimos años del siglo XX, desde la Segunda Guerra Mundial hasta hoy, deben ser estudiados con un mayor detenimiento debido a que se trata de un período de cruce de multitud de flujos migratorios en las cantidades y formas, condicionadas especialmente por el

¹¹ Livi Bacci, M., *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, 2010.

¹² Famoso N., “Movimenti migratori, diversità e convivenza”, en Brusa C., a cura di, *Immigrazione e multiculturalità nell'Italia di oggi. Il territorio, i problemi, la didattica*, Milano, Franco Angeli, 1996.

¹³ Sassen S., *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla Fortezza Europa*, Milano, Feltrinelli, 1999.

contexto histórico en que ocurrieron. R. Munz¹⁴ clasifica los diversos grupos migratorios en seis tipos diferentes:

1. Los acontecimientos de la posguerra: el fin del conflicto, los tratados de paz y la posterior división del continente en dos bloques opuestos dieron lugar a corrientes masivas de refugiados, principalmente desde Alemania y Polonia hacia el resto de los países europeos.
2. Durante el proceso de descolonización tuvo lugar la devolución de una parte sustancial de los antiguos pobladores de los países de origen, cuyo flujo probablemente más numeroso fue de Argelia a Francia. Igualmente importante, aunque numéricamente más pequeño, son los migrantes que se establecieron en las excolonias de Francia, Gran Bretaña, Países Bajos, Bélgica, Portugal e Italia, a alcanzar la independencia de sus metrópolis. Este tipo de movimiento, hacia su respectiva “patria europea”, en un principio, se encontró con un marco de tolerancia debido el deseo de las potencias coloniales de no perder los lazos con las antiguas colonias.
3. El flujo más significativo es el representado por la migración laboral. El período de reconstrucción y, especialmente, la larga fase de crecimiento económico intenso y generalizado que se prolongó hasta los años sesenta, creó las condiciones para la entrada de trabajadores extranjeros en las instalaciones de fabricación.
4. Las políticas de “stop” en los años setenta son también representativas de este período. Éstas marcaron el final del boom y, también, la transición a la estabilización definitiva del fenómeno. La crisis económica y las políticas de cierre provocaron que muchos de los trabajadores renunciasen a un plan de migración permanente, a la vez que las comunidades de inmigrantes ya instaladas, a través de la reagrupación familiar, tendían a echar raíces.
5. La migración de alto nivel: este tipo de flujo menudo no se considera porque representan un tipo de movilidad que los países de destino tenían un especial interés en su promoción.
6. Por último, se deben también considerar los refugiados y solicitantes de asilo. Durante la Guerra Fría, la invasión de Hungría en el 1956, la de Checoslovaquia en el 1968 y la crisis polaca del 1980 fueron factores ocasionales para un gran movimiento, generalmente bien recibido, hacia los países de Europa Occidental; la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética condujeron además a un crecimiento sin precedentes del número de solicitudes de asilo.

La necesidad de mano de obra después de la Segunda Guerra Mundial llevó a muchos países del norte de Europa a introducir algunos “programas de trabajadores invitados”, autorizando de este modo el reclutamiento de trabajadores migrantes de proveniencia de países del sur de Europa y también, pero en menor medida, del Magreb. Dichos programas eran pensados básicamente para satisfacer exigencias temporales de mano de obra; en consecuencia, las implicaciones más ámplias de las migraciones, como la cuestión de la integración, no era objeto de una atención particular.¹⁵

¹⁴ Munz R., *Migration, labour markets and integration of migrants: an overview for Europe*, 2007, Instituto de economía internacional de Hamburgo.

Durante los años 70 del siglo XX, la crisis petrolera y la reducción del crecimiento económico, provocaron el fin de estos “programas de trabajadores invitados”. Desde entonces, la inmigración económica en el seno de la mayoría de los Estados europeos ha sido caracterizada en líneas generales por un régimen restrictivo.

No obstante, el descenso demográfico y el envejecimiento de la población europea han contribuido a la toma de conciencia de la necesidad de la inmigración. En efecto, el envejecimiento de la población europea representa un fenómeno particularmente importante: entre el 2006 y el 2050 la proporción entre los ciudadanos comunitarios con más de 60 años aumentará del 52% y pasarán a ser de 136 millones a 208 millones de personas.¹⁶ Esta situación demográfica, y su implicación respecto al sistema de seguridad social, han provocado un fuerte debate sobre la inmigración en el seno de las instituciones europeas y de los Estados Miembros de la Unión. Por otro lado, la necesidad de mano de obra en algunos sectores de las economías nacionales y las fuertes tendencias de inmigración, han sido factores favorables para reforzar la migración legal europea. Las soluciones propuestas contra el descenso demográfico se enfocan sobre las migraciones económicas, sobre todo de migrantes altamente calificados.¹⁷ (Se puede hacer referencia a directiva del Consejo 2009/50/CE, condiciones de ingreso y estancia para ciudadanos de terceros países para trabajos altamente cualificados).

Es un dato objetivo que la inmigración representa el principal factor de crecimiento de la población europea¹⁸. Según los análisis llevados a cabo por la ONU, la llegada de cinco millones de migrantes durante el periodo 1995-2000 ha permitido evitar la disminución de 1,2% de la población europea (aproximadamente 4,4 millones de personas).¹⁹ En particular, en los países objeto de estudio, se puede apreciar que la migración neta en 2012, según el Banco Mundial,²⁰ asciende a 900.000 personas en Italia (mientras que los residentes extranjeros son 4.387.721²¹), a 599.997 en España (con 4.870.487 residentes extranjeros²²), a 649.998 en Francia (con 3.825 residentes extranjeros²³), a -450.000 en Marruecos, -32.941 en Túnez y -50.002 en Argelia.

En términos globales, en 2013 la mitad de todos los migrantes internacionales vivía en 10 países²⁴:

1. EE.UU. (45,8 millones)
2. Federación de Rusia (11 millones)
3. Alemania (9,8 millones)
4. Arabia Saudí (9,1 millones)
5. Emiratos Árabes Unidos (7,8 millones)
6. Reino Unido (7,8 millones)
7. Francia (7,4 millones)

¹⁶ COM (2006) 571, 12 de octubre de 2006, Comunicación sobre el futuro demográfico de Europa.

¹⁷ Bertozzi, S., “*Legal migration, time for Europe to play its hand*”, CEPS Working Document n 257, Febrero 2007.

¹⁸ COM(2007) 512, 11 septiembre de 2007.

¹⁹ ONU Population Division 2006.

²⁰ Datos <http://www.bancomundial.org/>.

²¹ Datos Istat, 27 enero 2014.

²² Datos INE, 10 diciembre 2013.

²³ Datos Insee, <http://www.insee.fr>

²⁴ United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2013 Revision, <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>.

8. Canadá (7,3 millones)
9. Australia (6,5 millones)
10. España (6,5 millones)

Según el *World Migration Report 2010: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy* (OIM)²⁵, el contingente internacional de migrantes sigue concentrándose en pocos países. Concretamente, el 75% de todos los migrantes internacionales están en el 12% del total de países. Así, por ejemplo, los EE.UU. ganaron el mayor número absoluto de migrantes internacionales entre 1990 y 2013, hecho que representó una ganancia de 23 millones de dólares. Los Emiratos Árabes Unidos registraron el segundo mayor aumento, con siete millones de dólares, seguido por España con seis millones. La mayoría de los migrantes internacionales proviene del emisfero Sur (69%). Sin embargo, los nacionales de los países del emisfero Norte tienen mayores probabilidades de emigrar. Los emigrantes representan entre el 3,6% y el 5,2% de la población del Norte, mientras que en el Sur los emigrantes representan el 3% de la población, aproximadamente²⁶.

Según el *World Migration Report 2011* (OIM)²⁷, la reciente crisis económica ha evidenciado algunos de los principales retos que enfrentarán los futuros patrones migratorios y su gestión. Dichos retos, además, trascienden las meras repercusiones representadas por las remesas. Tal como se subraya en *World Migration Report 2011*, la crisis económica mundial parece haber tenido por lo menos cinco grandes consecuencias sobre los migrantes:

- a) Miles de migrantes perdieron su empleo o no pudieron obtener la renovación de sus permisos de trabajo debido a las considerables pérdidas de puestos de trabajo en los mercados laborales de los países de destino.
- b) El contingente general de migrantes no disminuyó en la medida prevista, a pesar de haber perdido sus trabajos y de los incentivos introducidos en algunos países²⁸.
- c) Los mayores niveles de desempleo probablemente hicieron que los inmigrantes fueran mucho más vulnerables en el mercado laboral.
- d) Se produjo una disminución de las corrientes de migraciones irregulares. En la UE disminuyó en un tercio entre 2008 y 2009²⁹.
- e) Las remesas continuaron manteniéndose firmes, en las mayorías de los casos, puesto que la migración de retorno no fue tan fuerte como se esperaba.

Volviendo al caso europeo, es indudable que el proceso migratorio ha empezado y ha aumentado en las últimas cinco décadas entre las orillas meridionales y septentrionales del Mediterráneo. Durante el año 2011 se estimaba que había 1,7 millones de inmigrantes en la UE procedentes de países fuera de la UE-27. Además, 1,3 millones de personas que residían anteriormente en un Estado Miembro de la UE-27 emigraron a otro Estado Miembro. El Reino Unido tuvo el mayor número de inmigrantes (566.044) en 2011, seguido de Alemania (489.422), España (457.649) e Italia (385.793). Estos cuatro Estados Miembros en conjunto

²⁵ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/migration-research/world-migration-report/wmr-2010>.

²⁶ World Migration Report 2013: Migrant well-being and development. <http://www.iom.int/>

²⁷ OIM: organización internacional de las migraciones. *World Migration Report 2010: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*.

²⁸ Por ejemplo, el Plan de Retorno Voluntario, aplicado por el Gobierno español en junio del 2008, que ofrecía prestaciones de desempleo a los nacionales de países no miembro de la Unión Europea que aceptaron retornar a sus países de origen. Y solo registraron 11.660 solicitudes, hasta el abril 2010, y apenas 8.451 inmigrantes retornaron efectivamente a sus países de origen. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-16522

²⁹ Datos Frontex. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

representaron el 60.3% de todos los inmigrantes en la UE -27 Estados Miembros³⁰. Son estas últimas tendencias migratorias en las que nos centraremos y focalizaremos nuestro análisis.

En el marco de la Estrategia Europa 2020, y ante la necesidad de asegurar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, el capital humano constituye uno de los activos más valiosos de Europa. La inmigración procedente de terceros países es una cantera de profesionales altamente cualificados y determinados grupos de nacionales de esos países, como los estudiantes y, en particular, los investigadores, son cada vez más buscados. El fomento de los contactos entre los ciudadanos y la movilidad son también importantes para la actual política exterior de la UE, especialmente en lo que respecta a los países de la Política Europea de Vecindad o a los socios estratégicos de la UE.

Cabe añadir, entre las preocupaciones de la UE, los intentos de entrada por parte de inmigrantes irregulares en la UE en el área del Mediterráneo central, que se han visto cuadruplicados en el 2013 y 2014, con consecuencias humanitarias en algunos casos terribles³¹. Esta llegada masiva de inmigrantes irregulares ha llevado, además, en algunos casos a restringir las fronteras internas en el espacio Schengen³², provocando una fuerte inquietud social. Hoy día la situación en el Mediterráneo constituye una tragedia y la UE se está movilizand para evitar que continúe esta situación³³.

En los últimos cinco siglos, Occidente ha concentrado un inmenso poder y un asombroso nivel de intercambios. África, Asia y América Latina envían mano de obra, técnicos, artistas, universitarios y científicos a Occidente. Parafraseando Latouche³⁴, como en el pasado romano, hoy el centro del sistema -América del Sur y China- atrae con fuerza las zonas que la propia expansión del modelo moderno ha deprimido. Durante siglos, Roma atrajo gentes de todos los pueblos situados en su periferia: dentro del *limes*, judíos, griegos o hispanos se desplazaban de uno a otro extremo del *Mare Nostrum*, mientras que germanos o eslavos se establecían en tierras imperiales y árabes se incorporaban a las legiones del imperio. Y es que, la historia nunca se repite pero sí que se asemeja en sus ciclos largos³⁵.

Los inmigrantes no acuden hoy a Europa buscando sólo nuevas posibilidades, sino, ante todo huyendo del desbarajuste en que se ven sumidas sus poblaciones de origen, pues como afirma Latouche en una ilustradora sentencia *entre el grimaldiense y el navegante de patera hay una distancia temporal, pero sobre todo una diferencia en la viabilidad del área abandonada por uno y otro*.³⁶ *Erga migrantes caritas Christi* recita la doctrina cristiana. Así la hospitalidad hacia el extranjero se considera un hecho intrínseco en la naturaleza humana. En el Antiguo Testamento la hospitalidad se ve como un valor social, expresión de historia y de identidad: “*mi padre era un arameo errante*” (Dt 26.5), “*porque migrantes fuiste vosotros en el país de Egipto*” (Es 23,9). Actualmente no podemos quedarnos indiferentes ante esta continua e incesante búsqueda de

³⁰ Migration and migrant population statistics, Eurostat 2014.

³¹ Como ha sido el caso de Lampedusa, y el último naufragio de abril 2015 en las costas italianas, donde miles de personas han perdido la vida. Recordamos que según la Organización Mundial de Migraciones en el primer trimestre del 2015 las personas llegadas en Italia vía mar han sido 15.000. www.oim.int.

³² Art. 23 del Reglamento 23/2006 del Parlamento Europeo y Consejo, modificado por el Reglamento 610/2013.

³³ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>.

³⁴ Latouche, S. *La planète des naufragés*, Paris, La Découverte (1998).

³⁵ La historia per se alterna fases de progreso con otras de decadencia, compartiendo plenamente la teoría de los “*corsi e ricorsi storici*” de Giambattista Vico y de “La matemática de la historia” de Alexandre Deulofeu.

³⁶ Latouche, S. *La planète des naufragés*, Paris, La Découverte (1998).

“hospitalidad”, y en consecuencia, todos los actores sociales están involucrados: organizaciones internacionales, administraciones públicas, sociedad civil etc. Así, hoy en día, nos encontramos entre la voluntad de que la UE sea un “país de acogida” para los migrantes y la necesidad que esto se verifique. Como recita un refrán latino, la mejor opción será *facere de necessitate virtutem*.

I.b Marco legal

Para analizar los cambios en la legislación comunitaria haremos un *excursus* desde el Convenio de Schengen hasta hoy. El punto culminante es posiblemente el Tratado de Ámsterdam, documento que concedió a la UE competencias en materia migratoria cuando entró en vigor, el 1 de mayo de 1999. Evidentemente, este acuerdo implicó que la inmigración fuera parte del marco jurídico del primer pilar del ámbito comunitario. Graglia resume excelentemente este proceso: “*Da Maastricht ad Amsterdam sono quindi sensibilmente aumentati l’attenzione e l’interesse per la dimensione politica e sociale dell’integrazione, ma l’Unione non si è ancora data degli strumenti efficaci e chiari per raggiungere tali scopi*”³⁷.

Las diferentes etapas del proceso de integración europea han estado acompañadas por los diferentes enfoques y desarrollos teóricos dirigidos a interpretar el proyecto de la comunidad y analizar la construcción de una sociedad y una identidad europea.

Debemos, pues, preguntarnos, en primer lugar, ¿qué se entiende por identidad?

En junio de 1790 Lepelletier delante de la Asamblea Constituyente afirmó: “*Je crois qu’il bon d’ordonner que chaque citoyen ne pourra porter d’autre nom que celui de sa famille et non point celui d’une terre. Je vous demande la permission de signer ma motion: Louis-Michel Lepelletier*”³⁸. Así se explica que el primero de los signos distintivos de la identidad es un hecho privado, el nacimiento, la pertenencia familiar. O bien se puede considerar, como decía Montaigne, la vida como un “*movimiento desigual, irregular, multiformas*”³⁹ y, por lo tanto, la identidad es variable, de tal manera que, con el paso del tiempo necesita de “reidentificarse”. ¿Cómo se puede entonces definir el concepto de identidad Europea? Quizás no hay una respuesta clara a esta pregunta, pues como afirma Morin: “*L’identité européenne, comme toute identité, ne peut être qu’une composante dans une poly-identité. Nous vivons dans l’illusion que l’identité est une et indivisible, alors que c’est toujours un unitas multiplex*.”⁴⁰

En los años sesenta del siglo XX, desde una perspectiva neo-funcionalista, el proceso de integración europea se definía como una vía de desarrollo “armonioso”, garantizada por el liderazgo de las élites políticas de los diferentes Estados-nación, en búsqueda de intereses comunes para promover políticas conjuntas. Así, la identidad de los europeos habría evolucionado sobre la base de la lógica de integración funcional: con el tiempo habría un “deslizamiento de la fidelidad de la masa” del nivel nacional al supranacional, sobre la base de

³⁷ Graglia, P. S., *L’Unione europea*. Bologna, Il Mulino, 2011.

³⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/peinedemort/rapport_le-pelletier-de-saint-fargeau_1791.asp

³⁹ Montaigne, M.E., *Essais*, 1558

⁴⁰ Morin, E. *Penser l’Europe*, París, Gallimard, 1987.

un "consenso pragmático" y utilitario de los ciudadanos europeos en la medida que la UE se convertiría en el nivel institucional que respondería a las necesidades de la sociedad.⁴¹

Inicialmente, en el escenario comunitario, la preocupación e interés regulatorio por el fenómeno migratorio se intensifica tras la instauración de la libre circulación de personas que propugnan el Acuerdo (1985) y Convenio de Schengen (1990). Ante el establecimiento de un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de personas iba a quedar plenamente garantizada, los Estados Miembros se plantearon que este "espacio de libertad" requería la adopción de instrumentos que refortalecerían las fronteras exteriores comunitarias teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno migratorio.

El temor a la presencia masiva de nacionales de terceros Estados dio lugar a que las disposiciones puestas en práctica fueran de carácter sustancialmente restrictivo. Era evidente que el fenómeno migratorio no podía ser abordado por un Estado de forma aislada e individual. Tenía pues que existir una cierta regulación y coordinación entre los Estados Miembros de la UE, puesto que la entrada de nacionales de terceros países en un Estado Miembro tiene consecuencias sobre el resto de países comunitarios.

De esta necesidad de establecer una política en materia migratoria europea, surgió el espacio Schengen cuyas principales implicaciones son: a) la supresión de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores; b) la definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y el establecimiento de normas uniformes de control de estas personas en dichas fronteras; c) la separación en las terminales de los aeropuertos y puertos entre los viajeros que circulan en el ámbito de Schengen y los procedentes del exterior de la zona; d) la armonización de las condiciones de entrada y de visados para las estancias cortas; e) la coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras (funcionarios de conexión, armonización de las instrucciones y de la formación impartida al personal etc.); f) la determinación de la responsabilidad de los transportistas en la lucha contra la inmigración irregular; g) la obligación de declarar a todo nacional de un tercer país que circule de un país a otro; h) la adopción de normas relativas a la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo, recogidas en el Convenio de Dublín; i) el establecimiento del derecho de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados Miembros del espacio Schengen; j) el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y k) la creación del Sistema de Información Schengen.

El Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, significó un avance importante a la hora de implantar ciertos aspectos de la migración correspondientes con el tercer pilar intergubernamental: "Cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior", si bien, tan solo instauró un número limitado de convenios, cuya entrada en vigor dependía de procesos nacionales de ratificación individual y de actos que no eran vinculantes, tales como recomendaciones, resoluciones y declaraciones.

Ahora bien, es gracias al Tratado de Ámsterdam que se da un paso más hacia la unión política europea y, especialmente, en relación a los asuntos de inmigración, los cuales pasan de pertenecer al Tercer Pilar a ser parte del Primero. Este hecho tiene un significado muy destacado ya que se supone el paso de la mera y simple cooperación a nivel intergubernamental a la creación de la competencia comunitaria específica.

⁴¹ Kostakopoulou D., *Citizenship, Identity and immigration in the European Union: between past and future*, Manchester-Nueva York, Manchester University Press, 2001.

El Tratado de Ámsterdam incorpora el Acervo Schengen a la UE. Este acervo comunitario está integrado por los siguientes actos:

- el Acuerdo Schengen firmado el 14 de junio de 1985,
- el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen firmado el 19 de junio de 1990,
- los protocolos y acuerdos de adhesión al Acuerdo de 1985 y el Convenio de 1990, las decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité Ejecutivo creado por el Convenio de aplicación de 1990.

Como analizaremos seguidamente, la política comunitaria vigente se centró primeramente en la creación de un partenariado estable con los países de origen, en un trato igualitario con los ciudadanos de terceros países, en una política de asilo común y en una gestión eficaz de los flujos migratorios (Tampere, 1999). A continuación, se estudiaron las rutas migratorias para promover sinergias entre migración y desarrollo (Enfoque global, 2006), siguiendo por la señalización de perfiles de inmigración, dirigidos a detectar las carencias de personal por sector y actividad profesional en cada Estado Miembro. Finalmente, se adoptaron medidas para promover el empleo (Lisboa, 2007) y se apuntaron los tres puntos principales para el desarrollo: migración, control e integración (Estocolmo, 2009).

Con el tiempo, el principio del trato igualitario cedió el paso al control de las fronteras y a la seguridad, hoy principales inquietudes de la UE. Sin embargo, se añade positivamente otro concepto de suma importancia: la integración como punto de partida para la inclusión social y el crecimiento económico, a tenor de iniciativas como European Integration Forum, European Website on Migration⁴² y European Modules on Migrant Integration⁴³, que analizaremos en el curso de este estudio.

I.b.1 Tratado de Lisboa y Tratado de Funcionamiento de la UE

Actualmente, la UE apuesta por una inmigración muy controlada como se puede ver en el Tratado de Lisboa, suscrito por todos los Jefes de Estado y de Gobierno el día 14 de diciembre de 2007. El Tratado de Lisboa establece que las políticas de migración se rigen por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados Miembros. Dichos principios también rigen en los aspectos financieros.

Se incorpora una nueva redacción de los artículos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dedicados a las políticas de inmigración y asilo –arts. 77 a 80⁴⁴–, que

⁴² <http://ec.europa.eu/immigration/>

⁴³ [http://www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/AXBN-8RKKND1525517en/\\$File/draft%20European%20Modules%20on%20Integration.pdf](http://www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/AXBN-8RKKND1525517en/$File/draft%20European%20Modules%20on%20Integration.pdf)

⁴⁴ El artículo 79 del TFUE (ex. Art 63 del TCE) señala concretamente que:

entraron en vigor el 1 de diciembre de 2009. Exactamente en el *Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)*, se encuentra el fundamento y la base legal de la competencia sobre inmigración de la UE.

Segun dicho Título las competencias de la UE se pueden resumir en cuatro puntos:

1. Migración regular: la UE esta facultada para establecer las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países que deseen entrar y residir legalmente en un Estado Miembro, así como lo relativo a la reagrupación familiar. Los Estados Miembros siguen teniendo derecho a establecer porcentajes de admisión de nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio.
2. Integración: la UE puede dar incentivos y apoyos para fomentar la integración de nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio. A pesar de esto, no se regula la armonización de las leyes y normas nacionales.
3. Acuerdos de readmisión: La UE puede celebrar acuerdos con terceros países para la readmisión, en los países de origen o de tránsito, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en uno de los Estados Miembros.
4. Lucha contra la inmigración irregular: la UE esta obligada a prevenir y reducir la inmigración irregular, sobre todo mediante una política eficaz de retorno.

El Tratado establece, en su artículo 2 C) que las competencias compartidas entre la Unión y los Estados Miembros se aplicarán, entre otros, en el ámbito del “espacio de libertad, seguridad y justicia”. Otro punto destacado es el artículo 5 ter, que dispone que en la definición y ejecución de sus políticas y acciones “la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

Podemos ver como el Tratado deja un importante margen de actuación a los Estados Miembros en lo referente al ámbito migratorio. En este sentido, parece especialmente interesante la propuesta de elaborar “perfiles de inmigración” en cada Estado, que permitan detectar e identificar las carencias potenciales de personal por razón del sector y la actividad profesional. Esto permitiría la puesta en marcha, tanto en cada Estado como en el ámbito comunitario, de “programas de adecuación laboral, tanto con terceros países como en el seno de la UE”, con una implicación estrecha en su elaboración de los agentes sociales y de las autoridades regionales y locales. En este caso parece útil dejar autonomía a los Estados

-
1. *La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados Miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.*
 2. *A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas en los ámbitos siguientes:*
 - a) *las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados Miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;*
 - b) *la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados Miembros;*
 4. *El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados Miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros.*
 5. *El presente artículo no afectará al derecho de los Estados Miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.*

Miembros para que puedan efectivamente analizar cuáles son las exigencias internas y promover el empleo.

Otro punto importante es que el Tratado posibilita que la regulación de las cuestiones relativas a la inmigración legal, que anteriormente debían ser objeto de adopción por unanimidad en el Consejo Europeo, después del trámite de consulta del Parlamento, se tramitan por la vía de la adopción de decisiones a través del procedimiento legislativo ordinario por mayoría cualificada y con poderes co-legislativos del Parlamento. Dicho cambio permite agilizar el procedimiento legislativo, aspecto muy positivo considerando la necesidad que se presenta a veces al tomar decisiones en condiciones de urgencia.

Por último, cabe tener en cuenta que el Tribunal de Justicia de la UE goza ahora de plenas competencias en el ámbito de la inmigración y el asilo.

I.b.2 Programas especiales y Comunicaciones

Es necesario hacer un breve *excursus* sobre el Consejo Europeo celebrado en Tampere del 15 al 16 de octubre de 1999. A raíz de este encuentro, se instituyó un programa de cinco años en materia de justicia y asuntos interiores, entre ellos una política común de inmigración y asilo, a fin de facilitar la realización de los objetivos del Tratado de Ámsterdam para la creación de un espacio de seguridad, libertad y justicia. De esta forma se organizaba la cuestión de la inmigración siguiendo cuatro políticas principales:

- a. partenariado con los países de origen,
- b. un sistema de asilo común,
- c. un tratamiento igualitario de los ciudadanos de los países terceros,
- d. la gestión de los flujos migratorios.

Asimismo, el Parlamento Europeo y la Comisión adoptaron un Reglamento relativo a la *mise en ouvre* de un Programa de asistencia financiera y técnica para los terceros países en el sector de la inmigración y asilo (Aeneas)⁴⁵.

El Programa de Tampere se consideró demasiado ambicioso por todos los esfuerzos que requería, de tal forma que, posteriormente, fue remplazado por el Programa de La Haya, adoptado en noviembre de 2004, en ocasión del Consejo Europeo. Éste establecía el orden del día en materia de políticas de inmigración durante el periodo comprendido del 2005 al 2010⁴⁶. Fundamentalmente aparecía reflejada la necesidad de una visión global basada en las diferentes fases del fenómeno migratorio. Se trataba de la inmigración legal, reconociendo que “*tendrá un papel importante en el reforzamiento del economía y del conocimiento en Europa y también del desarrollo económico*” (Programa del Haya 2004, p.10). Cabe apuntar que, en este caso, los objetivos perseguidos eran más precisos respecto a los que se preveían en las conclusiones de Tampere, aunque los puntos principales permanecían inamovibles.

⁴⁵ El programa Aeneas ha sido remplazado en el 2007 por el Programa temático de cooperación con los tercero países en materia de inmigración y asilo, periodo 2007-2013, con un presupuesto de 380 millones de euro.

⁴⁶ Consejo de la Unión Europea, Programa del Haya: reforzar la libertad, la seguridad y la justicia en la UE 16/05/04, Bruselas.

En el 2005, los jefes de Estados y de Gobiernos Europeos reunidos a Hampton Court, en Gran Bretaña, evaluaron la necesidad de un “enfoque global” de las migraciones. En consecuencia, un mes más tarde, la Comisión Europea desarrolló el concepto de “Enfoque Global” de los fenómenos migratorios en una comunicación presentada el 30 de noviembre del 2005⁴⁷, con voluntad de promover las sinergias entre la migración y el desarrollo, basándose principalmente en una estrategia de largo plazo de lucha contra las migraciones forzadas. Al principio, esta estrategia se concentró sobre los países de África y del Mediterráneo. El enfoque global se ha extendido a las regiones al este y sur-este de la UE -Enfoque Global 2007-⁴⁸ y su definición por parte de la UE es:

“(an approach that) brings together migration, external relations and development policy to address migration in an integrated, comprehensive and balanced way in partnership with third countries. It comprises the whole migration agenda, including legal and illegal migration, combating trafficking in human beings and smuggling migrants, strengthening protection for refugees, enhancing migrant rights and harnessing the positive links that exist between migration and development. It is underscored by the fundamental principles of partnership, solidarity and shared responsibility and uses the concept of ‘migratory routes’ to develop and implement policy” (Enfoque Global 2007, p.18)⁴⁹.

La vinculación entre desarrollo y migraciones fue una noción de base en la Conferencia Euro-Africana de Rabat del 2006, que reunió a delegaciones del más alto nivel de 27 países africanos, 30 europeos y a la Comisión Europea, representada por el vicepresidente Frattini, responsable de la cartera de Justicia, Libertad y Seguridad, y por la comisaria de Relaciones Exteriores Benita Ferrero-Waldner. En este encuentro se introdujo el concepto de “rutas migratorias”. Esta nueva idea permite una aproximación más amplia al fenómeno migratorio y requiere la involucración tanto de los países de origen, como de tránsito y destino de los flujos migratorios a territorio europeo. Este enfoque tiene, además, la flexibilidad suficiente para que la cooperación se estructure en función de los países europeos y terceros de la ruta que más afecte a un socio comunitario.

En el 2008 se creó la Red Europea de Migración⁵⁰, denominada “REM”, dirigida a atender las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados Miembros sobre la migración y el asilo, junto con el objetivo común de apoyar la elaboración de políticas en la Unión Europea en estos ámbitos⁵¹. La REM está compuesta por los “puntos de contactos nacionales” y la Comisión Europea. Asimismo,

⁴⁷ COM(2005) 621, 30 noviembre de 2005

⁴⁸ COM(2007) 247, 16 mayo de 2007

⁴⁹ COM(2005) 621, 30 noviembre de 2005

⁵⁰ Decisión del Consejo, 2008/381/CE, 14 de mayo de 2008

⁵¹ Sus tareas consistirán, tal y como prevé el artículo 2 de la Decisión⁵¹:

1. a) recogerá e intercambiará datos e información actualizados y fiables de un amplio abanico de fuentes;
b) realizará el análisis de los datos y la información mencionado en la letra a) y lo transmitirá en un formato fácilmente accesible;
c) en colaboración con otros órganos pertinentes de la UE, contribuirá a desarrollar indicadores y criterios que mejoren la coherencia de la información y ayudará a desarrollar actividades comunitarias relacionadas con las estadísticas sobre migración;
d) elaborará y publicará informes periódicos sobre la situación de la migración y el asilo en la Comunidad y los Estados Miembros;
e) creará y mantendrá un sistema de intercambio de información basado en Internet que proporcione acceso a los documentos y publicaciones pertinentes en materia de migración y asilo;
f) aumentará la concienciación sobre la REM, proporcionando acceso a la información que recopile y divulgando los resultados de la sus trabajos, a menos que dicha información sea de carácter confidencial;
g) coordinará la información y cooperará con otros organismos europeos e internacionales pertinentes.
2. La REM garantizará que sus actividades sean coherentes y estén coordinadas con los instrumentos y estructuras comunitarios pertinentes en el ámbito de la migración y el asilo.

está dirigida por un Comité Directivo⁵² compuesto por un representante de cada Estado miembro y un representante de la Comisión asistido por dos científicos expertos. Se reúne cinco veces al año, celebrando reuniones en las cuales el Parlamento Europeo puede participar como observador.

En 2008 la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones⁵³ pone de manifiesto que la política común europea de inmigración debe proporcionar un marco flexible que tenga en cuenta las situaciones particulares de los Estados Miembros, y que se aplique de forma conjunta por los Estados Miembros y las instituciones de la Unión Europea. Esta Comunicación proporciona diez principios en los que se basará la política común, y las acciones necesarias para poner en práctica estos principios. Su finalidad primordial es asegurar que la inmigración legal contribuya al desarrollo socioeconómico de la UE, que las acciones de los Estados Miembros estén coordinadas, que se refuerce la cooperación con terceros países, y que se aborde de manera eficaz la inmigración ilegal y el tratamiento de seres humanos. A la luz de la constatación que *“las migraciones mal gestionadas pueden acarrear consecuencias negativas para los países de acogida y para los propios migrantes. La mayor parte de los países europeos tienen que hacer frente a la inmigración ilegal, obstáculo para una armoniosa integración de los migrantes legales y fuente de dramas humanos. Los poderes públicos no pueden acomodarse en semejante situación”*.

La Comisión Europea expone los tres principales ejes de la inmigración: migración, política de control y cooperación al desarrollo, es decir, la eliminación en los países de origen de las causas que promueven la emigración. Asimismo, debemos reseñar que, en lo que respecta a los Estados de Europa, las políticas de control y las de integración se pusieron en marcha casi simultáneamente. Teniendo en cuenta la situación que se vislumbraba en el entorno internacional, los países europeos receptores de migraciones decidieron aplicar políticas restrictivas en este ámbito, tomando a su vez consciencia de que un número destacado de inmigrantes ya había optado por permanecer en el país de acogida. De este modo llamaban a sus familias a agruparse en estos países, dando lugar a minorías étnicas en sus sociedades. Ante este escenario comprendieron que era necesario establecer políticas de integración. Así como subraya Morin *“ciò che fa l'Europa è quest'alterità ininterrotta in seno a quest'identità, e proprio attraverso quest'alterità essa ha costruito l'identità. Non è l'identità che si è differenziata, è l'alterità che ha prodotto l'identità culturale.”*⁵⁴.

En el Programa de Estocolmo de octubre de 2009 confluyen las cuestiones analizadas hasta entonces además de los principios fundamentales ya señalados en el Pacto europeo sobre inmigración y asilo⁵⁵, estos son:

- organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y las capacidades de acogida de cada Estado miembro y favorecer la integración;
- luchar contra la inmigración irregular;
- reforzar el control a las fronteras;

⁵² Decisión del Consejo, 2008/381/CE, 14 de mayo de 2008 : (11) *Un «Comité directivo» deberá proporcionar orientación política a la REM, entre otras cosas participando en la preparación del programa anual de actividades de la REM.*

⁵³ COM (2008) 359, *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos.*— no publicada en el Diario Oficial <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008SC2027&qid=1430211691847&from=ES>.

⁵⁴ Morin, E. (1988). “Il problema dell'identità europea”. en H.-G. Gadamer, & A. Krali, *“L'identità culturale europea tra germanesimo e latinità”*. Milano: Jaca Book.

⁵⁵ Consejo de la Unión Europea, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 2008 ha refrendado a propuesta de la Francia el “Pacto europeo sobre inmigración y asilo”.

- crear un partenariado global con los países de origen y de tránsito favoreciendo las sinergias entre migración y desarrollo.

El Consejo Europeo insiste en el *Programa de Estocolmo* en que la política de la UE en materia migratoria debe ser parte integrante de su política exterior, considerando que “*las migraciones organizadas y reguladas pueden ser una oportunidad porque son un factor de intercambio humano y de crecimiento*” sobretodo “*este hecho se da especialmente en los países cuyo desarrollo económico y el envejecimiento de su población dan pie a una necesidad creciente de nueva inmigración legal*”⁵⁶, además, que el enfoque global de la UE sobre esta cuestión ha demostrado ser muy útil como marco estratégico para este propósito. Asimismo, el objetivo del Programa es acelerar y aplicar el enfoque integral, a través del uso estratégico de todos los instrumentos existentes, y mejorarlo mediante una mayor coordinación, para mantener un equilibrio entre sus dimensiones: Migración legal, Promoción de la movilidad, Vínculo entre migración y desarrollo, Prevención y lucha contra la inmigración ilegal.

En este contexto, el Consejo Europeo hace hincapié en las siguientes prioridades:

- a) el uso estratégico y sistemático de todos los instrumentos disponibles, tales como los perfiles migratorios, las misiones sobre el tema de la migración, las plataformas, la cooperación sobre migración y desarrollo y las asociaciones para la movilidad etc. La voluntad principal de la UE es desarrollar un enfoque global sobre la cuestión de migración con el fin de conseguir una cooperación a largo plazo en todos los aspectos de la política migratoria, en estrecha colaboración con determinados países situados a lo largo de las rutas migratorias;
- b) continuar y ampliar el uso de los instrumentos disponibles, como es el caso de la Asociación de movilidad, que configura el principal marco de cooperación estratégica, la gestión global y, a largo plazo, de la migración con los países terceros.
- c) un uso más eficiente de los instrumentos de cooperación de la UE e intentar aumentar las capacidades de los países socios para que estos países tengan eficientes infraestructuras y la capacidad administrativa para manejar todos los aspectos de la migración

Como hemos visto, el Enfoque Global de la Migración representa la voluntad de promover las sinergias entre la migración y el desarrollo basándose principalmente en una estrategia de largo plazo de lucha contra las migraciones forzadas. No obstante, su correcta aplicación requiere necesariamente evaluaciones periódicas, mayor capacidad y movilización tanto de los países miembros que de la UE en su complejo y instrumentos financieros más flexibles, con el fin de dotar de mayor libertad de elección a los Estados Miembros y a las regiones de la UE a la hora de elegir sectores y estructuras de ejecución. Se hace también especial énfasis en que una política de inmigración bien gestionada puede ser beneficiosa para todos los ciudadanos puesto que puede, por una parte, responder a las prioridades y necesidades de los Estados Miembros, y, por otra, permitir desarrollar plenamente el potencial de las personas migrantes.

Hay que destacar que el vínculo entre inmigración y mercado de trabajo se mantiene como una de las características más significativas de la política comunitaria de inmigración. Europa, tanto por razones demográficas como por otras de índole puramente económica, va a seguir necesitando la llegada de inmigrantes, por lo que es conveniente reforzar los mecanismos de

⁵⁶ Cfr. Pacto europeo sobre inmigración y asilo.

favorecimiento de la migración legal, posibilitando dar respuesta tanto a las necesidades de cada Estado como a las personas inmigrantes en términos de una adecuada utilización de sus cualificaciones y competencias. El Consejo Europeo subraya la necesidad de adoptar nuevas medidas para maximizar los beneficios de la migración positiva en el desarrollo y, al mismo tiempo, minimizar sus efectos negativos, según el *Enfoque Global de la Migración*. En este sentido, se pueden proporcionar dispositivos marco para los países de destino y países de origen con la finalidad de poder trabajar en colaboración para aumentar los efectos de la migración internacional y el desarrollo.

Las iniciativas para promover la movilidad y la migración de manera concertada con el país de origen deben estar estrechamente relacionadas con las iniciativas destinadas a aumentar las oportunidades para fomentar en estos países trabajos dignos y productivos, dando lugar a medios de vida más satisfactorios, con el objetivo de limitar el efecto *brain drain*. Con este objetivo, el Consejo Europeo ha invitado a la Comisión a presentar propuestas sobre los siguientes temas:

- cómo asegurarse de que las remesas de los trabajadores migrantes pueden verificarse en forma eficaz y segura
- cómo los Estados Miembros de la UE pueden apoyar el desarrollo en sus países de origen;
- examinar más a fondo el concepto de migración circular⁵⁷ y explorar las vías para facilitar la fluidez de los migrantes.

En la misma dirección, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya en su dictamen sobre los “*derechos fundamentales en la legislación europea de inmigración*”⁵⁸ que la política y la legislación de inmigración deben respetar plenamente los derechos humanos de todas las personas, la igualdad de trato y la no discriminación. Para reforzar este objetivo, el CESE propone que se incluyan dos nuevos principios comunes para la futura política de inmigración europea tal y como se recoge en el Programa de Estocolmo: “Derechos fundamentales, y Estado de Derecho y libertades fundamentales”. Vemos así que la importancia de los derechos humanos y el concepto de dignidad asume siempre más espacio en la mente de los legisladores europeos.

Podemos concluir que desde que en el Tratado de Ámsterdam (en vigor desde el año 1999) se reconoció la competencia de la UE en el ámbito de las migraciones, la UE viene esforzándose en desarrollar una política común migratoria con la finalidad de proporcionar un marco coherente para las acciones de los Estados Miembros, cuando actúan dentro del ámbito de sus competencias y de la propia UE. Gestionar las migraciones implica ocuparse de las distintas dimensiones de este fenómeno e integrarlo en las políticas de la UE y en sus objetivos principales de prosperidad, solidaridad y seguridad. Y es que, de hecho, desde una perspectiva global, la migración internacional representa uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, a los cuales la UE ha dado su apoyo.

⁵⁷ Entendemos por migración circular aquella de las personas que residen temporalmente en un país diferente del propio, normalmente por razones de trabajo, y después de un período de tiempo vuelven a sus países de origen.

⁵⁸ SOC/335-CESE 1710/2009. “2.12 Los derechos fundamentales deberían ser atribuidos a todas las personas, no sólo a los ciudadanos de la Unión. Los solicitantes de asilo, y los inmigrantes, están protegidos por el CEDH y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El Derecho europeo de inmigración y de fronteras, y la jurisprudencia del TJCE, ofrecen además un conjunto de garantías y derechos que van más allá de la discrecionalidad de los Estados Miembros. 2.13 También el CESE ha propuesto que, en el ámbito de la política exterior, la UE debe promover un marco normativo internacional para las migraciones, sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional debe incluir los principales convenios de la OIT y la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, que aún no ha sido ratificada por los Estados Miembros de la UE, a pesar de que el CESE aprobó un Dictamen de iniciativa proponiendo su ratificación.

I.c.1 Políticas actuales de la UE

Si hacemos una valoración general de la inmigración en los últimos años, en enero de 2013 la población total europea era de 503 millones, de los cuales 20,4 millones son ciudadanos de terceros países, representando así el 4% del total de la población UE⁵⁹. Entre las primeras tres posiciones de grupos de extranjeros más numerosos residentes en la UE se encuentra Marruecos (con aproximadamente 1.8 millones)⁶⁰, mientras que en 2012, según los datos de Eurostat⁶¹, la población total alcanzó a 505,7 millones de habitantes. Se destaca que la población europea creció cerca del 1,7% en 2012 a causa de las migraciones. Entre 2012 y 2013, el número de habitantes sufrió un incremento de 1,7%, del cual el 80% es responsabilidad del intenso flujo migratorio vivido por la UE y el 20% restante del crecimiento natural de la población. Respecto a los permisos de residencia concedidos a ciudadanos de terceros países, éstos han aumentado a 2,1 millones en el 2012, de los cuales el 23% con el objetivo de desarrollar actividades económicas, el 32 % por razones familiares, el 22 % para estudios y el 23 % por otros motivos⁶². Valoración que nos lleva a evaluar el fuerte impacto que la inmigración ha tenido sobre la población europea.

Por lo tanto, después de haber analizado la evolución de la política de inmigración de la UE, tendríamos que contestar a una pregunta: tras estos programas, pactos y recomendaciones, ¿qué medidas ha tomado la UE en estos últimos años?

Hemos visto como, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha habido un nuevo impulso para el desarrollo de las políticas de inmigración que se adoptan a través del procedimiento legislativo ordinario y además se ha conferido un carácter jurídico vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales. Así el concepto de protección de los derechos humanos radica en la legislación de la UE, y se remarca la necesidad de que dichos derechos sean garantizados a todas las personas, no solamente a los ciudadanos de la UE.

En primer lugar, tenemos que considerar que en el año 2013, debido a los conflictos surgidos en Siria y en otros países, se ha visto un notable aumento de la migración tanto regular como irregular y un número creciente de solicitudes de asilo⁶³. Por este motivo fue creada, mediante una Comunicación de la Comisión del 4 diciembre de 2013⁶⁴ la *Task Force Mediterranean* (TFM), con el objetivo de definir una serie de medidas para toda el área mediterránea, entre las cuales se prevé reforzar los canales legales de migración y sobretodo apoyar a los Estados Miembros que se encuentren en una condición de fuerte presión migratoria. Como se ha señalado en la Comunicación sobre “*Maximising the development impact of migration*”⁶⁵ y las sucesivas

⁵⁹ Datos Eurostat., publicados el 20 de noviembre de 2013. <http://ec.europa.eu/eurostat>

⁶⁰ En la primera posición hay Turquía y en la tercera Albania, Eurostat Statistics, focus 24/2010.

⁶¹ Datos Eurostat, publicados el 20 de noviembre de 2013. <http://ec.europa.eu/eurostat>

⁶² Quinto Report Anual sobre Migración y Asilo, COM(2014), 22.5.2014

⁶³ Desde el 1998 hasta el 2013, 623 118 migrantes han intentado alcanzar vía marítima la UE de forma irregular. Fuente: www.migrationpolicycentre.eu

⁶⁴ COM (2013) 869 final.

⁶⁵ COM (2013) 292.

Conclusiones del Consejo⁶⁶, se ha de conceder mayor importancia a la *governance migratoria*, considerando que optimizar las políticas migratorias es una vía para promover la economía.

⁶⁷El objetivo de esta Directiva es garantizar que el retorno de los nacionales de terceros países, sin motivos jurídicos para permanecer en la UE, se lleve a cabo de manera eficaz mediante procedimientos justos y transparentes que respeten los derechos fundamentales. Así, la Comisión lo ha remarcado en su Comunicación de 28 de marzo de 2014⁶⁸, en su calidad de garante del derecho de la Unión (art. 258 TFUE), por la que se obliga a velar por la aplicación correcta de la Directiva sobre el retorno. De igual modo, es necesario adoptar un “Manual del retorno”, que habrá de contener directrices comunes, recomendaciones y mejores prácticas para su uso por parte de las autoridades competentes de los Estados Miembros al realizar actividades de este tipo, con el objetivo claro de servir de referencia para las evaluaciones de Schengen en materia de retorno. Es oportuno citar también ciertos avances en la implementación de la Directiva⁶⁹ sobre las sanciones aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. Específicamente, los Estados Miembros están obligados a realizar una inspección antes del 1 julio de cada año –con el control de la Comisión– con el fin de que las medidas tomadas están siendo efectivas y que realmente se esté incentivando a que los empleadores contraten nacionales de terceros países a través de canales legales.

Por lo que respecta la situación de emergencia actual en algunos de los Estados Miembros, han sido puestos a disposición fondos especiales. En concreto, 23 millones para Italia, 82,7 millones para Grecia y 5,65 millones para Bulgaria (por el alto número de migrantes que cruza la frontera bulgaro-turca)⁷⁰. Dichos fondos provienen de tres fondos distintos, a saber, el *European Refugee Fund*, el *External Borders Fund* y el *Return Fund*⁷¹.

A pesar de que no entra estrictamente dentro de nuestro objeto de estudio, debemos hacer una muy breve mención a los avances en la aplicación de un marco legal coherente en la llamada política de retorno; avances sucesivos a la *Directiva Retorno* de los inmigrantes irregulares dentro de los distintos Estados Miembros de la UE

Se ha introducido, también, un nuevo *Asylum, Migration and Integration Fund* (AMIF) y un *Internal Security Fund* (ISF) en el presupuesto 2014-2020 aprobado el 13 de marzo de 2014. Dicho fondo está dirigido a apoyar financieramente las acciones dirigidas a alcanzar los objetivos de la UE en materia de gestión de los flujos migratorios desde el retorno, las medidas alternativas a la detección, la prestación de asistencia social, el asesoramiento y asistencia jurídica, los servicios, las condiciones de acogida y la formación del personal. Casi el 90% de sus recursos (de un total de 3.137.000 euros) serán distribuidos a través programas nacionales en todo el periodo 2014-2020.

En segundo lugar, tal y como hemos dicho, el vínculo inmigración/trabajo es muy estrecho. Por lo tanto, la dirección actual de la UE está dirigida hacia el desarrollo efectivo de políticas

⁶⁶ Council Doc 12415/13.

⁶⁷ Directiva 2008/115/EC.

⁶⁸ COM(2014)199.

⁶⁹ Directiva 2009/52/EC.

⁷⁰ Quinto Report Anual sobre Inmigración y Asilo (2013)- 22/5/2014.

⁷¹ Mecanismos de ayuda financiera que canalizan fondos de la UE a los Estados Miembros para ayudarles a gestionar los flujos migratorios.

para favorecer el empleo de los inmigrantes⁷². El 2013 ha sido un año intenso de negociación sobre la migración legal. Durante este año se impulsó una nueva Directiva sobre el Trabajo Temporal⁷³, aprobada en febrero de 2014. Ésta representa la primera directiva dirigida principalmente a los migrantes “low-skilled” y a la migración circular, como por ejemplo, los migrantes que entran en la UE para un breve periodo y vuelven a sus países de origen cuando el contrato acaba. El plazo para trasponer esta Directiva finaliza el 30 de septiembre de 2016 y, en aquella fecha, se prevé que los trabajadores temporales inmigrantes tendrán el mismo tratamiento que los nacionales de los Estados Miembros de acogida. De este modo, se cumplirá uno de los objetivos del Programa del Haya (igualdad de tratamiento- 2005).

Desde el momento en que los informes de aplicación⁷⁴ de dichas directivas han detectado la existencia de algunas deficiencias en estos instrumentos, se han producido nuevas negociaciones para modificar y refundir las directivas relativas a las condiciones de entradas y residencias de investigadores y estudiantes de países terceros.⁷⁵ Esas deficiencias inciden en cuestiones clave como los procedimientos de admisión, incluidos los visados, los derechos (incluidos ciertos aspectos de movilidad) y las garantías procedimentales. En efecto, las normas actuales no son suficientemente claras ni vinculantes, no siempre mantienen una coherencia absoluta con los programas de financiación de la UE y, a veces, no permiten resolver las dificultades prácticas de los solicitantes. Combinados, estos problemas ponen en entredicho que los nacionales de terceros países reciban sistemáticamente un trato equitativo al amparo de los instrumentos existentes.

En estos momentos está en trámite de aprobación la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo⁷⁶ relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación *au pair*; que refundirá las dos directivas citadas anteriormente. Bajo la misma óptica de integración, la Directiva sobre “Intra-corporate Transferees” relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales para crear un sistema intra-europeo de flexibilidad de empleo prevé, en su vigésimo quinto considerando⁷⁷, *“facilitar la movilidad de personas desplazadas en un marco intraempresarial dentro de la UE y a reducir las cargas administrativas que suponen los desplazamientos profesionales en varios Estados Miembros. Con este objetivo, la presente Directiva establece un régimen específico de movilidad dentro de la UE por el cual se permite al titular de un permiso válido por traslado intraempresarial expedido por un Estado miembro, entrar, residir y trabajar en uno o más Estados Miembros con arreglo a las disposiciones que rigen la movilidad de corta y larga duración previstas en la presente Directiva”*.

Otra directiva relevante en este contexto es la Directiva 2011/98 que simplifica los procedimientos para que los ciudadanos de terceros países puedan trabajar en la UE estableciendo un procedimiento unificado de solicitud de un permiso único que autoriza a los

⁷² Respecto al *acquis* comunitario, en el 2011 se aprobaron varias directivas relacionadas, como es el caso de la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2011, por la que se modificó la Directiva 2003/109/CE del Consejo, con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional.

⁷³ Directiva 2014/36/UE.

⁷⁴ COM (2011) 901 final; COM (2011) 587 final.

⁷⁵ Directiva 2005/71/CE e 2004/114/CE.

⁷⁶ COM (2013) 151 final.

⁷⁷ Directiva 2014/66/ UE. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>.

nacionales de terceros países a residir y a trabajar en el territorio de un Estado Miembro⁷⁸, además de un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países, excluyendo algunas categorías⁷⁹, que residan legalmente en un Estado Miembro. Ésta última prevé, en su tercer considerando, que “el establecimiento de un único procedimiento de solicitud que conduzca, en un único acto administrativo, a la expedición de un título combinado de permiso de residencia y de trabajo contribuirá a simplificar y armonizar las normas actualmente aplicables en los Estados Miembros. Tal simplificación de los procedimientos ya ha sido establecida por varios Estados Miembros, y además de permitir a los migrantes y a sus empleadores disponer de un procedimiento más eficaz, ha facilitado el control de la legalidad de su residencia y empleo”⁸⁰.

Con la publicación de la Directiva 2011/98 se cierra un intenso debate⁸¹, desde la presentación de su propuesta el 23 de octubre de 2007. Recordemos que el Parlamento Europeo rechazó el 14 de diciembre de 2010 esta misma propuesta para, finalmente, aprobarla el 13 de diciembre de 2011.

Actualmente, la Comisión tendrá que presentar al Consejo, en un plazo máximo de cinco años -finaliza el 25 de diciembre de 2016- un informe sobre la aplicación de la norma y efectuar, en su caso, propuestas de modificación. Por otro lado, los Estados quedarán obligados a enviar información estadística a la Comisión, desde el 25 de diciembre de 2014, “sobre el número de nacionales de terceros países a los que hayan concedido el permiso único durante el año natural transcurrido”. No hay que olvidar que dicha directiva nace desde la necesidad, ya expuesta en el acuerdo de Tampere, antes citado, de una armonización de las legislaciones nacionales que tienen como objeto las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países. El objetivo final de todo ello es garantizar, sobre todo, un trato justo a los nacionales de terceros países que residan legalmente⁸² en un país de la UE y poner en marcha una política definitiva de integración. Entre las medidas que la UE ha tomado en estos últimos años hay un enfoque diferente hacia las políticas de integración, que analizaremos más adelante a lo largo de nuestro estudio (cfr I.c).

⁷⁸ Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011.

⁷⁹ “(8) Los nacionales de terceros países que hayan obtenido el estatuto de residentes de larga duración de conformidad con la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración [5] deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva, debido a su estatuto más privilegiado y a la especificidad de su permiso de residencia, que lleva la mención “residente de larga duración–UE.”

(9) Los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos en el territorio de un Estado miembro para trabajar como temporeros deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva, dado su estatuto temporal.” Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011.

⁸⁰ Dicha Directiva establece asimismo en su artículo 1:

- a) un procedimiento único de solicitud para la expedición de un permiso único que autorice a los nacionales de terceros países a residir con el fin de trabajar en el territorio de un Estado miembro, a fin de simplificar los procedimientos de admisión de estas personas y de facilitar el control de su estatuto, y
- b) un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, con independencia de los fines de su admisión inicial en el territorio de dicho Estado miembro, basado en la igualdad de trato con los nacionales de dicho Estado Miembro.

Asimismo ello se produce “sin perjuicio de las competencias de los Estados Miembros para regular el acceso de nacionales de terceros países a sus mercados laborales”. Es decir, no se pone en duda la competencia estatal para regular el acceso con carácter laboral de ciudadanos de terceros países, pudiendo cada Estado decidir el volumen de inmigración requerida. Su ámbito de aplicación, según el artículo 3, se refiere a tres categorías:

- a) los nacionales de terceros países que soliciten la residencia en un Estado miembro con el fin de trabajar;
- b) los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos en un Estado miembro para fines distintos de trabajo de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional, estén autorizados a trabajar y sean titulares de un permiso de residencia de conformidad con el Reglamento (CE) no 1030/2002, y
- c) los trabajadores de terceros países que hayan sido admitidos en un Estado miembro con el fin de trabajar de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional.

⁸¹ Fuente: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=es&DosId=196321.

⁸² “[...]debe vincularse estrictamente con el estatuto de residente legal del nacional de un tercer país y con el acceso dado al mercado de trabajo de un Estado miembro.” Acuerdo de Tampere. Consejo Europeo 16/10/1999.

En esta sede simplemente destacamos que ha habido una Comunicación de la Comisión Europea en abril de 2014 sobre la aplicación de la directiva sobre el reagrupamiento familiar⁸³ y que en 2014 se presentó el informe “*European models on migration integration*”, cuyo nacimiento surge desde el *Justice and Home Affairs Council* de junio de 2007, donde la Comisión Europea invitaba los Estados Miembros a través de los Puntos de Contacto Nacionales a “*examine the added value of developing common european modules for migrant integration as a full project in the light of experience at national level...*”, concepto ya reflejado en el Programa de Estocolmo de 2009.

El enfoque actual consiste en adoptar una legislación sectorial, por categorías de migrantes, con el fin de establecer una política comunitaria en materia de migración legal, tras las dificultades halladas a la hora de adoptar una disposición general que cubriese toda la inmigración laboral en la UE. Así, la tendencia de la política europea se dirige hacia una integración real de los inmigrantes regulares, facilitando su acceso y uso de los derechos sociales. Y todo ello bajo la consideración de que una eficaz gestión de las políticas migratorias representa una vía para promover la economía de la misma UE y de sus Estados Miembros.

I.c. 2 La reacción de la UE a la “Primavera Árabe”

En los primeros meses del 2011 muchos jóvenes de Túnez, Egipto, Argelia, Marruecos y otros países de África Septentrional se manifestaron reclamando algunos de los valores que la UE⁸⁴ está promoviendo desde hace casi dos décadas, especialmente desde el “Proceso de Barcelona” en 1995.

Hoy la UE se enfrenta a la posibilidad de ayudar a los países de la ribera sur del Mediterráneo para que sean un área democrática y económicamente fuerte. Se ha visto como durante la guerra en Libia casi 400.000 personas han huido llegando a Túnez y Egipto y casi 20.000 a las costas italianas. Por lo tanto, la UE necesita reforzar su capacidad de ofrecer protección temporal a los inmigrantes a través de una expansión de los recursos técnicos, humanos y financieros de la Agencia Europea FRONTEX. De hecho, la UE, mediante la operación Frontex Hermes 2011, puede controlar el impacto de los eventos en los flujos migratorios tanto dentro como fuera del área de la UE. De igual modo, la Agencia EASO, con sede en Malta, también se ocupa de la gestión de los flujos migratorios.

La UE ha considerado durante esta “primavera árabe” la necesidad de promover acciones para involucrar a la sociedad civil en proyectos de democratización de la ribera sur del Mediterráneo, así como de hacer propuestas para promover los intercambios entre jóvenes de las dos orillas del Mediterráneo (se puede pensar al Erasmus Mediterráneo y al *Erasmus for Young Entrepreneurs*). En este sentido, en la Declaración Extraordinaria del Consejo de 11 de marzo de 2011 se consideraba el apoyo al proceso democrático:

“The EU will support all steps towards democratic transformation, political systems that allow for peaceful change, growth and prosperity, and a more proportionate distribution of the benefits of economic performance”

⁸³ Cf. las cuales se tratarán en el siguiente subapartado I.c

⁸⁴ http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives_es.htm#VALUES.

En el mismo sentido, en la Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre “La situación en los países del sur del Mediterráneo” (2011/C 132/01) se anuncia la necesidad de crear un vínculo con la sociedad civil:

“5. El CESE acoge favorablemente los recientes llamamientos de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores a favor de tales procesos democráticos y el anuncio de un plan de Ayuda Humanitaria para la región. El CESE exige el inequívoco compromiso europeo, contenido en dichos llamamientos, con la sociedad civil de la región del sur del Mediterráneo. El Servicio Exterior de la UE ha manifestado que ya está tomando medidas para hacer efectivo este compromiso político. Por su parte, el CESE está preparado para apoyar tal empeño político mediante el desarrollo de capacidades, el apoyo a la búsqueda de consensos y al establecimiento por parte de la sociedad civil de los distintos países del sur del Mediterráneo de un diálogo estructurado y representativo. El CESE acoge con satisfacción la decisión de desarrollar este nuevo enfoque: las insurrecciones civiles en los países del sur del Mediterráneo ponen claramente de manifiesto la debilidad de la política de relaciones exteriores que la UE ha seguido en relación con estos países.

6. Con este fin, el CESE está poniéndose a disposición de sus contactos ya existentes y de otros nuevos, entre ellos las organizaciones de empresarios y de trabajadores y las demás organizaciones de la sociedad civil, que mantienen vínculos con sus homólogos de la sociedad civil europea, así como con los de la Plataforma No Gubernamental Euromed. El CESE propugna una acción conjunta en la región en apoyo de una transición pacífica hacia la democracia.

7. El CESE insta a la participación de todas las fuerzas democráticas en el proceso de transición. La participación de organizaciones democráticas e independientes de empresarios, de trabajadores y de las demás organizaciones de la sociedad civil será esencial durante la fase de transición.

8. El CESE exhorta a la UE a que adopte medidas ambiciosas, revisando los objetivos de la Unión por el Mediterráneo, para proporcionar asistencia política e institucional, económica, social, técnica y humanitaria a los países mediterráneos que ya están en vías de transición democrática. El CESE lamenta la falta de coordinación entre las instituciones de la UE y los Estados Miembros a la hora de abordar estas cuestiones. Por tanto, insta encarecidamente a las instituciones de la UE y a los Estados Miembros a coordinar sus acciones en la región y a renovar profundamente su estrategia hacia el Mediterráneo. En ese nuevo enfoque el apoyo a la sociedad civil debería ser un componente estratégico para garantizar que el apoyo de la UE a los países de la región produzca el máximo beneficio posible. Tanto el Comité Económico y Social Europeo como el Comité de las Regiones (CDR) están dispuestos a implicarse en dichas acciones.

9. El CESE y el CDR han acordado coordinar su acción futura respecto a los procesos de transición democrática en los países de la ribera sur del Mediterráneo. El CESE y el CDR piden la adopción de un plan de acción conjunto por parte de las instituciones y órganos de la UE en el que se establezca cómo debe contribuir cada uno de ellos a desarrollar una política global de la UE en la región.”

Por último, como respuesta inmediata a la crisis, la Resolución del Comité de las Regiones “Dealing with the impact and consequences of revolution in the Mediterranean” - 12/5/2011 prevé:

8. “calls on all the Local and Regional Authorities of the EU to support a burden-sharing action plan to help resettle refugees from the region and set up a solidarity fund to tackle the humanitarian pressures caused by the crisis and thus to urge the Member States to activate the mechanism provided for in Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the

event of a 'mass influx' of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, based on the principle of solidarity between Member States, and to demonstrate the European Union's genuine commitment to the principle of solidarity and responsibility-sharing"

Mientras, como posición a largo plazo se quiere involucrar también la UpM:

21. *"is convinced that the Union for the Mediterranean (UfM) could play an important role in addressing the issue of migration and its implications if it were to be invested with the necessary political will and resources by all parties concerned; underlines in this regard the contribution which the Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly (ARLEM) can make by facilitating cooperation and the exchange of know-how between local and regional authorities; suggests that the ARLEM Assembly considers carefully the situation and includes among its priorities the appropriate responses to the unfolding events, and takes the necessary steps within its remit to actively support the democratization process in the countries concerned";*

22. *"notes that diplomacy at city and regional level can help to promote and consolidate the ongoing democratization processes, involve the general public and improve relations between people and their governments";*

23. *"calls on the European Commission to ensure that, in its forthcoming policy initiatives⁸⁵, the groundwork is laid for the development of comprehensive responses including sensitivity to the role and contribution of local and regional authorities and that further synergies between the policies on immigration and asylum, external action and development are developed in close interaction with the local and regional level"*

Finalmente, es necesario hacer referencia a la Comunicación de la Comisión Europea *"Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional"*⁸⁶ - 24/05/2011. Esta Comunicación forma parte de un compromiso y de una ayuda mucho mayor en beneficio de los países del Norte de África en el marco de la Política Europea de Vecindad renovada. Asimismo, se desarrollan algunas propuestas de establecimiento de una asociación entre la UE y los países del Mediterráneo Meridional en el ámbito de la migración, la movilidad y la seguridad formuladas por la Comisión en la *Comunicación sobre migración*⁸⁷ y de otras comunicaciones precedentes.⁸⁸ El objetivo global del Diálogo es apoyar y fomentar las reformas —destinadas a aumentar la seguridad— que los países socios puedan emprender para dar a sus ciudadanos mayores posibilidades de movilidad hacia los Estados Miembros de la UE, abordando simultáneamente las causas profundas de los flujos migratorios.

Este Diálogo temático y específico se lleva a cabo en el contexto más amplio de las relaciones y los diálogos bilaterales, teniendo en cuenta, a nivel regional, la Estrategia Conjunta UE-África

⁸⁵ Así como *European Neighbourhood Policy review, the annual report on migration and asylum, the Communication on enhanced intra-EU solidarity, the Communication for Migration and Mobility for Development as well as the Global Approach to Migration*.

⁸⁶ COM(2011) 292 final.

⁸⁷ COM (2011) 248 final, del 4 de mayo de 2011.

⁸⁸ Para dar respuesta a las nuevas reclamaciones y a la lucha por la democracia de la población de varios países del Mediterráneo Meridional, la Comisión Europea y la Alta Representante presentaron conjuntamente, el 8 de marzo de 2011, una Comunicación titulada *Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo Meridional*, cuyas recomendaciones principales aprobó el Consejo Europeo en sus reuniones de 11 y 25 de marzo de 2011. En ella se propone ofrecer a los países del Mediterráneo Meridional la perspectiva de desarrollar un diálogo conjunto en materia de migración, movilidad y seguridad, con objeto de mejorar y simplificar los canales legales de migración y movilidad de los ciudadanos entre esos países y la UE.

y la Asociación para la Movilidad, la Migración y el Empleo entre la UE y África. Para alcanzar este importante objetivo, se prevé aprovechar el instrumento existente en el marco del *Enfoque Global de la Migración* de la UE, la *Asociación para la Movilidad*, cuya eficacia para impulsar el diálogo y la cooperación operativa con los terceros países ha sido ya demostrada. Las asociaciones para la movilidad serán adaptadas a la situación específica y a las necesidades de cada uno de los países del Mediterráneo Meridional. Por lo tanto, se decidió aplicar los cuatro principios siguientes:

1. Diferenciación: los socios tienen que diferenciar la aplicación de las políticas, sobre la base de la situación de cada país socio (enfoque país por país), teniendo en cuenta la medida en que se realizaban avances y se plasmaban en las prácticas nacionales.
2. Bilateralidad: la UE y sus Estados Miembros debían entablar el Diálogo con cada uno de los países socios, por separado.
3. Condicionalidad: los resultados previstos del Diálogo dependerían de los esfuerzos y los avances realizados en todos los ámbitos (migración, movilidad y seguridad), y seguirían, asimismo, los avances realizados en materia de gobernanza.
4. Supervisión: los socios debían establecer un mecanismo eficiente de seguimiento de la aplicación concreta de la Asociación; expertos de la UE y de los Estados Miembros participarían en dicho dispositivo.

La dirección emprendida por la UE, a raíz del *Diálogo*, es crear las condiciones que permitan aplicar un plan sostenible, más estructurado, que pueda abarcar las múltiples facetas del fenómeno, sobre la base de la solidaridad entre los Estados Miembros y la asociación con los terceros países pertinentes y el respeto de las obligaciones internacionales de la UE. En este sentido se preveía la exigencia de poner en marcha un plan de medidas para afrontar los flujos migratorios:

“5) promover un proyecto operativo conjunto especial UE-Túnez en el marco de una serie de medidas de mayor alcance que aborden la situación global de la migración irregular en la región mediterránea. El objetivo de este proyecto es aumentar la capacidad de las autoridades tunecinas para controlar sus fronteras, luchar contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, facilitar el regreso y la reintegración social y profesional de los repatriados, fomentar el acceso a los canales legales de migración y garantizar que los migrantes que penetren en su territorio sean tratados de conformidad con las normas internacionales, lo que incluye conceder asilo a quienes precisen protección internacional. En paralelo a este proyecto, ayudar también a las autoridades locales de los Estados Miembros de la UE más afectados por esta cuestión para que puedan paliar las repercusiones inmediatas de los flujos migratorios procedentes de Túnez sobre las economías y las infraestructuras locales.

*6) Garantizar que los Estados Miembros aprovechen plenamente los recursos financieros a ellos destinados en el marco del Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para los Refugiados y el Fondo Europeo para el Retorno, lo que incluye, en su caso, modificar el destino programado de los recursos y centrarlos en las prioridades más urgentes (para los programas de 2010/2011, al amparo de esos tres Fondos se dispone de 425 millones EUR para los seis Estados Miembros más afectados, es decir, Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta y España)”.*⁸⁹

⁸⁹ COM(2011) 292 final.

Principalmente, la UE quiere abordar las causas profundas de la migración a nivel estructural. Se considera que se tendría que mejorar la cooperación con los países del Mediterráneo Meridional para afrontar eficazmente el reto de crear empleo y mejorar las condiciones de vida en toda la región. La cooperación debería centrarse, concretamente, en las regiones y categorías específicas de población más afectadas por la escasez de oportunidades de empleo (por ejemplo, los jóvenes como objetivo prioritario). A fin de dar respuesta a esos retos, la Comisión Europea y la Alta Representante para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional han propuesto, mediante la Comunicación conjunta de 8 de marzo de 2011, desarrollar de manera duradera, con los países del Mediterráneo Meridional, una Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida basada en tres puntos, uno de los cuales es un desarrollo económico y crecimiento sostenible e integrador, con especial hincapié en el empleo y las cuestiones sociales.

También la UE advierte de la necesidad de tomar medidas más a largo plazo con el fin de garantizar que la migración y la movilidad entre la UE y los países del Mediterráneo Meridional se canalicen a través de procesos regulares, que permitan un desarrollo de manera eficiente y ordenada. Ello conllevaría nuevas medidas que ayudaran a los demandantes de empleo de esos países a encontrar oportunidades laborales en el extranjero, en interés tanto de los propios países como de los individuos interesados, así como de la UE y de sus Estados Miembros. Este reto debería analizarse en el marco más amplio de la evolución de la situación demográfica de la UE y de la escasez de mano de obra a la que se enfrenta.

Asimismo, por lo que respecta a la inmigración de trabajadores pertenecientes a sectores específicos, las necesidades de la UE (y de sus Estados Miembros) tendrán que ser supervisadas y revisadas adecuadamente con el fin de realizar propuestas precisas y documentadas objetivamente sobre la base de las demandas reales de mano de obra. En este contexto, es preciso reconocer la contribución sustancial que realizan los inmigrantes, cualesquiera que sean sus orígenes, a las economías de la UE. No solo contribuyen a satisfacer la demanda de trabajadores altamente cualificados en los sectores en expansión de la economía de la UE, sino que también contribuyen a cubrir numerosas vacantes que requieren combinaciones de cualificaciones inferiores.

En la Comunicación conjunta de 8 de marzo de 2011, la Comisión Europea y la Alta Representante también propusieron desarrollar la Asociación para la Migración, la Movilidad y la Seguridad con los países del Mediterráneo Meridional. La UE considera que la constitución de asociaciones para la movilidad con los países del Mediterráneo Meridional representa una herramienta esencial y útil para que ambas partes puedan garantizar una gestión mejor y más eficaz de la migración y la movilidad, no sólo de los ciudadanos de los países socios, sino también de los nacionales de otros países⁹⁰. La constitución de tales asociaciones fomentaría los contactos interpersonales y promovería la comprensión mutua, la actividad empresarial y el empleo, lo que redundaría en beneficio del desarrollo económico y social de toda la región mediterránea y la integración de los migrantes en la UE y en otros países de destino.

De igual modo, las asociaciones propuestas se harán realidad siguiendo un planteamiento adaptado específicamente a cada país, sobre la base del compromiso asumido por cada uno de ellos de cumplir determinadas condiciones y teniendo en cuenta la relación global con el país socio de que se trate. En enero del 2012 se creó, con el apoyo de la UE, *The Migration Policy*

⁹⁰ En particular los del África Subsahariana y Oriente Medio, que residen cada vez con más frecuencia en el territorio de los países del Mediterráneo Meridional o lo atraviesan en sus desplazamientos.

Centre (MPC) en Florencia, un instituto dirigido a realizar estudios sobre aspectos de las migraciones relevantes para las políticas europeas. Cecilia Malmström, comisaria europea de Asuntos Internos, en el discurso inaugural del centro el 26 de junio de 2012 sostenía:

"Migration and mobility are crucial for growth and for Europe's economic recovery. We need to reinforce our policies and adapt them to emerging challenges. In order to make the right choices we need reliable analysis, research, data as well as critical and strategic thinking. That is where the MPC has an important role to play and I am very pleased to see that the Centre will now formally start its work."

I.c.3 Conclusiones

Los fenómenos migratorios han caracterizado los últimos cuatro siglos de nuestra historia. Al principio, la inquietud a emigrar provenía desde la rotura del equilibrio entre la dimensión geográfica y la capacidad de la tierra de proveer el sustentamiento necesario para la población. Los inmigrantes no acuden hoy a Europa buscando sólo nuevas posibilidades, sino, ante todo huyendo del desbarajuste en que se ven sumidas sus poblaciones de origen pues, como afirma Latouche en una ilustradora sentencia, *entre el grimaldiense y el navegante de patera hay una distancia temporal, pero sobre todo una diferencia en la viabilidad del área abandonada por uno y otro.*⁹¹

A la pregunta de por qué la UE ha promovido políticas para gestionar los flujos migratorios y garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados Miembros y fomentar la cooperación con terceros países, podríamos contestar con dos respuestas: la primera, fundada sobre la influencia de los derechos humanos y el concepto de “dignidad” que, en el arco del tiempo, ha ido desarrollándose más. Como citábamos antes: *Erga migrantes caritas Christi* recita la doctrina cristiana. Así, la hospitalidad hacia el extranjero se considera un hecho intrínseco en la naturaleza humana. En el Antiguo Testamento la hospitalidad se ve como un valor social, expresión de historia y de identidad: *“mi padre era un arameo errante”* (Dt 26.5), *“porque migrantes fuiste vosotros en el país de Egipto”* (Es 23,9). La segunda respuesta, basada sobre la toma de conciencia de la necesidad de la inmigración, el descenso demográfico y el envejecimiento de la población europea, representan un fenómeno particularmente importante, como hemos visto entre el 2006 y el 2050 la proporción entre los ciudadanos comunitarios con más de 60 años aumentará del 52% y pasarán a ser de 136 millones a 208 millones de personas. Tal y comoya hemos señalado, en el Programa de Estocolmo *“las migraciones organizadas y reguladas pueden ser una oportunidad porque son un factor de intercambio humano y de crecimiento”* sobretodo *“este hecho se da especialmente en los países cuyo desarrollo económico y el envejecimiento de su población dan pie a una necesidad creciente de nueva inmigración legal”*.

Por otro lado, *la construcción europea ha generado la constitución de una amplia zona de libre circulación de personas, lo cual significa un destacable progreso en términos de libertad y un factor esencial de prosperidad. Esta evolución requiere de una gestión solidaria y común de los flujos migratorios*⁹², como enuncia el “Pacto europeo sobre inmigración y asilo”.

⁹¹Latouche, S. *La planète des naufragés*, Paris, La Découverte (1998).

⁹² Consejo de la UE, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 2008 ha refrendado a propuesta de la Francia el “Pacto europeo sobre inmigración y asilo”.

Respecto a la evolución de la política migratoria de la UE, es gracias al Tratado de Ámsterdam que se da un paso más hacia la unión política europea y, en relación a los asuntos de inmigración, los cuales pasan de pertenecer inicialmente al Tercer Pilar a ser parte del Primero. Este hecho tiene un significado muy destacado ya que supone el paso de la mera y simple cooperación a nivel intergubernamental a la creación de la competencia comunitaria específica.

La política comunitaria vigente se centró primeramente en la creación de un partenariado estable con los países de origen, en un trato igualitario con los ciudadanos de terceros países, en una política de asilo común y en una gestión eficaz de los flujos migratorios (Tampere, 1999). A continuación, se estudiaron las rutas migratorias para promover sinergias entre migración y desarrollo (Enfoque global, 2006), siguiendo por la señalización de perfiles de inmigración, dirigidos a detectar las carencias de personal por sector y actividad profesional en cada Estado Miembro. Finalmente, se adoptaron medidas para promover el empleo (Lisboa, 2007) y se apuntaron los tres puntos principales para el desarrollo: migración, control e integración (Estocolmo, 2009).

En particular, los cambios institucionales importantes son: la introducción, por el Tratado de Lisboa, del procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la migración regular, así como un nuevo fundamento para las medidas de integración.

I.d Políticas de Integración de los inmigrantes : protección de los derechos sociales

“La comunidad nos falta porque nos falta la seguridad, elemento fundamental para una vida feliz, pero que el mundo de ahora es siempre menos capaz de ofrecernos y siempre más reacio a prometer” comenta Zygmunt Bauman en su obra *Missing Community*⁹³.

Es la comunidad que consiente al ciudadano y al no ciudadano de desarrollar su vida, de participar en la sociedad, de integrarse. Comunidad que suele fundarse en un sistema de *welfare*. La definición más completa de estado del bienestar (*welfare state*) ha sido, probablemente, aportada por Asa Briggs⁹⁴: *“un welfare state es un estado en el cual el poder organizado es utilizado, gracias a la administración pública, para modificar las fuerzas de mercado en tres direcciones: en primer lugar, asegurando a los individuos y a las familias una renta mínima, a pesar del valor del mercado de su trabajo o de sus propiedades; en segundo lugar, reduciendo el nivel de inseguridad, con la finalidad de dar las posibilidades a los individuos de enfrentarse a determinadas situaciones sociales (ej. El desempleo, la vejez, la enfermedad), y en tercer lugar, sin distinciones de clase, garantizar a todos los ciudadanos los mejores estándares disponibles para una serie de servicios sociales.”*

⁹³ Bauman, Z., *Voglia di Comunità (Missing Community)*, Editori Laterza 2009.

⁹⁴ Briggs, A. “The Welfare State in historical perspective”, *Archives of European Sociology*, 2, pp 221-258, 1961.

De hecho, el término *welfare state* se utilizó, durante los años 40, para subrayar la diferencia entre el carácter pacífico y benévolo de las democracias liberales respecto al estado de guerra (*warfare state*), impuesto por los regímenes totalitarios. Podemos ver cómo durante el siglo XX los países europeos han desarrollado diferentes esquemas de protección social destinados a proteger los propios ciudadanos contra los principales riesgos sociales⁹⁵. En ese sentido, tomaron consciencia, en primer lugar, de los riesgos relacionados con la pobreza, entendida como la falta de recursos, originada por la pérdida de ingresos salariales y al envejecimiento, la enfermedad o el desempleo. Para cubrir estos riesgos aparecieron los primeros sistemas de seguridad social, en buena parte, en los países de la Europa Occidental. Seguidamente, estas políticas sociales ampliaron su ámbito de actuación, cubriendo, también, sectores como la educación, el empleo, la salud o el hogar.

Es en la Alemania de Bismark, después el 1880, donde la intervención pública supera el control de la pobreza para enfrentarse con los problemas sociales derivados de la industrialización. Habrá, además, un cambio muy importante en Gran Bretaña en el 1942 gracias al “*Beveridge Report*” que definió las líneas básicas de una protección social dirigida a toda la ciudadanía, según la base universalista y no ocupacional.⁹⁶ Estas líneas básicas de acción han tenido continuación en las reformas adoptadas por las socialdemocracias escandinavas en la segunda mitad del siglo pasado. Es de especial interés el caso de Suecia, lugar en el que se han realizado políticas sociales basadas en la elevación de los estándares mínimos de vida, generando fuertes efectos redistributivos, gracias a la unión homogénea y a la iniciativa de las organizaciones políticas y sindicales que representan el trabajo asalariado.⁹⁷

A raíz de la aparición de estas nuevas políticas, Gøsta Esping-Andersen, en *Three worlds of welfare capitalism*, reformula el concepto de “*régimen de welfare*” e identifica “tres mundos de welfare” diferentes. Pasamos a enumerarlos brevemente:

- El modelo liberal, típico de las democracias anglo-americanas, con una definición muy restringida de los derechos sociales garantizados para la intervención pública. En este régimen el Estado tiene un papel residual, con beneficios públicos modestos y basados en un rígido sistema de comprobación de la renta.
- El modelo conservador, característico de los Estados de la Europa Continental, basado en equilibrios corporativos. Éste se caracteriza para el establecimiento de sistemas de seguridad social vinculados a la participación en el mercado del trabajo.
- El modelo socialdemócrata, basado sobre una interpretación universalista de los derechos sociales y un fuerte papel asignado al Estado para garantizar la protección social de sus ciudadanos.

Las tipologías de Esping-Andersen han suscitado un amplio debate con varias propuestas de integración, en particular la de M. Ferrera⁹⁸ que ve la exigencia de reconocer un cuarto modelo llamado “*mediterráneo*”, propio de los países del sur de Europa. Este modelo combina la lógica de la seguridad social del modelo conservador (pensiones de jubilación, prestaciones

⁹⁵ Wenzel, U., “Immigration and the modern welfare state: the case of USA and Germany”, *New Community*, 23 (4).

⁹⁶ Marshall T. H., *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino 1976.

⁹⁷ Esping Andersen G., *The three worlds of welfare capitalism*, Polity press, Cambridge, 1990.

⁹⁸ Ferrera M., The Southern Model of welfare, in “*Journal of European Social policy*”, 6(1), pp 17-37, 1996.

por desempleo) con políticas de carácter universal típicas del modelo socialdemócrata (sanidad, educación). En este modelo, el Estado tiene un papel complementario a los de las familias, que funcionan como elemento central del orden social. Si aceptamos esta nomenclatura, el llamado “modelo mediterráneo” es lo que se ajusta más a las características específicas del Estado español e italiano, que trataremos extensamente *infra* en el segundo capítulo.

Como sabemos, la mejora de la calidad y la eficacia de la educación crean más y mejores oportunidades profesionales. Esto ocurre también con los inmigrantes, facilitando la transición al mercado del trabajo y contribuyendo, por lo tanto, a la cohesión social. En 2008, la Dirección General (DG) Educación y Cultura de la Comisión Europea inició un debate sobre las oportunidades de los sistemas educativos de la UE en el marco de la inmigración, con su Libro verde *Inmigración y movilidad: retos y oportunidades de los sistemas educativos en la UE*. Efectivamente, la investigación llevada a cabo desde el 2008 hasta ahora ha demostrado la existencia de una correlación entre los resultados económicos de los niños inmigrantes y su posición socioeconómica, aunque queda aún por explicar más detalladamente su situación de desventaja. Seguramente, es posible apuntar que los motivos por los cuales se obtiene un peor rendimiento escolar en la primera y segunda generación están íntimamente relacionados con las competencias lingüísticas de las familias y sus condiciones de asentamiento⁹⁹. No obstante, el peso que tienen estos factores de desventaja en las diferentes etapas y en los diferentes sistemas educativos determina la combinación más adecuada de respuestas políticas. Por tanto, se pueden adoptar medidas, tanto específicas como generales, en el marco del sistema educativo según la investigación¹⁰⁰ indique que una u otra serán más eficaces para mejorar los resultados académicos.

La mejora de los resultados académicos de la primera y segunda generación es un objetivo de muchas administraciones públicas y gobiernos en general. Los ministerios de educación son los encargados de diseñar los objetivos generales o específicos en estas materias. Más adelante pueden facilitar también la coordinación horizontal y los proyectos interdepartamentales con otros ministerios u organismos. Dichas instituciones pueden colaborar conjuntamente en aspectos concretos, como los de la vivienda y urbanismo en materia de segregación escolar, los de la familia y asuntos sociales por lo que refiere a la educación preescolar, o los de trabajo e igualdad de oportunidades en el ámbito de programa de inserción laboral.¹⁰¹ Los organismos de coordinación vertical son también importantes para establecer alianzas estratégicas, por ejemplo iniciativas locales que atraigan el interés y la atención de las partes interesadas o de las fuentes de financiación a más alto nivel.

La mayoría de los Estados Miembros están ampliando el derecho a la educación a todos los niños en edad de recibir la educación primaria y secundaria con independencia de su situación legal o el tiempo de residencia. Este derecho se garantiza además en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas* y su *Convención sobre los Derechos del Niño*¹⁰². Cabe también hacer referencia a la recomendación del Consejo de Europa,¹⁰³ que aconseja a las autoridades educativas de considerar la posibilidad de impartir clases a los recién llegados, en una primera etapa de orientación escolar, en su lengua materna. De esta forma sería posible

⁹⁹ Pero en algunos países es probable que sus resultados académicos sean mejores- o peores- que lo de otros niños en una posición socioeconómica similar.

¹⁰⁰ Integrating immigrant children into schools in Europe, elaborado por red Eurydice de la DG Educación y Cultura, 2009

¹⁰¹ El estudio que se acompaña al Libro Verde, *Education and Integration of Migrants*.

¹⁰² Fuente: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

¹⁰³ Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza y evaluación (Consejo de Europa 2001)

evitar el retraso escolar con sus compañeros de clase nativos y adquirir más rápidamente las competencias lingüísticas y de aprendizaje necesarias para proseguir sus estudios con éxito en el idioma en el que se imparta la enseñanza.

La UE considera que la educación es una estrategia crucial para promover la productividad y el crecimiento en una sociedad basada en el conocimiento. Las directrices europeas sobre empleo, que son prioridades comunes para las políticas nacionales de los diversos países que la componen, recomiendan a los Estados Miembros que implanten una serie de medidas para garantizar que ningún joven se vea privado de formación o de empleo. Es por esta razón que la DG Empleo de la Comisión Europea ha desarrollado programas¹⁰⁴ que ayudan a los inmigrantes a prepararse, a conseguir empleo o, incluso, a crear su propios puestos de trabajo en una trayectoria profesional que responda a sus capacidades y aspiraciones. Las actividades propuestas a los participantes en estos programas van desde el desarrollo de la seguridad en sí mismos o la adquisición de “destrezas” sociales en el mercado del trabajo hasta la creación de redes de apoyo profesional o la obtención de certificaciones hasta el desarrollo de plazas de aprendices y puestos de trabajo. Tienen, en resumen, como finalidad favorecer la integración socioeconómica y aumentar la visibilidad de la contribución que los jóvenes inmigrantes pueden hacer y han hecho a la vida económica.

Se han creado también algunas plataformas de diálogo con organizaciones y comunidades de inmigrantes, con el fin de intentar identificar barreras en el mercado del trabajo e idear estrategias para superarlas. Los servicios de orientación profesional, según la DG Empleo, deben tener en cuenta el origen cultural, para facilitar el acceso a la información con materiales traducidos y con servicios de intérpretes. En este sentido la directiva 2000/43 /CE del Consejo del 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico, establece la necesidad de crear un diálogo social. De este modo, en su artículo 11 se prevé que:

“1. Los Estados Miembros, con arreglo a sus respectivas tradiciones y prácticas, adoptarán las medidas adecuadas para fomentar el diálogo social entre los interlocutores sociales, a fin de promover la igualdad de trato entre otras vías mediante el control de las prácticas en el lugar de trabajo, convenios colectivos, códigos de conducta, la investigación o el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

2. Siempre que ello sea coherente con sus respectivas tradiciones y prácticas nacionales, los Estados Miembros fomentarán entre empresarios y trabajadores, sin perjuicio de su autonomía, la celebración en el nivel correspondiente de convenios que establezcan normas antidiscriminatorias en los ámbitos mencionados en el artículo 3 que entren dentro de las competencias de la negociación colectiva. Estos convenios respetarán los requisitos mínimos establecidos en la presente Directiva y las correspondientes medidas nacionales de desarrollo.”

En esta misma dirección, el Comité Económico y Social Europeo subraya, en su dictamen sobre los “derechos fundamentales en la legislación europea de inmigración”¹⁰⁵, en su punto 4.3, los derechos de los trabajadores inmigrantes y de sus familias que:

“4.3.1 La base debe ser el principio de no discriminación (Artículo 21 de la Carta). El trabajador inmigrante, sea cual sea el período por el que está autorizado a residir y trabajar, ha de tener los mismos derechos económicos, laborales y sociales que los demás trabajadores. Ello es también conforme con el Artículo 15.3 de

¹⁰⁴ Fuente: http://ec.europa.eu/employment_social/equal/practical-examples/

¹⁰⁵ SOC/335-CESE 1710/2009

la Carta según la cual “los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados Miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas de que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.

4.3.2 La igualdad de trato en el trabajo se refiera a condiciones de trabajo, salarios, despidos, salud y seguridad laboral y derechos de sindicación y huelga.

4.3.3 El CESE considera que también se debe promover la igualdad de trato en otros derechos sociales y fundamentales, tal como propuso en un Dictamen precedente: “De manera específica el CESE propone un conjunto de derechos que deben concederse a los nacionales de terceros países que trabajen y residan temporalmente de manera legal”¹⁰⁶, tales como:

- Derecho a la protección social, incluida la atención sanitaria.
- Acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda (Artículos 34 y 35 de la Carta).
- Acceso a la educación y a la formación profesional (Artículo 14 de la Carta).
- Reconocimiento de diplomas, certificados y titulaciones en el marco de la legislación comunitaria.
- Reconocimiento de los derechos laborales y sociales de los trabajadores migrantes desplazados en la UE12;
- Derecho a la educación de los menores, incluidas las ayudas y becas de estudio.
- Derecho a la asistencia jurídica gratuita en casos de necesidad (Artículo 47 de la Carta).
- Derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación (servicio público).
- Derecho a recibir enseñanza de la lengua de la sociedad de acogida.
- Respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística (Artículo 22 de la Carta).
- Derecho a la libre circulación y residencia dentro del Estado miembro.

4.3.4 Poder ejercer los derechos fundamentales requiere la existencia de servicios públicos que estén en condiciones de respetarlos (medios, formación del personal) y cuyos representantes estén obligados por la ley a comportarse con independencia y neutralidad respecto a las personas. Por otra parte, en el actual período de crisis el CESE tiene dudas sobre los recursos presupuestarios de que disponen los Estados Miembros de la Unión y sobre el nivel que de dichos recursos están dispuestos a movilizar, tanto al nivel nacional como europeo, para hacer eficaz la protección de los derechos humanos y, particularmente, para los inmigrantes¹⁰⁷.”

Podemos ver como los modelos de integración analizados en el informe de 2/2014 de la Comisión Europea van hacia esta misma dirección. De hecho, se subraya como la sociedad de acogida tiene que esforzarse para integrar a los migrantes y, de este modo, deberá, por un lado, prevenir la discriminación mejorando la percepción pública de los migrantes y asegurar su igual acceso a los servicios públicos y al mercado de trabajo y, por otro lado, promover la participación política y social de los migrantes. Éstas son, en definitiva, las iniciativas llevadas a cabo para la UE dirigidas a aplicar una real integración de los inmigrantes legalmente residentes en los países miembros de la UE.

¹⁰⁶ Dictamen del CESE, DO C 286 de 17.11.2005, p. 20

¹⁰⁷ Informe de la Comisión Europea: respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales, COM (2009) 205 final, 29.4.2009.

I.d.1 Instrumentos legislativos y “socio- culturales” de integración.

En los últimos diez años, los Gobiernos nacionales de los Estados Miembros de la UE se han comprometido a ampliar las competencias de las instituciones de la UE y los programas de trabajo para la integración de los nacionales de terceros países con permiso de residencia. La conclusión que se extrajo fue esencialmente la necesidad de aplicar políticas de integración que sean efectivas y reales sobre los migrantes legales.

Así, mientras el desarrollo y la implementación de dichas políticas son competencia de los Estados Miembros, la Comisión Europea juega un papel crucial en el apoyo a los Estados Miembros en la integración, como se ha reconocido en el *meeting* del Consejo de Justicia y Asuntos Interiores de diciembre de 2011¹⁰⁸. Y es que, con el impulso proporcionado por el Programa de Estocolmo, las conferencias ministeriales sobre la integración y los debates del Foro Europeo, se ha inaugurado un período dinámico y de trabajo bastante activo a nivel comunitario. El mayor ejemplo de ello es el Enfoque Global de la UE para la Migración y la Movilidad (GAMM), que fija el marco general de la política de migración exterior de la UE, determinando las modalidades del diálogo y de cooperación de la UE con terceros países en el ámbito de la migración y la movilidad.

El GAMM pretende contribuir –entre otras cosas– al éxito de la Estrategia Europa 2020 a través de su objetivo de mejorar la organización de la migración legal y de fomentar una movilidad correctamente gestionada, junto a sus otros «pilares», a saber, la lucha contra la migración irregular, la migración y el desarrollo y la protección internacional¹⁰⁹.

Como ya hemos visto anteriormente, con el Tratado de Ámsterdam se ampliaron las competencias legislativas de la UE en materia de libertad, justicia y seguridad. Con su entrada en vigor en 1999, los Estados Miembros, de conformidad con las conclusiones del Consejo de Tampere, fijaron como objetivo unas políticas de integración más ambiciosas, como la garantía de igualdad de trato a los inmigrantes extracomunitarios que residían legalmente en los países de la UE, por la que los nacionales de terceros países gozarían de mismos derechos y responsabilidades y deberes que los ciudadanos europeos.

Las disposiciones de derecho comunitario regulan ámbitos que tienen un gran efecto en la integración de los inmigrantes. Efectivamente, en un marco coordinado por la Comisión Europea se da de manera asidua un intercambio estructurado de información entre los puntos de contacto nacionales para la integración y la Comisión europea. En este mismo sentido, otros dos organismos europeos independientes, como la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA) con sede en Viena y la Fundación Para La Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) con sede en Dublín, también colaboran estrechamente.

Los indicadores para evaluar la eficacia de las políticas de integración son según la Comisión Europea: empleo, inclusión social, educación y ciudadanía participativa; indicadores que se reflejan en la siguiente tabla:¹¹⁰

¹⁰⁸ 3135th Justice and Home Affairs Council Meeting, Bruselas, 13-14 de diciembre de 2011.

¹⁰⁹ COM (2013) 151 final.

¹¹⁰ http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_37216_243039941.pdf.

Policy area	Indicators
Employment	<ul style="list-style-type: none"> · employment rate · unemployment rate · activity rate
Education	<ul style="list-style-type: none"> · highest educational attainment (share of population with tertiary, secondary and primary or less than primary education) · share of low-achieving 15-year-olds in reading, mathematics and science · share of 30–34-year-olds with tertiary educational attainment · share of early leavers from education and training
Social Inclusion	<ul style="list-style-type: none"> · median net income – the median net income of the immigrant population as a proportion of the median net income of the total population · at risk of poverty rate – share of population with net disposable income of less than 60 per cent of national median · the share of population perceiving their health status as good or poor · ratio of property owners to non-property owners among immigrants and the total population
Active Citizenship	<ul style="list-style-type: none"> · the share of immigrants that have acquired citizenship · the share of immigrants holding permanent or longterm residence Permits · the share of immigrants among elected representatives

A la luz de esta consideración podemos analizar los instrumentos legislativos dirigidos a aplicar estas políticas.

Partiendo de la base que el TFUE¹¹¹ expone que los derechos de ciudadanía nacional y europea deben incluir a todas las diversidades, sin discriminación, respecto a la inclusión social señalamos:

- a) la Directiva 2000/43 /CE del Consejo, del 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico subraya “la necesidad de promover las condiciones para un mercado de trabajo que propicie la integración social mediante la formulación de una serie coherente de políticas dirigidas a combatir la discriminación contra grupos tales como las minorías étnicas”¹¹².

El ámbito de aplicación de la directiva, respecta tanto al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos y se refiere a las condiciones de acceso al empleo y su disciplina¹¹³.

¹¹¹ Art. 19 del TFUE.

¹¹² Considerando número 8.

¹¹³ En su artículo 3 establece el ámbito de aplicación:

- las condiciones de acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación y promoción, independientemente de la rama de actividad y en todos los niveles de la clasificación profesional;
- el acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje, incluida la experiencia laboral práctica;
- las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración;
- la afiliación y participación en una organización de trabajadores o de empresarios, o en cualquier organización cuyos miembros desempeñen una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por las mismas;
- la protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria;
- las ventajas sociales;

- b) Directiva 2000/78/CE, del 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que tiene por objeto establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación, con el fin de que en los Estados Miembros se aplique el principio de igualdad de trato.

Por lo que se refiere a la ciudadanía activa:

- c) Directiva 2003/86/CE, del 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar¹¹⁴, que prevé en su artículo 14 que los miembros de la familia del reagrupante tendrán derecho, de la misma manera que el reagrupante, al acceso a la educación; acceso a un empleo por cuenta ajena o por cuenta propia y acceso a la orientación, formación, perfeccionamiento y reciclaje profesionales. También deja libertad a los Estados Miembros de “decidir, de conformidad con su Derecho nacional, las condiciones que los miembros de la familia deberán cumplir para ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia. Estas condiciones establecerán un plazo no superior en ningún caso a 12 meses, durante el cual los Estados Miembros podrán estudiar la situación de sus mercados laborales antes de autorizar a los miembros de la familia a ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia.”

Esta última directiva delega gran importancia a la familia o a la unidad familiar, como institución fundamental por la vida del migrante. Como veremos sucesivamente en el modelo de *welfare mediterráneo*, la familia juega un papel fundamental. Es casi una reinterpretación de *I Malavoglia* de Giovanni Verga, donde quien deja la familia y sus raíces está perdido “...allorquando uno di quei piccoli, più debole, o più incauto, o più egoista degli altri, volle staccarsi dai suoi per vaghezza dell'ignoto, o per brama di meglio, o per curiosità di conoscere il mondo; il mondo da pesce vorace ch'egli è, se lo ingoiò, e i suoi prossimi con lui.”¹¹⁵

La Comisión Europea, después de una consulta pública, ha notado la necesidad de tomar ulteriores acciones para que el régimen del reagrupamiento familiar sea efectivo. Por esta razón, en abril de 2014 publicó una Comunicación sobre la aplicación de la directiva sobre el reagrupamiento familiar¹¹⁶ en la que se dictaron las líneas maestras para aplicar la misma. En este sentido, se especifica que la autorización para el reagrupamiento familiar representa la regla general, por lo tanto, sus derogaciones se tienen que interpretar de un modo estricto. El margen de discrecionalidad reconocido a los Estados Miembros no puede ser utilizado de manera de perjudicial con el objetivo de la Directiva misma, es decir, el reagrupamiento familiar. A su vez, el derecho al reagrupamiento familiar no es ilimitado: los beneficiarios están obligados a respetar las leyes del Estado de acogida. En caso de que no las respeten los Estados de acogida, así como disciplina la Directiva, pueden limitar dicho derecho.

g) la educación;

h) el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda.”

¹¹⁴ Véase el informe de la Comisión, COM (2008) 610, 8.10.2008, sobre la transposición de la Directiva, que plantea dudas sobre la compatibilidad de la aplicación de medidas de integración como condición previa a la admisión al territorio con el derecho al respeto de la vida familiar (Artículo 7 de la Carta) y el principio de proporcionalidad.

¹¹⁵ Verga, G., *I Malavoglia*, 1881.

¹¹⁶ COM (2014) 210 final, 3.4.2014.

Por último, la Directiva tiene que ser interpretada de acuerdo con los Derechos fundamentales y, en particular, el derecho a respetar la vida privada y el principio de no-discriminación, tal y como ha establecido la European Convention of Human Rights y la EU Charter of Fundamental Rights¹¹⁷. En la Directiva se clarifica que el concepto de “apoyo familiar real” relativo a los familiares de primer grado¹¹⁸ puede ser interpretado de un modo discrecional de parte de los Estados Miembros. Por lo tanto, el requisito será satisfecho si ningún otro miembro de la familia en el país de origen, por ley o *de facto*, apoya a la persona. Por ejemplo, nadie puede reemplazar el “garante” en las gestiones familiares cotidianas. En todo caso, la situación será evaluada a la luz de las circunstancias personales.

Recordamos también que el Artículo 4(2) y (3) contienen disposiciones que permiten a los Estados Miembros autorizar la entrada o la residencia de otros miembros de la familia, así como ascendentes de primer grado del “garante” o de su esposa, hijos no casados, compañero/a con una larga relación. Todo ello, claramente bajo la condición que dependan del “garante” y que no tengan un apoyo familiar real en el país de origen.

Respecto al acceso al empleo:

d) Directiva 2003/109/CE del Consejo, del 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración que prevé en su artículo 11 que los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales¹¹⁹. Se deja a los Estados Miembros la posibilidad de aplicar restricciones a la igualdad de trato con sus nacionales en algunos casos, como son:

1. restricciones en el acceso al empleo como trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia cuando, de conformidad con la legislación nacional o comunitaria vigente, dicho acceso esté reservado a los nacionales o a los ciudadanos de la UE o del Espacio Económico Europeo (EEE);
2. cuando sea necesario que se acredite un nivel lingüístico adecuado para acceder a la educación y la formación.

No obstante, por lo que refiere el acceso a la Universidad, podrá supeditarse al cumplimiento de requisitos previos educativos específicos. Además prevé que los Estados Miembros podrán limitar la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto de la asistencia social y la protección social.

Deberíamos preguntarnos en este punto, a la luz de la legislación aprobada, qué supone el estatuto de residente de larga duración. Como hemos visto, los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales en los siguientes ámbitos de

¹¹⁷ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

¹¹⁸ COM (2014) 210 final, 3.4.2014, Artículo 42(2)(a)

¹¹⁹ a) el **acceso al empleo** como trabajador por cuenta ajena y por cuenta propia, siempre y cuando éstos no supongan, ni si quiera de manera ocasional, una participación en el ejercicio del poder público, y las condiciones de empleo y trabajo, incluidos el despido y la remuneración; b) la **educación y la formación profesional**, incluidas las becas de estudios, de conformidad con la legislación nacional; c) el **reconocimiento de los diplomas profesionales**, certificados y otros títulos, de conformidad con los procedimientos nacionales pertinentes; d) las **prestaciones de la seguridad social**, de la asistencia social y de la protección social tal como se definen en la legislación nacional; e) los **beneficios fiscales**; f) el **acceso a bienes y a servicios** y el suministro de bienes y servicios a disposición del público, así como los procedimientos para acceder a la vivienda; g) la **libertad de asociación y afiliación** y la participación en organizaciones de trabajadores o empresarios o en cualquier organización profesional, incluidos los beneficios que tal tipo de organización pueda procurar, sin perjuicio de las disposiciones nacionales en materia de orden público y de seguridad pública; h) el **libre acceso a la totalidad del territorio** del Estado miembro de que se trate, dentro de los límites impuestos por la legislación nacional por razones de seguridad.”

acceso al empleo por cuenta propia y ajena (cuando no implique el ejercicio de un poder público), en las mismas condiciones de empleo y trabajo, incluyendo el despido y la remuneración, acceso a la educación (siempre que acrediten un nivel lingüístico adecuado), formación profesional, becas de estudio, reconocimiento de diplomas profesionales, acceso a bienes y servicios y acceso a la libre circulación en la totalidad del territorio. Los Estados Miembros pueden extender el disfrute de la igualdad de trato a otros ámbitos no específicamente enumerados, como por ejemplo, la participación en la vida política, incluyendo los derechos electorales.

En cuanto al ejercicio de una actividad laboral en otro Estado Miembro distinto al de residencia, un hecho diferenciador es el desplazamiento en el marco de una prestación de servicios por parte de empresas comunitarias. Dado que el Derecho comunitario vigente veta a los nacionales de terceros países beneficiarse de las libertades económicas, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha introducido mediante su jurisprudencia un importante elemento flexibilizador para el tráfico económico. El TJUE ha dejado constancia clara que el derecho a la libre prestación de servicios de las sociedades establecidas en un Estado Miembro genera, si bien de manera indirecta, una libre movilidad para los nacionales de terceros países trabajadores de dichas empresas. Gracias a esta jurisprudencia comunitaria, los Estados Miembros no pueden prohibir a un prestador de servicios establecido en otro Estado Miembro desplazarse por su territorio con todo su personal. Tampoco pueden imponer condiciones restrictivas a través de condiciones especiales de contratación *in situ*, ni exigirles un permiso de trabajo o el pago de contribuciones especiales. Esta directiva ha sido modificada por la directiva 2011/51/UE con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional.

e) La Directiva 2009/50/CE, “tarjeta azul”, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado¹²⁰.

Para entrar dentro del régimen de la tarjeta azul UE, se tienen que cumplir los criterios de idoneidad vinculados al umbral salarial. No se determinan los salarios, y por lo tanto la directiva no constituye una excepción a las normas ni a los usos existentes en los Estados Miembros ni a los convenios colectivos, y no puede alegarse para constituir armonización alguna en este ámbito. Dicha directiva nace a raíz de la constatación de que la UE se enfrenta a grandes desafíos estructurales tanto demográficos como económicos. La población en edad de trabajar prácticamente se ha estancado y, como visto se preve que en los próximos años, empezará a disminuir. De hecho, en 2012 han sido emitidas 3.644 Cartas Azules, de las cuales 2.584 en Alemania. 146 Cartas Azules han sido renovadas y una retirada. Junto con los poseedores de las Cartas Azules, 1.107 familiares han sido admitidos¹²¹.

¹²⁰ Dicha directiva prevé una serie de definiciones:

- a. «tarjeta azul UE»: la autorización que da derecho a su titular a residir y trabajar en el territorio de un Estado Miembro
- b. personal altamente cualificado, entendiéndose por “cualificación profesional superior” la cualificación avalada por cualificaciones de enseñanza superior o, con carácter excepcional y si así lo establece el Derecho nacional, por un mínimo de cinco años de experiencia profesional de nivel comparable a las cualificaciones de enseñanza superior, y que es pertinente en la profesión o el sector especificado en el contrato de trabajo o en la oferta firme de empleo
- c. «cualificaciones de enseñanza superior»: cualquier diploma, certificado u otro título de formación expedido por una autoridad competente que certifique que se han cursado con éxito estudios de enseñanza superior, a saber, un conjunto de cursos impartidos por un centro de enseñanza superior reconocido como tal por el Estado en el que esté ubicado. Las cualificaciones de enseñanza superior se tendrán en cuenta siempre que los estudios necesarios para obtenerlas sean como mínimo de tres años de duración

¹²¹ Datos Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

- f) Finalmente, un gran paso adelante de la política migratoria europea ha sido dado por la Directiva 2011/98/UE con la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado Miembro, por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado Miembro, agilizando notablemente el procedimiento administrativo.

El establecimiento de un único procedimiento de solicitud conduce, en un único acto administrativo, a la expedición de un título combinado de permiso de residencia y de trabajo. Este hecho contribuye a facilitar y armonizar las normas actualmente aplicables en los Estados Miembros. Tal simplificación de los procedimientos, además de permitir a los migrantes y a sus empleadores de disponer de un procedimiento más eficaz, ha facilitado el control de la legalidad de su residencia y empleo.

La transposición de esta directiva, a final de 2013, ha sido llevada a cabo por parte de sólo 8 Estados Miembros (por ejemplo, Italia la ha ratificado el 4 de marzo de 2014). Cuando sea completamente aplicada en todos los Estados Miembros, será de gran ayuda para garantizar los derechos de los trabajadores originarios de terceros países que trabajan en la UE¹²².

Por lo que se refiere al acceso a la educación:

- g) Directiva 2004/114/CE relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, según su artículo 3, el ámbito de aplicación es de los nacionales de terceros países que soliciten la admisión en el territorio de un Estado Miembro para cursar estudios, mientras deja a los Estados Miembros la posibilidad de aplicar la directiva a los nacionales de terceros países que soliciten la admisión con el fin de participar en un intercambio de alumnos o un servicio de voluntariado o de realizar unas prácticas no remuneradas.
- h) Directiva 2005/71/CE sobre un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica que “(5) tiene por objeto favorecer la admisión y la movilidad de nacionales de terceros países a efectos de investigación para períodos superiores a tres meses, de modo que la Comunidad refuerce su capacidad de atracción de investigadores de todo el mundo y mejore su capacidad de polo de investigación a escala mundial”. También hace referencia a la reagrupación familiar “(19) para preservar la unidad de los miembros de la familia y permitir la movilidad, conviene que los miembros de la familia puedan

¹²² Como expone en su considerando (19):

“con el fin de seguir elaborando una política de inmigración coherente, reducir la desigualdad de derechos existente entre los ciudadanos de la Unión y los nacionales de terceros países que trabajan legalmente en un Estado miembro y completar el acervo existente en materia de inmigración, conviene establecer un conjunto de derechos para especificar, en particular, los ámbitos en los que se contempla la igualdad de trato entre los nacionales de un Estado miembro y tales naciones de terceros países que aún no tienen el estatuto de residentes de larga duración. El objetivo de esas disposiciones es establecer un nivel mínimo de igualdad de condiciones en la Unión, reconocer que dichos nacionales de terceros países contribuyen, mediante su trabajo y los impuestos que pagan, a la economía de la Unión, y actuar de salvaguardia para reducir la competencia desleal entre los nacionales de un Estado miembro y los nacionales de terceros países que derive en la posible explotación de estos últimos. Sin perjuicio de la interpretación del concepto de relación laboral contenida en otras disposiciones del Derecho de la Unión, la presente Directiva debe dar una definición de trabajador de un tercer país, que abarque a todo nacional de un tercer país que haya sido admitido en el territorio de un Estado miembro, resida legalmente en él y al que se haya autorizado, en el contexto de una relación remunerada, a trabajar en dicho Estado miembro en virtud del Derecho o las prácticas nacionales”.

reunirse con el investigador en otro Estado miembro con arreglo a las condiciones que defina la legislación nacional de dicho estado Miembro.”

Respecto a estas últimas dos directivas, está en curso un procedimiento legislativo ordinario¹²³ para modificarlas, ya que se ha advertido de la necesidad de mejorar las normas vigentes en la medida que las circunstancias y el contexto político han variado considerablemente desde el momento de la adopción. Asimismo, también se han notado algunas deficiencias como el hecho que la Directiva 2004/114/CE, relativa a los estudiantes, por la que se establecen normas obligatorias para la admisión de estudiantes nacionales de terceros países y al mismo tiempo concede (no hay obligatoriedad) a los Estados Miembros la posibilidad de aplicar la Directiva a los alumnos, los voluntarios y los aprendices no remunerados.

De igual modo, la Directiva 2005/71/CE, relativa a los investigadores, establece un procedimiento rápido para la admisión de investigadores de terceros países que hayan celebrado un convenio de acogida con un organismo de investigación aprobado por el Estado miembro. El objetivo es facilitar la admisión y la movilidad de los investigadores y aligerar la tarea de las autoridades de los Estados Miembros competentes en materia de inmigración, comprobando si el proyecto de investigación es creíble y si el investigador posee las cualidades necesarias para la correcta ejecución del proyecto.

Del análisis de estas directivas podemos indicar como la garantía de la igualdad en el reconocimiento y ejercicio de los derechos representa el respeto a las reglas de juego de un Estado de Derecho. Los Gobiernos nacionales han adquirido asimismo en estos años compromisos políticos, como ya se reflejaba en las conclusiones del Consejo, que promovían en el Programa del Haya¹²⁴, en las cuales los Estados Miembros adoptaron los **principios básicos comunes** para las políticas de integración de inmigrantes en la UE.

Estos principios se enumeran de la siguiente manera:

1. La *integración* es un *proceso bidireccional* y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados Miembros.
- [...] 3. El *empleo* constituye una *parte fundamental* del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para la contribución de los inmigrantes a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.
- [...] 5. Los esfuerzos realizados en *la educación* son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
- [...] 9. La *participación* de los inmigrantes *en el proceso democrático* y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.

¹²³ El 25 de marzo de 2013 la propuesta de directiva ha sido publicada, el 24 de febrero de 2014 ha habido el debate en sesión plenaria del Parlamento y el 3 de marzo de 2014 el debate del Consejo, por lo que, ahora se está esperando la “*reading position*” del Consejo. Para más información véase: legislative observatory www.europarl.europa.eu.

¹²⁴ Consejo de la Unión Europea, Programa del Haya: reforzar la libertad, la seguridad y la justicia en la UE 16054/04, Bruselas.

[...]10. Las *políticas y medidas* tendentes a incluir la cuestión de la integración en las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y aplicación de medidas públicas.

Con estos principios se pretende ayudar a los Estados Miembros a formular sus políticas de integración proporcionándoles unas directrices sencillas y no vinculantes que les permitan juzgar y evaluar sus propias iniciativas. Al mismo tiempo, éstas sirven como base para que los Estados Miembros puedan explorar la forma en que las administraciones europeas, nacionales, regionales y locales puedan contribuir a la formulación y aplicación de las políticas de integración. De igual modo, se evidencia que la base de la integración se fundamenta sobre un intercambio continuo de información entre el país de origen y el de acogida de los migrantes.

Asimismo, los puntos fundamentales para que se realice una integración eficaz y duradera son la educación, el empleo, la participación y la aplicación de medidas en las políticas públicas destinadas a involucrar las administraciones en este proceso. Por lo tanto, son precisamente estos principios los instrumentos “socio-culturales” que la UE y los Estados Miembros necesitan para poder actuar en el ámbito de la integración. De hecho, estos puntos son los que la política migratoria común de la UE debería reforzar y, a través de su poder legislativo, armonizar para convertirlos en obligatorios para todos los Estados Miembros.

En definitiva, todo ello tiene como finalidad llegar a una integración real de los inmigrantes en todos los Estados Miembros y, al mismo tiempo, dejando a éstos la posibilidad de decidir la forma de aplicar este instrumento mientras que su contenido, como se ha dicho, deberá ser regulado a nivel comunitario, o sea, en un nivel supranacional.

Es necesario que volvamos a utilizar las palabras de Norberto Bobbio, que subraya que integración significa “*la superación de las divisiones y de las fracturas y el vínculo orgánico de los miembros de una organización*”.¹²⁵ Deben ser principalmente los Estados Miembros quienes trabajen, siguiendo las directrices de la UE, para crear este vínculo necesario entre las sociedades.

1.d. 2 Evolución de la política comunitaria de integración

Como hemos enunciado anteriormente¹²⁶, la cooperación técnica en materia de inmigración se inició con el “Programa de la Haya”, de cinco años de duración, y fue acordado por los Estados Miembros de la UE con la finalidad de reforzar la cooperación y favorecer la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia. A continuación, se dio un nuevo impulso a esta cuestión con la aprobación del “Programa de Estocolmo”, que abarca el periodo de 2010 a 2014.

No obstante, el antecedente de estas políticas se remonta al 2002. Fue entonces cuando los **puntos de contacto nacionales para la integración (PCNI)** formaron una red intergubernamental de intercambio de información entre los representantes de los ministerios nacionales responsables de la integración y la Comisión Europea. A partir de ese momento, las

¹²⁵ Bobbio N., *Dizionario di politica*, 2004 . Gruppo Editoriale L’Espresso, 2004. Traducción propia.

¹²⁶ Cf. Instrumentos legislativos y “socio- culturales” de integración.

prioridades pasaron a ser la operatividad y mejora de la cooperación técnica, el establecimiento de unos objetivos comunes y concretos y el refuerzo la coordinación entre las políticas nacionales y europeas.

Poco después, en 2009, la Comisión Europea presentó, en la primera reunión del Foro Europeo sobre la Integración¹²⁷, la página web sobre la integración¹²⁸ que abre una ventana sobre el conjunto de “buenas prácticas” innovadoras sobre integración, iniciativas a escala europea, informaciones sobre oportunidades de financiación y un amplia biblioteca de documentación. El Foro ofreció, asimismo, un mecanismo de consulta entre la sociedad civil y las instituciones europeas, constituyendo un instrumento para implicar a los agentes sociales en el proceso de creación de las políticas de integración. El Foro Europeo es también el punto de llegada de las decisiones tomadas en las conferencias ministeriales de Potsdam (2007) y Vichy (2009), donde los Estados Miembros establecieron “módulos europeos” como una forma para seguir intensificando el intercambio de informaciones y buenas prácticas, definiendo como una de las prioridades fundamentales, en el ámbito de las políticas de integración, la creación de herramientas de evaluación y comparación.

Gracias al *EU Immigration Portal*¹²⁹ es posible que una persona que quiera emigrar a un país de la UE pueda averiguar cuáles son las condiciones y los requisitos necesarios, exigidos por dicho país receptor. Según el informe de la Comisión Europea de febrero 2014 sobre “*European models on migration integration*”, los Estados Miembros pueden aplicar modelos que representen una lista de buenas prácticas y experiencias a nivel nacional para la integración de los migrantes. Estos modelos son flexibles y adaptables a las diferentes realidades nacionales. De igual modo, se fundan sobre los “Principios básicos comunes para la Integración de Inmigrantes”¹³⁰, los once principios establecidos en 2004 sobre los cuales se deben edificar las nuevas políticas de integración.

Las prioridades relacionadas con la integración se han visto reflejadas en algunos de los grandes programas de financiación, como el Fondo Social Europeo, así como en los ámbitos de la educación y de la cultura. En cuanto a las políticas de integración dirigidas específicamente a nacionales de terceros países que residen en la UE, la primera ronda de financiación se centró en proyectos transnacionales del programa INTI¹³¹, los cuales han contribuido a reforzar la cooperación técnica basada en el diálogo con la sociedad civil, la evaluación de prácticas y la creación de redes a escala de la UE.

Desde 2007, el Fondo Europeo para la integración de Nacionales de Terceros Países¹³² financia programas anuales de los Estados Miembros (93% del presupuesto total), así como intervenciones comunitarias (7%). El objetivo general del Fondo para la Integración es apoyar las iniciativas de los Estados Miembros que tengan como finalidad ayudar a los nacionales de terceros países a cumplir los requisitos exigidos para la concesión del permiso de residencia y facilitar su integración en las sociedades europeas actuales.

¹²⁷ Foro que se ha constituido en colaboración con el Comité Económico y Social Europeo, dictamen del 20 de abril del 2009.

¹²⁸ Fuente: www.integration.eu.

¹²⁹ <http://ec.europa.eu/immigration/>.

¹³⁰ http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm.

¹³¹ En concreto, 18 millones de euros asignados a 64 proyectos entre 2003 y 2006, www.ec.europa.eu.

¹³² Más exactamente, 825 millones de euros en el periodo 2007-2013

De conformidad con el artículo 3 de la Decisión¹³³, el Fondo para la Integración debe contribuir a los siguientes objetivos específicos:

- a) facilitar la elaboración y aplicación de procedimientos de admisión pertinentes y propicios al proceso de integración de nacionales de terceros países;
- b) desarrollo y aplicación del proceso de integración de nacionales de terceros países recién llegados a los Estados Miembros;
- c) incrementar la capacidad de los Estados Miembros de desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países;
- d) intercambio de información, mejores prácticas y cooperación en los Estados Miembros y entre ellos al desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países.

Otro aspecto importante que ha sido objeto de estudio por parte de la UE es la percepción de la comunidad de recepción respecto a la inmigración, evaluando dicha percepción como uno de los factores fundamentales para adoptar las políticas de integración. ¿Significa esto que el avance de las políticas de migración depende principalmente de que las percepciones erróneas sean confrontadas con datos fácticos aportando beneficios prácticos para todos? Seguramente son aún necesarias iniciativas de sensibilización.

De hecho, gracias a encuestas cuantitativas a escala europea se puede situar, en una perspectiva más amplia, la experiencia de cada país¹³⁴. Los Eurobarómetros Eurostat¹³⁵, la Encuesta europea de población activa y la Encuesta social europea, facilitan datos comparables sobre la integración y la inmigración a escala europea. Estas encuestas cuantitativas pueden adaptarse a escala de cada Estado Miembro para tener en cuenta los factores demográficos y los demás aspectos que permitan a los responsables de la formulación de las políticas y a las partes interesadas tomar decisiones bien informadas y fundamentadas a distintos niveles gubernativos.

Se ha visto como las diversas iniciativas políticas en ámbitos de integración suelen tropezar con una marcada divergencia entre los beneficios económicos ampliamente probados que aporta la migración y la percepción muy extendida entre la opinión pública de los efectos negativos que entraña. La población local tiende a creer, por ejemplo, que el número de migrantes en sus países es mayor que las cifras reales y que, en general, las prestaciones que los migrantes obtienen de los sistemas de protección social son superiores a sus contribuciones cuando lo que ocurre, en la práctica, es lo contrario. Seguramente, hoy en día, este argumento podría fundamentarse en el hecho de que, en muchos países, el discurso político ha tendido a reforzar las actitudes negativas de cara a la migración. Desgraciadamente, el empeoramiento de las condiciones del mercado, las altas tasas de

¹³³ Decisión del Consejo 2007/435/CE, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios».

¹³⁴ En la primera encuesta, EU-MIDIS, realizada en la UE sobre discriminación y victimización de los colectivos migrantes y la minoría étnica, se preguntó a los colectivos migrantes si habían sido víctimas alguna vez de discriminación y violencia racista, si habían denunciado o no estos delitos y si conocían y confiaban en las organizaciones y en los funcionarios cuyo cometido es ayudarles. Para su elaboración se realizaron entrevistas personales a 23.500 miembros de distintos colectivos inmigrantes en los 27 Estados UE. Se entrevistó además a 5000 personas de la población mayoritaria para comparar los resultados, que como visto indican una percepción negativa de la inmigración.

¹³⁵ Antes y después del *Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para todas las Personas* en 2007, se encargaron Eurobarómetros especiales sobre Discriminación en la UE. El análisis comparativo de los Eurobarómetros especiales 263 y 296 pone a disposición de los responsables europeos de la formulación de políticas de información sobre los cambios experimentados por las percepciones y opiniones durante ese año, en el que se realizaron 430 intervenciones nacionales y 600 actividades de sensibilización respecto a la discriminación. Fuente: http://ec.europa.eu/public_opinion/ebs/ebs_296_sum_en.pdf.

desempleo y el deterioro de los niveles de vida pueden dar crédito a la idea -completamente infundada- de que los inmigrantes sean parte del problema.

Estas percepciones han sido desmentidas por las evaluaciones empíricas del Banco Mundial que han demostrado los beneficios económicos reales resultantes de la migración y las ventajas que pueden obtenerse, si se aliviaran las restricciones impuestas a la inmigración¹³⁶. Por ejemplo, se ha probado que un aumento del 3% del número de trabajadores migrantes de países en desarrollo a países de ingreso alto aportaría, en el periodo que va hasta el 2025, a la economía mundial ingresos por valor de 356.000 millones de dólares¹³⁷.

La investigación, en un nivel adecuado por parte de los gobiernos, sería una herramienta excelente para explicar qué factores influyen en las actitudes negativas de un individuo o de un grupo ante los inmigrantes y su integración. De hecho, existen muchos factores sin explicar sobre lo qué piensan o perciben los ciudadanos sobre la inmigración; se ha podido, no obstante, apreciar en algunos estudios de investigación relevantes¹³⁸ que las actitudes más positivas se asocian a personas jóvenes, a personas con un nivel socioeconómico más alto o con un nivel educativo más alto, a los trabajadores asalariados y a personas que tienen un mayor contacto con inmigrantes. Claramente los factores sociales, geográficos e históricos influyen decisivamente en la variación de la percepción pública de los inmigrantes de un Estado Miembro a otro. Así, por citar de nuevo un ejemplo, el análisis del *Eurobarómetro especial* 263¹³⁹ sobre la *Discriminación en la UE* indica que existe, en los países con una legislación más enérgica en materia de lucha contra la discriminación, una probabilidad más alta de que la población conozca su derechos y detecte con mayor facilidad los casos de discriminación en la sociedad.

Naturalmente la coherencia de las políticas y los mensajes de los órganos públicos, en lo que respecta la integración, tienen un papel importante para la sensibilización de la opinión pública ya que las percepciones públicas erróneas sobre las actitudes, las características y la presencia de inmigrantes en el país crean un terreno abonado para el etnocentrismo y la discriminación entre la población, la segregación y la marginación de los inmigrantes¹⁴⁰. Fue interesante una campaña lanzada por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en julio de 2014 “#MigrationMeans” dirigida a promover el impacto positivo de la migración sobre la sociedad. Es una campaña lanzada en las redes sociales, donde los inmigrantes mismos explican qué significa para ellos “migración”. En este sentido el Comité Económico y Social Europeo, en su dictamen sobre los “derechos fundamentales en la legislación europea de inmigración”, sostiene¹⁴¹:

¹³⁶ Fuente: www.worldbank.org.

¹³⁷ Banco Mundial: *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of remittances and Migration*, Washington 2005.

¹³⁸ *Majority Population's Attitudes towards Migrants and Minorities* es un informe sobre las actitudes de las poblaciones mayoritarias frente a los inmigrantes y las minorías publicado en 2005 por el órgano predecesor de la Agencia de Derecho Fundamentales de la Unión Europea. Éste ofrece una visión general de las tendencias de la opinión pública sobre la inmigración y las minorías, y los factores que ayudan a explicarlas.

¹³⁹ Fuente: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf

¹⁴⁰ Así según el *cuestionario 2005 de la DG Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea sobre la contribución de las empresas a la diversidad*, la desinformación y el desconocimiento de la sociedad de acogida representan el principal obstáculo para promover la diversidad y combatir la discriminación en un lugar de trabajo. De hecho las mayorías de las empresas declararon que las actividades de sensibilización que se estaban llevando a cabo en este ámbito eran insuficientes y que le hubiera gustado recibir más informaciones tanto de las organizaciones empresariales que de los Gobiernos nacionales.

¹⁴¹ SOC/335-CESE 1710/2009

“10.1 [...] la UE tiene que promover políticas de integración de carácter proactivo, con un enfoque bidireccional, dirigido hacia la sociedad de acogida y hacia los inmigrantes. La integración es un proceso social que se desarrolla dentro de la propia sociedad, entre los inmigrantes y la sociedad de acogida, y entre la sociedad de acogida y los inmigrantes”.

La nueva Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países¹⁴² representa una contribución al debate de cómo comprender y apoyar mejor la integración. En la Comunicación se evidencia que *“es preciso contar con planteamientos diversos en función de los distintos retos de integración a los que se enfrentan los diferentes tipos de migrantes, ya sean poco o muy cualificados, o sean beneficiarios de protección internacional. Europa debe adoptar una actitud positiva frente a la diversidad y contar con garantías claras con respecto a los derechos fundamentales y a la igualdad de trato, sobre la base del respeto mutuo de las diferentes culturas y tradiciones. Es preciso también adoptar medidas destinadas especialmente a los grupos vulnerables de migrantes”*. Cabe resaltar, además, que la disposición jurídica en el TFUE relativa al apoyo de la UE a la promoción de la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados Miembros (artículo 79, apartado 4, del TFUE) permite una mayor acción concertada. La Comisión subraya que resulta fundamental enfrentarse a los retos más acuciantes los cuales son:

- el persistente bajo nivel de empleo de los migrantes, especialmente de las mujeres migrantes,
- el aumento del desempleo y los elevados niveles de «sobre cualificación»,
- el aumento de los riesgos de exclusión social,
- las diferencias en los resultados escolares,
- la preocupación pública por la falta de integración de los migrantes.

Recordemos que la Comisión Europea presentó en el verano de 2011 la Agenda Europea para la Integración que promovía el desarrollo de dichos modelos. Así, en la Estrategia Europa 2020 se aprecia cómo la integración de los migrantes juega también un papel esencial. El informe antes mencionado, *European models on migration integration*, considera tres Modelos:

- a) el primero sobre cursos introductorios y de lenguas,
- b) el segundo sobre la fuerte implicación por parte de la sociedad de acogida y
- c) el tercero sobre la participación activa de los migrantes en todos los aspectos de la vida colectiva.

Cada modelo está estrictamente interrelacionado con otro puesto que los tres tienen como punto común las políticas de interculturalidad.

De hecho, respecto a la situación laboral en 2013, el 22% de los nacionales de terceros países eran desempleados respecto al 11% de los nacionales de la UE. Asimismo, la Comisión considera que la integración es un proceso dinámico y a largo plazo, que exige esfuerzos a un amplio abanico de actores en distintos ámbitos políticos y a diferentes niveles. Esta es la razón por la que la citada comunicación está dirigida a todos los actores implicados en el proceso de integración. Recordemos que, entre los objetivos que la UE se ha fijado en la Estrategia Europa 2020, hay el de incrementar la tasa de empleo hasta el 75 % en 2020, reducir las tasas de abandono escolar a menos del 10%, aumentar la proporción de la población que ha completado la educación terciaria y sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social¹⁴³. Las medidas propuestas se centran en los siguientes ámbitos

¹⁴²COM(2011), 20.7.2011

¹⁴³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, 25/26 de marzo de 2010, EUCO 7/10, CO, CONCL 1 4

clave: integración mediante la participación, más intervención a nivel local y participación de los países de origen.

Con este fin, la Comisión se compromete a apoyar el intercambio de experiencias y la coordinación política en los ámbitos de empleo, educación y políticas sociales; una mejor utilización de los instrumentos financieros de la UE para apoyar la participación de los migrantes. Asimismo, propone una serie de recomendaciones los Estados Miembros deberían seguir:

1. *organizar cursos de idiomas adaptados a las diferentes necesidades de los migrantes y a las distintas etapas de su proceso de integración;*
2. *organizar programas de introducción para los migrantes recién llegados, incluidos los cursos de idiomas y de orientación cívica. Dichos programas deben abordar las necesidades específicas de las mujeres migrantes, con el fin de promover su participación en el mercado laboral y reforzar su independencia económica;*
3. *adoptar medidas destinadas a conocer y evaluar las necesidades de la persona y a validar sus cualificaciones y su experiencia profesional;*
4. *mejorar la participación en el mercado laboral de los migrantes mediante políticas activas del mercado de trabajo;*
5. *realizar esfuerzos para que los sistemas educativos proporcionen a los profesores y directores de centros escolares los conocimientos adecuados para la gestión de la diversidad; contratar profesores de origen migrante y conseguir la participación de los migrantes en la educación preescolar;*
6. *prestar especial atención a las necesidades específicas de los grupos vulnerables de migrantes.*

Por último la Resolución del Parlamento Europeo del 14 marzo de 2013 sobre la “*integración de los inmigrantes, impacto sobre el mercado de trabajo y dimensión externa de la coordinación de los sistemas de seguridad social*”¹⁴⁴ indica una serie de datos interesantes que consideramos oportuno reflejarlos en el presente estudio:

- a) *desde el año 2012, la población europea en edad laboral está disminuyendo y que, sin inmigración en los próximos diez años, se reducirá en 14 millones de personas*¹⁴⁵.
- b) *en 2011, en los 27 Estados Miembros de la UE residían 48,9 millones de personas nacidas en el extranjero (el 9,7 % de la población total de la UE), de las que 16,5 millones procedían de otros Estados Miembros (el 3,3 %), y 32,4 millones del exterior de la UE (el 6,4 %).*
- c) *según las encuestas del Eurobarómetro, el 70 % de los ciudadanos de la UE piensan que los inmigrantes son necesarios para la economía.*

¹⁴⁴ P7-TA(2013)0092; Fuente: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-20130092+0+DOC+XML+V0//ENG>

¹⁴⁵ Estos datos varían en gran medida en los diferentes Estados Miembros.

- d) El número de extranjeros nacidos en terceros países a la UE-27 se estima en 32 millones, lo que equivale al 6,5 % de la población total;
- e) la tasa de empleo de los nacionales de terceros países de edades comprendidas entre los 20 y los 64 años se sitúa en diez puntos porcentuales por debajo de la media correspondiente a los nacionales de la UE y que muchos inmigrantes ocupan puestos de trabajo que están por debajo de su grado de cualificación o trabajan en situación de precariedad, fenómeno que se puede contrarrestar ampliando el ámbito de aplicación de los convenios colectivos de aplicación universal;
- f) la demanda de trabajadores cualificados está en aumento y que aumentará a una velocidad mayor que la de los trabajadores menos cualificados, si bien el nivel educativo medio de los nacionales de terceros países está por debajo del de los nacionales de la UE,
- g) los jóvenes con antecedentes de inmigración corren un mayor riesgo de abandonar el sistema educativo y de formación sin haber obtenido una titulación secundaria superior.

Por estos motivos se subraya como necesidad la integración de los migrantes, partiendo del presupuesto de que la base de la integración se fundamenta en la posibilidad de acceder a los servicios sociales tanto a nivel educativo, sanitario como de empleo. En este sentido, se pone de relieve que la integración en el mercado laboral y en la sociedad requiere un compromiso mutuo: por una parte, en lo que se refiere al aprendizaje de la lengua, el conocimiento y respeto del sistema jurídico, político y social, de las costumbres y tradiciones y de las normas de interacción social en el país de acogida. Por otra parte, creando una sociedad integradora, garantizando el acceso al mercado laboral y a las instituciones, así como a la educación, la seguridad social y la asistencia sanitaria, el acceso a bienes y servicios y la vivienda, y el derecho a participar en el proceso democrático.

Se atribuye a los Estados Miembros la responsabilidad de adoptar políticas y medidas de integración que tienen que “diferenciarse en mayor medida, estar mejor adaptadas y tener mayor calidad y, en particular, deben distinguir entre las necesidades, por ejemplo, de las personas bien cualificadas y de las poco cualificadas, los ciudadanos de la UE y de terceros países, los inmigrantes con o sin oferta de empleo, y los que tienen o no tienen conocimientos lingüísticos o los lazos familiares en el país de acogida, respondiendo, así, a las necesidades de todos los inmigrantes; recuerda que la participación depende en la existencia y del carácter abordable de estas medidas, así como del derecho a estar acompañado por la familia inmediata y del derecho a trabajar de las parejas estables”.

En relación a la legislación, en su punto 61, la Resolución expone que “son necesarias unas normas claras y justas en materia de inmigración y residencia, que no pueden ser discriminatorias y que han de ser conformes con los ordenamientos jurídicos nacionales y de la Unión; destaca que los criterios de inmigración deben ser sencillos y comprensibles, así como válidos a largo plazo; toma nota de que un derecho de residencia estable en un plazo previsible abre perspectivas y, por tanto, es clave para la integración; subraya que el conocimiento de la lengua es importante si bien debe rechazarse como instrumento de selección y sanción y que hay que fomentar el aprendizaje de la lengua”.

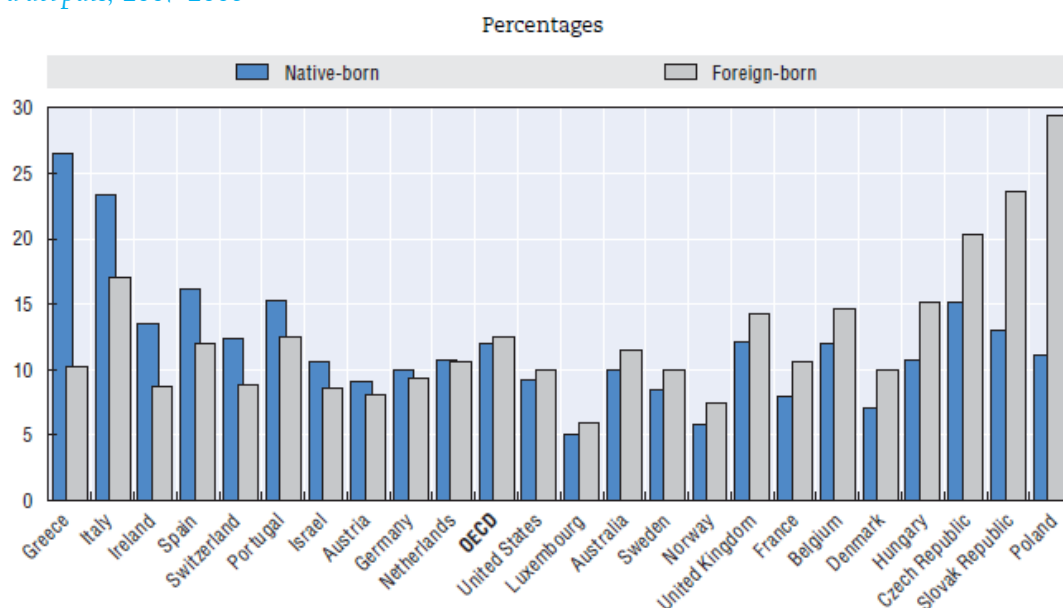
I.d. 3 Integración a través del espíritu empresarial

Consideramos que el acceso al empleo es un factor clave por la integración de los inmigrantes, de este modo la promoción del espíritu empresarial puede representar una vía para facilitar dicho acceso. El emprendimiento extranjero representa una fuerte contribución económica para la sociedad de acogida, no solo en términos de creación de empleo sino también para los intercambios comerciales. Cabe destacar que las empresas creadas por los no nacionales van más allá de los negocios tradicionalmente étnicos, hacia sectores más amplios e innovadores. De acuerdo con la Unión Europea, la inmigración aporta ventajas económicas, sociales y culturales, sobre todo teniendo en cuenta el envejecimiento de la población europea. Por lo tanto, su contribución es fundamental para el crecimiento económico.

La capacidad de crear fuentes de ingresos para los inmigrantes como emprendedores autónomos, de hecho, reduce el riesgo de exclusión social favoreciendo la integración. Además, cabe subrayar que se observa una interesante función de "puente" que realizan estas actividades autónomas entre los países de acogida y los países de origen, en relación con diferentes actividades (importación-exportación, turismo, etc.). Incluso según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo), los inmigrantes son mucho más emprendedores que los nativos. Algunas nacionalidades, como la china o la paquistaní, son de tradición claramente comercial.

En el siguiente gráfico podemos ver la relación en los países de la OCDE entre los trabajadores por cuenta propia nativos y los nacidos fuera del país. La comparación de los dos grupos en los países de la OCDE está bastante equiparada pero en el caso de España y de Italia, vemos como son claramente superiores los trabajadores por cuenta propia nativos.

Grafico 1. Trabajadores por cuenta propia como porcentaje del total de personas empleadas, nativas y nacidas fuera del país, 2007-2008



Fuente: Migrant Entrepreneurship in OECD countries.

De hecho en promedio, en los países de la OCDE, el porcentaje de empresarios migrantes sólo difiere ligeramente de aquel de los nativos (12,6 % frente a 12,0 %) con algunas variaciones significativas entre países a lo largo del tiempo¹⁴⁶, como muestra la siguiente tabla

Tabla 1. Índice de la actividad empresarial (1998-2008)

	Foreign-born				Native-born				Ratio Foreign-/Native-born
	1998-2000	2001-03	2004-06	2007-08	1998-2000	2001-03	2004-06	2007-08	2007-08
	Per cent				Per cent				
Austria	..	0.52	0.62	0.69	..	0.76	0.75	0.69	0.99
Belgium	0.51	0.42	0.60	0.72	0.39	0.35	0.42	0.41	1.77
Czech Republic	..	0.85	1.16	0.83	..	0.90	0.79	0.71	1.16
France	0.66	0.75	0.81	0.72	0.55	0.50	0.53	0.56	1.29
Germany	0.73	0.77	1.11	1.23	1.01	1.01	1.16	1.25	0.98
Greece	0.78	0.65	–	–	0.69	0.66	0.49	0.40	..
Italy	2.06	2.45	1.73	1.38	1.39	1.54	1.47	1.41	0.98
Netherlands	0.59	..	0.56	0.80	0.73	..	0.97	1.03	0.77
Portugal	1.19	1.08	0.93	1.14	1.13	0.72	0.69	0.65	1.77
Spain	1.33	1.37	1.18	1.55	0.74	0.72	0.73	0.80	1.93
Sweden	0.40	0.36	0.30	0.55	0.27	0.24	0.20	0.52	1.06
United Kingdom	1.32	1.46	1.41	1.63	1.06	1.09	1.11	1.30	1.26
United States	0.32	0.35	0.38	0.50	0.27	0.27	0.28	0.28	1.80
OECD	0.90	0.92	0.90	0.98	0.75	0.73	0.74	0.77	1.27

Fuente: Migrant Entrepreneurship in OECD countries.

La OCDE considera que si, por un lado, existe una mayor propensión de los inmigrantes a crear un nuevo negocio, por otro, la tasa de supervivencia de sus empresas es a menudo inferior a la de los nativos¹⁴⁷, muchas veces debido a la falta de información, conocimientos y competencia lingüística¹⁴⁸. En la siguiente tabla podemos ver esta afirmación reflejada en números:

Tabla 2. Evolución en el auto-empleo de extranjeros y nativos (1998-2008)

	Percentages					
	Entry into self-employment		Exit out of self-employment		Self-employment persistence	
	Foreign-born	Native-born	Foreign-born	Native-born	Foreign-born	Native-born
Austria	13.9	10.4	14.4	8.2	85.6	91.8
Belgium	7.4	4.8	6.4	3.5	93.6	96.5
Czech Republic	20.5	16.8	13.6	9.1	86.4	90.9
France	18.0	7.7	9.5	4.9	90.5	95.1
Germany	8.3	4.9	5.4	2.0	94.6	98.0
Greece	12.0	8.6	11.9	7.2	88.1	92.8
Hungary	7.8	3.1	7.5	3.1	92.5	96.9
Ireland	13.3	11.4	7.7	8.9	92.3	91.1
Italy	14.9	11.1	7.0	5.5	93.0	94.5
Luxembourg	7.4	4.2	7.7	4.7	92.3	95.3
Netherlands	12.1	11.0	9.5	6.4	90.5	93.6
Poland	6.6	7.9	7.8	6.2	92.2	93.8
Portugal	10.9	5.7	7.7	4.0	92.3	96.0
Spain	17.0	7.2	8.6	4.3	91.4	95.7
Sweden	11.3	7.7	7.6	5.2	92.4	94.8
Switzerland	7.2	7.9	4.5	4.9	95.5	95.1
United Kingdom	17.3	14.3	10.7	9.3	89.3	90.7
OECD	12.1	8.5	8.7	5.7	91.3	94.3

Source: EU Labour Force Survey, 1998-2008.

¹⁴⁶ <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-employment.htm>

¹⁴⁷ OCDE, *Open for Business. Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, OECD Publishing, 2010.

¹⁴⁸ Rath, J. *Promoting ethnic entrepreneurship in European cities*, Eurofound, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2011.

Otros obstáculos de carácter étnico que pueden influenciar a los migrantes cuando se plantean crear una empresa son: los valores sociales y culturales; el menor nivel educativo; menores capacidades de gestión y la preferencia de las vías informales para obtener información y asistencia, debido a la desconfianza de la ayuda local. Existen otros obstáculos de carácter burocráticos y financiero, como el no reconocimiento de los títulos universitarios¹⁴⁹; la normativa para extranjeros y la política de gestión de los permisos de residencia y de trabajo, que les hace más difícil estabilizar su situación jurídica (alto porcentaje de irregulares) y protagonizar trayectorias laborales de carácter ascendente; el menor conocimiento sobre el funcionamiento del sistema financiero y administrativo del país de acogida; la necesidad de generar ingresos y no poder dejar su trabajo actual y la falta de capital y crédito.

A la luz de estas consideraciones en el Plan de Acción de Emprendimiento de la UE¹⁵⁰, la Comisión Europea destaca el potencial de los emprendedores inmigrantes, y por ello, se compromete a proponer iniciativas de actuación para atraerlos a la UE y a estudiar iniciativas que eliminen los obstáculos legales a la creación de empresas y faciliten las concesiones de permisos de residencia a los emprendedores inmigrantes cualificados. Además, invita a los Estados Miembros a que suprimen los obstáculos legales que dificultan la creación de empresa por los inmigrantes regulares y faciliten el acceso a la información y a la creación de redes para los emprendedores inmigrantes.

¹⁴⁹ Los inmigrantes con pocos estudios tienen menos probabilidades de tener un trabajo que sus homólogos nacionales (54,1% frente al 52,6%). En cambio, los inmigrantes con estudios universitarios tienen menos probabilidades de tener trabajo que sus homólogos nacidos en el país (77% frente al 84%).

¹⁵⁰ Comisión Europea, Plan de Acción de emprendimiento 2020. Relanzar el espíritu emprendedor en Europa, Bruselas 2013.

I.d.4 Conclusiones

Con el tiempo, el principio del trato igualitario cede el paso al control de las fronteras y a la seguridad, hoy principales inquietudes de la UE. Sin embargo, se añade positivamente otro concepto de suma importancia: la integración como punto de partida para la inclusión social y el crecimiento económico.

Como visto la Comisión Europea considera que los indicadores para evaluar la eficacia de las políticas de integración son: empleo, inclusión social, educación y ciudadanía participativa.

Por este motivo el vínculo empleo-inmigración es muy estrecho y se han adoptado varias directivas (como la del trabajo temporal, y del traslado intraempresarial entre otras). De la misma manera el bienestar de la familia es un valor fundamental para una correcta inclusión social, recordamos que la Directiva 2003/86/CE establece disposiciones relativas al derecho a la reagrupación familiar.

El informe de 2008 relativo a su aplicación llegó a la conclusión de que esta no se estaba realizando plena y correctamente en los Estados miembros: por consiguiente, en 2011 se publicó un Libro Verde que abrió el proceso de consultas públicas, y la Comisión publicó una comunicación en abril de 2014 que ofrece a los Estados miembros directrices de aplicación de la Directiva.

De otro lado se ha relevado cuanto sea importante la percepción de la comunidad de recepción respecto a la inmigración para la inclusión social de los inmigrantes, por lo tanto se han promovido iniciativas para sensibilizar la sociedad de acogida.

Además con el fin de agilizar este proceso de integración en abril de 2010, la Comisión ha presentado la tercera edición del Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales y, en julio de 2011, aprobó la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países. Además, desde 2009 se han creado dos instrumentos para abordar la cuestión de la integración: el Foro Europeo sobre la Integración (organizado por la Comisión y el Comité Económico y Social Europeo) y la Web Europea sobre Integración. El Foro Europeo sobre la Integración amplió su campo de actuación en enero de 2015 y pasó a ser el Foro Europeo de la Migración.

En el capítulo siguiente, dedicado a las políticas de integraciones en algunos de los Estados Miembros (Italia, Francia y España) de la UE, veremos las iniciativas y los programas adoptados en estos Estados en línea con las exigencias de sensibilización y capacitación de los inmigrantes, para reducir la *creaciones de confines* visto que, en nuestro mundo siempre más globalizado, “una cosa que no está pasando es la desaparición de los confines. Al revés parece que en surjan siempre de nuevos a cada esquina de la calle de cualquier decadente barrio del nuestro planeta”, según decía Johnathan Friedman.¹⁵¹

¹⁵¹ Friedman J., “The hybridization of roots and the abhorrence of the Bush”, EN Mike Featherstone, Scott Lash (a cura de), *Spaces of Culture*, Londres 1999, p.241.

La lingua che nominando il mondo, lo crea[...]

G.Pascoli, Da Primi poemetti, 1904

Análisis de las políticas migratorias en la orilla norte del Mediterráneo

59

Como hemos citado en el primer capítulo de nuestro estudio, el artículo 79 del TFUE confiere a la UE la competencia de desarrollar una política común de inmigración dirigida a asegurar la gestión de los flujos migratorios y la igualdad de trato de los nacionales de países terceros que residan regularmente en los Estados Miembros. A pesar de esto, se puede apreciar como cada país de la UE sigue manteniendo su propia legislación, condicionada por varios factores, según las tendencias políticas, el número de inmigrantes presentes en el territorio, la situación económica o la percepción de que la sociedad civil es un factor que afecta las políticas migratorias de un país.

Constaremos entonces la falta de una armonización normativa a nivel comunitario. Por lo tanto, como hemos preanunciado en la introducción de este estudio, intentaremos sugerir algunos cambios en las actuales políticas para poder llegar a crear un modelo común que pueda aplicarse tanto a nivel comunitario como mediterráneo.

Claramente, cada Estado Miembro de la UE presenta características diferentes y se puede constatar que la estructura de la población extranjera residente varía mucho entre los distintos Estados Miembros, respondiendo a factores tales como los lazos históricos, la proximidad geográfica, la coincidencia de lengua, los vínculos entre comunidades, las condiciones del mercado de trabajo o las fluctuaciones económicas.

Los Estados que estudiaremos son Italia, Francia y España.

A título de ejemplo, en 2012, el mayor grupo de extranjeros residentes en la UE se concentró en Alemania (con 7,4 millones de personas, o sea el 9% de la población total), seguida de España, Italia y Gran Bretaña¹⁵². En 2013, la población extranjera en la UE era de 34 millones de personas, es decir, el 6,7% de la población residente. No obstante, este dato incluye también los ciudadanos de la UE que viven en un país diferente del propio. Por otro lado, los ciudadanos residentes en la UE con nacionalidad no comunitaria eran 20 millones, igual al 4% de la población total¹⁵³.

En particular, en España, aún en 2013, el número de extranjeros con tarjeta de residencia en vigor era de 4.676.022, de los cuales 714.221 eran procedentes de Marruecos¹⁵⁴. En Francia este grupo se elevó a casi 5 millones¹⁵⁵ y en Italia a 4.387.721¹⁵⁶.

¹⁵² Eurostat. www.epp.eurostat.ec.europa.eu

¹⁵³ Datos Eurostat, 2014.

¹⁵⁴ Ministerio de Empleo y Seguridad Social. www.extranjeros.empleo.gob.es

¹⁵⁵ Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration Secrétariat Général à l'immigration et à l'intégration. <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/>

¹⁵⁶ Datos Istat, 2014.

(con un incremento de 8.2% respecto al año precedente) y la primera comunidad por número de personas es la marroquí¹⁵⁷.

Es por esta razón que haremos un focus en en la inmigración marroquí, debido a la alta representatividad de este colectivo en estos tres países antes citados (en Italia, Francia y España). De hecho los marroquíes representan la quinta comunidad (después de los ciudadanos de Ucrania, Estados Unidos, China e India) a haber recibido el número más alto de permisos de residencia en la UE en el año 2014 (véase gráfico I).

Otro dato interesante, como podemos ver en la tabla I que sigue, es que en 2014 Francia, Italia y España representaron tres de los seis países de la UE que emitieron el mayor número de permisos de residencia para ciudadanos no comunitarios. En la UE, durante el año 2014, han sido emitidos 2,3 millones de permisos de residencia. Cabe especificar que se tratan de permisos emitidos por primera vez, es decir, no renovados. El 29,5% de estos permisos, por reagrupación familiar¹⁵⁸, el 24,8% por motivos laborales y el 20,7% por formación y educación. El restante 25% por otros motivos (véase gráfico II)¹⁵⁹. En particular, el mayor número de permisos de residencia por reagrupación familiar fueron otorgados por Italia y España, hecho que subraya el carácter de *welfare mediterraneo* donde, como hemos visto, la familia cubre un papel fundamental en estos dos Estados.

Es relevante mirar la evolución de la concesión de los permisos de residencia porque refleja a nivel de cada país la política migratoria que este adopta y la influencia de las políticas europeas sobre éstos.

Esquema del capítulo.

La estructura que seguiremos en este segundo capítulo se basará en primer lugar en analizar la evolución de los flujos migratorios en los tres países mencionados, para, seguidamente, estudiar la legislación que se aplica en este complejo ámbito. Finalmente examinaremos las políticas de integración dirigidas a los migrantes en cada territorio. Esta última fase incluirá un análisis de los diversos indicadores de este proceso de integración, como el acceso a la ciudadanía, a la salud, a la educación, a la integración financiera, al empleo. De igual modo, se evaluará el papel del emprendimiento, entendido como una vía de integración para los inmigrantes.

Focalizando nuestro ámbito de estudio a estos tres países de la ribera norte del Mediterráneo, esperamos poder elaborar una primera aproximación de lo que podría ser un “modelo mediterráneo de integración”, valorando con especial atención el carácter local, los aspectos positivos de éstos y los defectos que existen en cada país, a la espera de presentar algunas mejoras.

Dicho esto, este “modelo mediterráneo de integración” podría, en un futuro, servir como base para que la UE presente un “modelo de integración” propio de aplicación en todos

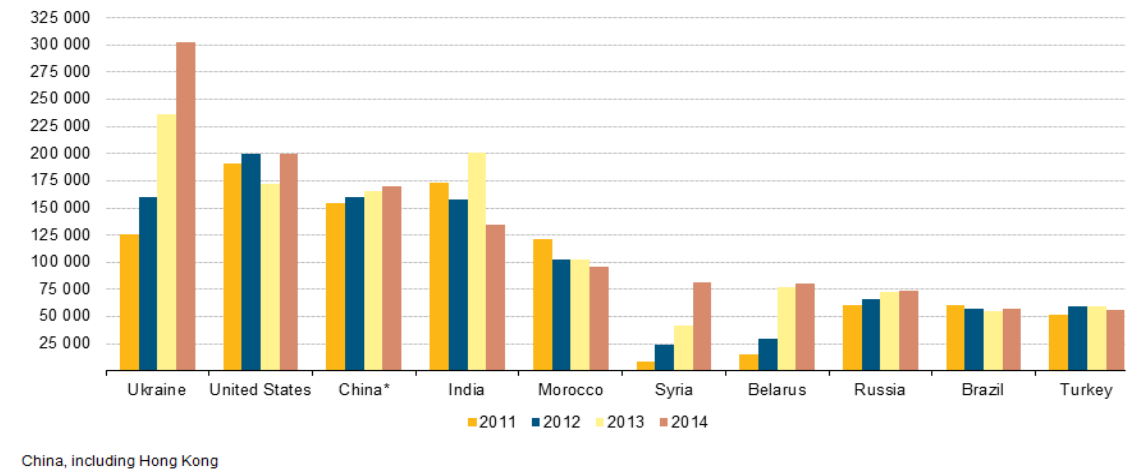
¹⁵⁷ Se tiene que subrayar que estos datos incorporan además del saldo migratorio, el número de adquisiciones de ciudadanía en el país de acogida de los inmigrantes, que obviamente reduce el número de ciudadanos extranjeros residentes.

¹⁵⁸ Entendemos por reagrupación familiar tanto la reagrupación en sí misma que la formación de la familia.

¹⁵⁹ www.appso.eurostat.ec.europa.eu

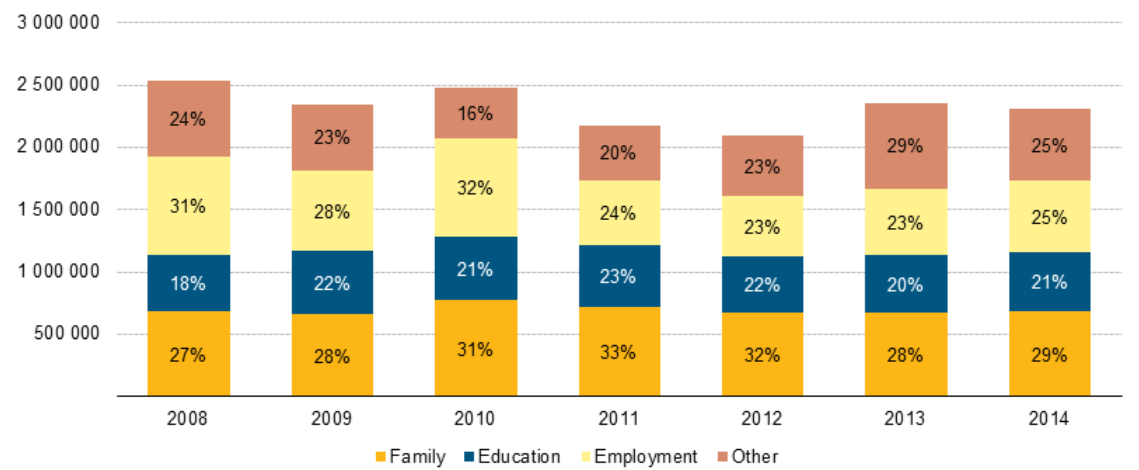
los países de la UE además de los países miembros de la Unión para el Mediterráneo¹⁶⁰ (UpM).

Grafico I. Evolución de las principales nacionalidades que han obtenido el permiso de residencia en la UE-28



Fuente:Eurostat, 2015.¹⁶¹

Grafico II. Permisos de residencia otorgados en la UE-28 divididos por motivaciones (2008-2014).



Fuente:Eurostat, 2015

¹⁶⁰ De la cual la UE es parte integrante y que representa el *trait d'union* entre las dos riberas.

¹⁶¹ Eurostat, Article “Last four years evolution of main groups of citizenship granted a first residence permit in the EU-28”, Octubre 2015.

Tabla I. Permisos de residencia emitidos en UE según motivaciones, 2014.

First residence permits issued in the EU by reason, 2014										
	Total		Of which:							
	#	per 1000 average population	Family reasons		Education reasons		Employment reasons		Other reasons	
			#	%	#	%	#	%	#	%
EU	2 305 758	4.5	680 025	29.5	476 817	20.7	572 414	24.8	576 502	25.0
Belgium	43 823	3.9	23 114	52.7	6 286	14.3	4 768	10.9	9 655	22.0
Bulgaria	8 795	1.2	2 591	29.5	911	10.4	304	3.5	4 989	56.7
Czech Republic	35 458	3.4	10 687	30.1	6 030	17.0	11 083	31.3	7 658	21.6
Denmark	35 886	6.4	10 339	28.8	8 101	22.6	10 954	30.5	6 492	18.1
Germany	237 627	2.9	91 661	38.6	49 406	20.8	29 275	12.3	67 285	28.3
Estonia	3 222	2.5	1 263	39.2	777	24.1	882	27.4	300	9.3
Ireland	36 728	8.0	2 526	6.9	23 730	64.6	5 139	14.0	5 333	14.5
Greece	22 451	2.1	12 647	56.3	835	3.7	2 190	9.8	6 779	30.2
Spain	188 573	4.1	100 841	53.5	29 438	15.6	42 379	22.5	15 915	8.4
France	218 267	3.3	92 093	42.2	65 403	30.0	19 118	8.8	41 653	19.1
Croatia	3 334	0.8	1 928	57.8	418	12.5	609	18.3	379	11.4
Italy	204 335	3.4	99 051	48.5	24 373	11.9	53 327	26.1	27 584	13.5
Cyprus	13 841	16.2	2 111	15.3	1 444	10.4	7 989	57.7	2 297	16.6
Latvia	9 857	4.9	4 903	49.7	1 050	10.7	971	9.9	2 933	29.8
Lithuania	7 252	2.5	1 473	20.3	666	9.2	4 800	66.2	313	4.3
Luxembourg	4 289	7.7	2 470	57.6	456	10.6	965	22.5	398	9.3
Hungary	21 188	2.1	6 736	31.8	5 168	24.4	3 733	17.6	5 551	26.2
Malta	9 895	23.2	2 077	21.0	2 924	29.6	2 044	20.7	2 850	28.8
Netherlands	69 569	4.1	22 115	31.8	12 746	18.3	11 780	16.9	22 928	33.0
Austria*	23 186	2.7	13 394	57.8	6 350	27.4	3 442	14.8	:	:
Poland	355 418	9.4	1 188	0.3	29 825	8.4	206 176	58.0	118 229	33.3
Portugal	29 764	2.9	13 846	46.5	3 407	11.4	6 409	21.5	6 102	20.5
Romania	10 294	0.5	3 331	32.4	3 535	34.3	1 803	17.5	1 625	15.8
Slovenia	9 891	4.8	5 099	51.6	500	5.1	4 183	42.3	109	1.1
Slovakia	5 510	1.0	1 735	31.5	1 082	19.6	1 741	31.6	952	17.3
Finland	21 552	3.9	8 043	37.3	5 528	25.6	4 786	22.2	3 195	14.8
Sweden	107 947	11.1	46 262	42.9	9 194	8.5	14 857	13.8	37 634	34.9
United Kingdom	567 806	8.8	96 501	17.0	177 234	31.2	116 707	20.6	177 364	31.2
Liechtenstein	709	19.0	488	68.8	35	4.9	101	14.2	85	12.0
Norway	25 902	5.0	9 093	35.1	4 192	16.2	7 830	30.2	4 787	18.5
Switzerland	43 252	5.3	18 526	42.8	8 767	20.3	12 776	29.5	3 183	7.4

* Data for Austria do not include "other reasons".
The source dataset can be found [here](#).

II.a El Caso de Italia

II. a.1 Análisis de los flujos migratorios

En 2014, en Italia los extranjeros residentes eran aproximadamente 5 millones y representaban el 8,2% de la población (una media superior a la europea que es del 6,2%), entre estos los no comunitarios eran los más numerosos (3,5 millones)¹⁶². A pesar del policentrismo de las procedencias (196 países), según el censo del 2011, el 45% de los ciudadanos no comunitarios provenía de cinco países: Marruecos, Albania, China, Ucrania y Filipinas¹⁶³. Mientras que, entre los comunitarios, el colectivo más representativo era el rumano.

Es importante partir del análisis de los flujos migratorios para ver cómo éstos afectan las políticas de cada país. Italia como país de inmigración empieza a perfilarse después de la crisis del 1973, y es, durante los últimos veinte años que el país ha visto aumentar el número de ciudadanos no comunitarios regularmente presentes en el territorio. Anteriormente, los flujos migratorios se caracterizaban por una fuerte componente de irregularidad causada, básicamente, por normas inadecuadas y, posteriormente, por la falta de las cuotas respecto a una fuerte presión migratoria debida al desempleo¹⁶⁴. De hecho, a lo largo de los últimos veinte años, el país ha visto aumentar el número de extranjeros presentes en su territorio, a diferencia de otros Estados europeos caracterizados por un pasado colonial.

Podemos ver como los inmigrantes en Italia muestran una fuerte tendencia a la inserción estable. Prueba de esto es que, en 2014, han sido 129.887 los extranjeros que han obtenido la nacionalidad italiana¹⁶⁵.

En frente a la pregunta del por qué las personas emigran, la respuesta más directa es que la mayoría de migrantes se mueve en búsqueda de una mejor condición de vida, sobre todo a nivel profesional.

De hecho, hasta el 2009, el motivo principal de emigrar hacia Italia fue laboral, seguido por la reagrupación familiar y, a continuación, por motivos de estudio, de religión o por adopción.¹⁶⁶

¹⁶² Dossier Statistico Immigrazione, Centro Studi e Ricerche IDOS, IDOS edizioni, Roma, 2015

¹⁶³ Informe anual sobre la presencia de los inmigrantes del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales, 2014.

¹⁶⁴ Sistema de “cuotas” que explicaremos en el siguiente párrafo

¹⁶⁵ Fuente: Dossier Statistico Immigrazione, Centro Studi e Ricerche IDOS, IDOS edizioni, Roma, 2015

¹⁶⁶ Informe inmigración del Ministerio del Interior, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, 2010.

Según los estudios llevados a cabo por parte del Ministerio del Interior italiano, en 2009, Italia otorgó 34.434 visados por motivos de estudio¹⁶⁷; 3.780 por motivos de religión y 3.332 por adopción.

No obstante, a partir del 2010, la reagrupación familiar representó el principal motivo de entrada en Italia. Más adelante, en 2013, el número de permisos de residencia por reagrupación familiar se elevó al 41,2% respecto al 33% de aquellos emitidos por trabajo. Así, dichos motivos presuponen una inserción estable de los inmigrantes, confirmando una progresiva radicalización, en el territorio, de los inmigrantes presentes. Los titulares de permisos de residencia de larga duración han aumentado un 33% durante el periodo 2010-2014, frente a una reducción de permisos de residencia sujetos a renovación, que ha aumentado un 11%¹⁶⁸. Ulterior prueba de esta inserción estable es que ha crecido el número de matrimonios mixtos, que han pasado de 9.875 en 1996 a 20.764 en 2012, así como, la amplia presencia de menores de origen extranjero, puesto que casi un cuarto de la población no comunitaria en Italia es menor de edad. De hecho, el 14,9% de los niños nacidos en 2014 son hijos de padres de los cuales ambos son extranjeros¹⁶⁹ y son más de 600.000 los alumnos no comunitarios inscritos en el ciclo educativo italiano en el año escolar 2013/2014¹⁷⁰.

Sin embargo, no debemos olvidar la existencia de núcleos divididos: la denominada “*familia transnacional*”, es decir, aquella que se encuentra dividida, una parte en Italia y la otra en el país extranjero de origen. Es por este motivo que Italia, adoptando el dictamen de la directiva europea sobre la reagrupación familiar¹⁷¹, ha intentado promover la entrada de los familiares de los inmigrantes ya presentes en el territorio italiano mediante su inserción social. En abril de 2014, la Comisión Europea publicó una Comunicación sobre la aplicación de la directiva sobre la reagrupación familiar¹⁷², en la cual se dictaban las líneas para aplicar la directiva. En la misma Comunicación, se especifica que la autorización para la reagrupación familiar representa la regla general, por lo tanto, sus derogaciones se tienen que interpretar de forma restrictiva, subrayando la importancia de la familia para la integración social de la persona inmigrante, sobretudo en aquellos países fundados en un sistema de “*welfare mediterráneo*”, que, como hemos visto (Cf. Cap.I), son países donde el papel de la familia y aquello del Estado se complementan para garantizar la protección social de sus ciudadanos. Podemos considerar Italia como un país con un sistema de “*welfare mediterráneo*”, por este motivo no extraña su tendencia a facilitar el obtencioó o la renovación de dicho permiso, como muestran recientes interpretaciones jurisprudenciales de la *Corte di Cassazione* y de la *Corte Costituzionale*¹⁷³.

¹⁶⁷El Decreto del Ministerio de Asuntos Exteriores del 9 de marzo de 2010 ha establecido para el año académico 2009/2010 para el acceso a cursos universitarios el techo máximo de visados a 51.420 estudiantes extranjeros.

¹⁶⁸Datos del archivo de visados del Ministerio del Interior, 2014.

¹⁶⁹ Fuente: Dossier Statistico Immigrazione, Centro Studi e Ricerche IDOS, IDOS edizioni, Roma, 2015

¹⁷⁰Informe anual sobre la presencia de los inmigrantes del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales, 2014.

¹⁷¹Directiva 2003/86/CE que Italia ha traspuesto con el decreto legislativo 5/2007.

¹⁷²COM (2014) 210 final, 3.4.2014.

¹⁷³ Sentenza n°5303/2014 del 6/3/2014, Cassazione Civile; sentenza n°6204/2014 del 18/3/2014 Cassazione Civile.

En este sentido, la Corte Costituzionale subraya que se excluye cualquier automatismo que obstaculice la obtención o la renovación del permiso de residencia del extranjero que reside regularmente en Italia con su familia¹⁷⁴.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que la población italiana se caracteriza por dibujar una tendencia hacia un *trend* demográfico negativo, según las previsiones del Eurostat. El espejismo de una “inmigración cero” en medio siglo, haría perder a Italia una sexta parte de su población. En consecuencia, es necesario un apoyo constante del exterior, que puede incorporarse a través de la inmigración¹⁷⁵.

Otro dato remarcable, en relación a la presencia de extranjeros en Italia, es la importancia de la inmigración por motivos religiosos, sobre todo los relacionados con las necesidades de la Iglesia católica. Claramente la presencia del Estado Vaticano afecta notablemente en este sentido. Un elemento bastante gráfico es la evolución del número de sacerdotes extranjeros en las diócesis italianas, asumidos por el *Istituto per il sostentamento del clero* (sin contar los sacerdotes presentes por motivos de estudio), cuya evolución en los últimos años ha consistido en un aumento de 2.041 en 2008, 2.145 en 2009 y 2.283 en 2010. En particular, el 44% de ellos proviene además de África.¹⁷⁶

Volviendo al tipo de comunidades extranjeras presentes en el territorio italiano, podemos ver que son muy diferentes según el perfil socio-demográfico. Por ejemplo, respecto a la composición por género -perfectamente equilibrada en la población no comunitaria en su conjunto- surgen comunidades donde hay una fuerte prevalencia femenina, como la ucraina o la moldava, frente otras con una polarización de género opuesto como la sengalesa o bengalesa (véase tabla II).

Así, la presencia de menores, altamente relevante cuando hablamos de la población no comunitaria en su conjunto (como hemos visto casi un cuarto de la población no comunitaria en Italia es menor de edad) no abarca en la misma medida todas las comunidades. La cuota de menores más baja es la correspondiente a la comunidad ucraina (9%) y las más altas en las comunidades nordafricanas (Egipto: 33%, Túnez: 30,4%, Marruecos: 30,3%)¹⁷⁷.

Como hemos manifestado anteriormente, una de las razones principales que lleva a emigrar a Italia, después de la voluntad de reencontrarse con su propia familia, es la búsqueda de empleo. Por lo tanto, en estos últimos años¹⁷⁸ en el mercado del trabajo italiano se nota un peso creciente del componente extranjero. En 2013, la población extranjera superaba los 4 millones de personas, de los cuales 2.355.923 eran empleados.

¹⁷⁴ Sentenza n°202/2013 del 3/7/2013 Corte Costituzionale.

¹⁷⁵ En el periodo 2000-2009, la población residente en Italia ha aumentado solamente en 2 millones. Los que se encuentran por encima de los 65 años representan el 2,2% entre los extranjeros y el 20,2% en el conjunto de la población residente. Asimismo, la tasa de fecundidad es del 1,33% para las mujeres italianas y del 2,05% para las mujeres extranjeras (media 1,41)- Datos Istat, 2010.

¹⁷⁶ Datos ISTAT, 2010

¹⁷⁷ Fuente: Italia Lavoro

¹⁷⁸ La incidencia en porcentaje de los extranjeros sobre el total de los empleados ha pasado del 6,5% en 2007 al 10,5% en 2013.

Estudiando las diferencias sectoriales, en el caso de la agricultura, la cuota de empleo de los trabajadores extranjeros era del 13,6%, en la construcción del 19,7% y en el tercer sector (i.e. servicios a las personas) del 40%. En el mundo del trabajo se evidencian especialmente las diferencias entre las diversas comunidades y se verifica el fenómeno de “especialización étnica”, que conlleva la concentración de trabajadores originarios de diferentes países en sectores específicos. Así, a modo de ejemplo, el sector industrial era principalmente ocupado por senegaleses (46%) y el tercer sector por filipinos y ucranianos¹⁷⁹.

Así mismo, debido a la crisis económica, en 2014, los permisos de residencia por motivos de trabajo que no han sido renovados han sido 154.686 (+6,2% respecto el 2013)¹⁸⁰. Naturalmente la crisis ha tenido repercusiones diferentes en las comunidades, precisamente por razón de la “especialización étnica”: consecuencias mayores para aquellas comunidades ocupadas en aquellos sectores más afectados por la coyuntura económica negativa (i.e. sector de la construcción) y más leves para aquellas que trabajan en sectores que mejor han resistido a la crisis (i.e. servicios a las personas).

Por último, es interesante hacer notar como el número de italianos oficialmente residentes en otros países era, en 2014, de 5 millones, representando 155.000 emigrados más respecto el 2013¹⁸¹. Una coincidencia que indica el papel de Italia como encrucijada, entre flujos en entrada y en salida y, de otro lado, muestra que también la crisis económica ha forzado los mismos ciudadanos italianos a emigrar en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Tabla II Ciudadanos no comunitarios regularmente residentes por género y nacionalidad. Datos 1 enero 2014.

¹⁷⁹ Informe anual sobre la presencia de los inmigrantes del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales, 2014.

¹⁸⁰ Fuente: Dossier Statistico Immigrazione, Centro Studi e Ricerche IDOS, IDOS edizioni, Roma, 2015

¹⁸¹ Fuente: Dossier Statistico Immigrazione, Centro Studi e Ricerche IDOS, IDOS edizioni, Roma, 2015

Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti per genere e cittadinanza (v.a. e v. %). Dati al 1 gennaio 2014

Paesi di cittadinanza	Uomini %	Donne %	Totale	variazione 2013/2014	% Paese sul totale dei paesi non comunitari
	v.%	v.%	v.a.	v.a.	v.%
Marocco	55,9%	44,1%	524.775	11.401	13,5%
Albania	52,2%	47,8%	502.546	4.785	13,0%
Cina, Rep. Popolare	51,1%	48,9%	320.794	16.026	8,3%
Ucraina	20,1%	79,9%	233.726	9.138	6,0%
Filippine	42,5%	57,5%	165.783	7.475	4,3%
India	62,3%	37,7%	160.296	9.834	4,1%
Moldova	32,9%	67,1%	150.021	790	3,9%
Egitto	70,5%	29,5%	135.284	11.755	3,5%
Bangladesh	71,6%	28,4%	127.861	14.050	3,3%
Tunisia	63,5%	36,5%	122.354	871	3,2%
Peru'	40,2%	59,8%	110.552	1.178	2,9%
Serbia/ Kosovo/ Montenegro (b)	53,5%	46,5%	109.474	2.976	2,8%
Pakistan	67,7%	32,3%	106.485	8.564	2,7%
Sri Lanka	55,2%	44,8%	104.405	5.726	2,7%
Senegal	73,5%	26,5%	97.781	5.410	2,5%
Ecuador	41,4%	58,6%	91.145	845	2,4%
Altre provenienze	46,2%	53,8%	811.444	-334	20,9%
Totale Paesi non comunitari	50,8%	49,2%	3.874.726	110.490	100%

Fuente: Italia Lavoro

Inmigración irregular y refugiados

Antes de pasar a analizar el marco legal existente en Italia, quisiéramos subrayar que estamos asistiendo a un fuerte fenómeno de inmigración irregular hacia Italia que, a pesar de que no entre en nuestro ámbito de análisis, no podemos dejar de citar. En efecto, Italia está viviendo una fuerte crisis humanitaria, desde la tragedia de Lampedusa del 3 de octubre de 2013 hasta el 2015, debido al alto número de inmigrantes que están dejando su vida en el mar en la tentativa de cruzarlo¹⁸². De hecho, a raíz de este problema, Italia está pidiendo hoy ayuda a la UE para encontrar una solución conjunta e intentar poner fin a catástrofes provocadas por los deseos de huir de la pobreza o de la guerra. Por otro lado, esta desesperación es aprovechada por los traficantes de hombres, “los esclavistas del siglo XXI”, tal como los denominó Matteo Renzi, el Primer Ministro Italiano¹⁸³.

En el escenario actual, a los flujos de llegada se añaden también los flujos de retorno, a saber, los inmigrantes irregulares derivados de una orden de expulsión (4.206 procesos de órdenes de dejar el país y 1.446 órdenes efectivamente ejecutadas) y los inmigrantes trabajadores que, una vez han perdido su puesto de trabajo, no encuentran otro en el plazo de 12 meses (anteriormente estaban a disposición solo seis meses). En 2013, los

¹⁸²Recordamos que en el primer trimestre del 2015 las personas llegadas en Italia vía mar han sido 15.000. Datos OIM, 2015.

¹⁸³http://www.repubblica.it/politica/2015/04/22/news/naufragio_renzi_alla_camera112559950/?ref=HREA-1

inmigrantes irregulares interceptados por la policía fueron 30.906, de los cuales el 50,9% fueron efectivamente repatriados¹⁸⁴.

En 2014, el número de las personas demandantes de protección internacional se ha duplicado. De hecho Italia representa el tercer país europeo por número de demandantes de asilo, después de Alemania y Suecia.

Los permisos otorgados han sido 48.000, representando así el 19% de los nuevos ingresos. Las principales nacionalidades de los demandantes de asilo han sido Mali, Nigeria y Gambia. Cabe decir que la geografía italiana es muy diferente, ya que el *Mezzogiorno* (centro) italiano es la zona que hospeda la mayoría de estos ingresos. Los flujos en entrada por razones humanitarias tienen características muy diferentes de aquellos por razón de trabajo o reagrupación familiar. Pensemos que los menores llegados en 2014 han sido 26.112, de los cuales 13.000 no acompañados¹⁸⁵

II.a.1.1) La inmigración marroquí en Italia.

Tal y como se ha señalado anteriormente, la comunidad marroquí es el colectivo extranjero más representativo en Italia. Es por este motivo que consideramos útil hacer énfasis sobre la evolución de la inmigración marroquí en Italia y su establecimiento y radicación en el territorio.

La emigración marroquí se configuró de manera relevante en el cuadro de las migraciones internacionales a partir de los años 60, después de la independencia en 1957 del Reino de Marruecos (del protectorado francés) y de la firma de acuerdos bilaterales con algunos de los principales estados de la UE. No obstante, la evolución de la presencia marroquí en Italia no se puede comparar con lo que se ha observado en Francia, donde empezó con la primera y la segunda Guerra Mundial para, posteriormente, intensificarse en la época de la post-guerra (1945). Efectivamente, en Italia, este tipo de inmigración fue reducida y marginal hasta los años 80 y empezó a crecer durante los 90.

Analizando los datos del ISTAT y del Dossier Caritas, se pueden distinguir tres fases en la evolución de la comunidad marroquí en Italia, cada una con una duración de diez años: (1) etapa de los años 70, (2) mitad de los 80, con el descubrimiento de un nuevo espacio de inmigración, surge una etapa fundacional de la comunidad marroquí y la posibilidad de trabajar en ámbitos diferentes, y (3) la tercera y última, a partir del 1997 que ve una confirmación y estabilización de la presencia de marroquíes en Italia.¹⁸⁶

Sigue una tabla demostrativa de la evolución de la comunidad marroquí residente en Italia en el periodo de tiempo 1993-2007.

¹⁸⁴ Fuente: Dossier Statistico Immigrazione, Centro Studi e Ricerche IDOS, IDOS edizioni, Roma, 2015

¹⁸⁵ Fuente: Rapporto sull'Accoglienza di migranti in Italia. Aspetti, procedure, problemi. Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Ministero del Interior, Octubre 2015.

¹⁸⁶ Datos ISTAT, 2000.

Tabla III – Evolución de la comunidad marroquí residente in Italia
(1993-2007)

Año	Número	Tasa de nacimiento	% respecto al total de los extranjeros residentes
1993	78.596	-	12,5
1994	86.128	9,6	12,6
1995	92.905	7,9	12,6
1996	117.487	26,5	13,3
1997	132.653	12,9	13,4
1998	147.783	11,4	13,2
1999	170.905	15,6	13,5
2000	194.617	13,9	13,3
2001	180.103	7,5	13,5
2002	215.430	19,6	13,9
2003	253.362	18,6	12,7
2004	294.945	16,4	12,3
2005	319.537	8,3	12,0
2006	343.228	7,4	11,7
2007	365.908	6,6	10,7
Total		11,6	

Fuente: Istat, 2008.

Como se puede observar, la tasa de crecimiento anual está estimada en un 11,6 % entre el 1993 y el 2007. Este ritmo de crecimiento ha tenido altos y bajos durante ese mismo año. La evolución del crecimiento comporta períodos donde la tasa de crecimiento de los marroquíes residentes en Italia disminuye, en particular en los años 1993-1995, 1996-1998, 1999-2001 y 2002-2007. A partir de esta fecha se ha verificado de nuevo una etapa de crecimiento.

El 31 de diciembre del 2007, los residentes marroquíes en Italia ascendían a 365.908 sobre un total de 3.432.651 residentes extranjeros,¹⁸⁷ Mientras que en 2012 los marroquíes, con 513.374 residentes (los cuales aumentaron al final del 2012 en un 1,4%) se convirtieron la primera comunidad de inmigrantes, ya sea africanos (1.152.000) o no comunitarios (3.764.000) e incidían en un 10% sobre la presencia extranjera total, estimada en el *Dossier Statistico Immigrazione* de 2013 UNAR-IDOS en 5.186.000¹⁸⁸ inmigrantes. Así, al 1 de enero de 2014 éstos conformaban la primera comunidad de ciudadanos no comunitarios regularmente residentes en Italia, en total 524.755

¹⁸⁷ Datos Istat, 2008

¹⁸⁸ <http://www.dossierimmigrazione.it/>

personas, o sea el 13,5% del total de los ciudadanos no comunitarios presentes regularmente en el territorio italiano¹⁸⁹.

A la pregunta si residen sin diferencia en todo el territorio italiano y si hay diferencias relacionadas al género, podemos ver que, según el último censo de la población italiana¹⁹⁰ llevado a cabo en el año 2011, se puede apreciar la preferencia de los extranjeros residentes en Italia por las regiones del norte, en particular los marroquíes. Un 23,4% de esta población inmigrante se encuentra instalada en Lombardía, un 15,8% en Emilia-Romagna, un 14,8% en Piemonte y un 14,1% en Veneto (vease tabla IV). En efecto, más de dos tercios de los marroquíes se encuentran en las regiones italianas del Véneto, Piemonte, Emilia Romagna y Lombardía (esta última ostenta un cuarto de las residencias). Las provincias con el mayor número de marroquíes (más de 30.000) son las de Turín y Milán¹⁹¹. Por lo que se refiere a Roma, hay 9.000 inmigrantes marroquíes instalados en la capital y, en el Sur, Salerno y Nápoles alcanza, respectivamente, 6.000 y 4.000 residentes.

Respecto al género podemos apreciar la existencia de una preponderancia de hombres respecto a las mujeres, principalmente en regiones como la Campania, donde la mayoría de marroquíes desempeñan trabajos en el campo de la agricultura; trabajo que, siendo de carácter temporal y estacional, no favorece ni a las reagrupaciones familiares ni a la completa integración en la sociedad.

Actualmente, las mujeres conforman un 43,7% de la población marroquí inmigrantes.

¹⁸⁹ La comunidad marroquí en Italia. Informe anual sobre la presencia de los inmigrantes del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales, 2014.

¹⁹⁰ http://www.istat.it/it/files/2012/12/volume_popolazione-legale_XV_censimento_popolazione.pdf

¹⁹¹ Otras provincias, todas ellas del norte de Italia, cuentan aproximadamente con 20.000 inmigrantes marroquíes (Bérgamo, Brescia y Módena) y 10.000 (Verona, Bologna, Treviso, Padova, Cuneo e Varese).

Tabla IV. Residentes marroquí distribuidos por provincia (31.12.2013)

ITALIA. Residenti marocchini distribuiti per provincia (31.12.2013)					
	Marocco	%		Marocco	%
Torino	27.628	6,1	Perugia	9.584	2,1
Vercelli	3.218	0,7	Terni	785	0,2
Bellia	3.188	0,7	Umbria	10.389	2,3
Verbano-Cusio-Ossola	1.342	0,3	Pesaro e Urbino	4.778	1,1
Novara	5.977	1,3	Ancona	2.835	0,6
Cuneo	10.164	2,2	Macerata	2.299	0,5
Asti	3.389	0,7	Ascoli Piceno	1.076	0,2
Alessandria	7.473	1,6	Fermo	2.415	0,5
Piemonte	62.357	13,7	Marche	13.203	2,9
Valle d'Aosta	2.186	0,5	Viterbo	1.215	0,3
Imperia	2.522	0,6	Rieti	376	0,1
Savona	3.187	0,7	Roma	8.031	1,8
Genova	5.527	1,2	Latina	1.216	0,3
La Spezia	2.253	0,5	Frosinone	1.975	0,4
Liguria	13.489	3,0	Lazio	12.813	2,8
Viareggio	9.620	2,1	L'Aquila	3.473	0,8
Como	5.734	1,3	Teramo	1.598	0,4
Lecco	4.330	1,0	Pescara	562	0,1
Sondrio	1.969	0,4	Chieti	1.025	0,2
Milano	18.361	4,0	Abruzzo	6.658	1,5
Bergamo	21.583	4,7	Sienna	371	0,1
Brescia	18.516	4,1	Campobasso	881	0,2
Pavia	4.797	1,1	Molise	1.252	0,3
Lodi	2.616	0,6	Caserta	3.526	0,8
Cremona	4.857	1,1	Benevento	660	0,1
Mantova	7.686	1,7	Napoli	4.195	0,9
Monza e Brianza	7.617	1,7	Avellino	1.083	0,2
Lombardia	107.686	23,7	Salerno	7.697	1,7
Bolzano/Bozen	3.576	0,8	Campania	17.161	3,8
Trento	4.651	1,0	Foggia	2.057	0,5
Trentino A. A.	8.227	1,8	Bari	1.990	0,4
Verona	15.257	3,4	Taranto	588	0,1
Vicenza	7.667	1,7	Brindisi	812	0,2
Belluno	1.774	0,4	Lecce	2.223	0,5
Treviso	11.191	2,5	Barietta-Andria-Trani	883	0,2
Venezia	4.755	1,0	Puglia	8.513	1,9
Padova	10.559	2,3	Potenza	883	0,2
Novigo	3.950	0,9	Matera	739	0,2
Veneto	55.153	12,1	Basilicata	1.622	0,4
Pordenone	1.737	0,4	Cosenza	3.065	0,7
Udine	2.056	0,5	Crotone	916	0,2
Gorizia	440	0,1	Catanzaro	4.018	0,9
Trieste	233	0,1	Vibo Valentia	1.003	0,2
Friuli V. G.	4.466	1,0	Reggio di Calabria	4.852	1,0
Piacenza	4.815	1,1	Calabria	13.654	3,0
Parma	4.937	1,1	Trapani	901	0,2
Reggio nell'Emilia	9.717	2,1	Palermo	2.574	0,6
Modena	17.628	3,9	Messina	3.476	0,8
Bologna	14.761	3,2	Agrigento	1.655	0,4
Ferrara	4.410	1,0	Catanzaro	1.131	0,2
Parma	5.339	1,2	Enna	314	0,1
Forlì-Cesena	6.062	1,3	Catania	1.285	0,3
Rimini	2.209	0,5	Ragusa	1.469	0,3
Emilia-Romagna	69.878	15,4	Siracusa	1.613	0,4
Massa-Carrara	2.212	0,5	Sicilia	14.398	3,2
Lucca	3.839	0,8	Sassari	804	0,2
Pistoia	2.169	0,5	Nuoro	676	0,1
Firenze	6.616	1,5	Oristano	328	0,1
Prato	1.851	0,4	Cagliari	932	0,2
Livorno	2.141	0,5	Olbia-Tempio	1.005	0,2
Pisa	3.874	0,9	Ogliastra	152	0,0
Arezzo	2.120	0,5	Medio Campidano	110	0,0
Siena	1.182	0,3	Carbonia-Iglesias	242	0,1
Grosseto	1.434	0,3	Sardegna	4.250	0,9
Toscana	27.438	6,0	Italia	454.773	100,0

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Istat

Fuente: Centro Estudios IDOS

Respecto a la edad, la comunidad marroquí es más joven que la italiana y también de los ciudadanos no comunitarios residentes en Italia. La media de dicha población es de 34 años, lo que indica que la emigración marroquí es, sobre todo, una emigración para motivación de trabajo, que afecta jóvenes y adultos en su edad laboral. De hecho, el 46,7% de los ciudadanos marroquíes regularmente residentes en Italia tiene menos de

treinta años, en particular los menores cubren el 30% del total¹⁹². Esta circunstancia también se da para los caso en la que el principal motivo de entrada –según datos del 2013- ha sido la reagrupación familiar (tabla V- tabla explicativa de los motivos de entrada de los marroquí en Italia.). De hecho, una prueba que la unidad familiar es un valor fundamental por los marroquíes se nota en que la tasa de natalidad ha aumentado y los recién nacidos en 2011 fueron 14.622, de los cuales 12.608 de padre y madre marroquíes.

Tabla V. Nuevos ingresos de extranjeros y de marroquí: razones de permiso (2013)

ITALIA. Nuovi ingressi di stranieri e di marocchini: motivi del soggiorno (2013)					
	Lavoro	Famiglia	Studio	Altro	Totale
Marocco	9.211	15.037	132	785	25.165
%	36,6	59,8	0,5	3,1	100,0
Totale stranieri	80.726	108.358	27.083	27.787	243.954
%	33,1	44,4	11,1	11,4	100,0
FONTE: Elaborazioni Centro Studi e Ricerche IDOS su dati Ministero dell'Interno/Istat/Eurostat					

Se subraya que los marroquíes han ido afirmándose como una comunidad dedicada al trabajo, abocada al comercio, desde una dimensión familiar y fuertemente estable¹⁹³.

Por lo que se refiere a la condición de empleo, en 2013 los trabajadores marroquíes con un contrato de trabajo ascendían a casi 160.000.

Los sectores de inserción laboral han sido:

- 52,7% servicios (con una clara preponderancia de los comerciales)
- 41,4% industria.
- 5,9% agricultura.
-

Debido a la crisis económica que ha afectado, entre otros países, Italia, muchos de ellos han perdido su trabajo. De hecho, en el 2011 ha habido 28.502 permisos de residencia no renovados a ciudadanos marroquíes (sobre un total de 263.000) y en el 2012, 19.854 (sobre un total de 180.000).

Por lo que se refiere al sistema de *welfare* en Italia, los marroquíes han influido en una décima parte sobre las indemnizaciones por maternidad y en más de un sexto sobre las adjudicaciones por núcleo familiar y las bajas parentales. En 2013, las pensiones IVS (invalidez, vejez y veteranos de guerra) derogadas por parte del INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale) a ciudadanos marroquíes, han sido 2.970 igual al 9,1% del total de las pensiones para ciudadanos no comunitarios. Además, la preocupación para hacer integrar sus núcleos familiares lleva a los marroquíes a estar menos predispuestos a la movilidad territorial y a contener el envío de las remesas, que, sin

¹⁹² La comunidad marroquí en Italia. Informe anual sobre la presencia de los inmigrantes del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales, 2014.

¹⁹³ Más del 64,1% es titular del permiso de residencia a largo plazo, sobrepasando los diez puntos de media de los no comunitarios.

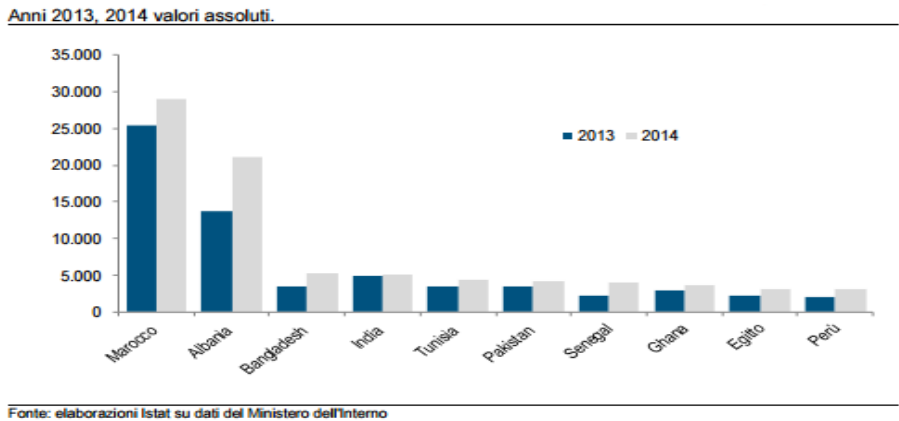
embargo, continúan siendo de una entidad notable (241.000.000 de euros en el 2013, mientras que se alcanzó los 339.000.000 de euros en el 2007)¹⁹⁴.

Respecto al acceso a la educación, el balance cultural puede dejar satisfecho al gobierno italiano sólo por la frecuencia escolar (98.106 niños y jóvenes marroquíes inscritos a las escuelas italianas en el curso escolar 2012-2013) aunque no se registre el mismo éxito por la frecuencia universitaria¹⁹⁵.

De todas formas, los permisos de residencia por motivos de estudio fueron unos 1.033 en el 2012; los licenciados marroquíes en el curso académico 2010-2011 fueron 134 sobre un total de 7.154 (impacto que representa el 2%) y, en el curso académico 2011-2012, los matriculados en las universidades fueron 458 estudiantes (que colocan Marruecos en el 5° puesto entre los no comunitarios) en un total de 1.831 inscritos. Por lo tanto, existe un número elevado de marroquíes que elige Italia como país para formarse. Es un dato peculiar considerando que los trabajadores marroquíes presentes en Italia tienen un nivel de educación medio-bajo ya que solo el 42% posee un título de educación secundaria¹⁹⁶.

En ultimo se subraya que los marroquies han sido la principal comunidad no comunitaria a haber adquirido la nacionalidad italiana, como muestra el siguiente grafico .

Grafico III. Adquisiciones de nacionalidad italiana, principales nacionalidades (2013-2014)



Fuente: Datos Ministerio del Interior.

Naturalmente la presencia de un alto número de personas extranjeras plantea implicaciones delicadas sobre el plano sociocultural y religioso. Los sitios de culto, generalmente compartidos con musulmanes de otros países como sucede, por ejemplo,

¹⁹⁴ La comunidad marroquí en Italia. Informe anual sobre la presencia de los inmigrantes del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales, 2014.

¹⁹⁵ En 2013 solo el 3,6% de los estudiantes universitarios son marroquíes entre el total de los estudiantes universitarios de origen no comunitario.

¹⁹⁶ La comunidad marroquí en Italia. Informe anual sobre la presencia de los inmigrantes del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales, 2014

en la gran mezquita de Roma¹⁹⁷ y también de las otras 25 mezquitas del área romana, se promueven iniciativas para la convivencia¹⁹⁸, como veremos en el párrafo dedicado a las políticas de integración.

II.a.2 Marco legal

La estrategia del Gobierno italiano en materia de políticas migratorias se distingue por la “*doble vía*” de integración para los inmigrantes regulares y contraste hacia la inmigración clandestina.

El artículo 10 de la Constitución italiana declara que el ordenamiento jurídico italiano se conforma por las normas de derecho internacional generalmente reconocidas y que la condición jurídica del extranjero está reglamentada por ley de conformidad con las normas y los tratados internacionales. En particular, el Ministerio del Interior y la Dirección Central de políticas de inmigración y asilo se ocupan de definir las políticas migratorias del Gobierno, desarrollando funciones de análisis, programación y control e impulso de las políticas de integración, sobre todo a través de los Consejos Territoriales para la Inmigración. Estos organismos son instituidos en las *Prefetture* y se ocupan de promover las intervenciones a nivel local para realizar actuaciones concretas de políticas migratorias en el territorio de su competencia.

El sistema normativo sigue basándose en el “Texto Único de las disposiciones sobre la disciplina de la inmigración y las normas sobre la condición del extranjero”, aprobado por el Decreto Legislativo de 25 de julio de 1998, n° 286¹⁹⁹, el cual contiene disposiciones en materia de seguridad pública, más conocidas como “*pacchetto sicurezza*”.

El citado Texto Único atribuye a la jurisdicción de la prefectura los ámbitos de entrada, estancia y expulsión de extranjeros en el territorio nacional. Bajo esta versión revisada, se han ido reuniendo e incorporando, con el tiempo, conceptos incluidos en otras leyes.²⁰⁰ Sin embargo, a pesar de los cambios de la normativa vigente en Italia, siempre

¹⁹⁷ Donde opera el Centro Cultural Islámico de Italia, del cual su secretario general es un marroquí

¹⁹⁸ Caritas e Migrantes di Roma, Immigrati a Roma. Luoghi di incontro e di preghiera, Roma, gennaio 2014.

¹⁹⁹ Modificado por la Ley 94 de 15 de julio del 2009.

²⁰⁰ Las principales normativas que han modificado el dlgs 286/1998 son:

- Decreto Legislativo de 19 de octubre de 1998, n° 380, sobre las disposiciones correctivas en el Texto Refundido de las disposiciones que regulan la inmigración y la condición del extranjero, Artículo 47, apartado 2 de la Ley de 6 de marzo de 1998, n° 40;
- Decreto Legislativo de 13 de abril de 1999, n° 113, sobre las disposiciones correctivas en el Texto Refundido, disposiciones que regulan la inmigración y la condición del extranjero, Artículo 47, apartado 2 de la Ley de 6 de marzo de 1998, n° 40;
- Ley de 7 junio de 2002, n° 106, en ley, con modificaciones, del Decreto-Ley de 4 de Abril de 2002, n° 51, de medidas urgentes sobre las medidas de control migratorioilegal y protección a los afectados por medidas de acompañamiento de la frontera;
- Ley de 30 de julio de 2002, n° 189, la enmienda a la legislación en materia de inmigración y asilo;
- Decreto Legislativo de 7 de abril 2003, n° 87 - Aplicación de la Directiva 2001/51/CE, que completa lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención de aplicación del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985;
- Ley de 12 de noviembre de 2004, n° 271, convertida en ley, con modificaciones, del Decreto-Ley de 14 de Septiembre de 2004, n° 241, relativo a las disposiciones urgentes en materia de inmigración;
- Ley de 31 de julio de 2005, n° 155, convertida en ley, con modificaciones, del Decreto-Ley de 27 de julio de 2005, n° 144 sobre las medidas de emergencia para hacer frente al terrorismo internacional;
- Decreto Legislativo de 8 de enero de 2007 n° 3 - La aplicación de la Directiva 2003/109/CE sobre el estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración;

hay una posición de incertidumbre, de difícil equilibrio, entre garantizar la seguridad y respetar los derechos de los inmigrantes.

Analizando los mecanismos empleados por Italia para gestionar las políticas migratorias, podemos ver cómo, según el art. 3 del Decreto Legislativo²⁰¹ 286/1998, vienen a establecerse una serie de criterios generales para definir los flujos de entrada en el territorio nacional. Éstos se basan en un plan a largo plazo a través del “documento de programación”²⁰² trienal, basándose sobre un decreto anual del Presidente del Consejo, el llamado “Decreto Flussi”, para determinar el número máximo de ciudadanos extranjeros no comunitarios que pueden ser admitidos para trabajar en Italia. Lo que se conoce como “quote”.

Permisos de residencia

Existen diferentes tipos de “permesso di soggiorno”: uno de larga duración (otorgado a tiempo indeterminado) y otros sujetos a ser renovados previa verificación de que se cumplan los correspondientes requisitos (trabajo, estudio, reagrupación familiar etc.).

Así, el artículo 9 del decreto legislativo 286/1998 establece:

“9. El permiso de residencia será emitido, renovado o modificado dentro de los 60 días²⁰³ siguientes desde la fecha en la que se presentó la solicitud, siempre que subsistan los requisitos y condiciones previstas por el presente Texto único y por el reglamento de actuación por el permiso de residencia caducado o, a falta de éste, por otro tipo de permiso para ser emitido en aplicación del presente Texto único.

9-bis. A la espera de la emisión o renovación del permiso de residencia, aunque no se respete el plazo de 60 días que se prevé en el párrafo anterior, el trabajador extranjero puede legítimamente permanecer en el territorio del Estado y desarrollar temporalmente la actividad laboral hasta la eventual comunicación por parte de la Autoridad¹ de pública seguridad, la cual deberá notificar al empresario, con la indicación de la existencia de los motivos fehacientes en el momento de la emisión o renovación del permiso de residencia²⁰⁴.

- Decreto Legislativo de 8 de enero de 2007 n.º 5, “Aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar;
- Decreto Ley de 15 de febrero de 2007, n.º 10 06 de abril 2007 convertido en la Ley n.º 46 – Disposiciones para dar efecto a las obligaciones comunitarias e internacionales;
- Decreto Legislativo de 10 de agosto de 2007, n.º 154, Aplicación de la Directiva 2004/114/CE sobre las condiciones de admisión de nacionales de terceros países para los estudios, los estudiantes de intercambio, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado;
- Decreto Legislativo de 09 de enero de 2008, n.º 17 - Aplicación de la Directiva 2005/71/CE sobre un procedimiento de admisión específico de nacionales de terceros países para fines de investigación científica;
- Ley de 24 de julio de 2008, n.º 125, convertida en ley, con modificaciones, del Decreto-Ley de 23 Mayo de 2008, n.º 1992 por el que se establecen medidas urgentes en materia de seguridad pública;
- Decreto Legislativo de 3 de octubre de 2008, n.º 160, sobre cambios y adiciones al Decreto-ley de 8 de Enero de 2007, n.º 5, se aplica la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar;
- Ley de 15 de julio de 2009, n.º 94, sobre las disposiciones relativas a la seguridad pública;
- Ley de 3 de agosto de 2009, n.º 102, convertida en ley, con modificaciones de DL 01/07/2009 n.º 78, sobre las medidas contra la crisis y la extensión de los términos y la participación italiana en las misiones internacionales.

²⁰¹ Decreto legislativo, abreviado « dlgs ».

²⁰² Documento que viene aprobado por el Gobierno y derivado al Parlamento que, en el plazo de 30 días, tiene que dar su opinión. Después emana del decreto del Presidente de la República.

²⁰³ Plazo ampliado gracias al decreto 40/2014.

²⁰⁴ La actividad de trabajo antes, mencionada, puede desarrollarse en las siguientes condiciones:

El Ministerio del Interior presentó, en 2010, el documento “Iniciativas de Italia-Seguridad, Inmigración, Asilo”²⁰⁵, según el cual los extranjeros que entren en Italia por un periodo temporal no superior a tres meses para realizar gestiones, turismo, para estudiar o para realizar visitas, no tienen que solicitar el *permesso di soggiorno*²⁰⁶. De otro lado, las personas que vengan por motivos diferentes (como trabajo o reagrupación familiar) tienen que solicitar dicho permiso en el plazo de ocho días desde su llegada en Italia²⁰⁷.

En el caso que sea necesario solicitar el permiso, éste tendrá validez:

- a) hasta seis meses para realizar un trabajo temporal o de temporada;
- b) hasta un año para formación profesional o estudios y
- c) hasta dos años para trabajo autónomo, trabajo subordinado a tiempo indeterminado o para reagrupación familiar.

Dicho permiso tiene que ser renovado 60 días antes de que caduque.

En particular, determinadas tipologías de permisos de residencia pueden ser utilizadas, asimismo, para otras actividades consentidas a la persona extranjera, bajo conversión o ratificación del documento, para el periodo de validez del mismo. Con la renovación, se emite un nuevo permiso de residencia para la actividad desarrollada definitivamente. Concretamente podemos hacer una división en siete tipos de permisos:

- 1) El permiso de residencia para trabajo autónomo permite el ejercicio de trabajo subordinado, para el periodo de validez del mismo, previa inclusión en la lista censal o, si la relación laboral está en curso, previa comunicación del empresario a la Dirección provincial del trabajo y el contrato de residencia, para enviar a la ventanilla única competente para la inmigración ;
- 2) El permiso de residencia para trabajo subordinado, no de temporada, permite el ejercicio de trabajo autónomo, previa adquisición del título de habilitación o autorización que eventualmente se requiera y siempre que se cumplan los otros requisitos contemplados en la normativa vigente para el ejercicio de las formas de trabajo autónomo. Asimismo, también se permite el ejercicio de actividades laborales en calidad de socio trabajador de cooperativas;

a) que la solicitud de la emisión del permiso de residencia por motivos de trabajo haya sido efectuada por parte del trabajador extranjero en el acto de la firma del contrato de trabajo según las modalidades previstas en el reglamento de actuación o, en su caso, de renovación, la solicitud haya sido presentada antes de la finalización del permiso, en el sentido antes citado como 4, y del art. 13 del decreto del Presidente de la República del 31 de agosto de 1999, n°. 394, o antes de los 60 días desde la finalización del mismo;
b) que haya sido emitida por parte de la oficina competente el justificante acreditativo de la presentación realizada de la solicitud de emisión o renovación del permiso.”

²⁰⁵ www.interno.it/miniinterno/export/sites/default/it/assets/files/19/0843_Opuscolo_ITA.pdf.

²⁰⁶ Se mantiene la denominación técnica en italiano para evitar confusiones en la medida que la legislación italiana prevé tres tipos diferenciados de permisos, esto es, un *permesso di soggiorno* temporal, otro de larga duración y un permiso de residencia.

²⁰⁷ Para agilizar los trámites requeridos a las personas extranjeras, en cada Prefettura ha sido activado un “Sportello Unico per l’immigrazione” competente para el procedimiento relativo a la contratación de trabajadores por cuenta ajena extranjeros.

- 3) El permiso de residencia por motivos familiares, por motivos humanitarios o para la integración del menor, permite el ejercicio del trabajo por cuenta ajena y del trabajo autónomo, bajo determinadas condiciones;
- 4) El permiso de residencia por trabajo por cuenta ajena, autónomo y por motivos de familia, se puede convertir en permiso de residencia por elección del interesado;
- 5) El permiso de residencia por motivos de estudio o de formación profesional, puede convertirse en permiso de residencia por trabajo autónomo o por cuenta ajena, bajo determinadas condiciones;
- 6) El permiso de residencia por motivos de trabajo de temporada se puede convertir en permiso de residencia por trabajo autónomo o por cuenta ajena;
- 7) El permiso de residencia por acogida de menores, en el caso de que el menor esté en Italia sin ninguna referencia parental, se procede al nombramiento del tutor. En este caso, se permite el ejercicio de actividades laborales por cuenta ajena o de estudio y es modificable, en el momento que cumpla los 18 años de edad, a determinadas condiciones o con informe favorable de la Direzione generale dell'immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Con la ley 94/2009 (*pacchetto sicurezza*) se ha introducido el “*permesso di soggiorno a punti*” (permiso de residencia por puntos) que prevé que el ciudadano extranjero, al pedir el permiso de residencia (de duración no inferior a un año) tiene que firmar un Acuerdo de Integración en el que se establecen las obligaciones y los objetivos que el extranjero tiene que cumplir o alcanzar para tener los puntos necesarios para la obtención del permiso²⁰⁸.

Entre otros requisitos, como son el conocimiento de la constitución Italiana, la obligación de inscribir los hijos menores en la escuela y de cumplir con las obligaciones fiscales, se subraya la importancia del conocimiento de la lengua italiana²⁰⁹ como medio de integración²¹⁰. Dicho acuerdo de integración entró en vigor en marzo de 2012 con no pocas críticas, debido al hecho de que, trascurrido un plazo de dos años sin que el inmigrante haya totalizado mínimo de 30 puntos, será expulsado del territorio italiano. Con una posible prórroga de un año en el caso de que faltaran pocos puntos.

De este modo, se ha promovido el “*permesso di soggiorno a punti*”, que subraya especialmente la importancia del conocimiento de la lengua italiana como medio de integración²¹¹.

²⁰⁸ http://www.aduc.it/generale/files/file/allegati/immigrazione/Immigrazione_D_R_R%20179_2011-allegato%20A.pdf (Anexo n°1)

²⁰⁹ Como hemos visto en el anterior capítulo, se da gran importancia a la lengua por parte de la UE. De hecho, uno de los modelos europeos de integración se basa en cursos introductorios y de lenguas, (recordamos que el segundo modelo se basa sobre la fuerte implicación de la sociedad de acogida y el tercero sobre la participación activa de los migrantes en todos los aspectos de la vida colectiva) según prevé el informe de la Comisión Europea de febrero 2014 sobre "European models on integration" (véase cap.I).

²¹⁰ http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/20/0771_Brochure_test_italiano.pdf

²¹¹ http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/20/0771_Brochure_test_italiano.pdf

Por el contrario, se ha acogido con más benevolencia el decreto ley 76/2013, “Primeras intervenciones urgentes para la promoción del empleo”²¹², el cual favorece a los extranjeros que están esperando la obtención de un trabajo. Se prevé que, antes de poder contratar a un trabajador extranjero, se tiene que averiguar en los “*Centro per l’impiego*” (Centros para el empleo) que no haya un trabajador ya presente en el territorio nacional documentado. Otro aspecto importante se refiere a la solicitud de regularización: en el caso que haya sido rechazada por causas “exclusivamente imputables al empleador”, el solicitante puede obtener un “*permesso di soggiorno per attesa occupazione*” (a la espera de empleo).

Respecto a las políticas laborales, una novedad importante es que, desde el 6 de abril de 2014 ha entrado en vigor el decreto legislativo 40 de 4 de marzo de 2014, derivado de la directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo, que introduce en el ordenamiento italiano el procedimiento para la emisión del “permiso único de trabajo”.

Tal y como hemos visto²¹³ los Estados Miembros de la UE están obligados a examinar, con un único procedimiento, las solicitudes de autorización a ciudadanos extranjeros a residir y trabajar en el territorio y a emitir, en el caso de resultado positivo, una autorización única de la residencia y del ejercicio del trabajo por cuenta ajena.

Concretamente, en la Circular nº 2460 de 4 de marzo de 2014 de la Dirección Central de las Políticas de Inmigración y de Asilo del Departamento para las Libertades Civiles e Inmigración del Ministerio del Interior muestra los aspectos más significativos de la innovación normativa.

En primer lugar se introducen modificaciones en los Artículos 4-bis, 5 y 22 del Texto Único de las normas sobre inmigración, preveiendo la ampliación a 60 días desde el plazo máximo para la emisión de todos los permisos de residencia.

En segundo lugar se establece que la frase “*permesso unico lavoro*” deberá estar incluida en los permisos de residencia que consientan la actividad laboral, exceptuando algunas categorías:

- a) los permisos de residencia emitidos a trabajadores autónomos,
- b) trabajadores temporales,
- c) trabajadores del mar,
- d) los expatriados,
- e) los trabajadores “*au pair*”,
- f) los extranjeros que residen por motivos de estudio o formación,
- g) los titulares de protección internacional o temporal y
- h) los titulares de permisos de residencia de la UE de larga duración.

El artículo 2 de la misma norma prevé la derogación de las normas del Reglamento de actuación del *Testo Unico sull’immigrazione*, que exigían anteriormente un contrato de trabajo en el momento de pedir el permiso de residencia por motivos de trabajo.

²¹² http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/normativa/Documents/2013/20130628_DL_76.pdf

²¹³ En el Capítulo I.

Dicha reforma tiende a regularizar y agilizar la obtención de un permiso de residencia por motivos profesionales, tal y como hemos analizado en la antes citada Directiva europea²¹⁴.

Todo ello nace de la necesidad, ya expuesta en el acuerdo de Tampere, por un lado, de realizar una armonización de las legislaciones nacionales relativas a las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países con el fin de garantizar, sobre todo, un trato justo a los nacionales de terceros países que residen regularmente²¹⁵ en un país de la UE y una eficaz política de integración. Por otro lado, también existe una necesidad de una simplificación burocrática. El ordenamiento italiano ya estaba en línea con la necesidad de simplificación, considerando que, con la Ley 189/2002, se creó una “ventanilla única” en las *prefetture* (oficinas territoriales del gobierno) responsables, como hemos visto, de todo el procedimiento de contratación de los ciudadanos extranjeros por trabajo subordinado en el ámbito de las cuotas establecidas por este fin.

Regularizaciones y cuotas

Recordamos que, en estos años, hemos asistido a varias regularizaciones (*sanatoria* para trabajadores de terceros países en situación no regular) aprobadas por leyes (concretamente la primera en 1986 y la última en 2013) relacionadas con disposiciones de ingreso y permanencia de los extranjeros en Italia.

La primera de dichas regularizaciones corresponde a la ley 943/1986 en virtud de la cual 19.000 inmigrantes marroquíes irregulares fueron regularizados. La segunda, en el año 1990 (conocida como la Ley Martelli), afectó aproximadamente a 216.000 extranjeros y otorgó la regularización a más de 50.500 marroquíes y 30.000 tunecinos²¹⁶.

En 2009 no se habían programado ingresos, sin embargo se había producido una recuperación de los dependientes del sector familiar a través de una disposición de regularización que empezó en el mes de septiembre del mismo año²¹⁷. En este sentido, las cuotas han sido fuertemente menores respecto a los años precedentes. Como se puede observar claramente, esta decisión ha sido fruto principalmente de la particular coyuntura económica que se pudo apreciar en la crisis, lo que provocó una menor necesidad de fuerza trabajo²¹⁸.

A finales del 2010, no se consideraron las cuotas para los trabajadores altamente cualificados, exentos de limitaciones, a pesar de que durante el año 2010 se había mantenido 80.000 ingresos para el sector temporal. Por lo que se refiere a las cuotas anuales para los trabajadores no cualificados, éstas fueron fijadas en 98.080, después de haber tenido lugar 170.000 ingresos en el 2007 y 150.000 en 2008.

²¹⁴ Directiva 2011/98/UE.

²¹⁵ “[...]debe vincularse estrictamente con el estatuto de residente legal del nacional de un tercer país y con el acceso dado al mercado de trabajo de un Estado Miembro.

²¹⁶ Departamento de Libertades Civiles e Inmigración. Dirección Central de la inmigración y de asilo- Ministerio de Interior Italiano.

²¹⁷ EMN Italia, *Rapporto sul fabbisogno di manodopera, Il caso italiano*, Idos, Roma 2010.

²¹⁸ Durante el 2009 se ha registrado la pérdida de 529.000 trabajadores entre los italianos. Dati Istat 2010.

En el 2011 la cuota se fijó en 100.000 ingresos, de los cuales 50.000 se reservaron a los trabajadores de todos los sectores (los cuales principalmente provenientes de Marruecos, Argelia y Túnez); y 4.000 reservados a trabajadores que hubieran participado en programas de formación en el propio país de origen. En el 2012, las cuotas fijadas eran de 17.850 trabajadores para trabajos no temporales.

Para el 2013 la cuota se fijó en 17.850 ingresos para el sector no temporal y, en el ámbito de dicha cuota, se permitió el ingreso para razón de trabajo autónomo a 2.300 ciudadanos de países terceros.

Dichas regularizaciones fueron objeto de críticas. A título de ejemplo citamos el caso de protestas como las que se tuvieron lugar en el mes de octubre del 2009 cuando inmigrantes de la ciudad de Brescia (en Lombardía) se manifestaron²¹⁹ en contra de la denegación de la concesión del permiso de residencia por motivos de trabajo, presentada en favor de ellos, durante la regularización (*Decreto Legislativo 78/2009*) de septiembre del 2009 restringida a trabajadores domésticos. Gracias a la directiva 2011/98, hay la posibilidad de que se superen los límites de una regularización reservada hasta ahora solo a algunas categorías de trabajadores extranjeros, a pesar de que haya una presencia más amplia de inmigrantes irregulares.

Legislación hacia la integración laboral

Por lo que se refiere a la inserción socio-laboral de los inmigrantes, han tenido lugar debates sobre la posibilidad de reconocer a los inmigrantes el hecho de poder ocupar cargos públicos a nivel nacional o local. Se debe hacer referencia a la *ordinanza* del Tribunal de Génova del 21 de enero de 2010, según la cual el ciudadano extranjero puede acceder a la enseñanza de lenguas extranjeras en la escuela estatal porque, tal y como establece el *decreto legislativo* n 3 del 8 de enero de 2007 (en virtud de la Directiva 2003/109/CE), dicho cargo no conlleva ninguna participación de los poderes públicos.

En el mismo sentido, el Giudice del Lavoro (Juez de lo social) de Milán, con una *Ordinanza* del 11 de enero de 2010, consideró discriminatoria la norma del D.M. n 56/2009 que reservaba el acceso a las oposiciones para los “*lettori*” (profesores de lengua madre) de lengua extranjera solo a los ciudadanos italianos o de los países miembros de la UE.

Fue con la ley 97/2013²²⁰, que se reconoció la posibilidad a los inmigrantes de trabajar por la Administración Pública²²¹, pero solo a los inmigrantes titulares de un permiso de residencia de larga duración.

²¹⁹Subiendo sobre una grúa alta 35 metros; después tres semanas la protesta se ha concluido con la bajada a tierra de todos los inmigrantes implicados.

²²⁰ Disposiciones para el adempimiento de las obligaciones derivantes de la pertenencia de Italia a la Union Europea- Ley Europea 2013.

²²¹ Admitidos a oposiciones en el sector de la sanidad, educación, asuntos interiores; mientras quedan excluidos de judicatura y policía.

El Gobierno Italiano ha traspuesto meditante el decreto legislativo 7/6/2012 la directiva europea “carta azul”²²². Dicha directiva²²³ establece que la entrada y residencia por trabajo altamente cualificado, “*por periodos superiores a tres meses está concedida a los extranjeros, denominados en adelante trabajadores extranjeros altamente cualificados, los cuales pretenden llevar a cabo prestaciones del trabajo retribuidas por cuenta o bajo la dirección o coordinación de otra persona física o jurídica*”²²⁴.

Se considera como *altamente cualificados* las personas que poseen un título de formación superior emitido por parte de una autoridad competente del país donde ha sido obtenido que acredite la finalización de un periodo de formación superior de una duración mínima de tres años y de la correspondiente calificación profesional superior²²⁵.

Además el Gobierno Italiano se aderió, en diciembre 2013, al Plan Europeo “*Youth Guarantee*”²²⁶ para la lucha contra el desempleo juvenil²²⁷. Dicho plan prevé para jóvenes entre 15-29 años, ya sean italianos o extranjeros regulares, que no trabajen ni estudien (Neet- Not in Education Employment or Training) una oferta que varía desde la formación continuada, a formación profesional y prácticas externas, a través una cofinanciación europea (Fondo social Europeo).

Por último, Italia ha traspuesto la directiva 2009/52/CE por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, mediante el Decreto interministerial el 29 de agosto de 2012²²⁸, gracias al cual se quiere garantizar la tutela de los derechos de los trabajadores de terceros países.

En este sentido, vemos como la parte empresarial juega un papel activo en la comprobación de la situación de regularidad administrativa del trabajador al que contrate ya que, en caso contrario, pueden imputársele responsabilidades de índole económica. Estas sanciones se pueden imponer a los empleadores que contraten irregularmente, ya sea de forma voluntaria o por no haber adoptado las medidas previas de control de la documentación del trabajador extranjero. Dichas sanciones pueden ser de carácter económico “directo” o “indirecto”.

a) Sanciones económicas directas:

²²²Directiva 2009/50/CE

²²³ Modificando el decreto legislativo 25 julio 1998, n. 286, incluyendo el artículo 27-quater.

²²⁴ Art. 27-quater

²²⁵ Como incluido dentro de los niveles 1, 2 y 3 de la clasificación de ISTAT de las profesiones CP 2011 y modificaciones siguientes, acreditada por parte del país de proveniencia y reconocida en Italia;

²²⁶ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013. 2013/C 120/01.

²²⁷ En los Estados Miembros con una tasa de desempleo juvenil superior al 25%.

²²⁸ Notamos que Italia lleva siempre un considerable retraso en la trasposición de las directivas.

- a. pago de los salarios debidos al trabajador y las correspondientes cuotas empresariales a la Seguridad Social que no hayan sido abonadas durante todo el período de prestación irregular,
- b. el pago de los gastos de retorno de quienes trabaje irregularmente y a los que se aplique un procedimiento de retorno a sus países de origen que implica expulsión del territorio del país donde prestaban su actividad.

La norma presume, salvo prueba en contrario, que la duración de la relación laboral irregular ha sido como mínimo de 3 meses y no obliga al Estado a cumplir subsidiariamente con el abono de los salarios o indemnizaciones impagadas por el empleador.

b) Sanciones económicas indirectas:

- a. la exclusión del derecho a percibir ayudas públicas durante un período máximo de 5 años,
- b. la no participación durante el mismo período de tiempo en licitaciones públicas,
- c. el cierre provisional o definitivo de los establecimientos en donde se haya cometido la infracción, y
- d. la devolución de las cantidades que hubiera podido percibir en concepto de ayudas o subvenciones, nacionales y comunitarias, “hasta los doce meses anteriores a la comprobación del empleo ilegal”.

Legislación hacia la reagrupación familiar

Por lo que se refiere a la reagrupación familiar, las disposiciones vigentes en esta materia la conforman:

- a) la Ley 40/1998, Disciplina dell’immigrazione e norme sulle condizione dello straniero
- b) la Ley 189/2002, modifica alla normativa di immigrazione ed asilo
- c) la Directiva comunitaria 2003/86/CE (transpuesta con el *decreto legislativo* n. 5 del 8 de enero de 2007).

Asimismo, cabe recordar que la Comisión Europea, después de un periodo de consulta pública, ha detectado la necesidad de tomar ulteriores acciones para que el régimen del reagrupación familiar sea efectivo.

En este sentido, en abril de 2014 se publicó una *Comunicación sobre la aplicación de la directiva sobre la reagrupación familiar*²²⁹, en la cual se dictaron las líneas guías para aplicar la directiva. Tal y como hemos señalado en la introducción de este capítulo, en esta Comunicación se especifica que la autorización para la reagrupación familiar representa la regla general. Por lo tanto, sus derogaciones se tienen que interpretar de forma más restrictiva. El margen de discrecionalidad reconocido a los Estados Miembros no puede ser utilizado en perjuicio del objetivo de la Directiva misma, que es el de promover la

²²⁹COM (2014) 210 final, 3.4.2014.

reagrupación familiar. Según dichas disposiciones, pueden solicitar la reagrupación familiar todos los extranjeros con *permesso di soggiorno*²³⁰ con duración no inferior a un año, concedido por motivos de trabajo (ya sea por cuenta ajena o propia), por asilo, por estudio, por motivos religiosos o por ser titulares de *permesso di soggiorno* de larga duración. En particular, se puede pedir la reagrupación del cónyuge, siempre que sea mayor de edad; de los hijos menores de edad y de los hijos o padres que estén a su cargo.

En este punto, debemos hacer referencia al *Testo Unico delle leggi sull'immigrazione* (“*Disposizioni in favore dei minori- Disposiciones en favor de menores*”). En esta norma se prevé, en su artículo 31, punto 3, el *Tribunale per i minorenni* (Tribunal de menores), el cual tiene competencia de actuación cuando concurren motivos graves relacionados con el desarrollo psicofísico del menor, teniendo en cuenta su edad y sus condiciones de salud, siempre que se encuentre dentro del territorio italiano. Este Tribunal también es competente para autorizar la entrada o la estancia del familiar por un tiempo determinado, pudiendo disponer excepciones al *Testo Unico*. En este sentido, las *Sezioni Unite della Corte di Cassazione*²³¹ han hecho una interpretación extensiva del artículo 31, estableciendo que, por “motivos graves” (en el texto *gravi motivi*) se entiende no solamente aquellas situaciones de emergencia o estrictamente relacionadas con la salud, sino también todas las circunstancias que pueden provocar un daño efectivo, concreto, perceptible y grave que según la edad o la salud psicofísica del menor las cuales puedan ser debidas al alejamiento de su familia o del ambiente en el cual había nacido.

II.a.3 Políticas de integración

Dos son los principales aspectos relativos a la orientación política de los Estados frente a la inmigración: la programación de los flujos migratorios y la integración.

El artículo 4 del decreto legislativo 286/1998 define la integración como un proceso dirigido a promover la convivencia de los ciudadanos italianos y los extranjeros, en el respeto de los valores establecidos por la Constitución Italiana, con el compromiso recíproco a participar a la vida económica, social y cultural de la sociedad.

En ese sentido, el Fondo Europeo de asilo, migración e integración (FAMI)²³² ha previsto para el periodo 2014-2020 poner a disposición de los Estados Miembros 3.137 millones de euros para contribuir a la gestión de los flujos migratorios y a las políticas de integración y de protección de los refugiados. La agenda para la migración de la UE en mayo de 2015 ha propuesto aumentar incluso la solvencia de este Fondo.

²³⁰ Se mantiene la denominación técnica en italiano para evitar confusiones en la medida que la legislación italiana prevé tres tipos diferenciados de permisos, esto es, un *permesso di soggiorno* temporal, otro de larga duración y un permiso de residencia.

²³¹ Sentencia n 21799 del 25 de octubre de 2010.

²³² Que ha substituido en mayo de 2014, Reglamento 516/2014, el Fondo Europeo para la Integración de los ciudadanos de terceros países que recordamos había previsto para el periodo 2007- 2013 un presupuesto global de 149.350.641,43 euros, que comprende los recursos comunitarios y la contribución derivada de la cofinanciación nacional.

Así, el Ministerio del Trabajo y de las Políticas Sociales Italiano, gracias al, en aquel entonces, Fondo Europeo para la Integración, en colaboración con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, Universidad e Investigación y del Ministerio para la Integración, ha creado una web llamada “*Integrazione Migranti*”²³³ (Portal de la Integración de Migrantes). Éste es un servicio dirigido a favorecer la integración de los ciudadanos pertenecientes a los países terceros o países fuera de la comunidad europea, facilitando la conexión de información entre el gobierno central y local, así como de las entidades privadas y las organizaciones sociales privadas que trabajan en el sector. En particular, prevé diferentes áreas de interés: casa, trabajo, lengua italiana, mediación intercultural, salud y normativa. También propone una cartografía geo-referenciada de los servicios ofrecidos a los migrantes en el país.

El Ministerio del Trabajo italiano, en colaboración con el *Ministero dell’ Interno e della pubblica Istruzione* presentó un Plan para la Integración²³⁴ en junio del 2010, dando mayores competencias a las partes sociales para reconocer las calificaciones profesionales de los inmigrantes. Asimismo también prevé que, en las aplicaciones de las nuevas *cuotas*, se pueda recurrir a las contrataciones por parte de las empresas directamente en el país de origen.

No obstante, cabe hacer mención del hecho que sigue siendo muy complejo todo lo relacionado con el reconocimiento de los títulos académicos. De hecho, consideramos necesario una innovación en el ámbito legislativo con el objetivo de hacer más ligeros los procedimientos administrativos.

En este sentido, el Departamento de Políticas Comunitarias de la Presidencia del Consejo publicó en el 2010 una Guía para acompañar al interesado en el procedimiento dirigido al reconocimiento de las propias calificaciones profesionales, tal y como prevé la Directiva 2005/36/CE (traspuesta en Italia mediante el *Decreto Legislativo* 206/2007).

Actualmente está en curso un procedimiento legislativo ordinario²³⁵ para modificar la directiva 2004/114/CE relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países por motivos de estudios y la directiva 2005/71/CE sobre un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países por motivos de investigación científica. Dichas modificaciones se están llevando a cabo con la mayor rapidez posible porque se ha advertido de la necesidad de mejorar las normas vigentes en la medida que las circunstancias y el contexto político han variado considerablemente desde sus respectivas aprobaciones.

La negociación de esta directiva ha sido una de las prioridades de la presidencia italiana de turno del consejo europeo. En la reunión del Consejo Europeo de junio de 2014, el primer ministro italiano Matteo Renzi puso un gran énfasis en la relación entre inmigración y crecimiento. En este sentido, el actual gobierno italiano quiere promover

²³³ www.integrazionemigranti.gov.it

²³⁴ Piano per l’Integrazione nella sicurezza: Identità e Incontro, Roma, giugno 2010.

²³⁵ COM (2013) 151 final. El 25 de marzo de 2013 la propuesta de directiva ha sido publicada, el 24 de febrero de 2014 ha habido el debate en sesión plenaria del Parlamento y el 3 de marzo de 2014 el debate al Consejo, y ahora se está esperando la “reading position” del Consejo. Por mas informaciones : legislative observatory http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=it&Doid=202504

la inmigración regular y el impulso de esta directiva debe contribuir a lograr este objetivo.

Por lo que respecta al conocimiento de la lengua italiana, un decreto del Ministerio del Interior de 4 de junio de 2010²³⁶ estableció como obligatorio la superación de un examen de lengua italiana²³⁷ para obtener el *permesso di soggiorno* de larga duración (como hemos visto en el “acuerdo de integración”).

En Italia se ha notado una evolución en la voluntad de las instituciones públicas de colaborar con organizaciones tanto internacionales como no gubernamentales que trabajan en este sector con la finalidad de actuar sobre unas políticas de integración más eficaces y concretas. En esta dirección también ha sido dirigida la presidencia de Italia del Consejo Europeo y, en este sentido, el presidente del Consejo de Ministros de Italia, Matteo Renzi, en su discurso inaugural fijó la migración como una de las prioridades de aquel semestre europeo (junio-noviembre 2014). Más concretamente, Italia ha manifestado su compromiso y apoyo a la negociación de la propuesta de la Comisión de refundir la normativa relativa a la *Visa Code* e introducir la *Circulation Visa*²³⁸.

II. a 3.1) Acceso al trabajo

Para analizar la integración de los inmigrantes en el mercado del trabajo, se tienen que tener en cuenta algunas especificidades estructurales fundamentales de Italia.

La primera es la incidencia del mercado del trabajo informal (sumergido) y del trabajo irregular que, según algunas estimaciones representa el 10% de la economía italiana. Una segunda característica es que la gran diferencia económica y social de las regiones italianas ostaculizan la integración de los inmigrantes y favorecen su movilidad interna.

Siguiendo las directivas del *enfoque global a la migración*, el Gobierno Italiano persigue una estrategia de *partnership* con los países de origen de los inmigrantes, mediante acuerdos bilaterales para facilitar las migraciones económicas, satisfacer las exigencias del propio mercado del trabajo y responder a las exigencias de los Terceros Países firmantes, desde los cuales provienen los trabajadores inmigrantes. Es por este motivo que se han realizado dos tipos de acuerdos: acuerdos para reinsertar los inmigrantes irregulares y los acuerdos en materia laboral. Analizaremos estos últimos ya que, como hemos advertido, el aspecto de la inmigración irregular no entra en el objeto de este estudio.

Italia, en el primer decenio del 2000, se ha movido en diferentes países de emigración para prevenir la inmigración irregular y favorecer la regular²³⁹. En este sentido debemos

²³⁶Publicado en la Gazzetta Ufficiale el 11 de junio de 2010.

²³⁷Examen correspondiente al nivel A2 del Cuadro Común de referencia europeo para el conocimiento de las lenguas.

²³⁸COM (2014) 163.

²³⁹ Third EMN Italy Report. Labour Market and immigration, Roma, 2010.

citar los acuerdos vigentes con la República de Moldavia, Marruecos y Egipto²⁴⁰. Actualmente, está en fase de negociación, un acuerdo análogo con Túnez.²⁴¹

El objetivo de dichos acuerdos es regular conjuntamente los flujos migratorios en materia laboral, potenciando los mecanismos de selección de la mano de obra extranjera calificada según las exigencias del mercado del trabajo italiano y, compartiendo diferentes instrumentos operativos y adoptando determinados estándares formativos. Instrumentos operativos como, por ejemplo, listados de los trabajadores, en el sentido de las figuras profesionales disponibles a emigrar en Italia, o la creación de programas de formación profesional.

Nuestro objetivo es evaluar las políticas sociales de inserción laboral, tomando en consideración, los datos facilitados por el *Istituto Nazionale Di Previdenza Sociale (INPS)*, los del *Istituto nazionale di statistica*, por lo que refiere a los estudios sobre ocupación y los del *INAIL*, y por todo lo relativo a los tipos de contrato de trabajo.

Claramente, uno de los puntos fundamentales es la protección social, que incluye las condiciones de trabajo, los beneficios sociales y los derechos fundamentales de los trabajadores. En general, cuando los trabajadores de terceros países vuelven a su país de origen, conservan los derechos de la seguridad social, aunque no exista un acuerdo de reciprocidad firmado entre los países²⁴². Es por esta razón que Italia insiste en poner a disposición del país de origen las informaciones necesarias para conocer la legislación italiana en materia de condición de trabajo y protección social. Y es que, por un lado, Italia quiere promover contactos más estrechos entre empleadores italianos y agencias de contratación del país exterior y, por otro lado, el país de origen tiene que ayudar los empleadores italianos y las organizaciones interesadas para las operaciones de selección y formación en origen.

El *Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali* ha promovido un proyecto denominado “*Lavorare alla luce del sole*”²⁴³, dentro del programa del “Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países”, con la voluntad de difundir una guía para los trabajadores en agricultura originarios de terceros países y sus empleadores. El objetivo final es responsabilizar a todos los agentes involucrados facilitándoles todas las normas jurídicas en vigor y las ventajas de ejercer sus derechos y los aspectos negativos de no seguir las normas.

De todas formas, aunque no hayan sido firmados otros acuerdos bilaterales en materia de ocupación, Italia, en su *Piano interministeriale sull'integrazione*, subraya que el proceso de integración puede empezar ya en los países de origen a través una adecuada información y formación a beneficio de los candidatos (futuros inmigrantes), que tendrán que integrarse con servicios de selección, orientación y acompañamiento al trabajo. A este nivel (formación, selección, y reclutamiento en los países de origen) el gobierno italiano

²⁴⁰ Acuerdos en materia laboral de “selección, preparación y migración de los flujos de trabajo y cuotas privilegiadas”; firmado respectivamente el 27/11/2003 con Moldavia; el 21/11/2005 con Marruecos; el 28/11/2005 con Egipto.

²⁴¹ Considerando los cambios políticos entre la fin del 2010 y el principio del 2011 se supone que habrán ulteriores cambios.

²⁴² L 189/2002, art 22(13).

²⁴³ www.lavorareallalucedelsole.it

considera posible desarrollar la cooperación bilateral entre los países, y ayudar al mismo tiempo la migración circular.

II.a. 3.2) Integración financiera

Otro aspecto que deriva del *enfoque global a la migración* es el relativo a la gestión del envío de las “remesas”. De hecho, uno de los *Millenium Development Goals* ha sido el logro del objetivo “5x5”, o sea, la reducción de los costes de transferencia de las remesas desde el 10% al 5%, en cinco años, para incrementar así los recursos brutos a disposición de las familias beneficiarias y también de los sistemas bancarios de los países de origen²⁴⁴. En ese sentido, la Asociación Bancaria Italiana (ABI) ha impulsado un proyecto para valorizar las remesas a través la activación de una oferta conjunta de servicios de transferencia de fondos, de productos de inversión y de micro finanzas. Este proyecto se basa en la colaboración entre bancos italianos y el sistema financiero de los países de origen de los migrantes. Por el momento, los países interesados son Senegal, Ecuador y Perú.

Es relevante hacer notar cómo, según el *Osservatorio nazionale sull'inclusione finanziaria de los migrantes*²⁴⁵, de los cerca de 4,5 millones de ciudadanos extranjeros presentes en el territorio italiano, 2 millones poseen una cuenta corriente bancaria. Todo ello es debido a que los bancos italianos están tomando medidas para facilitar el acceso de los inmigrantes a los servicios bancarios y financieros²⁴⁶. Las principales iniciativas son el “welcomebanking” y “migrantbanking”, es decir, la creación de una oferta *ad hoc* para el cliente de origen extranjero, así como un *desk* para los migrantes (con informaciones en varios idiomas) y una agilización en el sistema de “moneytransfer”²⁴⁷. De hecho, la integración financiera es un perfil relevante respecto a los problemas relacionados con la integración. La “ciudadanía económica” es un dato relevante tanto para el PIB como para que se realice una inserción social real de los inmigrantes, ya que reduce su vulnerabilidad (tanto respecto a la propia capacidad de ahorrar como respecto a la capacidad de hacer frente a situaciones de emergencia) y aumenta la posibilidad de inserirse en un tejido productivo (crear un business, posibilidad de invertir).

La Asociación Bancaria Italiana (ABI) revela que, en 2010, habían 37.330 titulares de cuentas inmigrantes que habían empezado una actividad económica (*small business*). Además, en 2011 la ABI dio vida a actividades de educación financiera para los inmigrantes, involucrando varias instituciones que trabajan en el sector como la Cáritas, Anci, Arci, CeSpi, Unhcr. En el ámbito de este proyecto, la primera iniciativa común fue la realización de una brochure informativa multilingües “*Benvenuto in banca*”

²⁴⁴Para profundizar, se puede ver cuanto realizado por el Banco Mundial, en el sitio web www.remittanceprices.worldbank.org y en Italia www.mandosoldiacasa.it.

²⁴⁵Creado por el Ministerio del Interior italiano, con el apoyo de la Asociación Bancaria Italiana y el Fondo Europeo para la Integración de los ciudadanos de terceros países.

²⁴⁶Rhi-Saui J. L. “*Educazione, inclusione finanziaria e integrazione sociale dei migranti Libertà civili*”. Bimestrale di studi e documentazioni sui temi dell’immigrazione. Noviembre 2013.

²⁴⁷ Por ejemplo que sea disponible a través de cajero automático o a través de tarjetas de prepago al portador que los clientes pueden enviar a sus familiares en los países de origen.

que explica los principales productos y servicios bancarios que pueden responder a las necesidades financieras de los inmigrantes.

II. a 3.3) Acceso a la salud

Desde el punto de vista de acceso a la salud, durante el último decenio, en Italia ha habido diferentes restricciones en relación al acceso de los inmigrantes no comunitarios a diversas prestaciones de prevención social con el fin de evitar un coste excesivo del Estado y de las entidades locales.

En realidad, los inmigrantes acceden de un modo muy limitado a las pensiones contributivas a cargo del INPS (Istituto Nacional de la Seguridad Social).

Por lo que hace referencia a los marroquíes, se trata de poco más de los 2.000, ya que las personas que superan los 60 años son solamente 26.122 personas (un 5,1% de su comunidad, cuatro veces menos respecto los italianos) y, además, el acceso limitado a las pensiones contributivas está destinado a alargarse hasta el 2025. Según las previsiones formuladas en un estudio del 2011 del INPS y de IDOS, habrá 1 pensionista por cada 3,5 italianos, mientras que habrá 1 pensionista cada 12,5 inmigrantes.

Entre las restricciones citadas, notamos que el artículo 20 del Decreto legislativo 112/2008 establece que, para poder obtener un subsidio (*assegno sociale*) por falta de renta, o renta inferior al umbral determinado por ley, es necesario tener 10 años de residencia en Italia (y 65 años de edad); así el Decreto legislativo 151/2001 establece que puede negarse el subsidio de maternidad a la mujer extranjera regularmente presente en el territorio italiano pero sin un permiso de larga duración.

Los dos decretos han sido objeto de fuertes críticas, porque podrían ser considerados discriminatorios contra los extranjeros. De hecho, una sentencia del Tribunal de Firenze²⁴⁸ ha declarado ilegítimo el *dlgs* 151/2001, pero no ha sido presentada ninguna cuestión de legitimidad a la Corte Constitucional, por lo tanto el citado decreto sigue en vigor.

II.a. 3.4) Programas de Cooperación internacional

En términos de cooperación con los terceros países podemos analizar los siguientes proyectos:

- a) Proyecto Mida, Migration for Development in Africa, financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores Italiano y la Cooperación Italiana y gestionado por la OIM (Organización Internacional por las Migraciones) y el CeSPI (Centro Studi Politiche Internazionali).

²⁴⁸ Sentenza n° 2940/2011, Tribunale di Firenze.

El proyecto está orientado a asegurar el retorno y limitar los efectos del fenómeno de *braindrain*, asumiendo el ánimo emprendedor de los inmigrantes que vuelven a África. El proyecto quiere contribuir al desarrollo socio-económico de los países de origen de los inmigrantes, creando una colaboración entre las comunidades de los países de destino y las de los países de origen.

Concretamente, gracias a dicho proyecto ha sido posible dar a inmigrantes empresarios un apoyo de tipo técnico y económico, a través de cursos de formación y acompañamiento en la creación de una empresa: dicho soporte, no condicionado al regreso permanente del migrante en su país de origen, se ha traducido en la creación de una serie de pequeñas y medianas empresas que han generado trabajo en los países africanos de donde provienen los migrantes (sobre todo en el sector del agricultura y de transformación de los productos alimentarios).

- b) Desarrollo y circuitos migratorios: investigación y *mise en oeuvre* de iniciativas públicas para incrementar las sinergias entre la gestión migratoria y la cooperación al desarrollo, otro proyecto dirigido por parte de la OIM y el CeSPI. Dicho proyecto quiere elaborar directivas estratégicas para la Agencia de Cooperación Italiana así como, más ampliamente, para todos los actores implicados en este sector, presentando buenas prácticas y medios para integrar los problemas de migración a las políticas de cooperación.
- c) Proyecto *Praesidium*²⁴⁹, apoyado y financiado por la UE y dirigido a dar a los inmigrantes que llegan en las costas meridionales de Italia información básica sobre los propios derechos.
- d) Programa Magreb: apoyado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores Italiano. Este programa promueve la ocupación a través del desarrollo de pequeñas y medianas empresas en Argelia, Marruecos y Túnez. Las actividades involucran instituciones y políticas ocupacionales.

Proyectos de integración social

Para concluir, estudiando el caso de Italia, podemos ver como existen diferentes proyectos en varios sectores relacionados con las políticas de integración, como es en el sector sanitario, religioso o cultural. A título de ejemplo citamos algunos de estos:

- a) El Proyecto “*Filo diretto con le seconde generazioni*”²⁵⁰ promovido por el Ministerio del Trabajo y de las Políticas Sociales dirigido a asociaciones de migrantes de segunda generación para que elaboren propuestas sobre cultura, empleo, participación activa, educación. Es actualmente en curso desde junio 2015.

²⁴⁹En el cual participan el OIM, Cáritas, Save the Children y la Cruz Roja Italiana.

²⁵⁰Integrazione.migranti.gov.it

- b) Desde el 2000, la Asociación de Donantes Voluntarios de Sangre de Italia (AVIS) realiza campañas dirigidas específicamente a promover la participación de los inmigrantes en la donación de sangre, mejorando con ello la percepción pública de su contribución a la sociedad y las oportunidades para el diálogo intercultural.
- c) El Proyecto “Turistas en casa”, llevado a cabo en 2000-2002 en Turín, ofreció la posibilidad de realizar visitas guiadas para descubrir la diversidad de las tiendas y restaurantes de la ciudad; el proyecto promovió una zona con una elevada concentración de inmigrantes.
- d) El Programa E.L.S.A. se encargó de investigar la influencia de las actividades participativas sobre las políticas locales de bienestar en los distritos de la provincia italiana de Forlì-Cesena. El proyecto ofreció a cuidadoras inmigrantes la información, formación y el asesoramiento que ellas mismas solicitaron.²⁵¹
- e) El Consejo de Religiones en Génova (Liguria) celebra reuniones periódicas para el diálogo entre 16 comunidades religiosas diferentes, con el objetivo de promover una mejor transferencia de los conocimientos y la comunicación con la Administración pública.
- f) Arezzo wave ius soli es uno de los festivales de música más importantes de Italia ha fomentado la participación de grupos musicales en los que, cada uno de ellos, tiene algún miembro migrante de segunda generación
- g) Finalmente, en la Región Campania, es destacable Cáritas Italiana y el Arci que en 2005 promovieron un programa para “Educar a la inmigración” dirigido a las escuelas con estudiantes entre 6-18 años, para comparar la percepción de niños y adolescentes inmigrantes y la realidad²⁵².

Finalmente, otra cuestión importante en los procesos de emigración contemporánea es la llamada “*migración circular*”, que prevé por parte del inmigrante la posibilidad de regreso al país de origen. Este hecho es considerado como “regreso constructivo”, es decir, preparado con un procedimiento puntual de reinserción en el país de origen, enriquecido con los nuevos conocimientos derivados de la experiencia en el exterior. El proyecto del OIM, en el cual Italia participa, *Migrations et Retours: ressources pour le développement*²⁵³, considera que el regreso no es una consecuencia necesaria y automática de la emigración ya que se puede sustituir por un “regreso virtual” basado en actividades económicas, sociales, culturales que el migrante, aunque se quede en el país de acogida, puede seguir a distancia en el país de origen.

²⁵¹ www.palliative.lv/45/70

²⁵² En este último programa he tenido el placer de participar, y recuerdo la definición de un niño de aproximadamente seis años a la pregunta “¿quién es para ti un inmigrante? una persona con una maleta que parte un poquito triste y un poquito feliz?”.

²⁵³ Temporary, and circular migration: empirical evidence, current policy and future option in Italy, Idos, Roma, 2010.

II. a. 4 Espiritu empresarial extranjero como vía de integración

El compromiso empresarial de los inmigrantes es uno de los aspectos más dinámicos registrados en el fenómeno migratorio en Italia durante la década de 2000. Se ha caracterizado por una mayor viveza respecto a la iniciativa empresarial italiana que en los últimos años de crisis no ha conseguido mantener ni recuperar el nivel alcanzado en 2007.

Según el "*Rapporto Immigrazione e Imprenditorialità del 2014*", realizado por el Centro Studi e Ricerche Idos, la OIM²⁵⁴ y la Camera di Commercio Roma, en Italia existen 497.000 empresas fundadas o gestionadas por parte de extranjeros y, en el último año ha habido un aumento el 5,4% de empresas creadas por mujeres.

Más concretamente, por lo que se refiere al emprendimiento extranjero, a pesar de la crisis, entre los años 2009 y 2013, el número de emprendedores ha subido más de 71 mil unidades, en particular el número de emprendedoras extranjeras ha pasado del 7,7% en 2009 al 9,6% en 2013²⁵⁵. El Centro de Italia y el Norte Oeste son las áreas del país donde se ha registrado un crecimiento más significativo de emprendedoras extranjeras, del 25,2% y 25,6% respectivamente sobre el total de la economía y del 25,7% y 27,6% en las actividades terciarias.

Entrando más en el detalle y analizando los países de origen, en la tabla que sigue, se puede observar que las inmigrantes de nacionalidad china son el mayor número de emprendedoras, con casi 15 mil empresas. De hecho, representaban, en el 2013, el 17,4% de las mujeres extranjeras emprendedoras, seguidas por las rumanas (8,9%), las marroquíes (7,6%), las suizas (6,1%) y las alemanas (5,4%).

Se aprecia también una división sectorial donde las chinas se dedican, principalmente, a la restauración, las marroquíes al comercio y las rumanas a las actividades relacionadas con la construcción.²⁵⁶

Estos datos reflejan el hecho que la opción de ser emprendedor por parte de un inmigrante, o sea de autoemplearse, representa una vía de integración en la sociedad de acogida, aportando, además, crecimiento y desarrollo en la economía de dicha sociedad.

²⁵⁴ Organización Internacional Migraciones.

²⁵⁵ Datos Censis, 2014.

²⁵⁶ Rapporto centro studi e ricerche Idos, 2014.

Tabla V. Origen de las emprendedoras extranjeras, 2009-2013

	Total			Terziario		
	v.a.	Val. %	2009-2013	v.a.	Val. %	2009-2013
China	22.508	19,9	39,6	14.973	17,4	45,5
Rumania	10.538	0,4	55,2	7.677	8,9	57,6
Suiza	7.248	0,5	-2,7	5.278	6,1	-2,2
Marruecos	7.102	0,5	44,8	6.547	7,6	45,1
Alemania	6.380	0,5	0,5	4.650	5,4	2,1
Nigeria	4.480	0,3	34,1	4.285	5,0	35,4
Francia	3.783	0,3	-8,4	2.770	3,2	-6,3
Albania	3.218	0,2	51,9	2.139	2,5	47,5
Polonia	2.432	0,2	18,9	1.895	2,2	19,9
Ucrania	2.424	0,2	40,4	1.927	2,2	41,3
Brasil	2.229	0,2	18,5	1.803	2,1	22,2

92

Focalizando nuestra atención en los emprendedores extranjeros de origen marroquí, desde el momento que hemos dedicado una mirada a los flujos migratorios marroquíes en Italia, se observa en la tabla siguiente que, de las 400.583 empresas individuales con titular nacido en el extranjero que operan en Italia a finales de 2013, 61.177 tienen un titular nacido en Marruecos, en prevalencia hombre (más del 90%). Los marroquíes centran su espíritu empresarial, en la medida de más de 70%, en el comercio, seguido por el sector de la construcción, que representa un séptimo de sus empresas individuales y, en último lugar, no más del 3%, los sectores de la artesanía, el transporte, los servicios profesionales y las industrias alimentarias.

Así pues, los inmigrantes de origen marroquí resultan significativamente involucrados en el sector autonomo: un trabajador marroquí sobre cuatro es un trabajador autónomo.

Tabla VI. Empresas individuales con titular nacido en Marruecos (2007-2013)

ITALIA. Imprese individuali con titolare nato in Marocco (2007-2013)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nati all'estero	289.043	Nd	Nd	344.700	Nd	385.778	400.583
Nati in Marocco	42.416	Nd	Nd	50.765	Nd	58.555	61.177
Inc. %	14,7	Nd	Nd	14,8	Nd	15,2	15,3

FONTE: Centro Studi e Ricerche IDOS. Elaborazioni su dati Infocamere

II.a.5 Conclusiones

Antes de pasar a analizar el caso de Francia podemos esquematicamente resumir los aspectos analizados de la política migratoria italiana; política que, como hemos visto,

prevé un “acuerdo de integración” a la hora de pedir un permiso de residencia y, por consiguiente, viene marcada por el hecho de que la integración tiene que basarse en un intercambio de obligaciones y derechos para poder garantizar la correcta integración social.

Aspectos negativos:

- ✓ Tiempos muy largos de transposición de las directiva europeas, i.e. la directiva del permiso único de trabajo del 2011 fue transpuesta en marzo de 2014 (el plazo máximo previsto era el 25 de diciembre de 2013), realidad que lleva a no mantener el mismo ritmo que los otros Estados Miembros.
- ✓ Existencia de especificidades estructurales en Italia que condicionan la integración de los inmigrantes en el mercado del trabajo. La primera es la incidencia del mercado del trabajo informal (sumergido) y del trabajo irregular que, según algunas estimaciones representa el 10% de la economía italiana. Segundo factor es la gran diferencia económica y social de las regiones italianas que pueden obstaculizar la integración de los inmigrantes y favorecer su movilidad interna.
- ✓ “Decreto Flussi”, para determinar el número máximo de ciudadanos extranjeros no comunitarios que pueden ser admitidos para trabajar en Italia. ¿Corresponden efectivamente las “quote” a la exigencia del país? Este año 2015 ha sido promulgado solo un “decreto flussi”²⁵⁷ por trabajo temporal, dirigido a trabajadores subordinados en el sector agrícola y turístico. Mientras sigue bloqueado el de trabajadores no temporales.
- ✓ Restricciones en relación al acceso de los inmigrantes no comunitarios a diversas prestaciones de prevención social con el fin de evitar un coste excesivo al Estado y a las entidades locales.

Aspectos positivos:

- ✓ El modelo de integración italiano se basa en promover una “cultura inclusiva”, actuando en el ámbito escolar y de la administración pública para favorecer la igualdad de trato en el acceso de los servicios a los migrantes y, al mismo tiempo, la percepción positiva de la migración a nivel social.
- ✓ Han aumentado de forma constante el número de personas extranjeras que han adquirido la ciudadanía italiana, desde 10.000 en 2011 a casi 48.000 en 2014²⁵⁸, por transmisión de sus padres o porque cumpliendo la mayor edad (18 años) han elegido la nacionalidad italiana.

²⁵⁷ Decreto 29 de abril de 2015, que prevé 13.000 plazas para trabajadores extranjeros.

²⁵⁸ Fuente : Datos Ministerio del Interior Italiano.

- ✓ La Asociación Bancaria Italiana (ABI) ha impulsado un proyecto para valorizar las remesas a través la activación de una oferta conjunta de servicios de transferencia de fondos, de productos de inversión y de micro finanzas.
- ✓ Integración financiera: los bancos italianos están tomando medidas para facilitar el acceso de los inmigrantes a los servicios bancarios y financieros²⁵⁹. Las principales iniciativas son el “welcomebanking” y “migrantbanking”, es decir, la creación de una oferta *ad hoc* para el cliente de origen extranjero, así como un *desk* para los migrantes (con informaciones en varios idiomas) y una agilización en el sistema de “moneytransfer”.
- ✓ A pesar de la crisis, entre los años 2009 y 2013, el número de emprendedores ha subido más de 71.000 unidades, en particular el número de emprendedoras extranjeras ha pasado del 7,7% en 2009 al 9,6% en 2013.

²⁵⁹Rhi-Saui J. L. “Educazione, inclusione finanziaria e integrazione sociale dei migranti Libertà civili”. Bimestrale di studi e documentazioni sui temi dell’immigrazione. Noviembre 2013.

II.b El Caso de Francia

II. b .1 Análisis de los flujos migratorios

Según un estudio publicado en julio de 2014 por parte del *Department des Statistiques, des études et de la documentation* (DSED)²⁶⁰, en 2010 Francia tenía 5 millones de inmigrantes (entendidos como personas extranjeras nacidas en el extranjero). A éstos, se tienen que añadir los 6,5 millones de niños hijos de inmigrantes, de los cuales 3,4 millones habían nacido en el exterior y 3,1 millones en Francia. En total, 11,5 millones de personas inmigrantes, incluidos los niños que tienen un familiar inmigrante que reside en Francia, los cuales representan el 19% de la población francesa. Entre éstos, más de un tercio son originarios de Argelia, Portugal y Marruecos y son, generalmente, hombres con una media de edad de 45 años; 6 años más que el promedio de edad de los nacionales.

Francia es un país de vieja inmigración. De hecho, existe un importante número de migrantes de primera y sucesivas generaciones. Por ejemplo, en el 1980 un cuarto de la población francesa era migrante o tenía, al menos, un familiar de origen migrante.²⁶¹

El pasado colonial francés ha creado una fuerte identidad política y el país aún ostenta fuertes relaciones con sus ex-colonias.²⁶² Los primeros flujos migratorios importantes coinciden con la primera Guerra Mundial. Más de 300.000 trabajadores de la industria y la agricultura llegaron de los países del sur de Europa²⁶³. Desde la primera post-guerra hasta los años 70, las migraciones continuaron gracias, también, al apoyo de políticos como Georges Pompidou, que querían enfrentarse a los problemas demográficos y de modernización industrial “promoviendo” la entrada de población migrante. Por ejemplo, durante este periodo, a los hijos de inmigrantes nacidos en Francia y residentes durante cinco años en el país, se les concedía automáticamente la nacionalidad francesa cuando cumplían la mayoría de edad.

A partir de la mitad de los años 70 disminuyó la necesidad de migrantes. Se asistió a una disminución de las migraciones intraeuropeas y se apreció un aumento de las provenientes del Magreb. Paralelamente se potenció el control de las migraciones. En 1974, tras la primera crisis del petróleo y el aumento del desempleo masivo, el gobierno decidió suspender la inmigración de trabajadores permanentes de los países no europeos, oponiéndose a la situación del empleo²⁶⁴. Sólo se permitió la llegada de trabajadores temporales para las labores agrícolas, así como la de los ejecutivos de alto nivel.

²⁶⁰ DSED, Ministère de l'Intérieur, Nùm.71, julliet 2014

²⁶¹ Geddes, A., *The politics of migration and immigration in Europe*, London; Sage, 2003.

²⁶² Hasta el 1956 Marruecos y Túnez eran protectorados franceses, y hasta el 1962, año de su independencia, Argel era parte de Francia.

²⁶³ Datos Istat.

²⁶⁴ La suspensión provisoria de dicha inmigración fue decidida el 3 de julio de 1974.

La suspensión de la inmigración laboral se ha mantenido dada la explosión del desempleo durante los treinta años siguientes a la decisión del presidente Giscard d'Estaing. Así, según un estudio de Jean-Louis Dayan « *depuis la fin des trente glorieuses, l'emploi s'est réduit de plus d'un tiers dans les activités industrielles. Il ne concerne plus qu'un salarié sur 6 contre 1 sur 4 trente ans plus tôt*²⁶⁵ ».

Tradicionalmente, el sector industrial fue, junto con el sector de la construcción, fuente de empleo para los trabajadores extranjeros. Sin embargo, hoy en día, la creación de empleo se concentra en el sector de los servicios y se clasifica especialmente en el sector terciario. Pero, al mismo tiempo que la economía francesa no necesitaba una inmigración de trabajadores poco calificados, las presiones migratorias en relación a la presión demográfica y la degradación de la situación económica de los países de origen, especialmente en África, ha continuado aumentando.

La política migratoria francesa está orientada a la promoción de los flujos migratorios con carácter profesional. La inmigración profesional quiere satisfacer las necesidades, por un lado, en sectores que necesitan una cierta calificación y, por otro lado, en sectores que necesitan permanentemente mano de obra. El Gobierno francés considera que la migración y el desarrollo socio-económico están estrechamente relacionados. En consecuencia, el “enfoque” se funda sobre la creación de una asociación con los países fuente de inmigración tal y como se puede apreciar en el primer acuerdo firmado el 23 de septiembre de 2006 con Senegal. De este modo, se crea una relación más estrecha entre el país de origen y el país de acogida de las migraciones del mismo modo que ya anticiparon dos instituciones internacionales²⁶⁶ como el Consejo Europeo, en diciembre del 2005, adoptando “*el enfoque global*” y la primera conferencia ministerial euro-africana sobre las migraciones y desarrollo celebrada en Rabat en julio del 2006.²⁶⁷

Actualmente existen negociaciones con Argelia sobre la libre circulación de personas; con Marruecos sobre la movilidad de los jóvenes y de los profesionistas y sobre el retorno de las competencias a Marruecos y con Túnez. Con este último país, los objetivos están principalmente dirigidos a desarrollar las competencias profesionales dando apoyo a la creación de empresas. Finalmente, como veremos en el próximo apartado dedicado a las políticas de integración, hay un programa en curso para fomentar la inmigración profesional.²⁶⁸ Sigue una tabla explicativa de la situación de los inmigrantes residentes en Francia.

²⁶⁵ Dayan, J. L., *Vue d'ensemble, l'emploi en France depuis trente ans, L'emploi, nouveaux enjeux*, édition Insee- Series longues-2008.

²⁶⁶ Ya mencionadas en el primer capítulo.

²⁶⁷ La Conferencia Euro-Africana reunió a delegaciones del más alto nivel de 27 países africanos, 30 europeos y a la Comisión Europea, que estuvo representada por el vicepresidente Frattini, responsable de la cartera de Justicia, Libertad y Seguridad, y por la comisaria de Relaciones Exteriores Benita Ferrero-Waldner. Dicha conferencia introdujo el concepto de “rutas migratorias”, que permite una aproximación integral al fenómeno migratorio. Esta noción busca involucrar a los países de origen, tránsito y destino de las rutas que tienen como objetivo final llegar a territorio de la UE. Este enfoque tiene la flexibilidad suficiente para que la cooperación se estructure en función de los países europeos y terceros de la ruta que más afecte a un socio comunitario. España propuso liderar las iniciativas vinculadas a la ruta cuyos puntos más conflictivos se encuentran en territorio español. Junto al concepto de rutas migratorias, la otra noción de base de la Conferencia de Rabat ha sido la vinculación entre desarrollo y las migraciones.

²⁶⁸ www.immigration-professionnelle.gouv.fr

Tabla I. Inmigrantes residentes en Francia por edad y país de origen (2012)

	Moins de 15 ans	15 à 24 ans	25 à 54 ans	55 ans ou plus	Ensemble
Portugal	21 568	25 358	311 949	240 459	599 333
Italie	7 873	6 652	62 558	215 510	292 592
Espagne	8 608	6 627	70 385	159 457	245 077
Royaume-Uni	11 034	10 255	57 812	73 685	152 786
Allemagne	7 633	9 062	52 394	52 741	121 830
Belgique	8 199	8 282	51 735	44 510	112 726
Pologne	3 272	5 413	47 406	36 551	92 643
Roumanie	7 795	12 542	53 064	9 027	82 428
Pays-Bas	2 788	1 974	14 546	17 188	36 496
Autres pays de l'UE(à 27)	7 782	11 406	49 978	33 179	102 344
Serbie	6 543	7 484	34 058	24 023	72 109
Suisse	8 965	5 469	22 715	20 711	57 860
Russie	11 338	9 257	30 558	6 034	57 187
Autres pays d'Europe	6 858	10 746	42 606	15 588	75 798
Algérie	22 304	52 785	414 708	258 237	748 034
Maroc	13 749	57 744	414 925	206 505	692 923
Tunisie	5 336	16 156	139 217	90 511	251 220
Sénégal	3 138	9 641	56 002	16 641	85 422
Côte d'Ivoire	3 137	8 951	52 942	6 198	71 228
Cameroun	4 366	11 231	47 676	7 493	70 766
Mali	3 083	5 398	44 169	11 583	64 232
Congo	3 434	8 323	39 208	6 653	57 618
Congo (Rép. Dém., ex-Zaire)	4 496	10 165	45 601	6 522	66 784
Madagascar	3 853	6 912	36 224	10 090	57 079
Maurice (île)	694	2 295	21 462	11 024	35 475
Comores	1 196	3 900	22 025	2 786	29 907
Guinée (Rép. de)	1 533	4 741	17 445	3 203	26 922
Angola	1 841	2 695	12 149	1 396	18 080
Mauritanie	797	1 689	9 947	2 740	15 174
Autres pays d'Afrique	13 204	23 334	115 994	26 702	179 234

Fuente: INSEE, 2012²⁶⁹

Como podemos apreciar en la tabla, las comunidades extranjeras no comunitarias mayormente presentes en Francia son la argelina y la marroquí. Mientras que las europeas son la portuguesa y la italiana.

El motivo principal de emigrar a Francia en el periodo 2011-2014 ha sido la reagrupación familiar seguido de razones de estudio y por trabajo. En 2014, se han concedido 219.374 “titres de séjour”.

Tabla II. Permisos de residencias y motivaciones (2011-2014)

²⁶⁹http://www.insee.fr/fr/themes/tableau_local.asp?ref_id=IMG1B&millesime=2012&niveau=2&nivgeo=FE&codgeo=1

	2011	2012	2013	2014 (p)
Économique	18 273	16 329	18 236	19 435
Compétences et talents	293	287	252	231
Actif non salarié	123	169	142	150
Scientifique	2 078	2 695	3 049	3 281
Artiste	174	160	146	173
Salarié	13 981	11 469	13 284	14 095
Saisonnier ou temporaire	1 624	1 549	1 363	1 501
Familial	84 887	90 583	100 178	99 214
Famille de Français	51 219	53 802	53 561	54 581
Membre de famille	14 999	16 783	24 136	23 655
Liens personnels et familiaux	18 669	19 998	22 481	20 974
Étudiants	65 144	59 025	62 988	65 403
Divers	12 111	13 129	13 756	14 306
Visiteur	6 458	6 496	7 017	7 063
Etranger entré mineur	4 232	5 143	5 274	5 665
Rente accident du travail	46	39	25	22
Ancien combattant	141	154	257	201
Retraité ou pensionné	544	573	547	667
Motifs divers	690	724	636	688
Humanitaire	17 818	18 715	18 998	21 016
Réfugié et apatride	9 773	10 035	10 034	10 735
Asile territorial/protection subsidiaire	1 678	2 067	1 992	2 387
Etranger malade	6 335	6 575	6 932	7 831
Victime de la traite des êtres humains	32	38	40	63
Total	198 233	197 781	214 156	219 374

Fuente: SGI²⁷⁰

La catalogación de grandes tipos de corrientes migratorias conlleva reagrupar y precisar las diferentes motivaciones por las cuales se pide un permiso de residencia. Así, en particular se nota como, en la inmigración “económica”, o sea por motivos laborales, afectan de forma relevante las orientaciones de las políticas migratorias y la coyuntura económica de la sociedad de acogida. En cambio, respecto a la inmigración “familiar”, o sea por reagrupación familiar, ésta queda afectada en menor medida por las políticas públicas, desde el momento en que viene fuertemente reglamentada por las disposiciones a nivel constitucional, considerando el derecho al respecto de la vida privada y familiar uno de los principales derechos humanos, protegidos también por los acuerdos internacionales²⁷¹.

Por último, es interesante hacer notar que, según el último balance demográfico (publicado en enero de 2015), el saldo migratorio en Francia en 2013 era de 33.000 personas (332.000 flujos de personas de entrada y 299.000 flujos de personas de salida), como podemos ver en la siguiente tabla.

²⁷⁰ Secrétariat General a l’immigration et a l’intégration, Ministère de l’intérieur.

²⁷¹ Art.8 Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, 1950.

Tabla III. Evolución de la población y flujos migratorios (2015)

Année	Population au 1 ^{er} janvier	Évolution de la population au cours de l'année	Solde naturel	Solde migratoire évalué	Entrées	Sorties
2006	63 186	+ 415	+ 303	+ 112	301	189
2007	63 601	+ 361	+ 287	+ 74	294	220
2008	63 962	+ 343	+ 286	+ 57	297	240
2009	64 305	+ 308	+ 276	+ 32	297	265
2010	64 613	+ 320	+ 281	+ 39	307	268
2011	64 933	+ 308	+ 278	+ 30	320	290
2012	65 241	+ 284	+ 251	+ 33 (p)	327	294 (p)
2013	65 525 (p)	+ 276	+ 243	+ 33 (p)	332	299 (p)
2014	65 801 (p)	-	-	-	-	-
Ensemble de la période	-	2 615	2 205	410	2 475	2 065

Fuente: INSEE, 2015

Inmigración irregular y refugiados

Francia siempre ha adoptado una política bastante dura hacia la inmigración ilegal. Citamos la Circular Fontanet-Marcelline de 1972 la cual prohibía la regularización de los inmigrantes entrados ilegalmente. La Ley Badinter de 1983, asimismo, autorizaba la utilización de las características somáticas como criterios para fundar la selección de los controles de policía y la Ley Pasqua²⁷² del 1993 que limitaba las condiciones de entrada.

La inmigración irregular, según el derecho francés, se regula según el derecho penal de acuerdo con los artículos L. 621-1 del Código, en los cuales se establece que el tribunal también puede prohibir la entrada y residencia en Francia a un extranjero condenado por haber fomentado la inmigración irregular por un período no superior a tres años. En este caso, el condenado es conducido a la frontera. Además, los extranjeros que hayan robado o hayan intentado eludir la ejecución de una orden para su deportación, expulsión o denegación de la autorización para entrar en territorio francés, o que hayan regresado violando la obligación de abandonar el territorio o que, afectados por una orden de expulsión o suspensión de la práctica o para deportarlo, hayan regresado, se les condena con la pena de tres años de prisión. La misma pena se aplica al extranjero que no haya presentado los documentos necesarios a la autoridad administrativa competente de la ejecución de las medidas anteriores o, en su defecto, no haya informado o haya suministrado información falsa sobre su identidad (Art. L624-1).

Respecto a los refugiados, el Presidente Hollande ha anunciado en septiembre de 2015 que hospedará 24.000 refugiados (procedentes de Siria, Iraq y Eritrea) en los próximos dos años, a parte de los 9.000 que ya están presentes en el territorio francés. El *Office*

²⁷²Loi n°93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

*français de protection des réfugiés et apatrides*²⁷³ se ocupa de aconsejar el ministerio sobre las políticas a seguir en este ámbito.

El pasado mes de julio de este 2015 ha sido promulgada una nueva ley relativa a la reforma derecho de asilo que ha entrado en vigor el 2 de noviembre de 2015²⁷⁴.

II. b 1.1) La inmigración marroquí en Francia.

100

Como hemos visto, después del periodo de colonización, las ex-colonias magrebíes han sido la principal “fuente” de fuerza trabajo en Francia. Existen varios motivos que justifican la migración magrebí en Francia. En primer lugar, el impacto de la colonización en Argelia, Marruecos y Túnez, colonias y protectorados franceses hasta los años 60, ha dado lugar a un fuerte vínculo entre estos países.

Seguidamente, cabe remarcar la existencia de vínculos culturales, entre los cuales se encuentra el idioma. Este punto es de gran importancia puesto que el idioma materno es el idioma a través el cual se crea una identidad, “*la lingua che nominando il mondo lo crea*”²⁷⁵ y que representa parte del patrimonio cultural del migrante.

Francia se encuentra entre los países de la UE que acoge el mayor número de magrebíes²⁷⁶.

Se ha detectado que éstos se concentran en algunas zonas del territorio francés, como la región de París, Lille y la zona de Montpellier y Marsella. Es, además, un fenómeno fuertemente relacionado con el desarrollo de las redes sociales, la instalación en barrios. Esto conlleva que, una vez que el inmigrante llega en el país de acogida y se establece de manera “segura”, o sea con acceso a trabajo, educación para los hijos y acceso a la salud, “invita” sus familiares o amigos a hacer el mismo recorrido. No es un caso aislado la presencia de muchos conciudadanos en el país de origen que viven en la misma ciudad del país de acogida.

El motivo principal de emigrar a Francia por los marroquíes es fruto de razones familiares.

Tenemos que subrayar que, algunas instituciones jurídicas normalmente reconocidos en las legislaciones europeas, no son admitidas en algunas legislaciones musulmanas. Son el caso, por ejemplo de la adopción, que citamos en la medida que estamos tratando el tema de la reagrupación familiar.

²⁷³ www.ofpra.gouv.fr

²⁷⁴ Loi n°2015-925

²⁷⁵ Pascoli, G. “Primi poemetti”, 1904.

²⁷⁶ Fuente: Datos INSEE.

Marruecos y Argelia no prevén dicha institución pero contemplan la transferencia temporal de la autoridad parental, llamada, la *kafala*, según la cual el menor pasa a estar bajo la protección de la persona que lo acoge y que se ocupa de su educación, sin embargo no se establece ningún vínculo jurídico en términos de derecho sucesorio o de filiación y, por tanto, la protección cesa con la mayoría de edad, es decir, a los 18 años. La decisión de *kafala* es promulgada por la autoridad judicial competente²⁷⁷.

Por este motivo, la *kafala* no conlleva ningún derecho para que el menor pueda entrar en el territorio francés. El extranjero tutor (*kafil*) del menor no puede hacer valer la reagrupación familiar en la medida que falta el vínculo de filiación.

La segunda motivación, después de la reagrupación familiar, es la laboral. Respecto a los sectores del mercado del trabajo en los cuales los marroquíes participan, se remarca una notable presencia en el comercio y artesanía, así como emprendedores individuales.

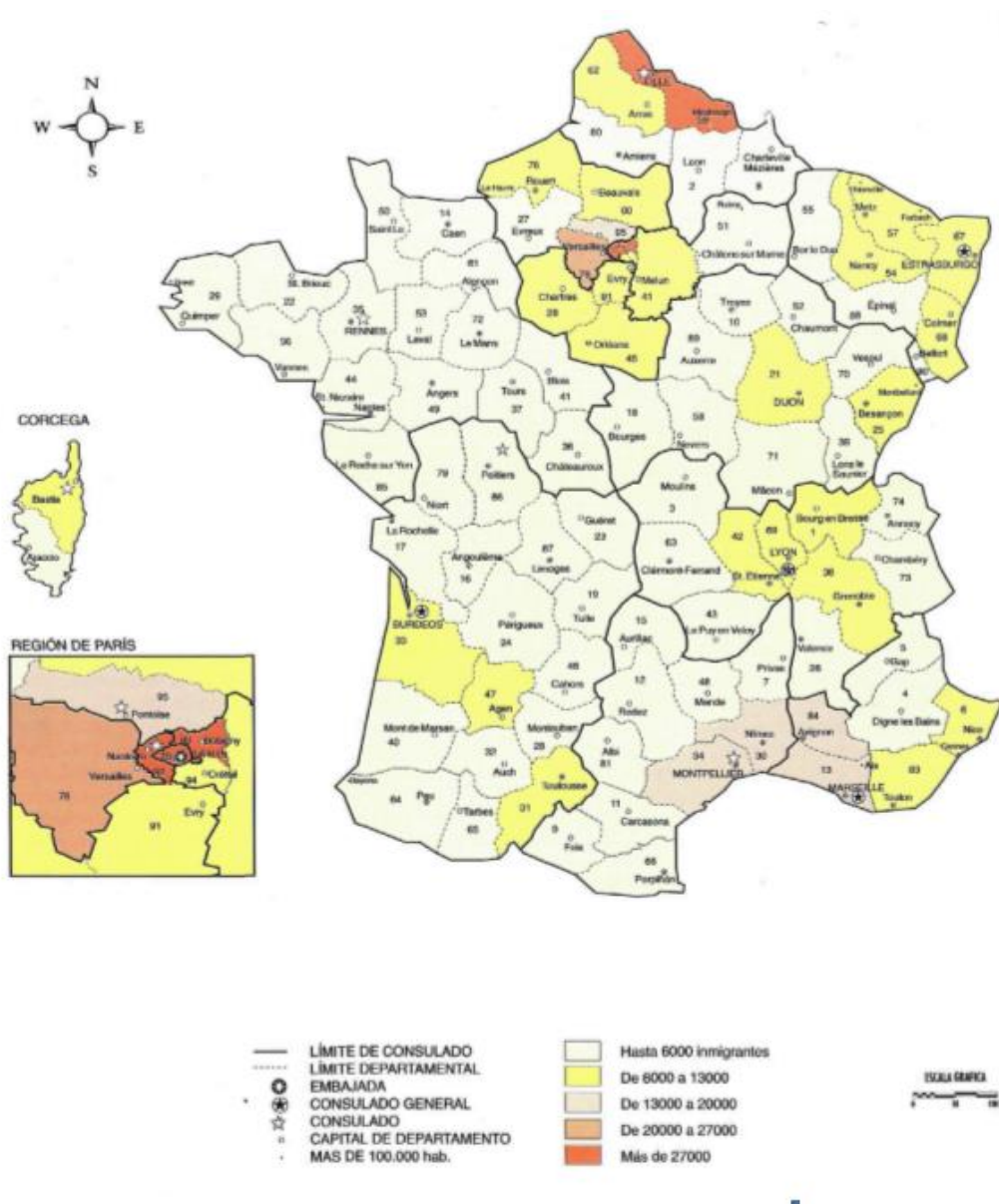
Considerando la fuerte presencia de magrebíes, existen varios proyectos de cooperación entre Francia y los países del Magreb. Citamos un proyecto realizado en colaboración con la asociación *Migration Santé* dirigida a garantizar el acceso la salud de las personas migrantes en edad adulta, para evitar su aislamiento en la sociedad. La *Association des Travailleurs Maghrebins de France*²⁷⁸ reúne 17 asociaciones presentes en el territorio francés, creada en 1982 después que en 1981 fuera abolido el decreto que prohibía a los inmigrantes organizarse en asociaciones con el fin de apoyar a los trabajadores magrebíes, tutelar sus derechos y promover proyectos para su integración social.

El gráfico que sigue muestra la distribución de la población marroquí en Francia.

Grafico I. Distribucion de la poblacion marroqui en Francia

²⁷⁷ Dahir n°1-02-172

²⁷⁸ www.atmf.org



II.b 2 Marco legal

Los objetivos de la política de inmigración francesa se fundan principalmente en tres ejes:

- controlar los flujos migratorios,
- favorecer la inmigración cualificada y
- promover su integración en el país.

Respecto al control de los flujos migratorios, el gobierno da especial importancia a la firma de convenios con los países de origen de los inmigrantes con el fin de canalizar la entrada legal en el territorio francés. Respecto al segundo punto, se considera la

“*immigration choisie*” (inmigración escogida) la que, siendo inmigración cualificada, puede contribuir a la prosperidad económica del país y que, por lo tanto, se prevé un permiso de residencia ad hoc por estos tipos de inmigrantes. Por último, evaluando el empleo como factor clave para la integración, se establece un contrato de acogida e integración por el inmigrante con la finalidad de que, a través de la obligación de aprendizaje de la lengua y de información global sobre las instituciones y principios fundamentales del Estado, pueda encontrar empleo más fácilmente y con mayores garantías.

El Ministerio del Interior es quien ostenta las competencias relativas a las políticas migratorias²⁷⁹ y lo hace sobre tres vertientes:

- a) la gestión de los flujos migratorios,
- b) las acciones de desarrollo con los países fuentes de emigración,
- c) facilitar la integración de los extranjeros que quieren establecerse en Francia.

En particular, en el seno de este Ministerio se ha creado un Secretariado general por la inmigración e integración. Existe también el *Comité interministeriel de controle de l’immigration (CICI)*²⁸⁰, creado para responder a la necesidad de coordinar la política de inmigración. Dicho comité, presidido por el Primer Ministro y compuesto por nueve representantes de otros ministerios, fija las orientaciones de la política gubernamental en los campos relativos a los flujos migratorios, al asilo y al desarrollo solidario.

Paralelamente, el *Office français de l’immigration et de l’integration (OFII)*²⁸¹, institución administrativa del Estado, aplica las políticas migratorias, es decir, que se ocupa de la acogida de los extranjeros titulares del derecho de residencia, del retorno y de la reinserción de los extranjeros en sus respectivos países de origen y de la integración en Francia de los extranjeros.

Asimismo, la gestión financiera de las políticas migratorias es atribuida a l’*Agence française de développement (AFD)*. Desde el punto de vista normativo, a parte una grupo de leyes que regulan las políticas migratorias²⁸², el texto de referencia es el *Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA)*²⁸³.

²⁷⁹ Con el *Decreto 2010-1444* del 25 de noviembre de 2010 se atribuye las competencias al Ministerio del Interior.

²⁸⁰ Creado por el *Decreto del 26 de mayo de 2005*.

²⁸¹ Creado por el *Decreto 2009-331 del 25 de marzo del 2009*.

²⁸² Loi Besson/Hortefeux/Guéant de 2011 modifiant le Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asiles
Loi Hortefeux de 2007 modifiant le Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asiles
Loi Sarkozy de 2006 réformant le Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asiles
Création en 2005 du Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asiles
Loi Sarkozy de 2003 relative à l’entrée et au séjour des étrangers
Loi Villepin de 2003 relative au droit d’asile
Loi Guigou de 1998 relative à la nationalité
Loi Chevènement de 1998 relative à l’entrée et au séjour des étrangers
La régularisation de 1997-1998
Loi Debré de 1996 relative à l’entrée et au séjour des étrangers.

²⁸³ El cual ha sufrido diversas modificaciones principalmente por la Loi Hortefeux de 2007 y la Loi Sarkozy de 2006, y ultimas modificaciones en noviembre 2015, por la entrada en vigor de la ley 925-2015 relativa a la reforma derecho de asilo que ha entrado en vigor el 2 de noviembre de 2015.

Permisos de residencia

Según dicha normativa (CESEDA)²⁸⁴, el ordenamiento francés conoce substancialmente diferentes tipos de permiso de residencia:

- a) permiso de residencia temporal, de duración máxima de un año (*carte de séjour temporaire*), condicionado a particulares exigencias del extranjero.
- b) permiso de residencia de largo plazo (*carte de résident*), decenal y renovable (art. L311-2).
- c) permisos de residencias especiales, como son:
 - a. “*carte de séjour compétences et talents*”, de duración máxima de tres años,
 - b. “*carte de séjour retraité*”, de duración de diez años.
 - c. Autorizaciones provisorias de residencia (*Autorisations provisoires de séjour*) y
 - d. “*Titre de séjour du stagiaire étranger*”.

Recordamos que entre Francia y los países del Magreb, y también otros países de África subsahariana, existen acuerdos *ad hoc* en materia de circulación residencia, que debe ser otorgado por el prefecto. En el caso del permiso de residencia temporal, el extranjero solicitante, aparte de disponer de un visado de entrada regular, deberá demostrar que tiene los recursos económicos para mantenerse y las finalidades de su residencia (art. L211-1). Asimismo, también deberá disponer de un certificado médico según las modalidades previstas por el decreto del Ministro de la salud (art. R311-1 y ss.).

Para obtener el permiso a largo plazo, se prevé que el solicitante haya vivido en Francia como mínimo durante cinco años, con continuidad (art. L122-1). El artículo L314-2 establece que la primera concesión de la *carte de résident* está subordinada a la llamada integración republicana (*intégration républicaine*) del solicitante, con particular atención al esfuerzo personal en el conocimiento y en el respeto efectivo de los principios que fundamentan el sistema republicano y la competencia lingüística.

Para evaluar las condiciones de integración, la autoridad administrativa se refiere a la suscripción y cumplimiento de un “contrato de integración y acogida”, (art. L311-9, *contrat d'accueil et d'intégration*), según el cual el suscriptor se compromete a seguir específicos cursos gratuitos de formación cívica y lingüística. No obstante, cabe mencionar que la primera concesión de la *carte de séjour temporaire* y de la *carte de résident* puede ser rechazada a los ciudadanos extranjeros en el caso de que su presencia en Francia represente una amenaza para el orden público (art. L313-3 e L314-3).

Como hemos visto, puede concederse un permiso de residencia especial denominado “*compétences et talents*” a todo extranjero susceptible de contribuir, por su competencia y capacidad, de forma duradera y significativa al desarrollo económico y cultural de Francia de forma directa o indirectamente, del país de origen, de acuerdo con la directiva europea “carta azul”. Para poder solicitarlo se tiene que querer participar en un proyecto finalizado a dicho desarrollo económico y será la Comisión nacional de

²⁸⁴ Livre II: L'entrée en France, Titre Ier : Conditions d'admission.

“*competences et talents*” la que evaluará cada año los proyectos presentados y decidir si otorgar o no el permiso.

En el caso de ciudadanos que formen parte de la zona de prioridad solidaria²⁸⁵ (menos Argelia), podrán igualmente beneficiarse de este permiso si existe un acuerdo de codesarrollo entre Francia y su país de origen, o bien si se comprometen a regresar a su país de origen después de máximo 6 años. Gracias a este permiso, los ciudadanos de países terceros podrán ejercer sus actividades profesionales en línea con sus proyectos.

Para obtener la “*carte de séjour retraité*”, el ciudadano de país tercero tiene que cumplir con tres requisitos:

- a) haber residido en Francia bajo la cobertura de un permiso de residencia de diez años,
- b) haber establecido su residencia en el extranjero, y
- c) por último, ser titular de una pensión contributiva de jubilación liquidada en base al régimen francés de la seguridad social. Además, para la obtención de este permiso se debe pagar una tasa de 340 euros.

El cónyuge que ha residido regularmente en Francia con él, también tendrá derecho a un permiso de residencia “*carte conjoint de retraité*”.

Finalmente, existen Autorizaciones provisionales de residencia:

- a) *Autorisations provisoires de séjour* de duración de uno, tres o seis meses, en caso de necesidades de curación por enfermedad grave,
- b) *Autorisations provisoires de séjour pour soins*, tanto personal como de un hijo menor;
- c) en caso de misiones de voluntariado, de carácter social o humanitario, que durará con el contrato de voluntariado (que el extranjero deberá firmar antes de entrar en Francia). Estas últimas son de carácter gratuito.
- d) *Titre de séjour pour stagiaire étranger*, tiene la duración máxima de un año y viene otorgado para realizar un *stage* en una empresa, en un hospital público o para una formación profesional continua en Francia.

Así, Francia se muestra abierta a considerar varios tipos de exigencias que puedan llevar una persona a emigrar. Sin embargo, al mismo tiempo, se muestra muy firme en el caso que el extranjero haya entrado irregularmente en el territorio francés, se haya quedado para un periodo de tiempo superior a lo permitido o no haya renovado su permiso a tiempo. De hecho, entre las medidas que pueden ser tomadas hay, entre otras, el acompañamiento a la frontera²⁸⁶.

²⁸⁵ La zona de solidaridad prioritaria incluye una lista de países por los cuales el Gobierno Francés ha considerado que la ayuda al desarrollo pueda ser particularmente útil al desarrollo de la sociedad y de la economía. Se estos países hacen parte Argelia, Marruecos y Túnez, y también otros países de África sub-sahariana y océano indiano, a los cuáles se aplica un régimen especial.

²⁸⁶ La reconducción a la frontera también está prevista por la ejecución de las órdenes de expulsión adoptadas por lo menos desde un año, y en los casos de condena penal por falsificación o alteración de la propia autorización, así como en caso de que el permiso haya sido retirado y hubieran producido incumplimientos de las obligaciones en el período cubierto por la misma residencia (Art. L511-1). La orden de expulsión (Título III del Código) se adopta al final de un procedimiento administrativo ante una comisión especialmente constituida, presidida por el prefecto y compuesto por los jueces (artículo L522-1). Esto también se aplica, como ya se ha mencionado, en el caso de que la presencia en Francia de un extranjero constituya una seria amenaza para el orden público (art. 521-1).

Por lo que se refiere a la *mise en ouvre* de la legislación de la UE, fueron traspuestas el 12 de octubre de 2010 las llamadas “directiva retorno”, la directiva “carta azul” y la directiva “sanciones empleadores”²⁸⁷. Está en curso una propuesta de Ley²⁸⁸ para unificar la legislación sobre inmigración y asilo, aprobada el 23 de julio de 2015 en primera lectura por la Asamblea Nacional, y el 13 de octubre en primera lectura por el Senado²⁸⁹. Este proyecto de Ley prevé un “*titre de séjour*” plurianual y también la posibilidad de facilitar los requisitos y el procedimiento para que los estudiantes puedan obtener el permiso de residencia.

Legislación sobre la reagrupación familiar

Por lo que se refiere a la reagrupación familiar, la Ley 2007-1631 de 20 noviembre del 2007²⁹⁰ establece que todo extranjero que quiera que su familia venga a Francia tendrá que haber vivido en Francia un mínimo 18 meses y disponer de una casa donde pueda acoger a su familia y demostrar la relación existente con los niños. De hecho, ha sido muy polémica esta ley puesto que permite el uso del test genético para probar la filiación materna.

Según esta ley, una vez la familia llegue a Francia, debe firmar un “*contrat d'accueil et d'intégration pour la famille*” con el Estado y, a su vez, durante el procedimiento de petición del visado, la familia estará sometida a su país de origen, en la oficina OFII²⁹¹ o en la Embajada Francesa, a una evaluación de conocimiento de la lengua francesa y de los valores de la República francesa (art L411-8). Dicha evaluación afecta al cónyuge y los hijos mayores de 16 años y empieza máximo en 60 días después haber depositado la solicitud de reagrupación familiar.

Por otro lado, el HCI (Consejo Superior de Integración) se propone reforzar los requisitos para la celebración del matrimonio con un cónyuge extranjero. El matrimonio se ha convertido en la primera opción de entrada en Francia, por lo tanto, el Estado de acogida tiende a investigar si los matrimonios son forzados o no, así como endurecer las condiciones para recibir a un cónyuge, en caso de reagrupación familiar, tal y como veremos en el siguiente apartado.

De hecho, vulnerar la legislación en relación al reconocimiento de un menor o el contrato matrimonial llevado a cabo sólo para obtener un permiso de residencia o garantizar la protección prevista por la ley contra las medidas de expulsión o para adquirir la nacionalidad francesa, prevé una pena de cinco años de prisión y una multa de 15.000 euros, a los que se pueden añadir otras sanciones, la denegación de la

²⁸⁷ En el orden, directiva 2008-115 CE, directiva 2009- 50 CE, directiva 2009-52 CE. Que hemos tratado en el primer capítulo de nuestro estudio.

²⁸⁸ *Projet de loi relatif au droit des étrangers en France.*

²⁸⁹ www.senat.fr/leg/tas15-008.html

²⁹⁰ Modificando el Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Livre IV, Titre Ier.

²⁹¹ Office français de l'immigration et de l'intégration.

autorización e inhabilitación (artículo L623-1 y ss.). Las mismas penas se imponen a quienes organizan o tratan de convenir un matrimonio o el reconocimiento de un menor de edad para los fines mencionados.²⁹²

Última consideración que queremos añadir es que para pedir la reagrupación familiar, la familia tiene que ser formada según los criterios de la legislación francesa, por lo tanto el status de poligamia no permite en Francia pedir la reagrupación familiar. A este propósito la ley 24 agosto 1993 preve que no puede ser otorgado un permiso de residencia a los extranjeros en situación de poligamia en el territorio francés.

II. b.3 Políticas de integración

La palabra integración indica el procedimiento recíproco de incorporación de los inmigrantes en la sociedad de acogida y la política de acompañamiento temporal establecida para facilitarla por el derecho común. Es en el 1988 cuando la palabra “integración” se convierte en el término oficial para definir dicha política. Después de la creación de la “*carte de résident*”, válida para diez años y que otorga el derecho a ejercer la profesión de propia elección en el territorio nacional²⁹³, Claude Evin, Ministro de Solidaridad nacional del gobierno Rocard, declaró en junio del 1988 delante el consejo de administración del Fondo de Acción Social para los trabajadores inmigrantes que “*les étrangers qui résident actuellement en France y resteront, chacun en est aujourd'hui conscient; parlons donc maintenant d'intégration plutôt que d'insertion*”.²⁹⁴

Incluso, desde el punto de vista institucional, fueron creados en este período el *Comité interministériel à l'intégration*²⁹⁵, el *Haut Conseil à l'intégration (HCI)*²⁹⁶ y el *Secrétaire général à l'intégration*.

La pregunta que es pertinente formularse es si Francia aun integra a los inmigrantes y a través de qué medios. Desde el 1 de Enero de 2014, el fondo “*asile, migration et intégration*” (FAMI) reagrupa en su seno los fondos “*retour*” (FR), el Fondo Europeo de Integración (FEI) y el Fondo Europeo para los Refugiados (FER). Este fondo común está dotado para el período 2014-2020 de 2.400 millones de euros, de los cuales Francia se benefició de unos 265 millones, 84 de los cuales destinados a la partida “*intégration*”.

En materia de integración, este fondo permitirá el sostenimiento de los diversos actores institucionales y asociativos durante la creación y aplicación de reformas en la política de acogida y de acompañamiento de extranjeros que llegan por primera vez a Francia.

²⁹² En el caso que las violaciones sean cometidas por grupos organizados, la pena se eleva a 10 años de prisión y una multa de 750.000 euros.

²⁹³ Loi n°84-622 du 19 juillet 1984 portant modification de l'ordonnance n°45-2658 et du Code du travail et relative aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail.

²⁹⁴ Actualité-Migration, revue de l'OMI, n°253, 21-25 novembre 1988.

²⁹⁵ Décret du 6 décembre 1989.

²⁹⁶ Décret du 17 décembre 1989

En ese sentido, este fondo se compromete con cuatro prioridades nacionales bajo este epígrafe:

- Preparar su acomodación en Francia desde el país de origen ;
- Favorecer la acogida, el acompañamiento y la integración de inmigrantes procedentes de un tercer país de la UE ;
- Ayudar a la coordinación y profesionalización de los agentes implicados ;
- Desarrollar las herramientas de diagnóstico y evolución a todos los niveles del territorio francés.

La integración representa una prioridad de la política francesa respecto a la inmigración. Una buena muestra de ello es la existencia del “*contrat d'accueil et d'intégration*” (CAI) -contrato obligatorio para obtener la renovación del permiso de residencia a partir del 1 de enero de 2007²⁹⁷- dirigido a los extranjeros a partir de los 16 años que sean admitidos por la primera vez en Francia, ya sea porque llegan por primera vez ya sea gracias a una regularización.

Aplicado a partir de julio de 2003, el contrato ha sido generalizado y convertido en obligatorio en virtud de la *Loi de programmation pour la cohésion sociale* de 18 enero de 2005²⁹⁸. En aplicación de la Ley de 24 julio de 2006²⁹⁹, que entró en vigor el 1 de enero de 2007, se introdujeron una serie de condicionantes al CAI y a la renovación de la primera *carte de séjour* y en el otorgamiento de la *carte de résident de longue durée*.

Los otros dos elementos de este dispositivo de acogida fueron la creación de un servicio público de acogida en todo el territorio y la creación de una *Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations* (ANAEM)³⁰⁰, formada por casi mil agentes³⁰¹. Dicho contrato explicita las obligaciones, por un lado, de los migrantes de entrar en el proceso de integración y, por otro, las del Estado de organizar y financiar dicho recorrido de integración (por ejemplo según el CAI, el subscritor se compromete a seguir cursos gratuitos específicos de formación cívica y lingüística). El contrato tiene una duración de un año, renovable, además, por otro año³⁰². Respecto a los cursos de formación cívica se facilitan en la lengua del país de origen del migrante.

El *Haut Conseil à la Intégration* (HCI) tiene como su misión “asesorar y formular una propuesta adecuada a petición del Primer Ministro en todas las cuestiones relativas a la integración de los residentes extranjeros o de origen extranjero”. Asimismo también prepara el Comité

²⁹⁷ Véase Anexos.

²⁹⁸ La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration l'a rendue obligatoire à compter du 1er janvier 2007.

²⁹⁹ N°2006-1626 relative à l'immigration et à l'intégration.

³⁰⁰ L'Anaem surgió de la fusión, en virtud de la ley del 18 enero de 2005, de l'Office des migrations internationales (Omi) y de la association Service sociale d'aide aux émigrés (SSAE) financiada para el estado, cuyas competencias y gestión territorial son ahora del OMI. La Agencia es ahora l'*Office français de l'immigration et de l'intégration* (OFII), en aplicación de la ley del 25 de marzo de 2009 de movilización para la vivienda y la lucha contra la exclusión.

³⁰¹ Además de esta política de acogida, hay dispositivos de escolarización de los alumnos recién llegados de Francia. Desde 1970, en el primer grado de las clases de iniciación (CLIN) incluían a los niños en edad escolar en el CP. En el segundo grado, dependiendo de si los estudiantes se inscribieron ya en sus países de origen, que incluyen un aula de acogida para los estudiantes que antes no asistían a la escuela (Cla-Nsa) o una clase de acogida (Cla).

³⁰² En el 2010 han sido firmados 101.355 contratos, y el 38% de parte de ciudadanos provenientes del Magreb.

Interministeriel de Intégration, presidido por el Sr. Patrick Gaubert desde noviembre del 2008. El Consejo Superior de Integración fue creado por el decreto del 19 de diciembre de 1989. El consejo a cuyo presidente se deriva, se compone de un máximo de 20 miembros. Se renovó el 4 de septiembre de 2009.

Después de un gran debate público, el *HCI* ha ampliado su misión y objetivos. El Decreto de 31 de marzo 2006 amplió la misión de la *HCI* e incluyó la función de contribuir a la preparación y el seguimiento de la Comisión Interministerial para la Integración y organizar y ejecutar debates públicos sobre temas de integración, tanto a nivel europeo como internacional. Según el *Haut Conseil*, la voluntad y el sentimiento de ser francés, expresados a través de una solicitud de naturalización y las condiciones objetivas³⁰³ son también un buen indicador de la integración. Esta cifra de más de 100.000 obtenciones de nacionalidad francesa cada año, es comparable a la de los 140.000 estudiantes extranjeros que entran anualmente en Francia.³⁰⁴

109

Recordemos que los extranjeros que cumplan los requisitos citados anteriormente pueden solicitar la nacionalidad francesa tras cinco años de residencia en Francia. Es importante tener en cuenta que el promedio de tiempo que transcurre antes de pedir la solicitud de naturalización es de dieciséis años de residencia.

En este sentido, también es interesante ver el efecto de la legislación sobre el *ius soli*, debido a que los niños nacidos en territorio francés pueden pedir la nacionalidad francesa a los 13 o 16 años, y adquirirán pleno derecho a los 18. Así, se supone que, al conseguir la nacionalidad francesa, los progenitores podrían pedir la solicitud de naturalización, hecho que constituye un excelente medio de integración familiar.

Por último, una encuesta realizada en enero de 2011 por el German Marshall Fund, y titulada "*TransatlanticTrends-migration*" revela como, en 2010, el 58% de los franceses consideraban que la inmigración enriquece la cultura de su país, contra un 68% en 2009. Del mismo modo, Francia es uno de los pocos países que no consideran más negativa la integración de los inmigrantes musulmanes (45%) respecto a los inmigrantes en su conjunto (44%). Sin embargo, estas cifras están aumentando drásticamente en contra. Y es que, frente a las demandas de identidad y comunidad, con el surgimiento del populismo en Europa y los temores después del 11 de septiembre de 2001, los franceses están entre los más escépticos sobre los beneficios de la inmigración.

La encuesta revela que solo el 38% de los encuestados cree que la inmigración es una oportunidad para Francia respecto al 50% en 2009. Una clara demostración de este escepticismo ha sido el resultado de las últimas elecciones europeas de mayo de 2014, en las que el partido del *Front National* ha sido el más votado, tras basar gran parte de su discurso en un argumento anti-inmigración. Una muestra es la intervención de Marine Le Pen, líder de esta fuerza política de ultraderecha, cuando en un meeting de su campaña electoral decía: "*L'UE exige que nous recevions dans les prochaines années, tous pays*

³⁰³ El período de residencia previa de cinco años, el control la lengua francesa según su condición, los ingresos y beneficios sociales etc.

³⁰⁴ Datos INSEE. www.insee.fr

confondus, jusqu'à 50 million d'immigres, soi-disant, pour lutter contre le vieillissement de la population. Nous, on a un moyen plus simple, c'est de faire des enfants français"³⁰⁵.

A parte las nuevas tendencias políticas en Francia, otro problema relevante para la integración es la concentración de parte de las poblaciones inmigrantes en algunas áreas geográficas. Dicho fenómeno es, además, una importante herencia del pasado. Las causas de esta concentración son bien conocidas. Principalmente es el fuerte atractivo de las zonas urbanas. Se trata, sobre todo, de la región de la Ile-de-France, Rhône-Alpes y PACA, debido a la dinámica de las actividades económicas susceptibles de proporcionar puestos de trabajo (56,6% de los inmigrantes vive en una ciudad cuya población supera los 200.000 habitantes frente a sólo el 35,5% de los franceses nativos)³⁰⁶. También, como ya hemos visto, es muy importante en este contexto el papel de las redes étnicas desarrolladas por los inmigrantes, tales como la accesibilidad desde país de origen, y por supuesto, la presencia de viviendas sociales (32% de los inmigrantes residen en viviendas públicas), o las viviendas privadas que actúan como vivienda social de facto, debido a su condición deteriorada³⁰⁷.

Es una elección del Estado francés la lucha contra este fenómeno de concentración de las poblaciones inmigrantes en determinadas áreas geográficas mediante la prevención de su aparición y, cuando ocurre, se trata de detenerlo. El *Haut Conseil* para la Integración considera³⁰⁸ que la concentración es el proceso original de "desintegración", que es duradera y extremadamente peligrosa y que, por lo tanto, "luchar contra los fenómenos de concentración es una elección coherente involucrados en el esfuerzo por integrar a los inmigrantes en la sociedad de acogida". Cosa que en la práctica es complicado realizar. Hemos de recordar las revueltas en *les banlieues*, fruto de una clara segregación social³⁰⁹.

II.b 3.1) Acceso al trabajo

Por lo que refiere al empleo, un dato interesante aportado por el INSEE (Instituto Nacional de Estadística), en su edición de 2010 "*Francia- retrato social*", es que la tasa de empleo de los descendientes franceses de los inmigrantes del norte de África es del 65% en el caso de hombres y del 56% para las mujeres, en confrontación con el 86% y 74%, respectivamente para los hijos de franceses.

El informe del Instituto no llega a ofrecer una explicación de este fenómeno, como podrían ser las diferencias de experiencia, calificación, situación familiar y lugar de residencia entre las dos poblaciones, derivadas de la existencia de discriminación o de

³⁰⁵ www.marinelepen.fr

³⁰⁶ Infos migrations, Les ménages immigrés en 2006 : des locataires en zone urbaine, n°6, janvier 2009

³⁰⁷ A nivel nacional, las poblaciones que utilizan las viviendas sociales provienen de Argelia (70%), Marruecos (64%) y África Subsahariana (60,5%).

³⁰⁸ Jayet, H. et NadiyaBolle-Ukuayinchuk, *La localisation des immigrants en France, du rapport de Gilles Saint-Paul, Immigration, qualifications et marché du travail*, 2009.

³⁰⁹ Noviembre 2005.

otros factores que no son cuantificables (como por ejemplo redes profesionales, capital cultural, etc.).

Uno de los puntos centrales de la política de integración de Francia es la promoción de inmigración profesional. En este sentido, el Gobierno francés ha creado una página web con la finalidad de que los empresarios o interesados (departamentos de recursos humanos, agencia de colocación, etc.) en contratar un trabajador extranjero puedan informarse de los trámites, ventajas e implicaciones legales que conlleva una contratación de estas características³¹⁰.

II.b 3.2) Acceso a la educación y a la salud

La *Direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité* (DAAEN), de la Dirección General de los extranjeros en Francia del Ministerio del Interior francés, define y realiza acciones y políticas para favorecer la integración de los inmigrantes. Esta política de inmigración es llevada a cabo a nivel local por los prefectos de la región, por las *directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale* (DRJSCS).

Precisamente, bajo la autoridad de los prefectos de región, se inició en 2010 la elaboración de nuevos programas regionales de integración de la población inmigrante (PRIPI). Estos programas se ocupan de realizar la política de integración de inmigrantes a nivel territorial en colaboración con todos los actores sociales (delegaciones territoriales del OFII, sedes de la oficina de parados, rectorados, DIRECCTE, colectivos territoriales, organismos públicos, asociaciones etc.) gracias a un análisis de la situación y las necesidades particulares de cada región. El 30 de julio de 2012 se habían creado 26 PRIPI en todas las regiones metropolitanas y en la mayoría de los territorios de ultramar. Sus prioridades son: la enseñanza del francés y la coordinación de la oferta educativa, el acceso al empleo y a la cualificación, el acceso a la salud y a los derechos sociales de los inmigrantes de avanzada edad, la integración de mujeres inmigrantes y la lucha contra la violencia de género.

Los PRIPI se utilizan, a su vez, como análisis de los programas puestos en acción, puesto que están adaptados a los diversos contextos sociales. Éstos se establecen según un diagnóstico y un estudio de la situación de la población de origen inmigrante o surgido de la inmigración. Asimismo, cubren el total de las políticas destinadas a la acogida de los inmigrantes, de la integración y la promoción social, cultural y profesional de la población inmigrante. Las prioridades principales de los PRIPI son:

- a) El aprendizaje del francés;
- b) Integración de las mujeres inmigrantes;
- c) Integración y acompañamiento de los inmigrantes de avanzada edad;
- d) Paternidad y acompañamiento escolar;
- e) Acceso al empleo o a la creación de una empresa;
- f) Acceso a la vivienda;

³¹⁰ www.inmigration/professionnelle.gov.fr

- g) Aprendizaje de las reglas de vida en común;
- h) Protección contra la discriminación y acceso a los derechos básicos;
- i) Historia, memoria y cultura;
- j) Acceso a la sanidad;
- k) Participación en la vida asociativa y deportes

Además, por lo que se refiere al acceso a la educación, los estudiantes que tengan un proyecto de realizar estudios en Francia, pueden dirigirse a l *Campus France*³¹¹, institución pública (reconocida por la Ley del 27 de julio de 2010) que se ocupa de la acogida de los estudiantes e investigadores extranjeros, de la gestión de las becas y de otros programas de movilidad internacional.

En particular, se ha creado un subsidio para ayudar a los jóvenes extranjeros con buenos resultados escolares a continuar sus estudios. Los requisitos son dos años, como mínimo, de residencia en Francia y obtención de sobresaliente o matrícula de honor en los exámenes finales de bachillerato.

Recordamos que, solo en 2011, ha sido derogada la Circular Guéant³¹², que reducía las posibilidades de trabajar en Francia para los estudiantes originarios de terceros países.

II.b 3.3) Programas de cooperación nacional e internacional

Respecto a los programas de integración, como ejemplo, podemos ver el proyecto organizado por la *Asociacion Migration Solidariité et Echanges pour le Developpment*(AMSEAD). Este proyecto³¹³ se fundamenta en un intercambio de dos semanas para 36 jóvenes procedentes de tres países europeos de acogida (Alemania, Suecia y Francia) y tres países mediterráneos de origen (Turquía, Líbano y Argelia). Se organizan seminarios de medio día de duración, talleres culturales y visitas sobre el tema migración y las desigualdades entre norte y sur, la diversidad de identidades y culturas entre las minorías y cómo Europa debería manejar la integración.

Otro proyecto interesante promovido por la Fondation Abbé Pierre es “*Espace Solidarité Habitat*”³¹⁴, el cual se basa en la lucha contra la discriminación para poder acceder indistintamente a alquilar o comprar un inmueble en Francia.

Respecto a proyectos dirigidos a mejorar la percepción de la “migración” en la sociedad de acogida, a través del proyecto “*Boîte à images, boîte à paroles*” de la asociación AMAR³¹⁵, han sido recogidos testimonios en formato de entrevista. Se invitaba a pasantes a entrar en una cabina y tenían que contestar a unas preguntas sobre las aportaciones de los

³¹¹ Que representa la fusión de les *centres d’études en France* (CEF) y les *espaces Edu France*.

³¹² Circulaire du ministère de l’intérieur français du 31/5/2011.

³¹³ “Un encuentro de culturas” - <http://amsed.fr/echanges.php>

³¹⁴ www.fondation-abbé-pierre.fr

³¹⁵ www.centreamar.org

inmigrantes en la ciudad, los problemas existentes, etc. A partir de estas entrevistas se realizó la película “*La France des Couleurs*”.

Otro programa que señalamos es “*Jeunes pour l’égalité*” promovido por la Agencia de Desarrollo de las Relaciones Interculturales para la Ciudadanía (ADRIC). Dirigido a jóvenes inmigrantes en la zona metropolitana de París, por medio de talleres, actividades, se les dota de los conocimientos y herramientas necesarias para conocer la dinámica social francesa incluidos derechos, obligaciones y responsabilidades individuales³¹⁶.

Además, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) realizó, en Marruecos, un programa de codesarrollo para un total de 3,8 millones de euros de los cuales 1,5 millones fueron financiados por la Comisión Europea.

El programa tiene como objetivo apoyar inversiones personales o colectivas, técnicas y financieras de marroquíes residentes en el extranjero (MRE), el cual es de interés común de Marruecos y de sus emigrantes (marroquíes emigrantes).

La comunidad de MRE tiene un peso muy relevante. De hecho consiste en una estructura jerarquizada con representantes en diferentes países, además de Marruecos, y hay la *Fondation Hassan II pour les MRE*³¹⁷, que se ocupa de ayudar a este colectivo y promover programas en varios ámbitos como el cultural, jurídico y económico, además de facilitar el diálogo entre las diferentes sociedades.

Proyectos en Marruecos

El primero, por un total de 1,4 millones de euros, se integra en un proyecto de promoción turística y de desarrollo local comunitario en la región de Taroudannt a través de la creación de casas rurales. La Agencia de Desarrollo Social, establecimiento público marroquí, es el operador responsable de la ejecución de la parte del turismo rural. Esta Agencia da su visto bueno a las aldeas de intervención (una casa rural por aldea), evalúa los expedientes de los MRE, verifica la realidad de las aportaciones financieras de los emigrantes y garantiza el seguimiento de la ejecución de los proyectos. La apertura de una casa rural moviliza a la comunidad aldeana en su totalidad. Una ONG marroquí, Migraciones y Desarrollo, se encarga de la sensibilización y del seguimiento de los MRE voluntarios.

El segundo proyecto consiste en facilitar la creación de pequeñas y medianas empresas (PIME) para emigrantes residentes en el extranjero. Estas inversiones están orientadas hacia sectores económicos prioritarios pero no exclusivos, como la electrónica, la bioingeniería, las tecnologías de la información y la comunicación, el multimedia y las tecnologías vinculadas al medio ambiente y la salud. Los promotores reciben un apoyo financiero en forma de una subvención abonada a la sociedad en concepto de reembolso de facturas. Esta ayuda no puede superar la tercera parte de los gastos que se prevén seleccionar, con un techo de 150.000 euros. El operador de la parte PIME es el Fondo de

³¹⁶ www.adric.eu

³¹⁷ www.fh2mre.ma

Inversión Marroquí SINDIBAD, que emana de la Caja de Depósitos y Consignaciones francesa. Los créditos son encomendados al Fondo que selecciona los proyectos elegidos y abonados al portador del proyecto, en forma de subvención, en concepto de dotación inicial que facilita el lanzamiento de la empresa³¹⁸.

Programas de retorno

Francia tiene, además, programas de ayuda a la reinstalación en sus países de origen. En este caso, más que de política de integración, se trata de políticas dirigidas a agilizar la reinserción del migrante y el retorno a su país de origen. En particular hay programas específicos de apoyo a la creación de actividades económicas con varios países, entre estos Argelia, Marruecos y Túnez.

Para realizar estos programas, la *Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations* (ANAEM) cuenta con oficinas en algunos países donde se aplica el programa. En los casos que no disponga de delegaciones, trabaja en colaboración con organizaciones no gubernamentales presentes en el país de destino.

II. b .4 El espíritu empresarial extranjero como vía de integración

En Francia existen varios programas impulsados por el Gobierno para promover el espíritu empresarial, como, por ejemplo, ayudas específicas para dar apoyo financiero, Accre (*Aideaux chomeurs créateurs /repreneurs d'entreprises*³¹⁹), o programas de acompañamiento para la creación de empresas como Nacre³²⁰, que permite a las personas en paro o que sufren dificultades encontrar un empleo a través de la creación o rehabilitación de una empresa. No obstante, estos programas no prevén distinciones entre ciudadanos franceses o extranjeros.

Respecto al perfil del emprendedor extranjero en Francia, normalmente los inmigrantes son menos calificados (nivel de estudios inferior) que los emprendedores nativos. Cabe decir que, respecto a los sectores de actividad, más de la mitad de emprendedores extranjeros se dedican al sector de la construcción (37%) o del comercio (21%)³²¹. Según la tabla(n°III) que sigue, los primeros tres países (fuera de Europa) por número de emprendedores extranjeros en Francia son Argelia, Marruecos y Túnez, nacionalidades

³¹⁸ Hasta la actualidad, se han creado dos sociedades: una sociedad informática, especializada en la concepción de circuitos integrados y programables (Lead Design S.A.), que en Marruecos ha creado 18 puestos de trabajo para ingenieros (de los cuales varios están siendo ocupados por ingenieros retornados de Francia o de Estados Unidos), y todavía prevé crear una decena más.

La segunda sociedad (SN2B) está implementando una tecnología innovadora para consolidar las obras y edificios con amenaza de ruina. El plan de desarrollo de esta sociedad prevé la creación, en Marruecos, de dos empleos de ingeniero y de diez de obreros cualificados.

³¹⁹ <http://www.emploi.gouv.fr/dispositif/aide-aux-chomeurs-createurs-ou-repreneurs-d%E2%80%99entreprise-accre>.

³²⁰ <http://www.emploi.gouv.fr/nacre/>.

³²¹ Open for Business Migrant Entrepreneurship in OECD Countries, OECD, 2010.

que, como hemos visto, son, al mismo tiempo, mayormente representativas de los inmigrantes en Francia.

A la pregunta de en cual porcentaje afecta el emprendimiento extranjero en Francia, podemos contestar que, en el año 2010, más de 25.000 empresas fueron creadas por parte de emprendedores extranjeros. Además, que el 60% de creación de empresa por parte de extranjeros fue para autoemplearse, es decir, como alternativa al desempleo³²².

Respecto a las áreas geográficas donde hay una mayor concentración de emprendedores extranjeros es la ciudad de Paris, donde hay mas de 13000 emprendedores magrebies³²³.

Tabla III. Inmigrantes para categoría socio profesional y país de origen

³²² Etude APCE (agence pour la creation d'entreprise),2012.

³²³ Etude ACSE (agence nationale pour la cohesion sociale et l'egalité des chances).

	Agriculteurs exploitants	Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	Cadres et professions intellectuelles supérieures	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	Retraités	Autres personnes sans activité professionnelle	Ensemble
Portugal	1 411	30 914	20 376	47 498	116 022	156 420	148 498	78 745	599 884
Italie	436	8 921	19 176	18 164	20 668	18 847	166 066	39 509	291 788
Espagne	861	7 425	16 794	20 507	25 101	20 628	118 686	34 624	244 626
Autres pays de l'Union Européenne à 27	4 605	34 610	90 089	82 707	78 600	61 176	183 805	165 310	700 902
Autres pays d'Europe	955	8 474	20 990	25 198	36 089	33 843	41 483	95 525	262 557
Algérie	321	24 815	36 039	59 538	129 608	129 243	157 123	211 855	748 542
Maroc	1 139	25 254	40 163	58 967	113 270	148 114	104 280	201 740	692 927
Tunisie	172	13 644	18 379	19 332	35 436	52 076	49 278	62 655	250 971
Autres pays d'Afrique	496	21 972	53 006	83 621	211 567	144 329	41 327	223 584	779 900
Turquie	539	18 139	5 447	13 191	23 911	75 645	22 660	88 585	248 116
Autres pays	2 081	43 867	96 428	93 914	154 465	120 615	69 809	314 833	896 011
Ensemble	13 015	238 033	416 888	522 636	944 736	960 935	1 103 015	1 516 966	5 716 225

Source : Insee, RP2012 exploitation complémentaire.

II.b.5 Conclusiones

Podemos resumir en algunos puntos los aspectos de la política de inmigración y de integración de Francia.

Aspectos positivos:

- ✓ Uno de los puntos centrales de la política de integración de Francia es la promoción de inmigración profesional. En este sentido, el Gobierno francés ha creado una página web con la finalidad de que los empresarios o interesados en general (departamentos de recursos humanos, agencia de colocación, etc.) puedan contratar un trabajador extranjero, se informen de los trámites, ventajas e implicaciones legales que conlleva una contratación de estas características³²⁴.
- ✓ El Gobierno francés considera que la migración y el desarrollo socio-económico están estrechamente relacionados. En consecuencia, el “enfoque” se funda sobre la creación de una asociación con los países fuente de inmigración.
- ✓ Evaluando el empleo como factor clave para la integración, se establece un contrato de acogida e integración para el inmigrante con la finalidad de que, a través de la obligación de aprendizaje de la lengua y de información global sobre las instituciones y principios fundamentales del Estado, pueda encontrar empleo más fácilmente y con mayores garantías.
- ✓ Elaboración de programas de región de integración de la población inmigrante (PRIPI). Estos programas se ocupan de realizar la política de integración de inmigrantes a nivel territorial en colaboración con todos los actores sociales (delegaciones territoriales del OFII, sedes de la oficina de parados, rectorados, DIRECCTE, colectivos territoriales, organismos públicos, asociaciones etc.) gracias a un análisis de la situación y las necesidades particulares de cada región.

Aspectos negativos:

- ✓ Concentración por parte de las poblaciones inmigrantes en algunas áreas geográficas obstaculiza su integración.
- ✓ Tendencia actual del Gobierno a endurecer la entrada de inmigrantes.

Ponemos como nota que, el 13 de noviembre de 2015, acaba de realizarse un atentado en Francia por parte del Estado Islámico (ISIS) contra los valores occidentales, contra lo que representa la unidad de los valores europeos. Estos hechos seguramente llevarán a modificar la política de inmigración francesa, porque, a pesar de que el miedo no tiene

³²⁴ www.inmigration/professionnelle.gov.fr

que parar la sociedad y se tiene que seguir adelante, muchas personas han muerto en estos atentados y no podrán seguir adelante. Frente de esta realidad la reacción será de desconfianza y rigidez.

II c. Caso España

II.c.1 Análisis de los flujos migratorios

118

La inmigración es uno de los fenómenos sociales y demográficos que más han transformado la sociedad española en las dos últimas décadas. El número de extranjeros en España a 31 de diciembre de 2014 en 4.925.089 millones de personas³²⁵, una proporción similar a la de los países de Europa tradicionalmente receptores de flujos migratorios. España tiene casi 46,5 millones de habitantes, de los cuales un 10% son extranjeros³²⁶. Este porcentaje ha sufrido variaciones importantes en las últimas décadas ya que, desde los años 90, España ha recibido un importante número de inmigrantes atraídos por la prosperidad económica del momento en el país y la necesidad de mano de obra derivada del envejecimiento de la población, del mismo modo que en otros países europeos.

Desde mediados de los años 80, España comenzó a transformarse de emisor de flujos migratorios a país de residencia para un creciente número de extranjeros. De este modo se ha convertido en el segundo Estado Miembro de la UE (UE-27) con un mayor número de residentes extranjeros después de Alemania. El flujo migratorio hacia el exterior se intensificó a lo largo del año 2013. Así, un total de 291.041 personas procedentes del extranjero establecieron su residencia en España, mientras que 547.890 personas la abandonaron con destino al extranjero. En términos relativos, entre 2012 y 2013 la inmigración descendió un 4,3%, mientras que la emigración experimentó un incremento del 22,7%³²⁷.

Tan impactante como la magnitud adquirida por el fenómeno migratorio es la velocidad con la que éste se ha producido. Hasta la crisis económica de la primera mitad de los años 70, España era un país de emigración, que se dirigía principalmente hacia países de Europa central como Francia, Alemania, Suiza, Luxemburgo, entre otros. El auge económico de estos países absorbía excedentes de mano de obra que la economía española era incapaz de emplear debido al modelo productivo desplegado. A partir de la crisis energética de los años 70, la demanda de mano de obra de los países desarrollados se interrumpió bruscamente a causa del estancamiento o la recesión de las economías y

³²⁵ Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

³²⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

³²⁷ www.ine.es.

a condiciones más restrictivas sobre la inmigración. Este cambio, unido al deterioro de la situación económica española, explica la gran escalada del desempleo hasta mediados de los años 80. Como ya se ha dicho, es a partir de los años 80 cuando el flujo migratorio neto se invierte en España, el cual se convierte en país de inmigración, si bien las magnitudes eran todavía muy reducidas.

En la segunda mitad de la década de los 80, las entradas de inmigrantes registradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran que buena parte de las mismas estaban compuestas por ciudadanos de nacionalidad española³²⁸, mientras que los inmigrantes extranjeros ascendían aproximadamente entre 15.000 y 20.000 efectivos anuales hasta finales de los años 90, una cantidad apenas perceptible en el conjunto de la población. Esta evolución coincidía con un momento demográfico interior especialmente bajo, ya que el crecimiento vegetativo se redujo a mínimos en la segunda mitad de los años 90: el número de nacimientos casi llegó a igualarse al de defunciones.

El incremento del número de inmigrantes vino de la mano de un crecimiento económico sostenido, y esa llegada de trabajadores y trabajadoras de otros países proporcionó mano de obra abundante, flexible y relativamente barata a sectores como la construcción, la agricultura o los servicios. A ello contribuyó la recuperación de la economía española, las restricciones que persistían en los países más desarrollados del continente, el avance de un estado del bienestar que desincentivaba la emigración por motivos laborales (interna y externa) y el desarrollo de nichos laborales con demandas específicas. También la integración en las Comunidades Europeas favoreció la acogida de inmigración procedente de países miembros. Se trataba de un cambio que se extendió a la Europa del sur, ya que, además de España, en Italia, Portugal y Grecia cesaron las salidas de emigrantes y se empezó a hacer notoria la llegada de inmigración extranjera.

Desde el año 2000 el ritmo de asentamiento de extranjeros se aceleró vertiginosamente, sobre todo en los primeros años (2000-2005), en los que se llegó a alcanzar una intensidad de asentamiento anual de 16,8 extranjeros por cada 1.000 habitantes.³²⁹ A partir de 2005, el volumen del flujo migratorio con destino a España, aunque significativamente menor, continuó siendo superior a la media europea. De hecho, entre 1998 y 2008, la gran década migratoria, casi la mitad de los 10 millones de nuevos ciudadanos extranjeros residentes en la UE-15 eligieron España como país de destino.

Las previsiones elaboradas por el INE respecto a la población total, a partir de las tendencias demográficas existentes a mediados de los años 90, apuntaban a una progresiva desaceleración del crecimiento del total de habitantes; estimación errónea considerando que la población actual es alrededor de 47 millones de personas. Así que, pese al ya patente crecimiento de la inmigración, su magnitud no permitía anticipar la evolución que se registraría en los años posteriores que alteraría completamente el panorama demográfico.

³²⁸ Entendemos ciudadanos con nacionalidad española que nunca habían residido en el territorio español.

³²⁹ Izquierdo, 2006

La recesión económica ha interrumpido bruscamente el flujo migratorio y se plantea el interrogante de si esta interrupción es transitoria o definitiva; pregunta cuya respuesta depende fundamentalmente de la evolución futura de la economía, puesto que los flujos migratorios responden, en buena medida, a la situación económica de los eventuales países de acogida.

Por otro lado, la falta de expectativas laborales en España ha llevado a parte de trabajadores, sobre todo jóvenes cualificados, a emigrar a otros países. Los principales países receptores han sido Reino Unido, Francia y Ecuador. En este último país, se trató fundamentalmente de inmigrantes que han vuelto.

En consecuencia, ha habido una reducción de la población española y de la población trabajadora. Según el informe “*Impacto de la crisis sobre la población migrante*”³³⁰ elaborado por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en diciembre de 2012, la crisis ha golpeado con más dureza a la población inmigrante que a la española, aumentando las diferencias sociales entre ambas al contar con menos prestaciones, una tasa de paro que duplica, como veremos, la de los autóctonos y un mayor número de hogares pobres. Entre estos, el desempleo más alto lo experimentan los inmigrantes procedentes de África con el 49,3%.

La respuesta de los flujos de inmigración al deterioro del mercado de trabajo se ha producido con un cierto retraso respecto a otros países europeos, tanto en relación con el desencadenamiento de la crisis como en el comportamiento de los nacionales. Situando el inicio de la recesión en el segundo trimestre de 2008, el primer descenso del empleo de extranjeros no se produjo hasta finales de 2011 mientras que, entre los ocupados nacionales, el primer descenso se produjo un año antes, a finales de 2007³³¹. Parte de este comportamiento diferenciado se debe a la distinta composición sectorial y por géneros del empleo extranjero y del nativo.

Por el momento, lo que está claro es que los inmigrantes se han llevado la peor parte del ajuste del mercado laboral debido principalmente a la distribución sectorial de su empleo y también por la concentración del mismo en el ámbito de los contratos temporales. Gran parte de la población activa extranjera trabajaba en el sector de la construcción, es decir, el sector más afectado por la crisis económica en España. Consiguientemente, la citada pérdida de empleo entre los extranjeros se explica por dos motivos:

- a) la composición sectorial de la ocupación de éstos. Según la OECD, la distribución del empleo de los extranjeros explica el 60% de las pérdidas en esta crisis, y

³³⁰ www.spain.oim.int

³³¹ Datos INE

- b) la gran cantidad de contratos temporales entre los extranjeros; contratos que, en buena medida, no se renovaron durante la fase inicial de la recesión.³³²

La tasa de desempleo de los inmigrantes en 2013 se situaba alrededor del 36%, muy por encima de la correspondiente a los desocupados nacionales (24%) y corre el riesgo de mantenerse en este nivel debido a un entorno de lenta recuperación económica y ausencia de políticas específicas orientadas a mejorar el acceso a empleo del colectivo inmigrante. Además se ha destacado que la población entre 16 y 64 años (o sea, en edad laboral) se ha reducido más entre los ciudadanos extranjeros, con una caída de 169.200 personas en un año que entre los españoles, con 5.900 personas menos³³³. Claramente, la situación económica es un factor determinante que ha obligado a muchas personas a regresar a sus países de origen ante la falta de oportunidades laborales en España.

¿Cuáles son los principales motivos para emigrar a España?

La primera motivación es laboral, seguida por motivos familiares y estudio. La prueba de estos datos es que, actualmente, la edad media de los extranjeros residentes en España es de 34 años, 8 años más jóvenes que la edad media de los españoles, o sea en plena “edad laboral”.

Del total de 5.503.977 de extranjeros con residencia legal en España en junio de 2013, algo más de un 49% pertenecen al régimen comunitario, mientras que el resto pertenecen al régimen general, propio de los nacionales de terceros países. Como puede apreciarse en la tabla que sigue, a lo largo de la primera década del año 2000, todos los grupos de residentes extranjeros aumentaron considerablemente su presencia en España, pero la suma de los no comunitarios convirtió al régimen general en mayoritario a partir del año 2000.

Tabla I. Evolución del número de extranjeros residentes en España por origen geográfico:

Nacionalidad	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Resto de la UE	277.845	375.487	489.813	636.037	918.886	2.102.65	2.346.51
Resto de	29.772	47.209	202.411	404.643	690.970	731.806	226.379
Latinoamérica	117.868	189.46	730.459	1.237.806	1.500.785	1.758.295	1.741.179
Norteamérica	14.286	17.374	22.104	24.613	27.292	26.595	28.250
África	147.875	228.97	423.045	579.372	785.279	909.757	1.048.90
Asia y Oceanía	44.719	57.811	100.688	144.748	220.281	259.133	317.194
Total	632.624	916.730	1.969.107	3.027.80	4.144.166	5.788.79	5.708.94

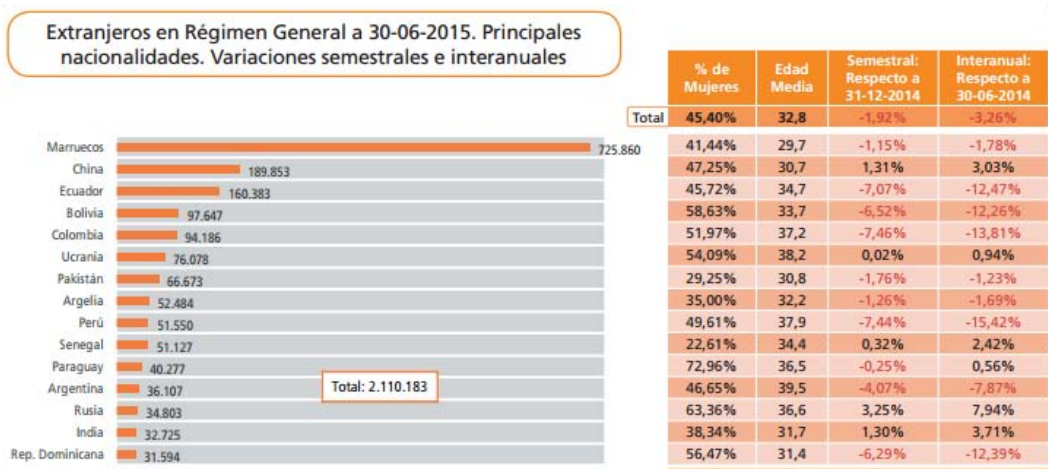
Fuente INE

³³² Si a finales de 2007 el 56% de los extranjeros en alta laboral afiliados al régimen general de la Seguridad Social ostentaban un contrato temporal (32% entre los nacionales), a finales de 2009 esta tasa había bajado hasta el 47% (27% entre los nacionales), resultado de un recorte del 29% en el número de contratos temporales, mientras que, por el contrario, los contratos fijos habían aumentado un 7%. La contratación temporal, que había servido de cauce para la rápida incorporación del numeroso contingente de inmigración a lo largo de los años de auge de la misma, en el momento de la crisis se convirtió en el principal canal del ajuste.

³³³ Datos INE, 2013.

Sin embargo, las tendencias de los países europeos en los últimos años son más restrictivas a la hora de conceder permisos de residencia. En 2013, se rechazó la entrada en la UE a 317.840 ciudadanos de terceros países. De estos, el 61% en España³³⁴. En junio de 2013, los extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia eran 2.801.110³³⁵. Un cuadro más específico de las nacionalidades de los extranjeros residentes podemos verlo en la siguiente tabla:

Tabla II. Extranjeros residentes, principales nacionalidades (30.6.2015)³³⁶



Respecto a la distribución en el territorio español, en Catalunya residen la mayoría de los migrantes (1.261.416), la sigue la Comunidad de Madrid (con 938.781 residentes), Andalucía y Comunidad Valenciana que superan los 700.000 residentes mientras que el resto de las Comunidades Autónomas se sitúan por debajo de los 300.000 extranjeros. La pérdida de población, durante el año 2013, fue generalizada en la mayoría de comunidades. La Rioja (-1,20%), Catalunya (-0,92%) y Castilla y León (-0,90%) registraron los mayores descensos relativos. Los únicos crecimientos de población se dieron en Illes Balears (0,47%) y Canarias (0,46%), además de la ciudad autónoma de Melilla (0,06%)³³⁷.

Sigue un mapa de la distribución provincial de la población extranjera residente a 30 de junio de 2015³³⁸.

³³⁴ Fuente: Datos Eurostat, 2013

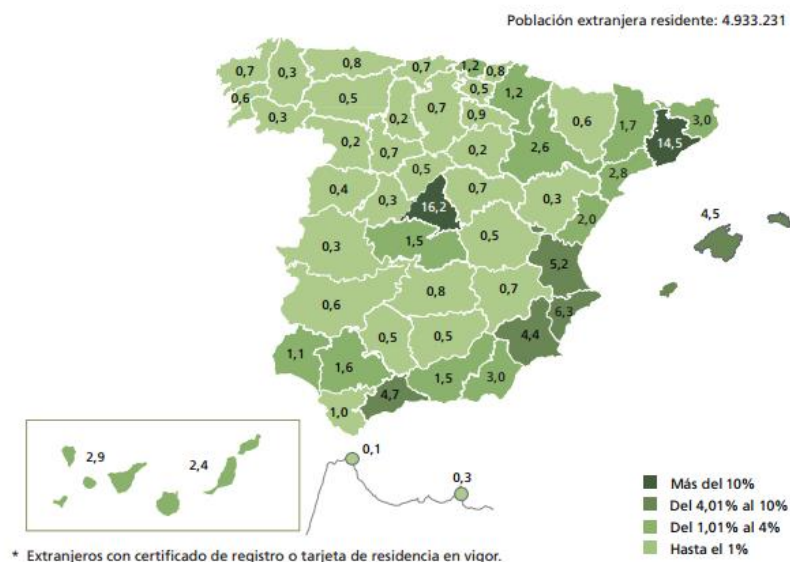
³³⁵ <http://extranjerios.empleo.gob.es/>

³³⁶ Extranjeros Residentes en España. Principales Resultados. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Octubre 2015

³³⁷ www.ine.es

³³⁸ Extranjeros Residentes en España. Principales Resultados. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Octubre 2015

Grafico I. Distribución provincial de la población extranjera residente



El gráfico muestra que las provincias de Madrid y Barcelona concentran más del 30% de los extranjeros regularmente residentes.

Claramente, el derecho a la libre circulación de personas entre los Estados Miembros de la UE, ha facilitado la movilidad de los ciudadanos de la UE dentro del espacio común. Esto se ha traducido en un número notable de ciudadanos comunitarios residentes en España que, en 2013, ascendía a 2.702.867 personas procedentes de países como el Reino Unido, Rumanía, Alemania, Italia, Portugal, Francia o los Países Bajos. La comunidad rumana, en particular, se triplicó a lo largo de la última década convirtiéndose, desde 2008, en el colectivo extranjero más numeroso. Además de las europeas, el resto de nacionalidades mayoritarias reflejan, por un lado, la proximidad geográfica con Marruecos y, por otro, los países con vínculos lingüísticos y culturales, sobre todo América Latina, como podemos ver de la siguiente tabla³³⁹

³³⁹ http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/concertificado/201306/Residentes_Principales_Resultados_30062013.pdf

*Tabla III. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor.
Principales nacionalidades. 31-12-2014*

	31-12-2014		Variación (%)		
			Trimestral: Respecto a 30-09-2014	Semestral: Respecto a 30-06-2014	Interanual: Respecto a 31-12-2013
Total	4.925.089	100,00%	0,28	0,40	-0,37
Rumanía	953.183	19,36%	0,73	1,38	2,69
Marruecos	770.735	15,65%	-0,31	-0,47	-1,84
Reino Unido	275.817	5,60%	1,22	2,25	3,87
Italia	217.524	4,42%	1,87	3,43	6,09
Ecuador	192.404	3,91%	-2,61	-5,52	-13,94
China	191.078	3,88%	1,00	1,77	3,74
Bulgaria	183.342	3,72%	0,46	0,91	1,79
Alemania	148.644	3,02%	1,09	2,16	3,74
Portugal	143.738	2,92%	0,76	1,41	2,42
Colombia	139.952	2,84%	-2,71	-5,43	-13,81
Francia	124.131	2,52%	1,84	3,42	6,45
Bolivia	115.202	2,34%	-2,67	-5,11	-12,27
Polonia	90.835	1,84%	0,71	1,45	2,52
Ucrania	82.067	1,67%	0,69	1,13	2,13
Pakistán	71.152	1,45%	0,09	0,69	1,56
Resto de países	1.224.179	24,86%	0,42	0,46	-1,10
No consta	1.106	—	1,28	1,56	5,53

Fuente: Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social

Se observa que, en el caso de países como Ecuador, Bolivia y Colombia, se han producido descensos significativos de mayor intensidad a lo largo de 2013. Buena parte del descenso se justifica por el acceso del colectivo latinoamericano a la nacionalidad española. En el caso de Marruecos se observa un equilibrio entre los ligeros incrementos que se han producido hasta la primera mitad de 2013, fecha a partir de la cual se inicia una etapa de descensos moderados. El caso que invierte la tendencia de las anteriores situaciones es China que se ha posicionado como sexto país de nacionalidad con mayor número de residentes extranjeros en España. Países como Francia, Italia, Reino Unido y Alemania presentan tasas positivas de crecimiento que oscilan entre el 1,5% y el 4%, con un repunte en el segundo semestre de 2014. Por último, los residentes rumanos y búlgaros descienden en cuatro mil y setecientos residentes respectivamente, en el

primer semestre de 2012, y a partir de esa fecha, comienzan una etapa de ligero crecimiento³⁴⁰.

Un dato interesante es que la afiliación a la Seguridad Social de ciudadanos de origen extranjero es ligeramente superior al millón y medio de trabajadores, habiendo descendido en 2014 por sexto año consecutivo. Entre los trabajadores de los países de la UE, los más numerosos son los procedentes de Rumanía, Italia, Reino Unido y Bulgaria y, de fuera de la UE, son Marruecos, China, Ecuador y Bolivia.³⁴¹

Inmigración irregular y refugiados

En España, así como en los otros dos países europeos analizados, la componente de inmigración irregular tiene mucho peso. Pensemos en los numerosos tentativos de entrada a España a través de Ceuta y Melilla. Sólo en 2014 se han registrado 7.485 entradas irregulares³⁴². En la actualidad, casi todas las salidas hacia España que se realizan de forma irregular parten de Marruecos. Las personas refugiadas y migrantes que viajan a España a través de Marruecos llegan allí desde Senegal, cruzando Mauritania, o bien entran por Argelia tras cruzar Mali o Nigeria.

Recordamos que fue en la década de los 90 en la que se construyó, por primera vez, una valla fronteriza en los enclaves de Ceuta y Melilla; únicas rutas terrestres de España con África. En 1998, el gobierno español anunció el *Plan sur* para combatir la “migración ilegal”. Sucesivamente, se desarrolló un sistema de vigilancia de alta tecnología denominado SIVE, que comenzó a funcionar en 2002.

Así se ha calculado que España, entre 2007 y 2010, realizó un gasto de 120 millones de euros que fueron a cargo del Fondo para las Fronteras Exteriores de la UE.

Es conveniente plantearnos la pregunta sobre si este mismo dinero podría utilizarse a través de programas dirigidos a mejorar la situación económica y social en los países de salida de los migrantes.

Naturalmente la cuestión es más compleja cuando se trata de refugiados, de la manera como huyen de países en guerra y, en este contexto, programas de cooperación al desarrollo no son suficientes para mejorar la situación de su país.

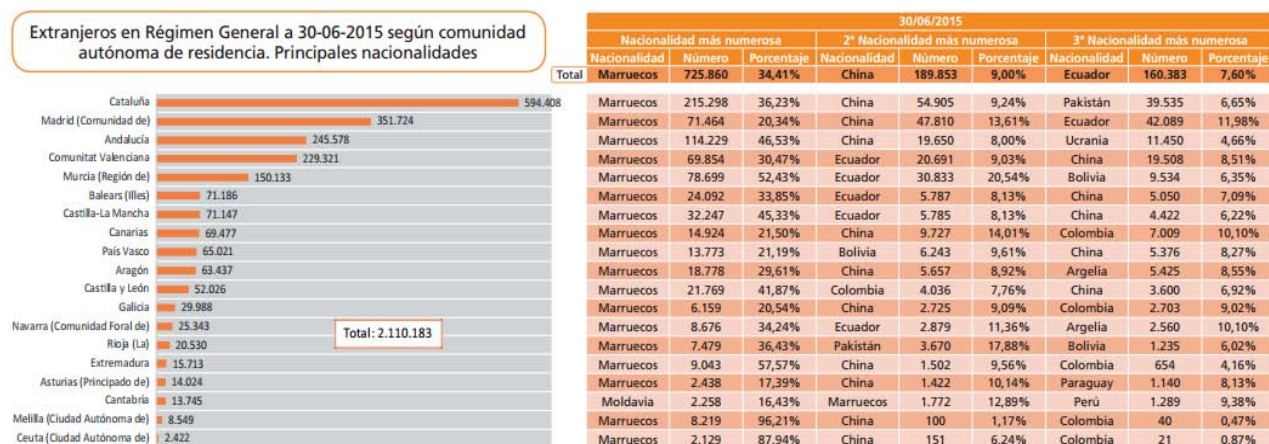
II.c.1)1 La inmigración marroquí en España

³⁴⁰ Extranjeros residentes en España, Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social, Marzo 2015.

³⁴¹ <https://ec.europa.eu/eures>

³⁴² Medios y vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas. Amnistía Internacional, 2015.

Como hemos visto, la población marroquí es una de las colectividades más ampliamente representadas en España, en todas las Comunidades Autónomas salvo en Cantabria.



Fuente: Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social

Las primeras llegadas de inmigrantes marroquíes datan de los años 70 del siglo XX, aunque los flujos más importantes se produjeron a partir del año 2000, coincidiendo con un periodo de gran crecimiento del empleo en España³⁴³. Así, en pleno ciclo expansivo, los migrantes marroquíes que se incorporaron al mercado de trabajo consideraban el proyecto de radicarse de forma duradera en España: el 85% planeaba hacerlo en 2007; sólo el 5% pensaba volver a Marruecos o emigrar a otro país. Además, el 47% de los hombres y el 35% mujeres pensaba traer a algún familiar a vivir a España. Se trataba, pues, de una población cuyo proyecto de vida inmediato se centraba en su permanencia en España³⁴⁴.

Esta situación ha cambiado después de la crisis de 2008. De hecho, se ha asistido a un flujo de emigración, una parte en retorno a su país de origen y otra hacia otros países europeos. Así, si en el año 2008 se produjeron 556 salidas de marroquíes nacionalizados españoles, tres años más tarde estas ya habían alcanzado las 3.862³⁴⁵. De todas formas, a pesar de su voluntad de quedarse, los marroquíes (casi el 90% de los hombres y menos de la mitad de las mujeres adultas) contaban con empleos de peor calidad (menos cualificación, mayor temporalidad, remuneraciones bajas) y mayores tasas de desempleo que la población autóctona y buena parte de la inmigración extranjera.

En todo caso, lo que parece un elemento a retener como fenómeno emergente es esa nueva movilidad intraeuropea la cual puede incrementarse al ritmo de la naturalización

³⁴³ Direction de la Statistique (2009). Les indicateurs sociaux du Maroc en 2009. Rabat: Haut-Commissariat au Plan.

³⁴⁴ "Emigración marroquí desde España en contexto de crisis" in Revista Internacional de Estudios Migratorios, ISSN: 2173-1950. Vol 3(1) 2013, pp: 29-60

³⁴⁵ Datos INE, 2012.

de los jóvenes marroquíes y la llegada a la mayoría de edad de los hijos de inmigrantes marroquíes en España.

Los marroquíes residentes se distinguen por ser los más jóvenes, con una edad media de 30 años³⁴⁶. De hecho, el colectivo de los niños y jóvenes de 0 a 15 años representa el 18,6% del total de los residentes en régimen general en España. En el caso de los marroquíes, por ejemplo, este grupo de edad supone el 29,17% es decir 247.956 menores³⁴⁷.

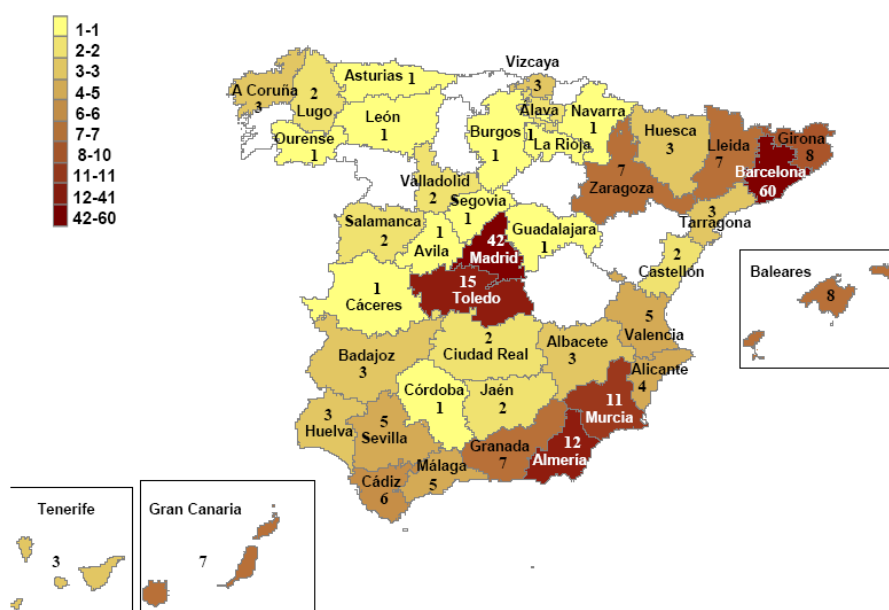
Considerando el alto número de marroquíes presentes en el territorio español, se han ido creando numerosas asociaciones de este colectivo. Sigue un mapa de las asociaciones marroquíes presentes en España³⁴⁸.

³⁴⁶ Residentes extranjeros principales resultados. Junio 2015

³⁴⁷ http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/concertificado/201306/Residentes_Principales_Resultados_30062013.pdf

³⁴⁸ Fuente: Observatorio Permanente del Racismo y Xenofobia.

Grafico II. Distribución provincial de las asociaciones marroquíes (2012)



Como podemos observar, la mayoría se encuentran en la provincia de Barcelona. Entre estas, las que hacen parte del Foro para la Integración Social son la Asociación Socio-Cultural Ibn Batuta y la Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España.

En particular señalamos la Asociación Socio-Cultural Ibn Batuta, gracias al soporte de la Fundación “la Caixa” ha participado en un proyecto de “Acogida temporal de menores inmigrantes”, por el que 50 familias magrebíes acogen durante un año a menores inmigrantes de entre 14 y 16 años. A la familia de acogida se le otorga una ayuda económica por ocuparse del menor. El objetivo de este programa es colaborar en la integración de los menores mediante familias que puedan entender mejor su diferencia cultural.

II.c.2 Marco legal

En España, el órgano competente en las políticas migratorias es el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de Migraciones. Depende de esta Dirección General el Observatorio Permanente de la Inmigración³⁴⁹, un órgano colegiado que tiene atribuidas, entre otras, las funciones de recogida de datos, análisis, estudio y difusión de la información relacionada con los movimientos migratorios en España.

³⁴⁹ Adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de Migraciones, según establece el artículo 9.3 del Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Entre sus funciones³⁵⁰ se encuentran las siguientes:

- ✓ Actuar como órgano permanente de recogida, análisis e intercambio de la información cuantitativa y cualitativa que se recabe de los órganos de la Administración General del Estado en materia de extranjería, inmigración y asilo.
- ✓ Recopilar, promover y orientar la difusión de la información obtenida.
- ✓ Promover, elaborar, difundir y distribuir investigaciones, encuestas, estudios y publicaciones.
- ✓ Elaborar un informe anual e informes periódicos sobre la realidad migratoria.
- ✓ Creación y mantenimiento de una base de datos estadística.

129

El Observatorio Permanente de la Inmigración contribuye en el ámbito europeo e internacional, con la elaboración de informes y provisión de datos estadísticos.

En el Estado español, la principal norma de referencia que está en vigor, en materia de inmigración, es la Ley 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante Ley de Extranjería). Esta Ley ha sufrido múltiples modificaciones en virtud de diferentes Leyes orgánicas y, así mismo, ha sido desarrollada a través de Reglamentos. En este sentido, se ha podido apreciar, por un lado, los aspectos técnicos de la norma que carecían de una aplicación funcional y, por otro lado, se han adecuado a las diferentes tendencias políticas de los correspondientes cambios de Gobierno de España desde el año 2000 hasta la actualidad.

Según el artículo 2 bis, de la Ley de Extranjería referido a la política inmigratoria se establece que:

“1. Corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2.ª de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales.

2. Todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a los siguientes principios: a) la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea; b) la ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo; c) la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía.”

Por lo tanto, la competencia en las políticas migratorias es exclusiva del Estado, pero se ha dejado margen de acción a las Comunidades Autónomas. Dichas políticas migratorias deben seguir las directrices de la UE y los flujos migratorios laborales se disciplinan según las exigencias nacionales del empleo. Se nota, por tanto, el carácter restrictivo de la norma.

³⁵⁰ Recogidas en el Real Decreto 345/2001, de 4 de abril.

El 30 de junio de 2011 entró en vigor el último Reglamento de la Ley de Extranjería (RD 557/2011 de 20 de abril) por el que se ha aprobado el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Bajo esta norma se han ido reuniendo e incorporando otras leyes³⁵¹.

El Real Decreto 557/2011 pretende consolidar un modelo de inmigración regular, ordenado y vinculado al mercado de trabajo a la vez que garantiza mayor rigor, objetividad y transparencia a los procedimientos administrativos de extranjería. Además, marca los criterios necesarios para los trámites que deben realizar los ciudadanos extranjeros, agiliza los procedimientos e introduce las nuevas tecnologías en las tramitaciones.

Las principales novedades introducidas por el Real Decreto 557/2011, se refieren a los aspectos siguientes:

- Las situaciones jurídicas derivadas de la irregularidad sobrevenida.
- El procedimiento de arraigo laboral y familiar como vías de acceso excepcional a la autorización de residencia y trabajo.
- La migración circular y retorno voluntario (establece mecanismos para fomentar y garantizar la movilidad y el retorno voluntario de los ciudadanos extranjeros a sus países de origen). De este modo, para quienes se acogen a estos programas se determina un procedimiento más ágil y con más garantías.
- Renovación de las autorizaciones y residencias de larga duración.
- La regulación de las situaciones de colectivos vulnerables, como menores, mujeres víctimas de violencia de género, así como el tratamiento de personas y refugiados.
- Las garantías jurídicas en los procedimientos sancionadores.

Legislación sobre el empleo

El Reglamento 557/2011 exige mayor estabilidad a los contratos entre empleadores españoles y trabajadores extranjeros. De este modo, la norma impide al empleador que no haya cumplido los compromisos asumidos contratar a otro trabajador extranjero en los tres años siguientes, aplicando la directiva comunitaria (2009/52/CE) sobre las sanciones a los empleadores de trabajadores de ciudadanos de terceros países en situación irregular.

Legislación sobre el acceso a la salud

Se puede apreciar como en el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, se introducen restricciones para los inmigrantes en situación irregular del derecho a la sanidad.

³⁵¹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre; Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero

Este Real Decreto Ley, en su preámbulo, considera que el “Sistema Nacional de Salud viene sufriendo situaciones de descoordinación entre los servicios de salud autonómicos lo que se traduce en la aparición de considerables diferencias en las prestaciones y en los servicios a los que acceden los pacientes en las distintas comunidades autónomas. La cohesión territorial y la equidad se han visto puestas en cuestión con determinadas medidas adoptadas durante estos últimos años” y que por eso “son necesarias reformas que permitan reforzar la sostenibilidad, mejorar la eficiencia en la gestión, promover el ahorro y las economías de escala, introducir nuevas herramientas a través de las nuevas tecnologías, ganar en cohesión territorial, coordinar los servicios sanitarios y los sociales y, sobre todo, garantizar la igualdad de trato en todo el territorio nacional con una cartera básica de servicios comunes”.

Con este fin se modifica el art. 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, el cual establece, en relación a la condición de asegurado, que “los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español, podrán ostentar la condición de asegurado siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente.”

Con la modificación de la Ley 16/2003 y la introducción de un nuevo artículo 3 ter se refieren de forma clara y explícita a los extranjeros “no registrados ni autorizados como residentes en España”, los cuales podrán recibir asistencia sanitaria “de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación del alta médica”, y también “de asistencia al embarazo, parto y postparto”, salvo que se trate de menores de 18 años, en cuyo caso “recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles”.

Se entiende, por lo tanto, que el empadronamiento ya no dará derecho a recibir asistencia sanitaria en igualdad de condiciones que el resto de personas, ya sean autóctonas o extranjeras residentes. Todo esto puede provocar serios problemas para las personas “regulares” que hayan trabajado, que hayan cotizado a la Seguridad Social pero que, por causa del desempleo, no pueden renovar sus permisos de trabajo y caen en irregularidad.

Se modifica también el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, estableciendo que “Los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria.”

Permisos de residencia

En el momento actual, hay que distinguir dos regímenes en relación al extranjero: por un lado el régimen comunitario, o sea de los ciudadanos de la UE que prevé la inscripción en el Registro Central de Extranjeros (RD 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados Miembros de la UE y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo; modificado por el RD 1004/2015 de 30 de octubre³⁵²) y, por otro lado, el régimen general, o sea de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros (ciudadanos de

³⁵² BOE n°268- 9 novembre 2015

países terceros) en España y su integración social que diferencia estancia y residencia (que puede ser temporal o de larga duración).

Respecto a la residencia en el régimen comunitario, según el artículo 7 del RD 240/2007, todo ciudadano de un Estado miembro de la UE o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo tiene derecho de residencia en el territorio del Estado español por un período superior a tres meses si:

- a) *Es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en España, o*
- b) *Dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social en España durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en España, o*
- c) *Está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por la administración educativa competente con arreglo a la legislación aplicable, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional; y cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en España y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado español durante su período de residencia, o*
- d) *Es un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c).*

2. El derecho de residencia establecido en el apartado 1 se ampliará a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro cuando acompañen al ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o se reúnan con él en el Estado español³⁵³.

Ha sido introducido el art 2.bis que amplía el derecho de residencia a “otros familiares”, según el concepto de familia extensa, de acuerdo con la Directiva 2004/38/CE, estaría formada por cualquier otro miembro de la familia, cualquiera que sea su nacionalidad, que no entre en la definición de miembro de la familia del artículo 2 de la Directiva y que, en el país de procedencia, esté a cargo o conviva con el ciudadano de la Unión beneficiario del derecho de residencia con carácter principal o, en caso de que por motivos graves de salud, sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia. Además, también se considerará miembro de la familia extensa a la pareja con la que el ciudadano de la Unión mantenga una relación estable debidamente probada.

³⁵³ Además en su art. 5. Expone “Los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo estarán obligados a solicitar personalmente ante la oficina de extranjeros de la provincia donde pretendan permanecer o fijar su residencia o, en su defecto, ante la Comisaría de Policía correspondiente, su inscripción en el Registro Central de Extranjeros. Dicha solicitud deberá presentarse en el plazo de tres meses contados desde la fecha de entrada en España, siéndole expedido de forma inmediata un certificado de registro en el que constará el nombre, nacionalidad y domicilio de la persona registrada, su número de identidad de extranjero, y la fecha de registro”.

Respecto al marco del régimen general se prevén diferentes tipos de permisos de residencia. En dichas autorizaciones veremos que hay entre los requisitos comunes el de no encontrarse irregularmente en territorio español, carecer de antecedentes penales, no tener prohibida la entrada en España y no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido y no encontrarse, en su caso, dentro del plazo de compromiso de no retorno a España asumido por el propio extranjero quien vuelve voluntariamente a su país de origen. Existen otros requisitos particulares según el tipo de autorización:

- a) Autorización de residencia de larga duración: que autoriza a residir y trabajar indefinidamente en las mismas condiciones que los españoles. Para pedirla se tienen que satisfacer algunos requisitos como la continuidad en la residencia regular por cinco años en el territorio español. El mismo periodo se requiere a los titulares de la tarjeta azul en otro estado de la UE, o ser beneficiario de una pensión de jubilación contributiva o de una pensión de incapacidad permanente absoluta o de grave invalidez, o haber contribuido de forma notoria al progreso económico, científico o cultural de España (en este último caso es necesario un informe del Ministerio del Interior).
- b) Autorización de residencia de larga duración-UE: según la directiva 2003/109/CE se requiere, a parte de la residencia continua por el periodo de cinco años en el territorio español, también el disponer de un seguro de enfermedad y disponer de recursos fijos y regulares para su manutención y, en su caso, de la familia que estuviera a su cargo³⁵⁴.
- c) Autorización inicial de residencia temporal no lucrativa: de duración de un año. Los requisitos son tener los medios económicos necesarios³⁵⁵ para sufragar los gastos de estancia y regreso, además de tener un seguro médico y de no padecer ninguna enfermedad que pueda tener repercusiones de salud pública graves.
- d) Residencia temporal por reagrupación familiar: Requisitos necesarios, entre otros, son el de tener medios económicos suficientes³⁵⁶ para atender las necesidades de la familia, disponer de vivienda adecuada. Además el “reagrupante” deberá haber residido en España durante un año como mínimo y haber obtenido autorización para residir por, al menos, otro año. Para reagrupar a los ascendientes, el “reagrupante” deberá ser titular de una autorización de larga duración o larga duración-UE.

³⁵⁴ Para unidades familiares que incluyan dos miembros se exigirá una cantidad que representa el 150% del IPREM (que asciende a 799 euro), por cada miembro adicional se deberá sumar un 50% (esto es, 266 euro).

³⁵⁵ Para su sostenimiento mensualmente el 400% del IPREM, y para aquello de cada uno de sus familiares el 100% del IPREM (532,51 euros).

³⁵⁶ Se podrán computar los ingresos aportados por el cónyuge o pareja u otro familiar en línea directa y primer grado, residente en España que conviva con el reagrupante. No serán computables los ingresos provenientes del sistema de asistencia social. Las cuantías mínimas son las siguientes: Para unidades familiares que incluyan dos miembros (reagrupante y reagrupado) se exige una cantidad mensual del 150 % del IPREM, que asciende a 799 euros. Por cada miembro adicional se deberá sumar, el 50% del IPREM, es decir se sumarían 266 euros.

- e) Residencia temporal y trabajo por cuenta ajena: Entre otros requisitos es necesario presentar un contrato firmado por el empleador y trabajador que garantice al trabajador una actividad continuada durante el periodo de vigencia de la autorización para residir y trabajar. La fecha deberá estar condicionada al momento de eficacia de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena.
- f) Residencia temporal y trabajo por cuenta propia: Cumplir los requisitos que la legislación vigente exige para la apertura y funcionamiento de la actividad proyectada. Poseer la cualificación profesional exigible o experiencia acreditada, suficiente en el ejercicio de la actividad profesional, así como en su caso la colegiación cuando así se requiera. Poder acreditar que la inversión prevista sea suficiente y la incidencia, en su caso, en la creación de empleo. Poder acreditar que cuenta con recursos económicos suficientes para su manutención y alojamiento, una vez deducidos los necesarios para el mantenimiento de la actividad.
- g) Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales: en casos de arraigo, o sea extranjeros que se encuentran en España en situación irregular (sin una autorización de estancia o residencia). Se contemplan diferentes posibilidades:
 - a. arraigo laboral (si ha permanecido en España al menos dos años y puede acreditar una relación laboral de duración no inferior a seis meses),
 - b. arraigo social (si ha permanecido en España al menos tres años, cuenta con un contrato de trabajo y acredite vínculos familiares con otros extranjeros residentes o presente un informe de inserción social), o
 - c. arraigo familiar (si es hijo de padre o madre originariamente españoles o bien sean padre o madre de un menor de nacionalidad española).

También existen autorizaciones excepcionales por razones humanitarias.

Además, tal y como ya hemos citado, la Ley 4/2000 prevé la estancia, o sea la posibilidad de permanecer en España por un fin distinto al de residir y por periodos inferiores a noventa días por semestre (plazo sujeto a prórroga), por algunas categorías como por prácticas no laborales, por voluntariado, por estudios, para actividades de formación e investigación.

Legislación catalana

A nivel de Comunidad Autónoma, hacemos un foco en Catalunya, en la medida que este estudio nace en Barcelona. La Ley orgánica 67/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, formula las competencias de la Generalitat en materia de inmigración.

Se reconoce la competencia exclusiva en materia de primera acogida, el desarrollo de las políticas de integración a través el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social. Además, gracias a la entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Extranjería (RD 557/2011 de 20 de abril), se han reconocido nuevas competencias a la

Generalitat la cual puede intervenir en los procedimientos de acceso al arraigo, renovación de la residencia temporal y de reagrupación familiar. La Generalitat también puede acreditar la integración para acceder a la nacionalidad española (a través de emisiones de informes acreditativos de la integración social de las personas extranjeras que solicitan la nacionalidad española).

Cabe mencionar el Pacto Nacional para la Inmigración de Catalunya, el cual se firmó el 19 de diciembre de 2008 por parte del Gobierno de la Generalitat de Catalunya, junto con los principales partidos presentes en su Parlamento. Dicho Pacto se estructura en 3 ejes básicos:

- ✓ gestión de flujos migratorios y acceso al mercado del trabajo
- ✓ adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa
- ✓ integración de todas las personas a una cultura única común

En este Pacto se preveían 116 acciones divididas en los tres ejes citados. Asimismo, se creó una Comisión de seguimiento con el fin de garantizar la evolución y aplicación de las acciones que se incluían en el Pacto.

Según el informe emitido por parte de dicha Comisión de seguimiento del Pacto para la Inmigración de 21 de marzo de 2012, se ha podido apreciar un aumento de la emigración, ya sea por parte de inmigrantes que han regresado a sus países de origen ya sea por parte de población del país quienes han emigrado en búsqueda de oportunidades laborales. En cifras, esto representa que, en el año 2011 han emigrado 151.159 ciudadanos de nacionalidad extranjera y 6.208 de nacionalidad española.

En este informe de la Comisión de seguimiento se ha podido apreciar que una tasa de fracaso escolar es especialmente alta entre los alumnos recién llegados. Más del 40% de estudiantes que se incorporan en los ciclos formativos en modo tardío acaba la escolarización sin el título de ESO (mientras que la media general es del 30%). Por lo tanto, se subraya la necesidad de implementar medidas para facilitar la inserción y la formación de los jóvenes inmigrantes.

Parece evidente que se necesitan recursos para las políticas de integración, para políticas que refuercen la cohesión social y que interesen al conjunto de la sociedad, de políticas que actualmente, y así se constata en el documento elaborado por la Comisión de seguimiento del Pacto Nacional para la inmigración de Catalunya, refuercen “*el proceso de acogida-convivencia-cohesión e inclusión social para centrar las actuaciones en las políticas de integración, frente a la disminución del número de llegadas de nuevos inmigrantes*”³⁵⁷.

Se ha dado continuidad con el Plan de ciudadanía y de las migraciones: horizonte 2016³⁵⁸, que sigue en línea con el Plan de 2008, añadiendo nuevos objetivos adaptados a los cambios de la coyuntura social y económica. Así la estructura sigue basándose en los tres ejes del PNI, articulados en un segundo nivel de concreción que se corresponde con cinco ámbitos transversales: políticas migratorias y contexto socioeconómico,

³⁵⁷ Informe emitido por parte de dicha Comisión de seguimiento del Pacto para la Inmigración de 21 de marzo de 2012.

³⁵⁸ De septiembre de 2014.

identificación-integración, convivencia y cohesión social, niños y jóvenes y transición nacional.

II.c.3 Políticas de integración

La integración es un proceso continuo, dinámico y bidireccional, que se produce en fases y aspectos distintos, a corto, medio y largo plazo. La integración es bidireccional porque incumbe tanto a las personas inmigrantes, como a la sociedad receptora, a sus miembros y a sus instituciones. Esa bidireccionalidad supone el reconocimiento por ambas partes de derechos y obligaciones.³⁵⁹

Valores establecidos en el Título Preliminar y el Título Primero de la Constitución Española: el artículo 1 señala que “España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. De acuerdo con el artículo 10.1 “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son el fundamento del orden político y de la paz social”.

Por lo que se refiere a las políticas de integración, el artículo 2 ter. de la Ley de Extranjería, regula la integración de los inmigrantes señalando que:

“1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la ley.

2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato.

Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración”.

Coincidimos con Rosa María Soriano al afirmar que: “en todo este proceso, la negociación identitaria que sufre el sujeto es una cuestión clave. Si bien en el espacio público se produce una identificación con los nacionales españoles en la búsqueda constante de alcanzar el estatus de ciudadanía que le ha sido negado por nacimiento, en

³⁵⁹ “La integración supone una adaptación mutua, entre los ciudadanos por nacionalidad y los nuevos ciudadanos por residencia que se instalan en España. En este proceso bidireccional de adaptación mutua, todos han de respetar la referencia de valores básicos mínimos establecidos por la Constitución Española, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales, vigentes en España y en la Unión Europea”. Plan estratégico de ciudadanía e integración (2011- 2014).

los espacios privados emergen con fuerza sus raíces, identificándose con los nacionales de su país en costumbres, religión, gastronomía, lazos familiares, etc. La inmigración origina la bifurcación de dos vidas paralelas, las cuales interseccionan de modo sinérgico cuando se produce el asentamiento”³⁶⁰.

II.c.3. 1) Acceso al empleo y a la educación

Es evidente que el papel de las Administraciones Públicas es fundamental para favorecer la integración de los migrantes a través el acceso al empleo y a la educación. Por este motivo se ha establecido un Plan Estratégico plurianual y un Fondo Estatal para la integración. El artículo 2 ter. de la Ley de Extranjería, en su punto 3, estipula que *“la Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados”* y también en su punto 4 que *“de conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración, el Gobierno y las Comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Tales programas serán financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo”*.

Cabe tener en cuenta que, en marzo de 2012, se tomó la decisión de suspender la dotación de dicho Fondo de apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes hasta el 2013³⁶¹. Actualmente, el Fondo está suspendido a la espera de que se distribuya entre

³⁶⁰ Soriano, R. Mª. *La inmigración femenina marroquí y su asentamiento en España. Un estudio desde la Grounded Theory*. Revista Internacional de Sociología, 64(43), 169-191. 2006

³⁶¹ Respecto a la decisión tomada de suspender el Fondo Estatal para la integración en 2012, en aquel momento la Sra. Marina del Corral, Secretaria General de Inmigración y Emigración, explicó en una comparecencia en el Congreso de los Diputados que el presupuesto de dicha Secretaría General, ascendía a un total de 158,8 millones de euros. La misma Secretaria general destacó que los ajustes presupuestarios habrían obligado a *“priorizar al máximo las actuaciones que debemos desarrollar, salvaguardando siempre los programas de carácter asistencial y de atención humanitaria urgente y que nos obligará en su ejecución al máximo de eficacia y transparencia.”*

En aquella misma sesión del Congreso se subrayó la importancia del fondo y, específicamente, el programa 231.H, acciones a favor de los inmigrantes. Es especialmente ilustrativo el cuadro que describió en su intervención el Sr. Antoni Pico, presidente del Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió), señalando que dicha decisión afectaría a todas aquellas actuaciones que se han ido desarrollado a través de los Ayuntamientos en Cataluña: *en cuanto a entes locales financiados con dotaciones presupuestarias del fondo, son ciento sesenta y siete, y los proyectos financiados, quinientos cuarenta y nueve, de los cuales las principales actuaciones en materia de integración son las siguientes: se crearon doscientos doce puestos de trabajo para técnicos de políticas migratorias, agentes de acogida, dinamizadores juveniles, mediadores y traductores; cuarenta y cuatro proyectos de orientación laboral y asesoría jurídica; nueve proyectos de acompañamiento a la reagrupación familiar; sesenta proyectos de conocimiento del entorno, trece proyectos de acceso en igualdad de condiciones a servicios públicos, cincuenta y tres proyectos de mejora de capacitaciones individuales de personas inmigradas, ocho de formación de profesionales de servicios públicos, tres proyectos de refuerzo de áreas y servicios, sesenta y dos proyectos de fomento de la participación de extranjeros, de conocimiento mutuo y de sensibilización de la población. Con relación al refuerzo educativo, las actuaciones afectadas van a ser, por ejemplo, mil trece aulas de acogida, trescientos cincuenta y siete cursos de acogida lingüística, noventa y cinco planes educativos de entorno, formación profesional para menores agrupados con sus familias, trescientos treinta y un alumnos formados de alfabetización de personas adultas, programas de promoción escolar de la comunidad gitana de origen rumano.*

las Comunidades Autónomas el Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) para el periodo 2014-2020 que, como hemos visto en el primer capítulo, fue aprobado el 13 de marzo de 2014.

Dicho Fondo está dirigido a apoyar financieramente el esfuerzo para alcanzar los objetivos de la UE en materia de gestión de los flujos migratorios desde el retorno, las medidas alternativas a la detención, la prestación de asistencia social, al asesoramiento y la asistencia jurídica, los servicios y las condiciones de acogida y a la formación del personal. Casi el 90% de sus recursos (de un total de 3.137.000 euros) serán distribuidos a través programas nacionales en todo el periodo 2014-2020.

En este ámbito, y con el principal objetivo de fortalecer la cohesión social, el Consejo de Ministros aprobó el Plan estratégico de ciudadanía e integración 2011-2014, el 23 de septiembre de 2011, según el cual la *“integración de los inmigrantes se ha convertido en uno de los retos más importantes que afronta la sociedad española en la actualidad y en un pilar básico de la política integral de inmigración puesta en marcha por el Gobierno desde el año 2004, junto con la lucha contra la inmigración ilegal, la vinculación de la inmigración legal a las necesidades del mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo de los países de origen”*³⁶².

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 es un elemento fundamental de la gobernanza del proceso de adaptación mutua entre las personas inmigrantes y las autóctonas porque trata de contribuir al proceso bidireccional fomentando un desarrollo económico, social, cultural e institucional avanzado, plural y duradero para el conjunto de residentes en España, a través de intervenciones equilibradas de los poderes públicos y la sociedad civil. Este Plan viene avalado por un proceso de elaboración basado en el consenso, ya que participan las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, los agentes locales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil.

Según dicho Plan, el modelo de integración español se caracteriza por cinco aspectos:

1. El establecimiento de un marco de cooperación con las administraciones autonómicas y locales, elemento imprescindible en la estructura institucional descentralizada de nuestro Estado y su consecuente reparto competencial.
2. El reconocimiento de los principios de igualdad y no discriminación, ciudadanía, interculturalidad e inclusión, válidos en cualquier escenario migratorio.
3. La necesaria colaboración con el tercer sector, pieza clave en el desarrollo de las políticas de integración.
4. La consideración de la población en su conjunto como destinataria de la política de integración.
5. La consideración de la educación como elemento vital para la construcción de una sociedad más cohesionada.

Además, se fundamenta en cuatro principios que inspiran la acción estratégica diseñada en este Plan:

³⁶² http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estragico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf

1.º.- El principio de igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y española, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.

2.º.- El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

3.º.- El principio de inclusión, que implica la creación de procesos que lleven a superar las desventajas sociales, económicas, personales y culturales y permitan que se esté en condiciones de gozar de los derechos sociales y ejercer la participación ciudadana superando el estatus de persona asistida y la estigmatización que conlleva la pobreza, la marginación y la exclusión.

4.º El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción positiva entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

Dichos principios se fundan en los que, como hemos visto en el Capítulo I, se reflejaban en las conclusiones del Consejo que promovían en el Programa del Haya³⁶³, en las que los Estados Miembros adoptaron los principios básicos comunes para las políticas de integración de inmigrantes en la UE: empleo, educación y participación en el proceso democrático

Uno de los instrumentos para la puesta en funcionamiento del presente Plan Estratégico es la ejecución de grandes Programas Interregionales de ámbito estatal con vocación plurianual. Estos Programas convierten los principales objetivos del Plan Estratégico en prioridades de intervención. Así mismo, como el Fondo Estatal para la integración, para este Plan no se ha dotado financiación (por lo que se refiere al periodo sucesivo 2015-2018).

El desarrollo de estos Programas supone un modo de gestión coordinado y multinivel que integra a los distintos agentes que intervienen en el Plan: Administración europea, Estatal, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, ONG del ámbito de la inmigración y asociaciones de inmigrantes, así como el tejido empresarial y los sindicatos, los cuales desarrollarán actuaciones en el ámbito de sus competencias. Asimismo, incorpora diversos instrumentos como convenios, subvenciones o gestión directa.

Los programas previstos son:

1. Programa de Gestión de la diversidad en la empresa: El mercado laboral es uno de los espacios más significativos para la integración en una sociedad como la española. La mejora de las condiciones de vida laboral y la mejora de la productividad mediante la gestión de la diversidad es uno de los retos más importantes.
2. Programa de Promoción de la Convivencia Ciudadana Intercultural en barrios (Plan de Barrios): El barrio o la pequeña localidad son algunos de los ámbitos privilegiados de intervención, allá donde se dan relaciones vecinales y de proximidad. El Plan de Barrios es un programa transversal que implica la

³⁶³ Consejo de la Unión Europea, Programa del Haya: reforzar la libertad, la seguridad y la justicia en la UE 16054/04, Bruselas

incorporación de actuaciones relacionadas con varias áreas de intervención dirigidas a la regulación del conflicto, la igualdad de trato, la construcción de espacios de sociabilidad, los derechos sociales o la participación comunitaria.

3. Programa de actuación sobre la enseñanza de las lenguas: Se han venido desarrollando diferentes programas y actividades de enseñanza de lenguas a la población inmigrante.
4. Programa de Actuación Integral contra el Racismo y la Xenofobia: extensión de Oficinas Antidiscriminación.
5. Programa de Formación del Empleado Público en Gestión de la Diversidad: Uno de los elementos recurrentes en todas las áreas de intervención ha sido la necesidad de capacitar a los agentes sociales que intervienen en cada ámbito. Asegurar el acceso a los sistemas públicos de protección y bienestar social en igualdad de condiciones es uno de los elementos clave de la integración y la equidad, lo que implica que el empleado público presente en estos servicios públicos esté sensibilizado y capacitado.
6. Programa de Capacitación del Tercer Sector en intervención comunitaria intercultural: El tejido asociativo y fundacional y, en general, las entidades sociales constituyen uno de los agentes clave en la gobernanza del integración. Este programa prevé la formación del personal del Tercer Sector en materia de metodología de animación comunitaria, de convivencia social intercultural, de gestión de la diversidad que pueda favorecer el desarrollo de proyectos locales. Es complementario al Plan Barrios.
7. Programa de Fomento de la Participación Ciudadana y el Asociacionismo: Analizando los programa de integración específicamente, un ejemplo es el “Programa marco para la acogida de nuevos vecinos”. Este Programa consiste en la creación de una plataforma municipal de Barcelona, integrada por proveedores de servicios, Administraciones públicas y ONG’s los cuales trabajan a favor de la reagrupación familiar. A través de esta plataforma se organizan grupos temáticos destinados a las familias que lo solicitan con el fin de debatir sobre las dificultades del sistema, realizar propuestas y buscar soluciones al respecto.

Así la asociación “Sevilla acoge”, promueve la integración educativa y socio-laboral de menores inmigrantes a través del refuerzo escolar y las actividades lúdico-educativas, por ejemplo realizando talleres guiados por un psicopedagogo.

Otra plataforma de diálogo es la creada por la Fundación Pública “Pluralismo y convivencia” formada por representantes de distintas comunidades religiosas minoritarias. Esta Fundación presta apoyo a los proyectos que estos colectivos proponen dentro del ámbito de la cultura, la educación y de la integración social.

II.c.3.2) Proyectos de sensibilización y educación

Recordamos la importancia de la “percepción” de la migración, y de la sensibilización que los Estados tienen que promover para una correcta integración, como visto en el Capítulo I.

En este ámbito es interesante mencionar una campaña de sensibilización denominada “*Enséñame, África*” lanzada durante el año 2005 en las Islas Canarias, que consiguió atraer más de 1.000 estudiantes en una serie de seminarios que se centraron sobre las motivaciones de la migración desde Senegal. De este modo, los mismos estudiantes producían material escolar de sensibilización que posteriormente se utilizaban por parte de los profesores y también en colegios rurales de Senegal³⁶⁴.

El Proyecto multianual “*Entre dos orillas*” llevado a cabo por parte de la Fundación Directa, ha estado pensado para ser un espacio de intercambio intercultural, incluyendo un gran abanico de artistas de origen migrante en el campo de la música, teatro, pintura, cine, danza, escultura y fotografía.³⁶⁵

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Agrupación de Desarrollo Pangea ha creado programas de apoyo permanente en el lugar de trabajo para los inmigrantes residentes en esta zona rural³⁶⁶.

En España se realizan encuestas periódicas, gracias al Observatorio Permanente del Racismo y Xenofobia, con el fin de identificar tendencias básicas en la opinión pública en materia de inmigración y para vigilar la evolución de la xenofobia y el racismo. En este sentido, también se llevan a cabo encuestas de opinión, en un modo más específico, que se centran en la integración del colectivo de inmigrantes musulmanes³⁶⁷.

El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, depende de la Secretaria General de Inmigración y Emigración (Ministerio de Empleo y Seguridad Social) se ocupa de la recopilación y análisis de la información sobre racismo y xenofobia para el conocimiento de la situación y de sus perspectivas de evolución, a través de la puesta en marcha de una red de información, la promoción del principio de igualdad de trato y no discriminación y lucha contra el racismo y la xenofobia, la colaboración y coordinación con los distintos agentes públicos y privados, nacionales e internacionales vinculados con la prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia.

Además, mediante el art. 70 de la Ley Orgánica 4/2000 y Real Decreto 557/2011 se ha creado el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que está adscrito a la Dirección General de Migraciones y representa un órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración. El objetivo es promover la participación e integración de los migrantes en la sociedad, informando y canalizando las actuaciones dirigidas a este fin.

De este modo, el modelo de integración español se basa principalmente en la educación (y enseñanza de la lengua), en la sensibilización de la sociedad civil y en la fuerte

³⁶⁴ www.aulaintercultural.org

³⁶⁵ www.entredosorillas.org

³⁶⁶ ec.europa.eu/employment_social/equal/practical-examples/employ-06-pangea

³⁶⁷ www.explotacion.mtin.gob.es

cooperación entre las Administraciones Públicas y diferentes actores como la sociedad civil, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales.

Algunos ejemplos de programas educativos:

- *Proyecto Rossinyol*: es un proyecto de mentoría, en el que un alumno universitario acompaña a un alumno de familia inmigrada, no solo en el tema escolar sino también en el tema social. Se trata de un acompañamiento holístico en el que se implica la familia, se implica la escuela, se implica el alumno universitario con una formación previa. Es un proyecto a pequeña escala pero con grandes resultados, tanto docentes como no docentes³⁶⁸.
- *Plan de Barrio*: implantado por Andalucía (Algeciras, en Almería, en Granada y en Sevilla) financiado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración (desde el 2009 al 2012), implicando a todas las entidades del barrio (ayuntamiento, asociaciones, centros de salud, colegios, etc.) es un ejemplo de trabajo integral consiste en actividades con hijos de inmigrantes en colaboración con asociaciones del entorno³⁶⁹.
- *Programa Patios Escolares Abiertos al Barrio*: cuenta con la colaboración del Consorcio de Educación de Barcelona, de la Fundación Jaume Bofill se realiza actualmente en Barcelona como una práctica relevante y exitosa en este ámbito. Los patios escolares de la ciudad se abren como espacio de uso público para familias, niños y adolescentes fuera de horario escolar, en fin de semana y en periodo de vacaciones escolares. Los objetivos principales de la apertura de los patios escolares son: optimizar el uso de los centros escolares potenciando su vertiente educativa y social, haciendo posible un uso del patio entre los colectivos y/o actividades que se puedan realizar sin interferencias potenciando su interrelación; dar una alternativa de ocio a los niños y jóvenes y sus familias que se ejerce de forma autónoma en un contexto seguro y de proximidad.

II.c.3.3) Programas de cooperación

Como hemos señalado previamente, la cooperación entre los países de salida de los migrantes y aquellos de acogida son un instrumento indispensable para garantizar flujos migratorios ordenados y promover el desarrollo tanto social como económico de ambas sociedades. Para ello, la cooperación entre Estados Miembros de la UE es necesaria para armonizar las políticas de integración.

Entre los diferentes programas señalamos “AGREE: *Agricultural Job rights to end foreign workers exploitation*”³⁷⁰ en el cual colabora la Fundació Cipriano Garcia CCOO de Catalunya con asociaciones de Italia y Rumania dirigido a analizar el sector agrícola en

³⁶⁸ www.projecterossinyol.udg.edu

³⁶⁹ Fruto del Convenio de colaboración entre el Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social y la Junta de Andalucía.

³⁷⁰ www.agreeproject.eu

estos países y promover acciones para luchar contra la explotación de los trabajadores inmigrantes.

El programa, promovido por la OIM, “*Participación y empoderamiento para la integración de los jóvenes inmigrantes*”, con la subvención del Fondo Europeo de Integración y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tiene como objetivo general el fortalecimiento de la juventud migrante para convertirse en ciudadanos activos política y socialmente a nivel local, nacional y europeo, y conseguir su mayor participación e integración. El programa ha querido fomentar la creación de nuevos modelos de implicación activa y participación de jóvenes inmigrantes a través del compromiso de la juventud migrante, asociaciones de jóvenes y de inmigrantes, partidos políticos y municipalidades de Andalucía, Comunidad de Madrid y País Vasco. Para ello, se ha trabajado en cuatro campos: mejorar el conocimiento del papel activo de los jóvenes inmigrantes, involucrar a los jóvenes inmigrantes, analizar y reforzar a las municipalidades, empoderar y capacitar a las asociaciones de jóvenes y de inmigrantes.

II.c.4 Espiritu empresarial extranjero como vía de integración

En España, como ocurre en sus países vecinos, desde el inicio de la crisis (año 2008) la creación de empresas ha registrado valores negativos. De las nuevas empresas creadas, el 77% son de un solo empresario y sin trabajadores. Los únicos tres sectores que han crecido en número de empresas han sido: salud, servicios legales y de responsabilidad y servicios administrativos y de apoyo. A pesar de que muchas empresas han cerrado, por otra parte, algunos trabajadores que han perdido su puesto de trabajo han visto el establecerse como empresario como oportunidad de trabajar.

Los extranjeros parece ser que tienen mayor facilidad para asumir el riesgo de crear una empresa que los españoles³⁷¹ optando, en este periodo de crisis, por crear su propia empresa.

A título de ejemplo, en la provincia de Barcelona, según datos de la Seguridad Social, hay casi 380.000 autónomos dados de alta de los cuales un 34% (135.000) son mujeres y más de un 10% (39.716) son ciudadanos de origen extranjero. De estos últimos, una tercera parte (13.790) son ciudadanos de la UE y las dos terceras partes restantes (25.926) de fuera de la UE. En total, en la ciudad de Barcelona, hay 112.542 autónomos. Entre los ciudadanos de la UE, la nacionalidad con mayor predominio son los italianos y entre los ciudadanos de fuera de la UE, los chinos.

Según la OECD³⁷², España en 2010 contaba con las tasas de emprendimiento más bajas de los países UE. Se detectó que la política migratoria, junto con otros factores estructurales, constituía la primera barrera de acceso al talento. Con la finalidad de impulsar la presencia de empresas extranjeras, de internacionalizar la economía, de atraer talento en España nace la Ley 14/2013 del 27 de septiembre de apoyo a los

³⁷¹ OCDE, Open for Business Migrant Entrepreneurship in OECD Countries, OECD Publishing, 2010.

³⁷² Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD countries. OECD, 2010.

emprendedores y su internacionalización la cual introduce nuevos procedimientos para facilitar entrada, residencia y permanencia en el territorio español por razones de interés económico.

Esta Ley aporta un cambio de visión en relación a la inmigración y regula, en este caso, la concesión de permisos de residencia a extranjeros que pueden aportar beneficios económicos, directos o indirectos al país. La Ley 25/2015³⁷³ ha modificado la sección movilidad internacional mejorando ulteriormente los procedimientos para facilitar la entrada, residencia y permanencia por razones de interés económico, estableciendo que las autorizaciones de residencia previstas en esta norma se tramitaran conforme a lo dispuesto por la Directiva 2011/98/UE por lo que se establece un procedimiento unico de solicitud de un prermiso unico que autoriza a los nacionales de terceros paises a residir y trabajar en un Estado Miembro.

En este sentido, en su artículo 61 de la Ley se prevé que los extranjeros, comunitarios o no comunitarios, que deseen entrar o residir- o que ya residan- en España, se les facilitará la entrada y permanencia si acreditan que son:

- a) inversores
- b) emprendedores
- c) profesionales altamente cualificados
- d) investigadores
- e) trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa.

Los extranjeros, no obstante, deberán reunir las condiciones de entrada previstas en el Reglamento comunitario 562/2006 de 15 de marzo (código de fronteras Schengen) y, en los casos de estancia, además se les será de aplicación los requisitos previstos en el Reglamento 810/2009 (código de visados).

En cambio, por lo que se refiere a los visados de residencia, el solicitante debe acreditar:

- a) no estar en modo irregular dentro de territorio español
- b) ser mayor de 18 años
- c) carecer de antecedentes penales
- d) no figurar como “rechazable” en los países con quienes España haya firmado un convenio
- e) tener contratado un seguro público o privado de enfermedad
- f) contar con recursos económicos suficientes.
- g) abonar la tasa de tramitación del visado

Algunos de estos criterios, como es el caso de la contratación del seguro o acreditar los recursos económicos suficientes, pueden cerrar las puertas a muchos inmigrantes provenientes de países o sectores sociales más desfavorecidos. En este sentido, y por los que se refiere a la cuestión de extranjería, esta Ley se focaliza en acoger sectores económicamente solventes de la inmigración.

³⁷³ Ley 25/2015 de 28 de julio mecanismos de segunda oportunidad, reduccion de la carga financiera y otras medidas de orden social.

Diferentes son las tipologías de extranjeros a los que se puede conceder el visado de residencia:

- a) Visado de residencia para inversores: la Ley entiende como inversión significativa:
- a. Inversión igual o superior a 2 millones de euros en títulos de deuda pública española, o
 - b. Inversión de 1 millón de euros en acciones o participaciones en empresas españolas o
 - c. Depósito de 1 millón de euros en cuentas de entidades financieras españolas.
 - d. Adquisición de inmueble por valor mínimo de 500.000 euros
 - e. Proyecto empresarial que conlleve la creación de puestos de trabajo e impacto social en el territorio e innovación

Evidentemente, una vez otorgado el visado de residencia, se podrá solicitar el permiso, el cual, si se cumplen los requisitos administrativos pertinentes, tendrá la duración de dos años renovables.

- b) Residencia para emprendedores: en este caso, no es necesario un visado previo, sino que, si se acreditan las finalidades de iniciar una actividad emprendedora en España, se les concede el permiso de residencia de duración de 1 año. En este sentido, la Ley entiende como actividad emprendedora *“aquella que sea de carácter innovador con especial interés económico para España y a tal efecto cuente con informe favorable emitido por la Oficina Económica y Comercial del ámbito de demarcación geográfica o por la Dirección General Comercio Internacional e Inversiones”*.
- c) Residencia para profesionales altamente cualificados: es para el caso de que empresas que requieran la incorporación en territorio español de profesionales extranjeros para el desarrollo de su actividad. La empresa deberá acreditar el perfil del profesional y dependerá del tipo de empresa, volumen de negocio, puesto de trabajo o directivo que el profesional deberá desempeñar.
- d) Visado de residencia para investigadores: esta tipología va centrada a extranjeros que deseen venir a España para desarrollar su formación, investigación o innovación. Evidentemente se exige la acreditación ante la Administración de que el investigador o estudiante tiene convenio con el centro o entidad española para desarrollar sus funciones.
- e) Visado de residencia por traslado intraempresarial: en este caso, para la concesión del visado se requieren las siguientes condiciones:
- a. Existencia de actividad empresarial real
 - b. Titulación superior o experiencia profesional de mínimo 3 años
 - c. Relación laboral o profesional previa
 - d. Acreditar el traslado

Estos visados se tramitan a través de la Unidad De Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos y la concesión será de la Dirección General de Migraciones. El resultado de la implementación de esta Ley podemos verlo en un informe del Ministerio de Empleo y

Seguridad Social de abril 2015³⁷⁴, según el cual ha habido una creación estimada de 12.685 puestos de trabajo, y los visados y autorizaciones concedidas han sido 5.581, de los cuales: 531 por inversores, 82 por emprendedores, 1.231 por profesionales altamente cualificados, 369 por formación e investigación, 907 por traslado empresarial y los restantes (2.461) por reagrupación familiar (ya que esta ley recoge un régimen ad hoc).

Un dato interesante respecto a las nacionalidades de las personas que han obtenido dichas autorizaciones es que, mirando las tres primeras, el 39% de las inversiones inmobiliarias es de parte de rusos, seguido de un 29,3% de parte de chinos y un 2,9% de egipcios, mientras respecto a las inversiones por proyectos empresariales un 25% proviene de Iraq, un 16,7% de Egipto y un 8,3% de China.

II.c.5 Conclusiones

La política migratoria española se ha orientado a la ordenación de los flujos migratorios laborales de conformidad con las necesidades del mercado del trabajo, incidiendo en los aspectos de la seguridad pero prescindiendo de la internacionalización de la economía. Por este motivo, con la Ley 14/2013 se ha podido apreciar un cambio en su política migratoria.

Este fenómeno es debido al hecho de que España es un país nuevo como receptor de inmigración. Hemos visto que, entre el 1988 y el 1998, la población extranjera en España se dobló, pasando de 360.032 a 720.000, y su peso sobre la población total ascendió del 0,9% al 1,8%³⁷⁵. Así fue partir de la última década del siglo pasado cuando el flujo migratorio adquirió proporciones importantes. Entre 1998 y 2008 España absorbió 4,5 millones de los 10 millones de nuevos ciudadanos extranjeros residentes en la UE-15, es decir, casi la mitad del total. En 2009, la población extranjera residente representaba ya el 12,3% de la población total.³⁷⁶

Aspectos positivos de la política migratoria:

- ✓ El modelo de integración español se basa principalmente en la educación y enseñanza de la lengua (i.e. Consorci per la Normalització Lingüística ofrece cursos gratuitos de catalán-nivel básico).

³⁷⁴ Informe sobre la aplicación de la sección movilidad internacional de la ley 14/2013. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Abril, 2015.

³⁷⁵ Casi la mitad provenía de los países que entonces formaban parte de la UE mientras que el resto se repartía entre África (principalmente Marruecos), América (Argentina, República Dominicana, Cuba) y otros países europeos.

³⁷⁶ Se trata de una de las tasas más elevadas entre los países de la UE, sólo superada por Luxemburgo, Letonia, Chipre y Estonia. Es decir, España se ha convertido en el país de tamaño mediano o grande, dentro de la UE con mayor número relativo de ciudadanos extranjeros residentes, superando a países como Alemania, Francia, Bélgica o Austria, tradicionales receptores de inmigración. En cifras absolutas, únicamente Alemania, con 7,2 millones, contaba con más ciudadanos extranjeros en 2009, frente a los 5,7 de España, los 4 del Reino Unido, los 3,9 de Italia o los 3,7 de Francia. Eurostat, 2010.

- ✓ Sensibilización de la sociedad civil en temas migratorios. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia monitorea la situación de la percepción de la sociedad en este ámbito.
- ✓ Estrecha cooperación entre las Administraciones Públicas y diferentes actores como la sociedad civil, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales como visto en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración que prevé la ejecución de grandes Programas Interregionales de ámbito estatal con vocación plurianual. (Aunque si debido a la crisis económica este año no se ha dotado de financiación)

Aspectos negativos:

- ✓ Dependencia de los flujos migratorios respecto del mercado laboral. Fenómeno que se verifica en todos los países pero que, en España, a partir de 2008 ha sido muy evidente debido a la desaceleración económica fruto de la crisis. De hecho, se ha asistido a un cambio de paradigma: la emigración.
- ✓ Tendencia a promover la entrada de migrantes con alta capacidad adquisitiva, como hemos señalado, en la Ley 14/2013, desfavoreciendo aquellos con inferiores recursos económicos.

Análisis de las políticas migratorias en la orilla sur del Mediterráneo

148

Con la excepción de Libia, los países del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez) han sido siempre fuente de emigración. En la última década, sin embargo, el papel de Libia, desde este punto de vista, se ha invertido puesto que no ha sido sólo testigo de inmigración continua de estos tres países sino que ha aumentado la emigración desde su territorio³⁷⁷.

Como resultado de este fenómeno “*el retrato de la migración de los países del Magreb está cambiando y cada vez es más complejo*”³⁷⁸. Y es que, a su función tradicional, como fuente de emigración que sigue creciendo y tiene un fuerte impacto en las estructuras demográficas y socioeconómicas de los países de la región, se suma ahora una dimensión nueva de inmigración y, como parte de ésta última, un tránsito funcional. Algunos creen que la idea de que todos o la mayoría de los migrantes que cruzan el desierto del Sahara están “en tránsito” a Europa es infundada y es muy posible que, de hecho, haya más africanos subsaharianos que viven en el Magreb que en Europa³⁷⁹.

Los flujos de migrantes y las rutas que siguen pueden cambiar muy rápidamente bajo la influencia de los acontecimientos geopolíticos en las regiones de origen y de los cambios en la legislación y las prácticas en los países de África del Norte y de la UE. Por lo tanto, la ruta migratoria más antigua, a través del Estrecho de Gibraltar, paulatinamente ha sido relegada y ha sido sucesivamente reemplazada por la ruta a través de Mauritania y Senegal a las Islas Canarias (que alcanzó su mayor uso en 2006), la ruta a través de Turquía a Grecia y a las Islas del Dodecaneso (que culminó en 2007) y más tarde la ruta a través de Libia a Italia (que culminó en 2008).

Los sistemas jurídicos nacionales de Marruecos, Argelia y Túnez regulan diferentes aspectos de las migraciones en mayor o menor detalle, especialmente en lo que atañe a la entrada, salida y permanencia de extranjeros. Todos ellos tienen en marcha un marco legislativo sobre la entrada y salida de los extranjeros, con un fuerte énfasis en la represión.

En cuanto al acceso al mercado laboral por parte de los extranjeros, los reglamentos son insuficientes en estos países, hecho que demuestra que las políticas migratorias de los países del Magreb muestran poca preocupación por los derechos de los migrantes, ya sea su estado regular o irregular. La misma consideración puede hacerse respecto a los

³⁷⁷ Consortium for Applied Research in International Migration (CARIM), Mediterranean Migration, 2008-2009 Report. Robert Schuman Advanced Studies. San Domenico di Fiesole, Italy: European University Institute, October 2009.

³⁷⁸ Bensaâd, A., *Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsahariennes. Immigration sur émigration*. Paris: Karthala, 2009, p. 5

³⁷⁹ Hein de Haas, *Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union: An Overview of Recent Trends, Migration Research Series*. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2008

regímenes de asilo para los cuales parecen ser incapaces de garantizar la plena protección de los derechos de los refugiados.

En estos tres países, las legislaciones establecen diversos procedimientos administrativos que los extranjeros deben cumplir con el fin de entrar en el territorio (documento de viaje, visado válido, etc.), a menos que los tratados bilaterales no establezcan otras medidas. En general, las leyes conceden un alto grado de discrecionalidad a las autoridades al referirse a nociones tales como "orden público", "seguridad del Estado" o "seguridad pública", sin definir las precisamente.

Desde una perspectiva internacional, es importante señalar que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares³⁸⁰ ha sido ratificada por Marruecos y Argelia³⁸¹. En cuanto a Túnez, dicha Convención aún no ha ratificado. En ella, se puede leer en su Preámbulo que *"regula todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual"*. Según el artículo 2, se entenderá por "trabajador migratorio" toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.

Desde una perspectiva comunitaria, la UE celebró, entre 1998 y 2005, siete acuerdos de asociación euromediterráneos con siete países del sur del Mediterráneo. El respeto de los principios democráticos y de los derechos fundamentales constituye uno de los elementos clave de los acuerdos de asociación. Éstos constituyen, en efecto, un marco adecuado para el diálogo político norte-sur y son también base para la liberalización progresiva de los intercambios comerciales en el espacio mediterráneo. Asimismo, en estos tratados se establecen las condiciones necesarias para la cooperación en los ámbitos económico, social y cultural entre la UE y cada uno de los países socios.

Al margen de su carácter bilateral y de las peculiaridades de cada Estado socio, los acuerdos de asociación se ajustan a una estructura similar y tienen como objetivo fomentar un diálogo periódico en materia de política y seguridad, con el fin de favorecer la comprensión mutua, la cooperación y las iniciativas comunes, como la cooperación económica, comercial y financiera, centrándose principalmente en la liberalización progresiva del comercio, el desarrollo sostenible de la región y las inversiones, la colaboración social y cultural en materia de educación, sobre todo a través del diálogo intercultural, el control de las migraciones, el desarrollo de la cualificación, el fomento del derecho laboral o la igualdad entre hombres y mujeres. Además, los acuerdos promueven la cooperación intrarregional de los países mediterráneos, como factor de paz, de estabilidad y de desarrollo económico y social.

En agosto de 2011 los gobiernos de estos países se dirigieron a la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) con el fin de establecer una relación más estrecha, siendo estos tres países puntos de tránsito y destino final de grandes movimientos de migración, la mayoría procedentes de África subsahariana. Así, las autoridades

³⁸⁰ Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Resolución 45/158 del 18/12/1990.

³⁸¹ Marruecos ha ratificado la Convención el 21 de junio 1993. Argelia ratificó la Convención a través un Decreto Presidencial No. 04-441 del 29 de diciembre 2004, publicado en No. 2 Boletín Oficial (*officielle gazette*) de Argelia.

tunecinas se acercaron formalmente a ACNUR para pedir asistencia en el desarrollo de una ley nacional de asilo. Del mismo modo, los Gobiernos de Argelia y Marruecos renovaron sus peticiones a ACNUR para apoyar el desarrollo y el establecimiento de sistemas nacionales de asilo. En particular, por lo que refiere a la petición de Argelia, el ACNUR ha aportado a un experto para ayudar al Gobierno a actualizar el proyecto de ley de asilo para que se ajuste a las normas internacionales.

En particular, considerando los países objeto de estudio, debemos hacer una breve mención a la Decisión 2005/690/CE, la Decisión 2000/204/CE y la Decisión 98/238/CE relativas a la celebración del Acuerdo Euromediterráneo por las cuales se establece, por una parte, una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y, por otra, entre la República Argelina Democrática y Popular, el Reino de Marruecos y la República de Túnez. Asimismo, paralelamente con el Proceso Euro Mediterráneo empezado en Barcelona en 1995, desde 2004 la UE ha creado la Política Europea de Vecindad que establece un nuevo marco para las relaciones entre la UE y sus países vecinos en el sur del Mediterráneo, como analizaremos mejor en el siguiente capítulo.

Respecto a las políticas de integración y cooperación de estos tres países con la UE, cabe recordar que la Comisión Europea ha financiado en el 2012 *Euromed Migración III*, un proyecto de duración de tres años e iniciado el 1 de enero de 2012 mediante el cual se proyecta una contribución de 5.000.000 euros. El objetivo principal de *Euromed Migración III* es promover la cooperación en asuntos migratorios entre los propios países socios del Sur y entre los países de la UE

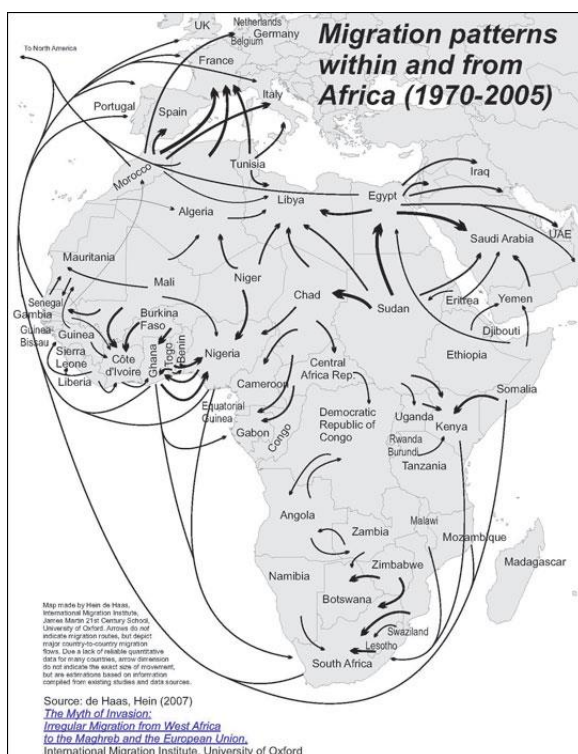
Paralelamente, el proyecto tiene como objetivo ayudar a los países socios en sus esfuerzos para gestionar la migración internacional, reforzar la cooperación regional y producir las herramientas para ayudar a lograr un mejor diseño de las políticas migratorias en los diversos territorios. Los objetivos específicos son:

- La promoción de los canales de migración legal y de la movilidad de los trabajadores. Un ejemplo de ello es la creación de vínculos más estrechos entre los servicios nacionales de empleo de los países socios con sus homólogos de la UE;
- La promoción de las sinergias entre la migración y el desarrollo en los países socios, y
- El apoyo a la prevención de la migración irregular, para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las fronteras y para la mejora de los grupos vulnerables en los sistemas de asistencia y recepción.

Las actividades están dirigidas a los funcionarios de las administraciones que participan en el desarrollo y aplicación de la política migratoria de los países socios. Esto incluye los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Migración, Trabajo, de Hacienda y los bancos centrales, así como las oficinas de estadística. También se relacionan con los servicios de empleo y las agencias y con los oficiales encargados del control de fronteras y la aplicación de la ley de migración. El proyecto consta de tres temáticas de la migración:

- a) legal;
- b) la migración irregular y;
- c) migración y desarrollo.

Mapas de los flujos migratorios

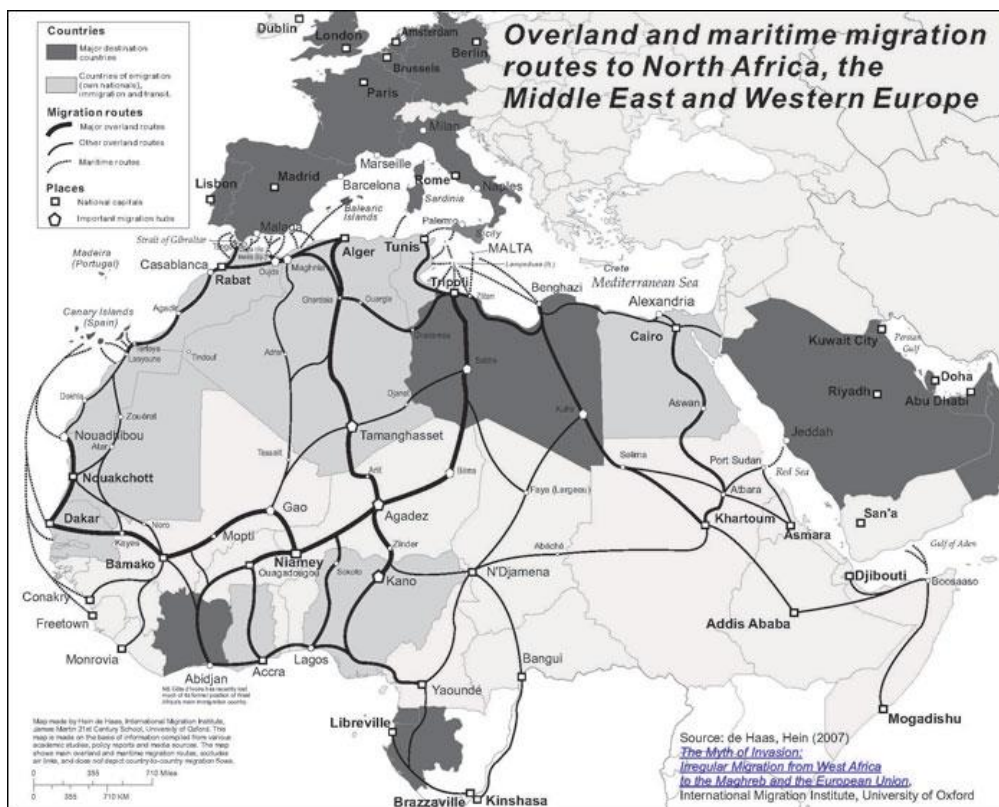


151

Mapa 1: Patrones migratorios dentro de África y desde la misma³⁸²

El mapa de patrones migratorios muestra dos espacios claramente diferenciados dentro del Magreb Árabe. Marruecos, Argelia y Túnez aparecen como países de emigración y de tránsito hacia Francia, España, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Libia. Éste último aparece como país de inmigración para población procedente del resto del Magreb Árabe, de Egipto y de Sahel. Por su parte, Egipto se muestra como un país de emigración hacia los países del Golfo, Libia y Norteamérica. Finalmente, estos países se configuran como receptores de inmigración árabe y del Cuerno de África.

³⁸² De Haas, Hein, *The Myth of Invasion: Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*. IMI Research Report, commissioned by the International Organisation for Migration (IOM), 2007, Geneva.



Mapa 2: Rutas migratorias a través de África del Norte³⁸³

El mapa de rutas migratorias que atraviesan el África Occidental y todo el Norte de África ayuda a relativizar las dos grandes fronteras naturales de la parte africana del mundo árabe: el desierto del Sahara y el mar Mediterráneo. Se evidencian fundamentalmente los movimientos Sur-Norte, y algo menos los movimientos oeste-este.

³⁸³ De Haas, Hein, *The Myth of Invasion: Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*. IMI Research Report, commissioned by the International Organization for Migration (IOM), Geneva, 2007.

III. a El Caso de Marruecos

III. a. 1 Análisis de los flujos migratorios

Marruecos es uno de los países más poblados de la región mediterránea, con una población de más de 30 millones de personas. Su historia como país de emigración es larga, aunque el auge de los flujos de salida se produce en la década de los años 60. En la actualidad Marruecos es una de las cuencas migratorias fundamentales de las corrientes que se dirigen hacia Europa y, como hemos visto, el principal país de emigración de la orilla sur del Mediterráneo.

153

Su posición es central en una de las grandes fronteras demográficas y económicas del mundo. El estrecho de Gibraltar, que ha alimentado entre los especialistas las comparaciones entre la frontera de México y Estados Unidos y este nuevo Río Grande, lo convierte además en un territorio-frontera entre, en este caso, Europa y el África subsahariana³⁸⁴. Como ha señalado Bernabé López, en Marruecos destacan, desde principios de siglo, dos grandes regiones de emigración, ambas de lengua amazigh³⁸⁵: de un lado, el Sus (en el sur del país en donde se encuentra la ciudad de Agadir) y el Anti-Atlas y el Rif oriental y noroeste del otro. Es posible hablar, por ello, en un primer momento, de una pauta de fuerte concentración espacial también en origen, aunque la emigración desde otras provincias del norte como Tánger, Tetuán u Oujda también fue importante³⁸⁶.

Durante el siglo XIX, la migración marroquí fue una corriente regional que tuvo como destino la vecina Argelia. Las poblaciones del norte de Marruecos, en particular los originarios del Rif, se desplazaron hacia allí desde principios de 1840, en un momento en el que la emigración española hacia este destino se había tornado también cuantiosa. El trasvase de población hacia Argelia, ocasionado en respuesta a una serie de crisis sucesivas de subsistencia, seguía diversos patrones. Las crisis alimentarias de finales de los años 70 y principios de los 80 causaron la salida de más de 150.000 marroquíes con la intención de establecerse definitivamente en el país vecino. Asimismo, la migración estacional tenía mayor tradición y se mantuvo a lo largo del siglo XIX y en el XX hasta la independencia. Se estima que en las primeras décadas del siglo pasado que la décima parte de la población activa del norte de Marruecos se desplazaba hacia Argelia en el mes de mayo para volver a finales de agosto, después de la recolección. Estos flujos estacionales fueron favorecidos por el protectorado y los colonos franceses³⁸⁷ que preferían a los trabajadores marroquíes a la población autóctona, puesto que eran considerados más fuertes y productivos.

³⁸⁴ Al igual que México se ha convertido en las últimas décadas en un país de paso y en muchos casos de escala en la migración centroamericana que se dirige hacia Estados Unidos y Canadá, los últimos años han evidenciado el papel clave del territorio marroquí en las corrientes migratorias que tienen a España y Europa como destino desde los países del sur del Sahara. Como ya citado en el primer capítulo de este estudio.

³⁸⁵ Recordamos que el árabe y el amazigh son lenguas oficiales.

³⁸⁶ López, B., *Atlas de la inmigración magrebí en España*. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1996.

³⁸⁷ La colonización francesa de Argelia tuvo lugar en 1830.

Tras la independencia se cierran las fronteras pero se mantiene un flujo de trabajadores irregulares originarios de Nador y Alhucemas. Como ha señalado Ubaldo Martínez Veiga a la hora de describir este fenómeno, “*la emigración a Argelia, que tiene características masivas en muchos casos, es el primer paso en la movilización de la población del norte de Marruecos. Esta movilización crea las condiciones para su propia perpetuación y el salto a procesos migratorios en los que están implicados países más alejados geográfica y culturalmente*”.³⁸⁸

Hoy en día Marruecos es un país de emigración con destino, principalmente, la UE. La emigración marroquí en esta zona nace a partir de la I Guerra Mundial, en el momento en que Francia, la potencia colonial más importante en la zona, hizo un llamamiento a los trabajadores magrebíes para que sirvieran en el ejército y mantuvieran en funcionamiento las fábricas abandonadas por la población llamada a filas. Esto constituyó indudablemente un importante fenómeno social, incluso cultural³⁸⁹.

El entusiasmo por la costa norte mediterránea y la persistencia de la fuerte propensión a emigrar se explican por diversos factores que alimentan, a pesar de una política de inmigración restrictiva, la presión migratoria hacia los países de la UE. El importante volumen de inmigración constituye una apuesta esencial en las relaciones entre Marruecos y la costa norte mediterránea. En la UE hay aproximadamente unos 3 millones de marroquíes, los cuales representan la comunidad más numerosa después de la turca. En los Países Bajos, hay cerca de 300.000 marroquíes y más de medio millón en España, Italia y Francia, como hemos visto anteriormente. Y es que, la “diáspora” marroquí residente en el extranjero ha tejido una red de relaciones humanas, económicas y culturales muy sólida con su país de origen. De hecho en 1990 fue creado un Ministerio para los marroquíes residentes al exterior (MRE) y en el mismo año el gobierno marroquí estableció el fondo Hassan II dirigido a promover las relaciones entre los emigrantes marroquíes y Marruecos, ayudándoles de diferentes maneras.

La emigración marroquí se encuentra en el centro de una serie de retos a los que se enfrenta el país. La problemática migratoria, condicionada por las nuevas políticas de ambos lados del Mediterráneo, hace un llamamiento para resaltar su incidencia en la sociedad de partida.

Respecto a la migración hacia Marruecos, este país actualmente padece la llamada inmigración de tránsito, temporal o de larga duración. Efectivamente, debido a una situación de estancamiento, Marruecos se ha convertido en un país de inmigración-residencia por defecto.

Según fuentes del Ministerio del Interior, en 2008, el número aproximado de residentes extranjeros era de 60.000³⁹⁰. De ellos, 16.000 eran franceses, en su mayoría con trabajo en Marruecos, aunque algo más del 30% residía por motivos familiares, más de 12.000 eran argelinos, mayoritariamente residentes por motivos familiares, instalados especialmente en Uxda, en la zona fronteriza en el norte. Se registraban apenas 3.000 residentes españoles, más bien por motivos laborales, aunque con un porcentaje significativo de residentes por motivos familiares. Seguidamente, se situaban tunecinos y senegaleses (la mayoría de los cuales estudiantes).

³⁸⁸ Martínez Veiga, U., *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Trota, Madrid, 1997.

³⁸⁹ Khader, B., *Europa y el Gran Magreb*. Itinera Libros. Fundación Paulino Torras Doménech. Barcelona, 1992.

³⁹⁰ Estas cifras no dan cuenta exacta de la población africana en situación irregular, población inicialmente en tránsito por Marruecos hacia España, pero que ha prolongado su estancia durante años.

Es interesante hacer notar que algunos flujos migratorios que han preferido Marruecos como destino, se ven concentrados en algunos lugares, como por ejemplo en la ciudad marroquí de Fqih Ben Salah (de 60.000 habitantes), que ha sido denominada “la *pétite Milano*” por su consistente presencia milanés (italiana). Siguen unas tablas explicativas de los diferentes países de residencia de los marroquíes emigrados y de la evolución del saldo migratorio.

Tabla 1: Número de Marroquíes residentes al extranjero (MRE) por país de acogida

País	Números
Europa	2 739 051
Francia	1 036 909
España	503 171
Bélgica	354 161
Italia	345 764
Países Bajos	324 511
Otros Países Europeos	174 535

Fuente: Haut Commissariat au Plan 2005, Royaume du Maroc³⁹¹

Tabla 2: Migración internacional : evolución del saldo migratorio anual periodo 1986-2010

	Saldo migratorio
1986-1988	39 000
2009-2010	86 000

Fuente: Haut Commissariat au Plan 2005, Royaume du Maroc³⁹²

Inmigración irregular y refugiados

³⁹¹ http://www.hcp.ma/Effectif-des-Marocains-residant-a-l-etranger-MRE_a705.html

³⁹² http://www.hcp.ma/Effectif-des-Marocains-residant-a-l-etranger-MRE_a705.html

En Marruecos había 7.000 subsaharianos irregulares en 2012. Además, como hemos señalado, representa un país de tránsito para los migrantes que quieren entrar en Europa y que, a veces, se ven obligados a quedarse.

Frente a esta realidad, finalmente se abrió³⁹³ en 2013 el *Bureau des réfugiés et des apatrides* (Oficina de refugiados y personas apátridas), afiliado al Ministerio de Asuntos Exteriores, que constituye la primera etapa de una nueva política migratoria marroquí. Esta oficina se encarga de analizar las peticiones de asilo.

En el mismo año 2013, el Ministro de Educación nacional publicó una circular³⁹⁴ facilitando la escolarización de los hijos de migrantes en situación irregular, considerando el acceso a la educación, una vía fundamental para la integración.

Nos parece oportuno señalar que el ACNUR representa uno de los entes más activos en la gestión de las políticas de integración para los refugiados. En efecto, esta organización está llevando a cabo un programa de apoyo integral para los refugiados cuyo objetivo es facilitar su integración en la sociedad marroquí. Este programa incluye los siguientes componentes:

- proyectos de microfinanzas, lo que permite a los refugiados a crear fuentes de ingresos propios y garantizar su autosuficiencia formación profesional.
- enseñanza de idiomas de apoyo al programa de inscripción de los niños refugiados.
- acceso la atención médica que incluye consultas médicas, suministro de medicamentos, apoyo y seguimiento en los hospitales.
- la asistencia jurídica y administrativa (centros de asistencia en Rabat y Oujda).

III.a.2 Análisis político

II.a.2.1) Relaciones internacionales

La Asociación UE-Marruecos, que se inició con el Acuerdo Comercial de 1969, llegó a un punto de inflexión con el Acuerdo de Asociación firmado con la PEV en 1996 y entró en vigor el 1 de marzo del 2000.³⁹⁵ Fruto de este acuerdo, se han incrementado

³⁹³ 25 de septiembre de 2013.

³⁹⁴ 9 de octubre de 2013.

³⁹⁵ 2000/204/CE, CECA: Decisión del Consejo y de la Comisión, de 24 de enero de 2000, relativa a la celebración del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra.

relaciones políticas, económicas y comerciales entre los diversos países e incluso se han desarrollado más intensamente los intercambios culturales y humanos.

Efectivamente, este acuerdo no constituye meramente el marco legal para las relaciones entre Marruecos y la UE, sino que promueve también la creación gradual de un área de libre cambio y de disciplina en áreas de cooperación política, económica, social y científica. Así pues, este compromiso está dirigido a reforzar las relaciones económicas y sociales entre las partes para promover el desarrollo de Marruecos y de sus ciudadanos.³⁹⁶

Sucesivamente, gracias a la Política Europea de Vecindad, Marruecos firmó en 2005 un Plan de Acción con la UE. La adopción, en octubre de 2008, del documento conjunto sobre el refuerzo de las relaciones bilaterales, o Estatuto Avanzado, marcó el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales. Este documento refuerza la Asociación prioritaria entre la UE y Marruecos, precisando nuevas ambiciones en materia de profundización de las relaciones políticas, económicas y humanas.

Por otro lado, la Cumbre UE-Marruecos celebrada en Granada en marzo de 2010 confirmó estas ambiciones subrayando el carácter específico de la Asociación UE-Marruecos. Los progresos hacia la buena gobernanza y las reformas políticas y socioeconómicas constituyen principios comunes para la ejecución del Estatuto Avanzado.

También se tiene que hacer referencia al informe publicado en enero de 2006 “50 años de desarrollo humano en Marruecos y perspectivas para el 2025” diseñado por un grupo de expertos nacionales bajo iniciativa del Rey Mohammed VI para celebrar el 50º aniversario de la independencia. Dicho informe evidencia las carencias del país y propone perspectivas a largo plazo.

En términos generales, estas legislaciones ponen mayor énfasis en la lucha contra la inmigración irregular y la emigración que en la protección de los derechos de los migrantes. En Marruecos, la legislación prevé la protección y las garantías definidas en el derecho internacional, en particular con respecto a los derechos de los niños y los refugiados. Sin embargo, algunas de las disposiciones nacionales están en contradicción con las normas internacionales, especialmente por lo que refiere a la entrega de permisos de residencia a refugiados sobre la base de su entrada legal en el país. Además, no están siendo aplicadas la mayoría de las disposiciones de protección de la ley, como la supervisión de la detención administrativa, las garantías ofrecidas en el contexto de los procedimientos de expulsión, procedimientos de recurso, etc. Tampoco se han aplicado los mecanismos que deberían haber sido puestos en marcha para permitir una aplicación más digna y humana de las disposiciones relacionadas con el control de la migración (centros de acogida y los centros de detención).

Con el fin de promover el derecho de los migrantes, entre otras cuestiones, el 14 de abril de 2013 se presentó una propuesta conjunta de decisión del Consejo³⁹⁷ relativa a la posición de la UE en el seno del Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo *Euromediterráneo*, por la que se crea una Asociación entre la UE y el Reino de Marruecos,

³⁹⁶ Artículo 1(2).

³⁹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=725517:ES:NOT>

con vistas a la adopción de una recomendación relativa a la ejecución del Plan de Acción UE-Marruecos de ejecución del Estatuto Avanzado (2013-2017). En ella se subraya la importancia de que Marruecos se esfuerce para armonizar sus propios instrumentos legales con las normas internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, se insta a que sea efectiva la concesión a los convenios internacionales debidamente ratificados y publicados de la primacía sobre el derecho interno y armonización del derecho nacional con dichos convenios (Preámbulo de la Constitución).

El objetivo final es continuar y promover el diálogo sobre la migración, la movilidad y la seguridad, con los objetivos concretos de:

- ✓ una mejor organización de las migraciones regulares,
- ✓ una maximización de la incidencia positiva de las migraciones en el desarrollo,
- ✓ una lucha eficaz contra las migraciones irregulares y el tráfico de seres humanos, incluida la cooperación en materia de readmisión y un mejor control de las fronteras,
- ✓ la promoción de la protección internacional y el refuerzo de la política de asilo,
- ✓ la promoción y respeto de los derechos de los migrantes, tanto de los nacionales de Marruecos que residan en la UE, como los de terceros países que se encuentren en Marruecos,
- ✓ la promoción de iniciativas en favor tanto de la integración de los migrantes marroquíes en situación regular que entren en la UE, como de la reintegración social y profesional de aquellos que regresen a su país de origen.

II.a.2.2) Política interna

A partir de septiembre 2013 hemos asistido a una voluntad de cambio de la política migratoria marroquí. Así, el Rey Mohamed VI en su discurso del 10 de septiembre de 2013 declaró la importancia de elaborar una política migratoria dirigida a la integración y tutela de los derechos de los inmigrantes. Por primera vez en Marruecos, se habló de “integración”, novedad que ha provocado gran sorpresa e ilusión. De hecho, este *input* nace del informe presentado por parte del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en vísperas de la evaluación por parte del Comité de derechos de los migrantes trabajadores de Naciones Unidas por la aplicación de la Convención internacional de los derechos de los trabajadores migrantes y de su familia. En susodicho estudio el CNDH ha presentado recomendaciones al Gobierno de Marruecos para mejorar la protección de los migrantes y garantizar la tutela de sus derechos.

Han sido creadas cuatro comisiones encargadas de la aplicación de las recomendaciones del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH):

- I. Una Comisión encargada de la reforma y aplicación de un complejo jurídico relativo a la migración, el asilo y el tráfico de personas;
- II. Una Comisión encargada de la regularización de la situación administrativa de algunas categorías de migrantes en situación irregular;
- III. Una comisión encargada de estudiar las peticiones de asilo reconocidas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados;
- IV. Una comisión diplomática.

Este acontecimiento ha generado una serie de intervenciones dirigidas a promover una nueva política migratoria y renovar el cuadro jurídico. Se han realizado algunas iniciativas por los refugiados, como hemos visto en el apartado previo y también se han llevado a cabo una de las primeras regularizaciones en Marruecos, desde el 1 de enero 2014 hasta el 31 de diciembre 2014.

Actualmente, las categorías de migrantes en situación administrativa irregular que pueden beneficiarse de la actuación de regularización excepcional son :

1. Los extranjeros cónyuges de los residentes marroquíes que acrediten al menos 2 años de convivencia;
2. Los extranjeros cónyuges de otros extranjeros con residencia en situación regular en Marruecos y que acrediten al menos 4 años de convivencia;
3. Los hijos nacidos de los dos casos anteriores;
4. Los extranjeros que dispongan de contratos de trabajo efectivos de al menos 2 años;
5. Los extranjeros que acrediten 5 años de residencia continuada en Marruecos;
6. Los extranjeros afectados por enfermedades graves y que se encuentren en el territorio nacional desde antes del 31 de diciembre de 2013.

Cabe remarcar de nuevo la novedad de estas iniciativas en Marruecos puesto que hasta ahora sus políticas estaban centradas en la emigración, o sea la tutela de los marroquíes emigrados, y el control de las fronteras.

Finalmente, el Rey realizó un discurso con motivo del 38º aniversario de la Marcha Verde³⁹⁸, en el que recordó el compromiso de Marruecos de elaborar una nueva política global relativa a las cuestiones de inmigración y asilo, siguiendo un enfoque humanitario conforme a los compromisos internacionales y respetuosa con los derechos de los inmigrados. Hizo también referencia a la iniciativa de *Alianza africana por la migración y el desarrollo* presentada por Marruecos el 1 de octubre de 2013. Ésta está centrada en una visión común en África de los principios humanitarios, que deben presidir las cuestiones migratorias, y en la responsabilidad compartida entre los países de origen, de tránsito y de acogida y sobre el estrecho vínculo entre inmigración y desarrollo.

Para entender mejor este cambio substancial, daremos una breve mirada a la evolución histórica de la política migratoria en Marruecos. Antes de 1989, Marruecos promovía la emigración para aliviar la presión demográfica sobre los mercados laborales saturados y permitir así el acceso de parte de la población al empleo y a la renta, como fases iniciales del proceso de bienestar. Además de ello, la emigración se consideraba un instrumento para mejorar la calificación de los trabajadores y una fuente de divisas³⁹⁹. Toda la política de atención ciudadana a los Trabajadores Marroquíes en el Extranjero (TME) se centraba en la apertura de sucursales bancarias (*Banque Populaire*) para canalizar las remesas y, en un discurso que pretendía conservar los lazos mediante programas de enseñanza del árabe en colaboración con las asociaciones de comerciantes llamadas

³⁹⁸ 6 de noviembre de 2013.

³⁹⁹ Bouoiyour, Jamal (noviembre-diciembre de 2008) : “Diaspora et Développement : quelles interactions dans le cas marocain ?”, en *Migrations Société*, n° 120, pp. 103-129.

“amicales”, que también jugaban un papel de control y seguridad. Se considera que la intervención del estado marroquí a favor en los intereses económicos y de la identidad cultural y religiosa de sus emigrantes ha logrado mantener los lazos con ellos, aunque las cuestiones políticas han perjudicado de vez en cuando esta relación⁴⁰⁰.

En el año 1988, la disminución de 20% en las remesas puso al país ante una nueva realidad: la obsesión por el control impidió a las autoridades públicas detectar la evolución de la población emigrada, su autonomización y su transnacionalización⁴⁰¹. Ante este riesgo, básicamente económico, se produjo un cambio en el discurso pasando de los TME a los MRE (marroquíes residentes en el extranjero). Desde finales de los años 90, la política migratoria marroquí se dota de nuevos componentes como la protección jurídica de los MRE, la promoción de la inversión y la mejora de los servicios de acogida, manteniendo la línea de preservación los lazos con el país. Dentro de este marco fue creada, en 1996, para los MRE la *Fundación Hassan II* con siete departamentos que operan en ámbitos diferentes como son la asistencia social, la educación o la promoción económica entre otros.

III.a.3 Marco legal

La normativa en materia de entrada y estancia de extranjeros en Marruecos está recogida en Dahir nº 1-03-196 (11 noviembre de 2003) que promulga la *Ley nº 02-03 relativa a la entrada y estancia de extranjeros en el Reino de Marruecos y a la emigración y la inmigración irregulares*.

Según esta normativa, para estancias iguales o inferiores a tres meses es necesario el pasaporte en vigor con fecha de caducidad superior a tres meses, mientras que para estancias superiores a tres meses o para trabajar, se requiere en los 15 días siguientes a la fecha de entrada la inscripción y una autorización de estancia en las comisarías de policía o puestos de la gendarmería de su circunscripción. El permiso de estancia tiene validez por un año renovable y la solicitud de renovación debe ser solicitada con una antelación de 2 meses antes de su finalización. Después de tres años de estancia, es posible obtener el permiso de residencia por cinco años⁴⁰².

De acuerdo con el Capítulo II, de la Ley nº 2-03 artículo 5, los títulos de “séjour” en el territorio marroquí son:

- *La carte d'immatriculation*⁴⁰³
- *La carte de résidence*⁴⁰⁴

⁴⁰⁰ Argues, Philippe (2003) : “Les politiques migratoires en Méditerranée occidentale: contexte, contenu, perspectives”, en Organisation Internationale pour les Migrations (Éd) : Dialogue 5+5 sur la coopération migratoires en Méditerranée occidentale, rencontre ministérielle de Tunis, 16-17 octobre 2002, Paris, INED, pp. 5-26.

⁴⁰¹ Lacroix, Thomas (2003): Espace transnational et territoires, les réseaux marocains de développement.

⁴⁰² Arrêté du ministre de l'intérieur nº 501-12 de 13 de febrero de 2012, por el que se fijan los documentos que deben adjuntarse a la solicitud de obtención o renovación del permiso de residencia.

⁴⁰³ Arrêté du ministre de l'intérieur nº 503-12 -(13 février 2012) fixant les mentions de la carte d'immatriculation

Según lo establecido en el artículo 6, el extranjero mayor de 18 años deberá disponer de una de los dos títulos. Respecto a la *carte d'immatriculation*, el artículo 8 establece que el extranjero ha de presentar una solicitud a la autoridad competente para tener la condición de “*visiteur*”; ello siempre que pueda demostrar poseer los recursos necesarios para mantenerse y que no ejerza ningún tipo de actividad profesional sin autorización, o bien de *estudiante*, si demuestra que sigue sus estudios en Marruecos⁴⁰⁵.

De este modo, se prevén cinco categorías de *carte d'immatriculation* :

- a) la *carte visiteur*,
- b) la *carte étudiant*,
- c) la *carte de regroupement familial*,
- d) la *carte cure de longue durée*, y
- e) la *carte pour le travail*.

La *carte de regroupement familial* pueden pedirla los hijos y el cónyuge del extranjero que resida legalmente en Marruecos, según el art. 16 del decreto n°2-09-607, a pesar de que la ley n°2-03 no hace alguna referencia a este caso.

Por el contrario, para la *carte travail* es necesario obtener una autorización de parte del Ministerio de trabajo. Respecto al acceso al trabajo y al derecho al trabajo, la situación de los trabajadores migrantes se rige actualmente por el Dahir N° 1-03-194, de 14 Rajeb 1424 (11 septiembre 2003) que promulga la Ley N° 65-99 del Código de Trabajo⁴⁰⁶ que se aplica a todos los trabajadores en Marruecos, nacionales y no nacionales, garantizando la protección de todos los trabajadores que se encuentran en Marruecos y de sus derechos universalmente reconocidos. Más concretamente es en los art. 516-521 donde se fijan las condiciones para la contratación de un trabajador extranjero.

En el preámbulo del código de trabajo, el legislador determina varios objetivos de esta Ley, subrayando la importancia del principio de igualdad en las relaciones laborales. A pesar de esto, algunas profesiones están reservadas para los marroquíes, como es el caso de los notarios y agentes judiciales. El principio de reciprocidad condiciona el ejercicio de varias profesiones para los extranjeros, principalmente las de abogado, jurista, traductor jurado en los tribunales o auditor. Además, hay algunas categorías de profesiones (entre las cuales: médico, veterinario, arquitecto, ingeniero o topógrafo) que pueden ser ejercidas por un extranjero sólo en presencia de una autorización

⁴⁰⁴ La *carte de résidence* - Article 13 : L'étranger qui prouve qu'il réside sur le territoire marocain pendant une durée ininterrompue sans être inférieure à 4 années, peut obtenir une carte de résidence conformément aux procédures et conditions stipulées dans les articles de (1 à 4) du présent décret.

Article 15 : La *carte de résidence* est délivrée à l'étranger ayant rempli toutes les conditions stipulées dans la loi pour une durée de 10 années renouvelable.

⁴⁰⁵ Article 8 : L'étranger désirant l'obtention d'une *carte d'immatriculation*, est tenu de présenter une demande aux autorités compétentes conformément aux dispositions stipulées par l'article 1 du présent décret. L'étranger obtient une *carte d'immatriculation* portant l'indication « *visiteur* » s'il prouve qu'il possède les ressources nécessaires lui permettant de subvenir à ces besoins par ses propres moyens, et s'engage a n'exercer aucune activité professionnelle soumise a autorisation. L'étranger obtient une *carte d'immatriculation* portant l'indication « *étudiant* » s'il prouve qu'il poursuit ses études au Maroc, en disposant de ressources suffisantes. L'étranger désirant exercer une activité professionnelle soumise à autorisation, est tenu de présenter la preuve attestant qu'il est autorisé à exercer cette activité, la *carte d'immatriculation* qui lui est délivrée porte la mention de l'activité qu'il exerce.

⁴⁰⁶ Dahir n°1-03-194 de 11 de septembre 2003 promulguando la ley n°65-99 relativa al code du travail.

administrativa (Dahir N° 1-94-126, de 14 de Ramadán 1414 ,25 febrero 1994, promulga la Ley N° 30-93).

Se deja así una excesiva discrecionalidad al Estado que puede decidir arbitrariamente si conceder la autorización o no, puesto que ésta se suele conceder sólo si el puesto de trabajo por el cual el extranjero pide la autorización no puede ser cubierto por un ciudadano marroquí. Así, será necesario tener una “acreditación de competencias especiales” del propio perfil profesional, para justificar el hecho que este perfil no se encuentra en el mercado del trabajo nacional. La parte más compleja es que esta acreditación de competencias, “*attestation d'activité de salarié étranger*”, corresponde al futuro empleador pedirla a la Agence Nationale de Promotion de L'Emploi et des Compétences (ANAPEC) y, al mismo tiempo, el empleador tiene que difundir la oferta de trabajo en la prensa nacional. Si en el plazo de diez días no hay candidaturas válidas por este puesto de trabajo, será concedida la acreditación. Cabe además subrayar que el proceso no es en modo alguno expeditivo ya que la ANAPEC puede hacer su listado de potenciales trabajadores que puedan ser aptos al trabajo solicitado y el empleador está obligado a entrevistarlos.

162

Podemos concluir que, a pesar de lo que viene expuesto en la norma, en la práctica no hay igualdad de trato para los ciudadanos marroquíes y los de terceros países, con excepción de Argelia, Túnez y Senegal; países que han firmado una convención con Marruecos y por lo tanto sus ciudadanos no necesitan una autorización para trabajar en este país.

Como hemos visto, es muy frecuente que la normativa en Marruecos deje amplio margen de acción a la Administración Pública, convirtiendo la ley en vulnerable⁴⁰⁷. Un ejemplo de ello es la *Autorisation exceptionnelle de séjour*, con una duración máxima de un año que puede ser otorgada a los ciudadanos extranjeros «*lorsque la nature de leur présence sur le territoire marocain l'exige*⁴⁰⁸». Esta norma deja libre arbitrio a la evaluación por parte de la Administración Pública.

La *carte de résidence* se otorga con una duración de diez años y puede darse al extranjero que pruebe de haber residido en Marruecos de manera continuada mínimo cuatro años.

A parte las disposiciones de la Ley 02-03, hay otras disposiciones generales y especiales que se ocupan de las cuestiones de los derechos y obligaciones de los inmigrantes. El acceso a la nacionalidad⁴⁰⁹ marroquí está regulado por el Dahir N° 1.58.250 del 6 de

⁴⁰⁷ Fuente: entrevista personal a Stephane Julinet, representante Gadem. Rabat 26/6/2014.

⁴⁰⁸ Art.10 decreto n°2-09-607.

⁴⁰⁹ *Sauf opposition du ministre de la Justice, conformément aux articles 26 et 27 du code de la nationalité, acquiert la nationalité marocaine :- tout enfant né au Maroc de parents étrangers qui y sont eux-mêmes nés postérieurement à la mise en vigueur du présent dahir, à condition d'avoir une résidence habituelle et régulière au Maroc et si, dans les deux ans précédant sa majorité, il déclare vouloir l'acquérir*

- toute personne née au Maroc de parents étrangers et ayant une résidence habituelle et régulière au Maroc, dont le père lui-même est né au Maroc, lorsque ce dernier se attache à un pays dont la fraction majoritaire de la population est constituée par une communauté ayant pour langue l'arabe ou pour religion l'islam et appartenant à cette communauté, et si elle déclare opter pour celle-ci.

- toute personne de nationalité marocaine ayant pendant plus de cinq années, la kafala (la prise en charge) d'un enfant né en dehors du Maroc de parents inconnus, peut présenter une déclaration aux fins d'acquisition de la nationalité marocaine par l'enfant (art.9).

-l'enfant soumis à la kafala, répondant aux conditions ci-dessus et dont le Kafil n'a pas présenté de déclaration après la fin des cinq années, peut présenter personnellement sa déclaration aux fins d'acquisition de la nationalité marocaine

septiembre 1958 modificado por la Ley N^o 62.06 promulgada por el Dahir N^o 01/07/80 de 23 de marzo 2007. Esta reforma se funda, esencialmente, en un objetivo principal: dar a la madre marroquí el derecho a transmitir su nacionalidad a sus hijos. Así, el artículo 6 se ha completado de la siguiente manera: "Es marroquí, un niño nacido de padre marroquí o de madre marroquí". Con respecto a la naturalización, el artículo 11 del Dahir N^o 1.58.250 establece que los extranjeros que lo soliciten pueden ser naturalizados si cumplen las siguientes condiciones: tener una residencia permanente y regular durante los cinco años anteriores a la solicitud y vivir en Marruecos hasta que sea tomada una decisión sobre la solicitud.

Por lo que se refiere al acceso a la salud el Dahir del 27 de julio de 1972 modificado por el Dahir del 4 noviembre de 2004, prevé prestaciones sociales iguales para los trabajadores marroquíes y extranjeros. El régimen marroquí de seguridad social es obligatorio a partir del 2005 y cubre los empleados del sector público y privado. Se completa con un sistema de asistencia médica, el RAMED, para las personas que no disponen de ningún medio de subsistencia. De hecho a la práctica, este último se aplica sólo a los marroquíes⁴¹⁰.

Paralelamente a la aprobación de nueva normativa legal, se han tomado otras medidas, sobre todo en el plano institucional, como la creación de una Dirección de Migración y Vigilancia de Fronteras y un Observatorio de la migración, medidas dirigidas al control y gestión de los flujos migratorios. En el mismo sentido se ha creado un portal de la Administración Pública⁴¹¹, bien estructurado, para responder a todas las preguntas sobre la documentación necesaria para una persona que quiera emigrar a Marruecos.

En todo caso, es innegable que con la Constitución, modificada el 1 de julio de 2011, se ha asistido a cambios significativos, pero aún queda un largo camino a realizar. Algunos de estos cambios son, por ejemplo, la instauración de la supremacía de las convenciones internacionales sobre el derecho interno, la constitucionalización de la igualdad de los derechos civiles, económicos y culturales de hombres y mujeres, el reconocimiento de la pluralidad cultural y lingüística del país.

Respecto a este último punto, el artículo 5 expone:

- 1) *L'arabe demeure la langue officielle de l'État. L'État œuvre à la protection et au développement de la langue arabe, ainsi qu'à la promotion de son utilisation. De même, l'amazighe constitue une langue officielle de l'État, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception.*
- 2) *Une loi organique définit le processus de mise en œuvre du caractère officiel de cette langue, ainsi que les modalités de son intégration dans l'enseignement et aux domaines prioritaires de la vie publique, et ce afin de lui permettre de remplir à terme sa fonction de langue officielle.*

durant les deux années précédant sa majorité (art.9);- la femme étrangère qui a épousé un Marocain, après une résidence habituelle et régulière au Maroc du ménage depuis cinq ans au moins, peut souscrire, pendant la relation conjugale, une déclaration adressée au ministre de la justice, en vue d'acquérir la nationalité marocaine. (art.10).

⁴¹⁰ Fuente: Entrevista personal con Nuria Mas Rubio, directora de la Fondation Orient-Occident. Rabat 23/6/2014.

⁴¹¹ http://www.servicepublic.ma/home;jsessionid=B704D83450235494893FA24F45C2AFEB?p_p_id=mmsservicepublicdiffusion_WAR_mmsservicepublicdiffusionportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&mmsservicepublicdiffusion_WAR_mmsservicepublicdiffusionportlet_page=%2Fportlet_action%2Fprocedure%2Frubrique%2Fview%3Frubrique

3) L'État œuvre à la préservation du Hassani, en tant que partie intégrante de l'identité culturelle marocaine unie, ainsi qu'à la protection des expressions culturelles et des parlers pratiqués au Maroc. De même, il veille à la cohérence de la politique linguistique et culturelle nationale et à l'apprentissage et la maîtrise des langues étrangères les plus utilisées dans le monde, en tant qu'outils de communication, d'intégration et d'interaction avec la société du savoir, et d'ouverture sur les différentes cultures et sur les civilisations contemporaines.

4) Il est créé un Conseil national des langues et de la culture marocaine, chargé notamment de la protection et du développement des langues arabe et amazighe et des diverses expressions culturelles marocaines, qui constituent un patrimoine authentique et une source d'inspiration contemporaine. Il regroupe l'ensemble des institutions concernées par ces domaines. Une loi organique en détermine les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement

El artículo subraya la gran importancia de la lengua como medio de integración en la sociedad y, por lo tanto, la necesidad de protegerla; concepto que hemos ampliamente expuesto anteriormente.

Queda entonces poner en práctica lo que en la teoría está cambiando, desde la Constitución del 2011 a los acontecimientos de septiembre 2013. En este periodo se está notando de parte de Marruecos la voluntad de gestionar los flujos migratorios de manera más armónica y eficaz. Esta voluntad, en parte nace de la situación en la cual se encuentra el país, que ha pasado de ser un país de emigración a un país de inmigración, tan voluntaria como “forzada”, para todos aquellos que no consiguen cruzar el Mar Mediterráneo hacia la UE. En parte, desde las dificultades que el país encuentra en tenerse que balancear entre la voluntad de obedecer a las políticas de la UE y mantener buenas relaciones con los países de África del sur.

De hecho, recordamos que hay ciudadanos de países subsaharianos que pueden entrar en Marruecos sin visado, como por ejemplo Senegal.

III.a.4 Políticas de integración

A partir de septiembre de 2013, en Marruecos se ha empezado a hablar de «integración» a nivel gubernamental hasta el punto de que uno de los objetivos indicados por el Rey Mohamed VI en el discurso antes mencionado es realizar una estrategia para la integración. Por este motivo, en abril de 2014 fue creado un Comité *ad hoc* para estudiar la situación actual de los inmigrantes y subvencionar proyectos concretos para su integración. Por otro lado, se ha encargado a la Comisión Europea⁴¹² presentar propuestas para elaborar dicha estrategia y para priorizar las reformas a realizar. He aquí la gran novedad de poder obtener apoyo institucional de parte del gobierno marroquí.

Afortunadamente, existen ya varias organizaciones que se ocupan de integrar y defender los derechos de los migrantes desde hace años, como la *Ligue marocaine de défense des droits de l'Homme* (LMDDH), *l'Association marocaine des droits de l'Homme* (AMDH), *l'Organisation Marocaine des droits de l'Homme* (OMDH), *Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et migrants* (GADEM) y la *Fondation Orient-Occident*. Dichas asociaciones, como ha sido analizado por la estudiosa Laura Feliu⁴¹³, se pueden clasificar en asociaciones generales, asociaciones especializadas, organizaciones benéficas y asociaciones de migrantes subsaharianos. Respecto a estas últimas, debemos recordar la delicada situación existente entre el pueblo marroquí y el sahauari. En enero de 2012, Marruecos y el *Frente Polisario* han participado en unas Medidas de generación de Confianza (CBM)⁴¹⁴, celebradas en Ginebra, con Argelia y Mauritania, países que participaron en calidad de observadores. En esta reunión se acordó ampliar el programa de visitas familiares a través de la utilización de un aeroplano de mayor tamaño⁴¹⁵.

Entre las asociaciones de carácter más general es destacable la *Fondation Orient-Occident* que, a través de la promoción de las culturas, tiene la intención de reanudar el diálogo y contribuir al entendimiento entre las civilizaciones como un puente entre las dos orillas del Mediterráneo. La misión de la Fundación se basa en cuatro pilares: inmigración, cultura, formación, empleo.⁴¹⁶

A título de ejemplo, respecto la Fundación ofrece varios tipos de formación que permita a los inmigrantes integrarse al mercado de trabajo. Estos son:

⁴¹² Fuente : Entrevista personal con Janseen Veronique, funcionaria de la Delegación de la UE a Rabat. 27/6/2014.

⁴¹³ Laura Feliu Martínez, «Les migrations en transit au Maroc. Attitudes et comportement de la société civile face au phénomène», *L'Année du Maghreb* [En ligne], V 2009, mis en ligne le 01 novembre 2012, consulté le 03 juillet 2013. URL : <http://anneemaghreb.revues.org/611> ; DOI : 10.4000/anneemaghreb.611

⁴¹⁴ <http://www.otc-aecid.dz/spip/>

⁴¹⁵ La primera de estas visitas que ha reunido a los refugiados saharauis en Tinduf y sus familiares en el Sáhara Occidental tuvo lugar en abril, con un total de 15 visitas previstas para 2012. A finales de junio 2012, 14.300 saharauis de los 43.200 que se habían inscrito para participar en el programa había beneficiado del mismo. En 2013, el ACNUR tiene previsto aplicar 34 vuelos de ida y vuelta para las visitas familiares. www.unhcr.org.

⁴¹⁶ <http://www.fondation.orient-occident.org/>

- Formación para las carreras en la visual: 3 *stagiaire* durante un período de 8 meses de entrenamiento, el objetivo de esta formación es la integración social y profesional a través de la educación y la formación en el sector audiovisual.
- Mantenimiento y redes de ordenadores - CISCO: 30 *stagiaire* para un período de 4 meses de entrenamiento.
- Talleres de apoyo para el empleo: sobre la creación de microempresas y cooperativas, así como talleres sobre técnicas de búsqueda de empleo para ayudar a los inmigrantes a integrarse en el mercado laboral y animarles a crear su propio negocio o a unirse en cooperativas (60 personas se han beneficiado de estos talleres en 2007).

Además, la Fundación ofrece sesiones de sensibilización sobre enfermedades de transmisión sexual o infecciosa para informar a los migrantes sobre sus formas de transmisión y medidas de prevención. También es destacable su papel activo para involucrar la sociedad civil en la integración de los inmigrantes. Una prueba de ello es el festival de música *África –Rabat* en el cual actúan grupos musicales del Subsahara y del Magreb.

Es evidente que, tanto en Marruecos como en los países de la UE, existe la imperiosa necesidad y exigencia de sensibilizar la población sobre las temáticas de la “migración” puesto que, como hemos visto, la percepción de la migración afecta mucho a la hora de realizar una integración efectiva. De hecho no deja de ser peculiar que, conversando con marroquíes, ellos no se definan como africanos sino como “magrebíes”, señalando un límite de frontera imaginario entre Magreb y el resto de África. Me gustaría añadir, con carácter meramente anecdótico, que en la única ocasión en la que he podido constatar que se definen como “africanos” es en frente de competiciones deportivas, como por ejemplo en los últimos mundiales de fútbol en el que animaron con ardor Argelia como país representante de África.

Volviendo a las organizaciones que se ocupan de integración, entre las organizaciones más especializadas tenemos que citar la Association Marocaine d'Appui à la Promotion de la Petite Entreprise (AMAPPE) que financia proyectos de micro crédito para inmigrantes, con un presupuesto medio de 6.750 Dh por proyecto.

La asociación AMAPPE se centra en los siguientes aspectos del trabajo en una primera fase de información y orientación general:

- (i) el hogar y la información sobre las oportunidades de las microfinanzas, incluyendo la creación de folletos y carteles relativos al procedimiento a seguir por los inmigrantes,
- (ii) la organización de sesiones de sensibilización y formación sobre la identificación de proyectos para permitir a los inmigrantes de desarrollar sus mejores ideas y desarrollar en ellos el espíritu de empresa,
- (iii) explicar las salidas que se encuentra en el entorno económico de Marruecos.

A continuación, la organización procede a una segunda fase de preparación y selección de los proyectos y una sucesiva de apoyo y seguimiento de los proyectos financiados.

A nivel gubernamental, el *Conseil national des droits de l'Homme*⁴¹⁷ participa en el diálogo euro-árabe entre las instituciones nacionales de derechos humanos. Este consejo se ocupa de reforzar la cooperación bilateral con las organizaciones no gubernamentales y organiza programas para apoyar y promover la inserción de migrantes.

III.a.4)1 Programas de cooperación

Otra actividad fundamental viene a ser desarrollada por parte de los programas de cooperación, como hemos analizado anteriormente en el estudio de la situación de Francia. Efectivamente, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) realizó un programa de codesarrollo por un total de 3,8 millones de euros, de los cuales 1,5 millones fueron financiados por la Comisión Europea.

Por otro lado, Italia, con el apoyo de la Organización Internacional Migraciones (OIM), ha realizado un programa para la reinserción de los migrantes, “*Migration et retour: ressources pour le développement*”⁴¹⁸.

Finalmente, por su parte, la OIM y la UE han realizado un programa para el retorno voluntario asistido⁴¹⁹, para ayudar a aquellas personas que quieran volver a su país de origen pero que no tengan los medios para hacerlo y se encuentren, de este modo, “bloqueados” en Marruecos.

Por último, hay un dato interesante que debemos mencionar: según un estudio⁴²⁰ realizado por el *Haut Commissariat au Plan* (centro de estudios del Royaume du Maroc), los migrantes de retorno han tenido un recorrido migratorio muy largo. De hecho, el 57,9% se han quedado en el extranjero durante más de 20 años. Éstos se componen, en menor medida, por jóvenes de entre 15 y 19 años (14,3%) y niños de entre 10 y 14 años (11,8%) y, en mayor medida, por adultos mayores de 60 años (72,5%) y adultos de entre 50 y 59 años (15,2%). Estas cifras indican la difícil reinserción de estos grupos en su comunidad de origen. Esta situación queda agravada por la falta de una verdadera política de integración a nivel estatal.

De hecho, como hemos visto, en Marruecos, la necesidad ha hecho que se concentren un grupo ingente de asociaciones formadas por la sociedad civil y de organizaciones internacionales que, de la mejor de las maneras posibles, deben suplir el papel que debería ocupar el Estado.

Entre las organizaciones internacionales, la ACNUR y Cáritas desarrollan un papel muy importante. Por ejemplo, es Cáritas en Rabat donde se da acogida de los migrantes a

⁴¹⁷ <http://www.ccdh.org.ma/>

⁴¹⁸ Junto con CERED, CERFE y la Fondation Hassan II.

⁴¹⁹ Financiado para el Gobierno Suiso en partenariat con las autoridades marroquies.

⁴²⁰ http://www.hcp.ma/downloads/Demographie-La-reinsertion-des-migrants-de-retour-au-Maroc-analyse-des-resultats-de-l-enquete-sur-la-migration-de-retour_t13080.html

través de una oficina, el *Centre d'Accueil Migrants* (CAM), abierto 24 horas. Es digno de mención el proyecto “TAM/SAM/CAM”, llevado a cabo también por Cáritas, para ayudar los inmigrantes vulnerables; sus tareas incluyen desde acompañar las mujeres inmigrantes embarazadas en los últimos meses de gestación, hasta inscribir niños inmigrantes en la escuela marroquí. Este último hecho es también gracias al ministro de Educación nacional que ha facilitado la escolarización de los hijos de migrantes en situación irregular con la publicación de una circular.⁴²¹

Citamos también el proyecto SALEM “*Solidarité avec les enfants du Maroc*” promovido para el Gobierno Italiano y la OIM donde trabajadores sociales de la ciudad de Turín se han encargado desde organizar actividades recreativas para los jóvenes de la ciudad de Khoubriga⁴²², hasta un ciclo de cine, cursos de piscina, campañas de información y orientación sobre la educación no formal y un festival internacional de arte (Droubna).

Otro proyecto de la Cámara de Comercio de Khoubriga” y el *Forum internacional italo-marroquí*, en 2011 “*Migrazione, sviluppo: donne in movimento a Khoubriga*”, en la misma área ha llevado a la creación de cuatro cooperativas de mujeres “Lalla Moulati” que se ocupa de pastelería, “Ibass bladi” y “Al Khait Arrafi” que confeccionan vestidos típicos y “Ayadi Arrahma” que se ocupa de la preparación artesanal de especies.

Otro proyecto que empezará en diciembre de 2015 es “*Promotion de la santé et du bien-être des migrants au Maroc, en Egypte, en Lybie, en Tunisie et en Yemen*” promovido por la OIM y el Gobierno Finandés con la colaboración del Ministerio de la Sanidad Marroquí y el Ministerio MRE. Está dirigido a dar apoyo a los diferentes gobiernos de los países citados para promover el acceso a la salud de los migrantes presentes en estos territorios. Mediante el refuerzo de las capacidades de las estructuras sanitarias públicas y privadas y la difusión de buenas prácticas entre los cinco países citados, para que pueda darse asistencia médica a los inmigrantes.

Políticas de integración para los marroquíes residentes al extranjero (MRE)

La *Fundación Mohammed V para la Solidaridad* empezó a encargarse de la operación llamada “*Marhaba*” para la acogida de los MRE en los períodos vacacionales, mediante un dispositivo que incluye la recepción, información, asistencia médica y coordinación con los países de procedencia⁴²³. En este mismo contexto de atención a la comunidad marroquí en el extranjero, el país se ha adherido al programa *Transfer Of Knowledge Through Expatriate Nationals* (TOKTEN), lanzado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con la idea de utilizar la experiencia de los

⁴²¹ 9 de octubre de 2013.

⁴²² Interesante notar que mas de dos tercios de la poblacion marroqui de Turin (Italia) y provincia es procedente de la ciudad de Khoubriga, famosa por su minas de fosfato. Los primeros inmigrantes en los anos 70 se pararon en Turin por casualidad porque directos a Francia, desde entonces este flujo fue creciendo debido al hecho que en Khoubriga se habia verificado desde un lado un alto crecimiento demografico y de otro un alta tasa de desempleo. Este lazo entre las dos ciudades ha impulsado a promover varios programas de cooperacion.

⁴²³ Belguendouz, Abdelkrim, “Compétences marocaines expatriées, quelles politiques de mobilisations suivie pour le développement du Maroc?” su TOKTEN au FINCOME, en CARIM AS 2010/21, Robert Schuman Centre For Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), Institut Universitaire Européen, 2010.

emigrantes altamente cualificados en el apoyo de sectores clave de sus países de origen⁴²⁴. También se creó el *Consejo de la Comunidad Marroquí en el Extranjero* (CCME), instalado desde 2007, con la iniciativa del Rey de Marruecos, con el fin de proteger a los inmigrantes contra cualquier discriminación y establecer las bases de su participación en el proceso democrático.

⁴²⁴ Esta adhesión se complementó por una segunda iniciativa en 2004 del Ministerio de Enseñanza Superior y de Investigación Científica, denominada FINCOME: Foro Internacional de Competencias Marroquíes en el Extranjero.

III.a.5 Conclusiones

En primer lugar debemos mencionar las dificultades, comunes para los tres países estudiados de la ribera sur del Mediterráneo, en encontrar estadísticas actualizadas, tanto sobre las características de la población actual como sobre los flujos migratorios. En segundo lugar remarcar que, la política migratoria marroquí, es esencialmente centrada en la emigración (o sea la tutela de los marroquíes emigrados, MRE) y el control de las fronteras.

Es solo desde el 2011 cuando se nota un cambio en la política migratoria y se empiezan a ver iniciativas del gobierno dirigidas a la promoción de los derechos de los inmigrantes. Hecho debido en parte a la situación en la cual se encuentra el país el cual ha pasado de ser un país de emigración a un país de inmigración, tan voluntaria como “forzada” para todos aquellos que no consiguen cruzar el Mar Mediterráneo hacia la UE y, por otra parte, a las dificultades que el país encuentra en tenerse que balancear entre la voluntad de “obedecer” a las políticas de la UE y mantener buenas relaciones con los países de África del sur.

Aspectos positivos:

- ✓ Cambio en la tendencia gubernamental, mayor atención hacia las políticas sociales.
- ✓ Primera regularización para los inmigrantes en situación administrativa irregular en el año 2014.
- ✓ Aproximación al acceso a la educación como vía de integración.
- ✓ Creación de una Dirección de Migración y Vigilancia de Fronteras y un Observatorio de la migración.
- ✓ Con la modificación de la Constitución en 2011 se ha logrado la constitucionalización de la igualdad de los derechos civiles, económicos y culturales de hombres y mujeres, el reconocimiento de la pluralidad cultural y lingüística del país.

Aspectos negativos:

- ✓ La práctica no se corresponde con las previsiones legislativas. A pesar de lo que viene expuesto en la norma, en la práctica no hay igualdad de trato para los ciudadanos marroquíes y los de terceros países.
- ✓ No hay programas de integración a nivel estatal, solo iniciativas de organizaciones no gubernamentales o bien internacionales.

III. b Una mirada al caso Argelia y al caso Túnez

III.b.1 Análisis de los flujos migratorios en Argelia

La emigración en Argelia está estrechamente relacionada con el acto mismo de fundación de la República Argelina Democrática y Popular en 1962⁴²⁵.

A lo largo de la década de los años 60, se produjo una emigración masiva de trabajadores argelinos hacia Francia debido, en su mayoría, a su voluntad de mantener los vínculos con este país. Éstos, estimados alrededor de 2 millones, eran, de hecho, mayoritariamente, descendientes de europeos, musulmanes y judíos argelinos (denominados *harkis*⁴²⁶) que habían luchado contra los movimientos independentistas⁴²⁷.

El grupo más conocido es posiblemente el de los llamados despectivamente *pieds noirs*, aquellas personas de origen europeo asentadas en Argelia que abandonaron el país después de la independencia.

En 1973 se detuvo esta oleada migratoria, tras el aumento de los precios de los hidrocarburos. Esto provocó una crisis económica en Europa que se tradujo en el aumento del desempleo y en el bloqueo de la inmigración laboral. Por otra parte, el régimen argelino decidió no colaborar con las políticas extranjeras de inmigración considerándolas una forma de neocolonialismo. Por este motivo, en las décadas de los 70, 80 y 90, los flujos de emigración fueron muy escasos y, normalmente, fueron asociados a la reagrupación familiar. Eso sucedió a pesar de las elevadas tasas de paro en Argelia, agravadas desde la crisis económica, iniciada en 1986 por la drástica bajada de precios de los hidrocarburos.

Debe tenerse en cuenta que Argelia mantiene una fuerte dependencia de los hidrocarburos, contando con unas rentas que han supuesto, desde 1975 hasta 2006, entre el 26 y el 50% del PIB, entre el 54 y el 70% de los ingresos presupuestarios y entre el 95 y el 98% de los ingresos por exportaciones.

Otra causa de la crisis fue también el espiral posterior de violencia que envolvió al país durante la década siguiente⁴²⁸. No obstante, podemos ver como la liberalización

⁴²⁵ Los Acuerdos de Evian fueron firmados en marzo de 1962 entre el gobierno provisional de la República Argelina y el gobierno de la República Francesa. Estos Acuerdos representaban el reconocimiento de la independencia de Argelia y sirvieron como instrumento del que se valieron ambos países para detener los disturbios causados por argelinos, tanto en su país como en la metrópoli; terminaban oficialmente con más de 130 años del dominio francés en Argelia y reconocían al FLN como el representante legal del pueblo argelino.

⁴²⁶ Véase Cap. II el Caso Francia

⁴²⁷ Roca, J. R., Españoles en Argelia. Memoria de una emigración, Alicante, IES Luis García Berlanga. Seminario Permanente Amando Beltrán, 2009.

⁴²⁸ La población, que ya había protagonizado protestas masivas en Cabilia (en 1980) y en Saïda (en 1982), respondió a la crisis con nuevas revueltas sociales en Constantina y Sétif, que, al igual que las anteriores, fueron reprimidas con contundencia por parte de las fuerzas de seguridad. En 1989, una tardía reforma constitucional inauguró el multipartidismo y pretendió poner fin a la implicación del ejército en el proceso político.

económica relativa, iniciada desde el 2000, ha influido en un cierto aumento de los movimientos de emigración.

Argelia no es sólo un país de emigración, también lo es de inmigración. La sociedad argelina estuvo compuesta por un mosaico de nacionalidades y credos que la convirtió en una sociedad con muchas peculiaridades: españoles, italianos, malteses, franceses, judíos, cristianos y musulmanes convivieron en su territorio. El origen de esta mezcla se inicia en el periodo colonial francés, durante el cual Argelia recibió mucha población europea, fundamentalmente francesa y española, pero también maltesa e italiana. En las décadas de los años 60 y 70 llegaron, también, cooperantes, normalmente de países socialistas (rusos, polacos, etc.) y egipcios, desde que el gobierno de Houari Boumedien⁴²⁹ decidió la arabización de la enseñanza.

Por lo que respecta a los españoles, al inicio del siglo XX, muchas alicantinas fueron solicitadas como amas de cría o nodrizas, hasta el punto de que este tipo de inmigración llegó a ser conocida como “Anar a criar a l’Alger” (*Ir a criar a Argelia*),⁴³⁰ y fueron, precisamente, los últimos meses de la Guerra Civil Española el momento en el que se registró la mayor entrada de exiliados españoles en Argelia.

Argelia cuenta con trabajadores expatriados divididos por sectores económicos, como los hidrocarburos (filipinos, por ejemplo), grandes obras públicas (españoles, italianos, franceses) o telecomunicaciones (egipcios).

Es en el sector de la construcción y de las obras públicas en el que la inversión china es más notable, trabajando en ella además un número considerable y creciente de chinos. Otro dato interesante por lo que respecta a los trabajadores extranjeros en Argelia, según datos de 2006⁴³¹, es que el 41% de los trabajadores extranjeros en Argelia eran de nacionalidad china. Ello se explica por los acuerdos bilaterales firmados para fomentar la construcción de viviendas, obras públicas y manufacturas contando con inversión y mano de obra chinas. El 11% eran de nacionalidad egipcia, por la inversión de empresas egipcias del ramo de telecomunicaciones. Y el 7% eran de nacionalidad turca, en un periodo de elevado crecimiento económico en Turquía, de notable creación de empresas y de expansión comercial por países árabes.

En general, se trata de una inmigración altamente cualificada. Un 31% de los trabajadores inmigrados ocupa puestos de gestión (16%) o técnicos (15%). A 30 de septiembre de 2011, 27.176 trabajadores extranjeros estaban ocupados en la construcción, obras públicas e hidráulica (BPTH, bâtiments, travaux publics et hydraulique). El segundo sector era el industrial, con 21.699 trabajadores. El tercero, el agrícola, con apenas 208⁴³².

⁴²⁹ Presidente de Argelia desde 1965 a 1978.

⁴³⁰ Roca, J. R., Españoles en Argelia. Memoria de una emigración, Alicante, IES Luis García Berlanga. Seminario Permanente Amando Beltrán, 2009.

⁴³¹ Datos Ministère des Affaires Etrangères. De todas formas por Argelia es muy difícil encontrar base de datos actualizados.

⁴³² Datos Ministère des Affaires Etrangères ;http://www.mae.dz/ma_fr/

A parte la migración laboral hay también un gran número de estudiantes gracias a las becas universitarias concedidas a estudiantes de países africanos subsaharianos.

Tabla 1: Índice de inmigración

Net Migration Rate (2010-2015):	-0.8 migrants/1,000 population
Immigrants (2010):	0.7%
Women as a Percentage of Immigrants (2010):	45.2%
Population under 15 (2012):	26%

Fuente: Organización Internacional Migraciones, 2015.⁴³³

Inmigración irregular y refugiados

Argelia representa un país de destino, más o menos forzoso, para migrantes africanos subsaharianos en tránsito hacia Europa. Respecto a estos últimos, las autoridades argelinas han oscilado entre la tolerancia y la práctica de la expulsión. En los últimos años, han tratado de mantener un equilibrio entre el impacto económico que tiene este tipo de migración en la población del sur del país (transportistas tuareg, economía informal en Tamanrasset) y la presión ejercida por parte de la UE para que Argelia controle sus fronteras con Nigeria y Mali; sobre todo, a partir del año 2000 cuando Libia adoptó una política represiva basada en dirigir los flujos migratorios hacia sus países vecinos. Durante el año 2006 se llegaron a expulsar unas 72.000 personas por los sitios fronterizos de Guezzam (Níger) y Tin Zouatir (Mali)⁴³⁴.

Argelia es, igualmente, tierra de refugio para la población saharauí perteneciente al Frente Polisario a pesar de en unas condiciones muy particulares (restricción del derecho a la circulación, falta de permiso de trabajo, etc.).

Según el anuario estadístico de ACNUR 2010, el gobierno argelino estima que se trata de 165.000 personas los residentes nacionales de la República Árabe Saharaui Democrática.. Respecto a la situación del Sahara occidental, recordamos que España se retiró de este territorio, que era su colonia, en 1975 dejándolo a Marruecos y Mauritania. Sucesivamente, el Frente Polisario proclamó la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) en 1976 y estableció un gobierno en el exilio. Cuando Mauritania se retiró de este territorio, estalló un conflicto entre Marruecos y RASD que ha llevado a la población saharauí a refugiarse en el sur oeste de Argelia, a sur de Tindouf, donde actualmente hay cinco campos de refugiados.

⁴³³ <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/africa-and-the-middle-east/middle-east-and-northafrica/algeria/default.html?displayTab=facts-and-figures>

⁴³⁴ Datos OIM (Organización Internacional Migraciones), 2007

Señalamos, a este propósito, un proyecto de cooperación entre el Gobierno italiano y el argelino para facilitar el acceso a la educación para los niños presentes en los campos⁴³⁵.

III.b.2 Análisis político

III.b. 2)1 Relaciones Internacionales

Las condiciones económicas y políticas particulares de Argelia, dentro del contexto geográfico del Magreb, resultan fundamentales a la hora de interpretar la actuación política del sistema regional europeo en el desarrollo de sus relaciones con este país. Argelia, con su 38 millones de habitantes, representa uno de los vecinos mas grandes de la UE.

Realmente, hasta la primera mitad de los años 80, la cooperación entre la Comunidad Europea y Argelia había quedado relegada a los aspectos financieros y técnicos, establecidos en el Acuerdo de Asociación de 1978 y en los sucesivos protocolos financieros que desarrollaban aquel texto. La relativa prosperidad de Argelia a principios de los años 80, derivada del alto precio de los hidrocarburos, la propia orientación política del gobierno argelino, consistente en un cierto aislacionismo, y la ayuda financiera comunitaria, cuya cuantía se considera mínima, son algunas de las causas que durante este período motivaron un cierto desinterés de las autoridades argelinas por la cooperación bilateral con la Comunidad Europea. Asimismo, la aparente estabilidad política y económica del país durante esos años apartaba la posibilidad de introducir tanto cuestiones políticas como cláusulas de condicionalidad en los marcos de cooperación bilateral.

Los efectos que la compleja situación política, económica y social vivida en Argelia a raíz del Golpe de Estado de 1992, ha tenido una fuerte influencia en la composición del cuadro de relaciones entre la UE y este país magrebí. Fue adoptada una postura común plasmada en una Declaración del Consejo de 24 de enero de 1992 en la que los doce (en aquel entonces) Estados expresaban su esperanza de un “retorno a una vía institucional

⁴³⁵ *Projet éducation : pour un accès facilité aux écoles pour les réfugiés du camp de Tindouf*. Realizado en 2013 a través de UNICEF y UNHCR.

normal” para que se pudiera realizar “un diálogo pacífico entre los partidos implicados”⁴³⁶.

Cabe destacar, también, el Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Europea y la República Argelina Democrática y Popular, firmado en 2002 y de entrada en vigor en 2005⁴³⁷. Los artículos 67 a 76 se refieren a la cuestión de los trabajadores migrantes y su circulación instaurando un régimen que excluye cualquier tipo de discriminación, buscando “*des voies et conditions des progrès à réaliser pour la circulation des travailleurs, égalité de traitement et l’intégration sociale des ressortissants algériens et communautaires résidant légalement sur les territoires des Etats hôtes*”.⁴³⁸

Después de 2007, la UE ha financiado un programa de apoyo a la *mise en oeuvre* del Acuerdo de Asociación. A través de este programa se han iniciado varias acciones de asistencia técnica y de intercambio de informaciones (TAIEX). En 2014, se ha focalizado la atención en cuatro programas de cooperación sobre los siguientes aspectos: reforma jurídica, apoyo al empleo para una efectiva adecuación entre demanda y oferta de trabajo, apoyo a los “media” y soporte al economía⁴³⁹.

Argelia también ha firmado acuerdos relativos a la migración inter-magrebí con Marruecos, Túnez y Libia. Con los primeros dos países, el acuerdo fue firmado en 1963⁴⁴⁰, exactamente un año después de su independencia. En éstos se preveía la libre circulación y la libertad de establecimiento de los ciudadanos de los dos países en los territorios de uno o del otro. El tema del empleo no viene tratado en ninguno de los dos acuerdos. Mientras que, con Libia, se firmó un acuerdo de cooperación en 1987 en materia de trabajo y recursos humanos. Endicho acuerdo no se hace referencia a la libre circulación de personas ni libertad de establecimiento entre los dos países.

III.b.2)2 Política interna

Argelia es hoy un país en cambio continuo. Es, en este contexto de cambios económicos y políticos, que se está desarrollando la política de gestión de flujos migratorios. Así, como veremos desde el punto de vista legislativo, se verificó en 2008 una ruptura radical con la legislación que había regido el país durante veinte años. De hecho, hasta la Ley 8/11 *Sobre las condiciones de entrada, estancia y circulación de extranjeros* (a la que haremos referencia más adelante), en Argelia no había una política de emigración y tampoco la voluntad de tomar posiciones sobre la gestión de los flujos migratorios.

⁴³⁶ Cooperación Política Europea, “Statement on Algeria”, European Political Cooperation Bulletin. 1992 Doc. 92/024, 17 de febrero de 1992, p. 91.

⁴³⁷ 2005/690/CE

⁴³⁸ Artículo 78.

⁴³⁹ Informe sobre cooperación UE-Argelia 2014. Delegación UE en Argelia.

⁴⁴⁰ Convención con Marruecos ratificada con Decreto 63-115 del 17 de abril de 1963, y con Túnez el 26 de julio de 1963.

Con la creciente migración en tránsito, proveniente de África Subsahariana, el gobierno argelino empezó a plantearse cuestiones sobre cómo afrontar esta realidad y la necesidad de desarrollar una política migratoria basada, no solamente en el derecho, sino también en acciones de integración social y cooperación con otros Estados.

III.b.3 Marco legal

La Constitución argelina otorga al Estado la responsabilidad específica de proteger todos los ciudadanos argelinos residentes en otro país (art. 24⁴⁴¹) y todos los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional (art. 67⁴⁴²). Además, dicha Constitución garantiza el respeto de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos. La legislación que regula la política migratoria en Argelia se basa en el Code de la nationalité algérienne⁴⁴³ del 1970, modificado en 2005, y sobre la Ley 81-10 de 11 de julio de 1981, que regula las condiciones de empleo de los trabajadores extranjeros, y sobre el Decreto Presidencial N° 82-510 de 25 de diciembre de 1982, el cual especifica las condiciones para la concesión de pasaportes y permisos de trabajo temporal para extranjeros.

El artículo 3 de la Ley 81-10 de 11 de julio de 1981, relativa a las condiciones de empleo de mano de obra extranjera, establece claramente la prohibición de cualquier empresario a contratar, aunque sea temporalmente, los trabajadores extranjeros que no posean la calificación, por lo menos igual, a la de técnico. En el mismo sentido, en el artículo 5 de la misma ley, se menciona que, en algunos casos, se puede otorgar el pasaporte o el permiso de trabajo temporal a los trabajadores extranjeros a condición de que el puesto de trabajo no pueda ser ocupado por un trabajador argelino, ya sea por promoción interna o por medio de la contratación, a condición también de que el trabajador extranjero posea los títulos y competencias profesionales necesarias para su contratación.

Respecto al régimen de protección social de los trabajadores extranjeros, no existen convenios bilaterales y, por lo tanto, se aplica meramente la legislación argelina.

En particular, para obtener un permiso de trabajo se tienen que seguir las siguientes etapas:

- ✓ Obtenir l'accord de principe ;
- ✓ Obtenir l'autorisation provisoire de travail ;
- ✓ Obtenir la visa de travail ;

⁴⁴¹ "L'Etat est responsable de la sécurité des personnes et des biens. Il assure la protection de tout citoyen à l'étranger".

⁴⁴² "Tout étranger qui se trouve légalement sur le territoire national jouit, pour sa personne et pour ses biens, de la protection de la loi".

⁴⁴³ Ordonnance n° 70-86 du 15 décembre 1970 portant Code de la nationalité algérienne. Journal officiel, 1970-12-18, n° 104, pp. 1201205

La *autorisation provisoire de travail* viene concedida a los trabajadores extranjeros para ejercer una actividad dependiente por una duración igual o inferior a tres meses. Puede ser renovada solo una vez y, después de este plazo, es necesario obtener una *visa de travail*. Esta última tiene la duración de dos años, renovables. También los trabajadores extranjeros pueden pedir una carta de residencia⁴⁴⁴ en las oficinas de la policía.

El 2 de julio de 2008, justo unos días antes de la adopción del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, el *Diario Oficial de la República de Argelia* emitió la Ley 8/11 "Sobre las condiciones de entrada, estancia y circulación de extranjeros" en el país, que derogó una ordenanza del 21 de julio 1966⁴⁴⁵. Esta ley representa una nueva ley marco en materia de migración.

Dicha ley, de carácter básicamente restrictivo, prevé unas medidas preventivas y represivas para evitar el crecimiento de la inmigración irregular.

Así, en su artículo 5, otorga al Ministro del Interior, así como a los "Walis" (autoridades competentes por territorio), el poder de negar la entrada de extranjeros en Argelia por "razones de orden público y/o seguridad del Estado, o por razones que pueden afectar a los intereses fundamentales del Estado y diplomáticos". Se aumentan así las competencias de los Walis para dar mayores medidas de control a las autoridades públicas argelinas.

Respecto al acceso al trabajo para extranjeros, también se muestra una posición de rigidez. Más concretamente, el artículo 28 endurece las condiciones de la declaración de los empresarios argelinos a sus empleados no argelinos. La fecha límite de inscripción, que era de 30 días en el ordenanza de 1966, se reduce a sólo 48 horas.

El artículo 29, por su parte, requiere de cualquier propietario profesional o común que aloje un extraño por cualquier motivo, que lo declare a las autoridades competentes en el plazo de 24 horas. En la antigua ley, sólo los propietarios profesionales (hoteles, hostales, etc.) estaban sujetos a este requisito. De hecho, la definición de "*logeur ordinaire*" es una definición ambigua, y se teme que se refiera también a argelinos que reciban amigos en su propia casa.

Además se modifican de forma notable las condiciones de residencia para los extranjeros respecto a la legislación anterior. De este modo se prevén dos tipos de visado: uno para extranjeros no residentes y otro para residentes.

El primer tipo incluye un permiso otorgado para un periodo de tres meses, por turismo u otras razones (siempre que demuestren tener los medios económicos suficientes para mantenerse) y otro permiso "*visa de transit*" con una validez de siete días.

⁴⁴⁴ Les documents nécessaires sont : copie du contrat d'exécution (contrat de travail, attestation de travail) ; Les formulaires administratifs en trois (3) exemplaires ; Un timbre fiscal de 500 DA ; Des certificats médicaux (générale, phtisiologie, sérologie) ; Immatriculation consulaire au niveau de l'ambassade qui représente les étrangers ; Le contrat de location ou toute autre preuve qui justifierait l'adresse personnelle ; La photocopie du passeport ; Photos d'identité.

⁴⁴⁵ Décret 66-212 du 21 juillet 1966 portant application de l'ordonnance 66-211 relative à la situation des étrangers en Algérie. Journal officiel n° 64 du 29 juillet 1966.

El segundo tipo prevé la concesión de una “*carte de resident*”; una tipología para un periodo de dos años, para los extranjeros que estudian o practican una actividad autónoma o subordinada; una segunda tipología para diez años a los extranjeros que puedan justificar una residencia continuada y regular en el territorio argelino de siete años o más⁴⁴⁶. En cualquier caso el extranjero residente está obligado a comunicar el lugar de su residencia y cualquier cambio que dure más de seis meses a las autoridades competentes⁴⁴⁷.

Esta última obligación muestra la voluntad de controlar los movimientos de los extranjeros, aunque estos sean residentes en situación regular.

Por último, se quiere remarcar que esta Ley disciplina también la emigración irregular (la *harraga*) que hasta entonces no había sido regulada.

De este modo, ha empezado a perfilarse una nueva legislación en materia migratoria que sigue siendo lagunosa. Tenemos que mencionar el hecho de que no se hace ninguna referencia a la integración social de los inmigrantes. Tampoco se muestra sensibilidad hacia motivos que normalmente pueden llevar a emigrar como la reagrupación familiar.

III.b.4 Políticas de integración en Argelia

En nuestro análisis e investigación, no se han detectado políticas de integración a nivel gubernamental en Argelia. Son, sobretudo, las Organizaciones no gubernamentales (ONG) junto con las organizaciones internacionales que se ocupan de implementar programas de integración para los inmigrantes.

Desde el 2011 las ONG han sido beneficiarias de una partida suplementaria de fondos por parte de la UE con el objetivo de facilitar la integración de la sociedad civil. En particular, la Delegación de la UE en Argel organiza, desde 2012, cursos para ONG argelinas para fortalecer sus capacidades en implementar proyectos de cooperación.

A nivel de políticas de integración, la OIM ha realizado una fuerte contribución promoviendo proyectos dirigidos a la reducción de la pobreza rural y a la estabilización de la población en zonas con un alto nivel de migración, a través del apoyo a iniciativas dirigidas a facilitar el acceso a los servicios financieros para migrantes.

El Consejo Italiano para los Refugiados (CIR) ha llevado a cabo actividades para los inmigrantes y refugiados que se encuentran en Argelia con el proyecto “*Argelia: Fortalecer la protección de los migrantes y las capacidades gestión de los flujos migratorios mixtos*”. El proyecto está financiado por la Comisión Europea en el marco del programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo, con la cofinanciación

⁴⁴⁶ Para los extranjeros que quieran estudiar en Argelia, es necesario que estén inscritos en un instituto educativo o bien universitario en Argelia. Mientras que para los trabajadores, como hemos visto, tienen que tener un permiso de trabajo, una autorización de trabajo temporal o una declaración de trabajo para los trabajadores no sujetos al permiso de trabajo.

⁴⁴⁷ Que puede ser la policía o el Ayuntamiento.

del Ministerio de Interior italiano y el Departamento Italiano de Libertades Civiles e Inmigración. Entre otros objetivos, el proyecto prevé la realización de actividades de asistencia directa dirigida a los refugiados e inmigrantes en Argelia, que incluyen actividades de orientación y asistencia socio-jurídica, primeros auxilios en los centros de detención y actividades de asistencia al retorno voluntario.

También Cáritas Argelia, conocida localmente con el nombre de *Services Caritas des diocèses d'Algérie*, está presente en las cuatro diócesis de Argel, Orán, Constantine y Laghouat. La organización mantiene un perfil discreto pero está comprometida con el trabajo social al servicio de los marginados, incluyendo los migrantes. Realiza la mayor parte de su labor en cooperación con organizaciones no gubernamentales locales, que ofrecen la ventaja de ayudar a empoderar a las comunidades.

A nivel local, algunas asociaciones como, 'APPEPT', 'Chougrani' y 'Tamari', entre otras, han realizado programas dirigidos a promover la integración de mujeres migrantes. De este modo, se han abierto tres centros de formación a los que acceden un total de 150 mujeres cada año con situaciones sociales difíciles. Los talleres, totalmente abiertos, imparten clases de artesanía, costura, repostería, peluquería e informática. Además, las asociaciones ofrecen actividades de desarrollo personal, como salidas culturales, talleres de teatro u organización de fiestas.

La ONG Solidaridad ha promovido un proyecto de sensibilización sobre la defensa de los derechos de las mujeres, sobretudo mujeres migrantes, y su papel fundamental en la sociedad.

Medicins du Monde, en 2014, ha llevado a cabo un proyecto para facilitar el acceso a la salud por parte de los inmigrantes, mayoritariamente los provenientes de África subsahariana.

Cabe mencionar también el proyecto “*DiaMed*” de Ader Méditerranée, que da apoyo a la creación de actividad y de empleo en el Magreb. Basándose sobre el concepto de que la migración es al servicio del desarrollo económico local. El objetivo principal del proyecto es crear empleo para los jóvenes licenciados y estimular su espíritu empresarial.

III.b.5 Conclusiones

Consideramos que, debido a los elementos aquí expuestos y a la realidad del país, el Estado argelino debería implementar políticas de integración propias con el fin de promover la convivencia de las culturas y diversidades presentes en el país, derivados de su propia historia, indisociable a los continuos flujos migratorios.

En general, mirando la política migratoria, podemos remarcar algunos aspectos.

Aspectos negativos:

- ✓ No existen convenios bilaterales para la protección social de los trabajadores extranjeros.

- ✓ El gobierno de Argelia ha ratificado la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los trabajadores migrantes y su familia en 1990 pero, en la práctica, no sigue sus disposiciones.
- ✓ Legislación sobre el acceso al empleo para los extranjeros muy restrictiva.
- ✓ No se han detectado políticas de integración a nivel gubernamental.
- ✓ No se contempla un permiso de residencia para reagrupación familiar.

Aspectos positivos:

- ✓ Cambio en la legislación en materia de migración, después de veinte años.

III.b.6 Análisis de los flujos migratorios en Túnez

Desde su independencia en 1956⁴⁴⁸, Túnez ha sido un país de emigración. De hecho, en 2012, más del 50% de la población tunesina tenía menos de 30 años⁴⁴⁹. Estos datos muestran la fuerte tendencia emigratoria presente en el territorio, debida, sobretudo, a las dificultades en encontrar trabajo. No es casual el alto número de estudiantes tunesinos al exterior. Según la OIM, más del 35% de jóvenes en Túnez, entre 20 y 30 años, son desempleados⁴⁵⁰. Así jóvenes cada vez más cualificados han diversificado su destino hacia el centro de Europa, especialmente Alemania, en los últimos 15 años, tal y como se puede observar en la tabla siguiente.

181

Tabla 1. Evolución del número de estudiantes tunesinos al extranjero.

Pays/ Année	2005	2009	2012
Pays Européens	37198	34561	42521
Pays Arabes	361	312	344
Pays d'Amérique	4202	4893	6310
Autres Pays	2717	3645	7857
Total	44478	43411	50323

Fuente: Ministère des Affaires Sociales Secrétariat d'Etat aux Migrations et aux Tunisiens à l'Etranger.⁴⁵¹

Debido a la falta de reservas de hidrocarburos, la economía tunecina ha dependido fundamentalmente del turismo. En este sentido, su crecimiento económico no ha podido generar suficiente empleo para una población creciente, acrecentando esta situación las revueltas de los últimos años.

Como se ha visto, también en los otros países del Magreb analizados, la migración de trabajadores quedó frenada por la “crisis del petróleo” de 1973. Desde entonces, la migración se produjo esencialmente por vía de la reagrupación familiar. Asimismo, es destacable el gran flujo de refugiados políticos entre los opositores al régimen del general Ben Ali.

La emigración tunecina tiene como destino, sobretudo, países de Europa occidental, en particular Francia, Alemania e Italia. No obstante, debido a las restricciones de parte de los países europeos en la década de los 70 y el retorno masivo de los expatriados

⁴⁴⁸ Protocole d'accord entre la France et la Tunisie du 20 de mars de 1956.

⁴⁴⁹ Fuente: OIM Tunes, 2013.

⁴⁵⁰ Ibidem.

⁴⁵¹ Principales Données Statistiques en matière de Migration, 2013.

tunecinos en Libia⁴⁵², la emigración tunecina ha cambiado en los últimos años. Como ya hemos comentado, la reagrupación familiar ha tomado un papel dominante en los flujos hacia Europa. En los años 80 hubo una emigración masiva por este motivo hacia Francia, donde tuvo lugar una regularización de casi 22.000 personas⁴⁵³.

El principal flujo de salida es por motivos de trabajo relacionado con la exigencia de mejorar sus condiciones de vida.

A partir de los años 80, en Túnez se realizó un plan de ajuste estructural para intentar solucionar la crisis económica y social que estaba viviendo el país. Este ajuste llevó a una desregulación del mercado y una precarización del empleo que fue la causa principal de la corriente emigratoria.

Los emigrantes constituyen un porcentaje importante de la población: el 11, 3% en 2011 según cálculos de la Oficina de los tunecinos en el extranjero (OTE).⁴⁵⁴

Tabla 2. Tunecinos residentes al exterior (TRE) por distribución geográfica, 2012.

Pays	Nombre	Pourcentage
France	668 668	54,7 %
Italie	189 092	15,4 %
Allemagne	86 601	7,1 %
Autres pays européens	88 051	7,2 %
Total des pays européens	1 032 412	84,4 %
Maghreb Arabe	91 584	7,5 %
Pays arabes	59 911	4,9 %
Autres pays	39 364	3,2 %

Fuente : Ministère des Affaires Sociales Secrétariat d'Etat aux Migrations et aux Tunisiens à l'Etranger.⁴⁵⁵

De hecho, según el *Observatoire Nationale sur l'emploi et les qualifications* (ONEQ) se pueden identificar tres filieras migratorias que han determinado esta población de emigrantes: La primera migración fruto de programas de cooperación técnica gestionada por la ATCT⁴⁵⁶; la segunda migración, regular pero no organizada; y la tercera migración

⁴⁵² Después de la guerra civil en Libia en 2011, por el degrado de las condiciones de seguridad y económicas. Han retornado mas o menos 51 mil personas. La diáspora tunecina en Libia es la tercera mas grande del mundo por su talla.

⁴⁵³ Migration de travail en Tunisie : une lecture de la décennie 2002-2012, OIM 2013.

⁴⁵⁴ El OTE creada en junio de 1988 (Art.14 ley n° 60-88) depende del Secretariado de Estado por la Migración y Tunecinos al Extranjero del Ministerio de Asuntos Exteriores (SEMTE), su misión es dar al gobierno los elementos y los datos para poner en marcha una política de asistencia a los tunecinos residentes al extranjero.

⁴⁵⁵ Principales Données Statistiques en matière de Migration, 2013.

⁴⁵⁶ Agence Tunisienne de Coopération Technique.

organizada de mano de obra fruto de acuerdos y convenciones internacionales que el Gobierno Tunecino ha firmado con otros Estados.

Tabla 3. Evolución del número de TRE y repartición según el sexo, (2007-2012).

Année	Effectif des Tunisiens à l'étranger	Femmes	Hommes
2007	1018173	370,774	647,399
2008	1057797	377,991	679,806
2009	1098212	390,803	707,409
2010	1155634	422,662	732,972
2011	1210818	443,729	767,089
2012	1223213	445,901	777,312

Fuente : Ministère des Affaires Sociales Secrétariat d'Etat aux Migrations et aux Tunisiens à l'Etranger.⁴⁵⁷

Se nota así una mayor tendencia migratoria de los hombres, respecto a las mujeres. A la luz de esta situación, la OIM ha elaborado un estudio sobre las dificultades que encuentran las familias que se quedan en Túnez, después que normalmente el *pater familiae* emigra.

Túnez es un país menos poblado que Marruecos y Argelia, en total unos 10.673.800 habitantes en 2011, según el Instituto Nacional de Estadística de Túnez.

Así pues, la inmigración en Túnez no tiene un gran valor numérico. De hecho, ésta representa menos del 1% de la población total. Fundamentalmente se trata de población francesa e italiana, entre las europeas, y marroquí y argelina entre las no europeas, como veremos en la siguiente tabla.

Los principales motivos de inmigración son por estudio y por trabajo.

Como es el caso de otros países norteafricanos, Túnez también ha atraído a estudiantes universitarios de países africanos subsaharianos. Gracias a la modernización de su sistema educativo y también al hecho de que la *Banque Africaine de Développement* (BAD) se ha desplazado de Abidjan, en Côte d'Ivoire, a Tunisi en 2003 y que dicha institución, a parte otorgar becas de estudio para estudiantes subsaharianos, representa una posibilidad de empleo para ellos.

Respecto a sus perfiles, los inmigrantes suelen tener un buen nivel educativo (el 58,1% son licenciados). En consecuencia, la mayoría de ellos ocupa sitios de trabajo cualificados (65,1%)⁴⁵⁸. Sigue una tabla de los permisos de trabajo otorgados a

⁴⁵⁷ Ibidem.

⁴⁵⁸ Fuente: OIM Tunes, 2013.

extranjeros en Túnez entre el año 2010 y 2012 y la sucesiva sobre la distribución de extranjeros en el territorio tunecino en 2013.

Tabla 4. Permisos de trabajo otorgados por nacionalidad (2010-2012)

Pays/ Année	Autorisations de Travail octroyées		
	2010	2011	2012
France	2020	1694	1573
Italie	1156	795	1031
Allemagne	306	234	262
Angleterre	223	183	196
Turquie	168	225	322
Russie	146	74	140
Maroc	934	766	895
Algérie	310	311	197
Lybie	100	208	233
Egypte	156	152	213
Inde	176	140	164
Chine	164	221	190
Etats Unies	73	62	67
Autres Pays	1719	1307	1573
Total	7651	6373	6967

Fuente: Ministère des Affaires Sociales Secrétariat d'Etat aux Migrations et aux Tunisiens à l'Etranger.⁴⁵⁹

⁴⁵⁹ Principales Données Statistiques en matière de Migration, 2013.

Tabla 5. Distribución de extranjeros en Túnez por provincia y país de origen, 2013.

	France	Italie	Allemagne	Angleterre	Turquie	Chine	Maroc	Algérie	Libye	Autres	Total
TUNIS	2 481	752	215	114	51	56	1 265	1 885	134	2 215	9 034
ARIANA	480	236	59	6	17	23	505	315	66	2 012	3 653
BEN AROUS	264	129	56	9	152	7	389	633	24	452	2 091
MANOUBA	38	23	7	2	3	0	119	1 398	9	-1 080	510
NABEUL	668	412	253	53	15	1	238	158	25	496	2 294
ZAGHOUAN	18	19	6	2	0	0	62	47	15	31	185
BIZERTE	216	123	43	2	5	38	91	382	27	177	1 077
BEJA	17	5	9	0	0	0	14	167	4	39	251
JENDOUBA	34	9	14	0	0	15	13	150	1	41	276
LE KEF	14	7	3	0	0	0	9	545	1	73	651
SILIANA	3	11	6	0	0	0	5	215	2	13	253
KAIROUAN	13	28	6	1	0	2	0	28	0	132	210
KASSERINE	18	5	1	1	0	1	8	145	1	26	205
SIDI BOUZID	5	0	4	0	0	1	21	26	17	38	95
SOUSSE	722	188	219	42	38	3	324	210	13	682	2 428
MONASTIR	432	79	55	25	2	2	125	54	3	187	961
MAHDIA	133	65	30	5	2	0	62	26	8	108	431
SFAX	163	38	20	26	2	3	177	83	47	333	845
GAFSA	11	5	6	1	1	25	83	175	4	80	387
TOZEUR	51	17	4	1	0	0	10	129	0	28	240
KEBILI	30	7	4	1	0	0	9	11	0	28	90
GABES	57	5	6	3	0	0	21	31	3	66	189
MEDENINE	970	113	195	12	3	1	57	43	11	281	1 675
TATAOUINE	19	4	0	0	0	0	7	27	6	30	87
TOTAL	6 857	2 280	1 221	306	291	178	3 614	6 883	421	6 488	28 118

Fuente: OIM⁴⁶⁰

Túnez, a pesar de ser un país de dimensiones pequeñas, dividido en 24 gobernaciones, tiene marcadas diferencias de crecimiento socioeconómico entre las regiones del oeste del país y las regiones de la capital y litoral este. Éstas últimas están más abiertas al exterior, con cuatro veces más inversiones que en el oeste, y con infraestructuras más modernas.

Inmigración irregular y refugiados

Merecen también una mención los movimientos migratorios en la *Revolución Del Jazmín* que, como ya indicamos, derribó al régimen del presidente Ben Ali y que tuvo como efecto inmediato la salida de importantes contingentes de emigrantes. Lo cierto es que, por otro lado, Túnez se ha convertido en un importante país de tránsito: un “corredor migratorio”, según la célebre expresión de B. Khader, desde África subsahariana hacia Europa, dada su proximidad con las islas italianas de Lampedusa y Pantelaria y Malta. Entre enero y junio de 2011, las autoridades italianas contabilizaron la llegada irregular de 25.800 ciudadanos tunecinos. Entre el 9 y el 12 de febrero se registró además un pico de llegadas a la isla de Lampedusa (5.000 personas)⁴⁶¹. La inmensa mayoría eran jóvenes

⁴⁶⁰ Migration de travail en Tunisie : une lecture de la décennie 2002-2012, OIM 2013.

⁴⁶¹ Fuente: Ministero degli Affari Esteri, 2011

de entre 20 y 30 años, aunque también había adolescentes de 13 a 17 años. Procedían de localidades pobres del interior y del sur del país o de los suburbios de las ciudades más prósperas. La razón de su migración era claramente de orden económico, alentado por nuevas esperanzas tras la caída de Ben Ali.

La reacción de la UE quedó marcada por la amplificación del fenómeno en los discursos políticos y mediáticos. En particular, las autoridades italianas exigieron a las nuevas autoridades tunecinas el cumplimiento de los acuerdos migratorios firmados entre ambos Estados. Asimismo, añadieron la exigencia de desplegar patrullas conjuntas para la vigilancia de la navegación entre ambos países. Las nuevas autoridades tunecinas se mostraron dispuestas a respetar los compromisos firmados pero rechazaron la presencia y actividad de la armada italiana en sus aguas por considerarla una violación de su soberanía. Igualmente, negaron la posibilidad de readmitir migrantes irregulares tunecinos que fuesen devueltos colectivamente; sólo eran aceptables las readmisiones individualizadas, examinadas caso por caso.

Las autoridades italianas, al no poder devolver grandes números de personas recién llegadas a sus costas, optaron por conceder un permiso de residencia temporal por razones humanitarias, renovable una sola vez, a los inmigrantes tunecinos llegados a suelo italiano entre el 1 de enero y el 5 de abril de 2011.

Este permiso les reconocía, además, la libre circulación dentro del espacio Schengen. Desde la perspectiva italiana, se trataba de desembarazarse lo antes posible de un problema, sabiendo que muchos migrantes querrían dirigirse a Francia, Alemania o a otros países en los que tenían parientes y conocidos.

Francia reaccionó rápidamente al acuerdo italo-tunecino del 5 de abril, declarando que devolvería a Italia a todo migrante tunecino en situación irregular. Se basaba en el acuerdo bilateral franco-italiano de readmisión (1997) y en las previsiones de la Directiva de Retorno (2008). Sin embargo, para ello debía restablecer unilateralmente la frontera con Italia, algo a lo que no autoriza el Código de Fronteras de Schengen.

Así, el 6 de abril de 2011, Francia intentó restablecer la frontera con Italia y quiso, sin efecto, suspender los acuerdos de Schengen. No obstante, tras apaciguarse la crisis franco-italiana, ambos países se pusieron de acuerdo para pedir una modificación de los acuerdos, de modo que pudieran restablecerse las fronteras interiores cuando algún punto de la frontera exterior se vea sometido a una presión migratoria extraordinaria. Como resultado, la UE en su conjunto acogió las sugerencias franco-italianas tanto para restablecer fronteras interiores en casos excepcionales, como para reforzar los mecanismos de control de fronteras (agencia europea FRONTEX).

Finalmente, la presión diplomática francesa se dirigió a las nuevas autoridades tunecinas, mediante un acuerdo de cooperación policial destinado a reforzar la capacidad de control fronterizo de Túnez.

III.b.7 Análisis político- Túnez-

III.b.7.1) Relaciones Internacionales

En relación con la UE, Túnez mantiene una situación privilegiada al ser el primer país del sur del Mediterráneo que firmó un Acuerdo de Asociación (1995), mediante el cual se rigen las relaciones políticas y económicas entre ambos. Éste ha sido incluido dentro de la cooperación euromediterránea de la Unión por el Mediterráneo (UpM). El Acuerdo de Asociación ha permitido que, en 2008, se haya creado una zona de libre cambio entre la UE y Túnez para los productos industriales y que se hayan iniciado las negociaciones para la liberalización de los productos agrícolas, productos agrícolas transformados y productos de pesca, servicios y el derecho de establecimientos. De hecho, cabe destacar que la UE es el primer inversor extranjero en Túnez y representa el 70% de su comercio exterior

187

Túnez, como país vecino de la UE, se encuentra incluido dentro de la política europea de vecindad (PEV) y concentra sus esfuerzos en objetivos estratégicos en materia política y económica en el Plan de Acción UE-Túnez de 2005. Las prioridades, contribuciones y programas que la UE tiene con Túnez están definidas en el Documento de Estrategia Nacional 2007-2013 y en el Programa Indicativo Nacional 2011-2013. Finalmente, desde octubre de 2011, la UE se ha implicado en negociaciones de un “partenariado para la movilidad” con Túnez. Este partenariado exigiría, por parte de Túnez, un compromiso real sobre la “gestión integral” de las fronteras, de los flujos migratorios y la readmisión de migrantes en situación irregular provenientes y/o presumibles de haber transitado por Túnez, incluyendo los de terceros países.

Además, Túnez ha firmado diferentes convenciones de migración por trabajo con los países del Golfo y acuerdos bilaterales con Francia e Italia. Estos acuerdos se refieren a la migración circular, así como la de larga duración y estacional. Responden a las necesidades de los mercados laborales de los países de acogida y proporcionan una flexibilidad cuantitativa que permite a Túnez regular su migración basándose en los perfiles pedidos y las necesidades de su propio mercado.

Francia y Túnez firmaron un acuerdo el 28 de abril de 2008 por el que se concedió más fácilmente los visados de larga duración a tunecinos que suelen viajar con regularidad a Francia. El objetivo principal de estos visados, llamados hoy visados de circulación, era facilitar la circulación. La duración de éstos puede alargarse de uno a cinco años y, en particular, para el caso de estudiantes, tiene validez de hasta un año, siempre que sea por motivos de estudio.

El Gobierno Tunecino ha dado mucha importancia a garantizar la seguridad social para los migrantes como demuestran las firmas de diferentes convenios bilaterales.

Tabla 6. Convenios bilaterales firmados entre Túnez y otros Estados sobre la seguridad social de los trabajadores

Pays	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
Pays du Maghreb		
Libye	6 juin 1973	1 décembre 1975
Maroc	25 février 1987	1 juin 1999
Mauritanie (pour les étudiants)	21 avril 1999	21 avril 1999
Algérie	29 septembre 2004	10 avril 2006
Europe		
Bélgique	29 janvier 1975	1er novembre 1976
Pays-Bas	22 septembre 1978	1 avril 1980
Luxembourg	23 avril 1980	1 octobre 1982
Allemagne	16 avril 1984	1 août 1986
Italie	7 décembre 1984	1 juin 1987
Autriche	23 juin 1999	1 octobre 2000
Espagne	26 février 2001	1 janvier 2002

Fuente: OTE, 2007.

III.b.7.2) Política interna

La República de Túnez se distingue por tener dos características de gran interés para nuestro estudio, que la diferencian del resto de países que hemos examinado: por una parte, es uno de los países donde primero se manifestó la “primavera árabe” y, por otra, es el país de la ribera sur del Mediterráneo más “occidentalizado”, sobre todo por sus características económicas. Por lo tanto, parece oportuno hacer un rápido cuadro de la situación política del país.

Las protestas populares que empezaron en Túnez en diciembre de 2010 ante la falta de empleo, la inflación en los precios de la comida, la corrupción, la falta de libertad de expresión y otras libertades, las desigualdades regionales de desarrollo, han llevado al actual proceso de renovación del país que aún está en curso. Con las revueltas, el presidente Ben Alí, segundo presidente en la historia de Túnez y en el poder desde 1987, se fue al exilio dejando en su lugar a un gobierno de unidad nacional con Mohamed Ghannouchi como primer ministro, que no satisfizo del todo a los protestantes, a pesar de que fueron aclamadas con la alegría la liberación de prisioneros y la legalización de todos los partidos políticos y asociaciones.

Ghannouchi dimitió, después de apenas un año de haber jurado el cargo y, el 23 de octubre de 2011 tuvieron lugar unas elecciones para elegir a los miembros de la asamblea constituyente que tendrían como objetivo primordial redactar una nueva constitución. El partido islamista Ennahda, con Hamadi Jebali como principal representante, ganó por mayoría de voto pero no obtuvo mayoría absoluta y formó coalición con dos partidos: CPR, representado por Moncef Marzouki y Airdha, dirigido por Mahamed Hechmi Hamdi. Finalmente, el 13 de diciembre, la recién constituida asamblea eligió a Moncef Marzouki como presidente de la república de Túnez⁴⁶².

⁴⁶² Posteriormente, el 22 de diciembre de 2011, se anunció la composición del nuevo Gobierno con la presentación de los nuevos ministros.

Respecto a la política migratoria, Túnez está intentando promover una gestión concertada de la inmigración y emigración. Este aspecto, que se funda en una cooperación entre los países de destinación y de origen, se apoya en integrar la política migratoria en un contexto global del proceso de partenariado con la UE (el partenariado euromediterráneo), multiplicar las opciones y las vías de emigración legal y abrir una mejor integración tanto de los ciudadanos tunecinos al exterior como de los propios migrantes en Túnez⁴⁶³.

Para el período 2012-2016, el Gobierno ha aprobado el “*Programa económico y social de Túnez*” (Plan Jazmin) en el que se fijan las principales diez prioridades para los próximos años, agrupadas bajo tres epígrafes:

- i) gestión de la crisis postrevolucionaria y reforma política;
- ii) transición hacia la democracia y
- iii) reunión de las condiciones adecuadas para un desarrollo económico y social sostenible a medio plazo.

La hoja de ruta de Túnez para el próximo período 2012-2016 está definida en la “*Estrategia de Desarrollo Económico y Social*”, presentada en septiembre de 2011. Los dos principales retos de Túnez para los próximos años, y por lo tanto sus principales prioridades, son las desigualdades económicas y sociales entre las regiones del país y el desempleo entre los jóvenes, especialmente el de los licenciados.

Finalmente, por lo que atañe al desempleo, durante el período 2012-2016, el Gobierno de Túnez está llevando a cabo un plan de urgencia para la creación de puestos de trabajo, en el que incluirá la incitación a la creación de empresas y a la promoción de jóvenes con ideas y proyectos así como la garantía de su perennidad. Ello permitiría, en última instancia, aliviar el nivel de desempleo de este sector de población activa en torno a un 15,5% en 2016⁴⁶⁴.

III.b.8 Marco legal

El 3 febrero de 2004 Túnez reformó la normativa en materia de migración⁴⁶⁵. Esta reforma prevé un control estricto de la migración de carácter temporal de mano de obra y presenta numerosas lagunas respecto a los derechos de los migrantes, especialmente, por lo que atañe a la reagrupación familiar y a la protección contra la expulsión.

La ley relativa a la concesión de pasaporte y documentos de viaje de 14 mayo de 1975, fue modificada en 2004, ocupándose especialmente de la regulación de las entradas y salidas de extranjeros en suelo tunecino. En efecto, gracias a ésta, los tunecinos no

⁴⁶³ Bel Haj Zekri, A. « La dimension politique de la migration irrégulière en Tunisie », CARIM Analytical note 2008/53, p. 8

⁴⁶⁴ Portail du Ministère des Finances www.finances.gov.tn

⁴⁶⁵ Que aplica también el Protocolo de Palermo, en contra el tráfico irregular de migrantes.

necesitan hoy visado para entrar en otros países del Magreb, como tampoco lo necesitan los magrebíes, los nigerianos, senegaleses, guineanos, costa marfileños para entrar a Túnez.

La ley n°68-7 de 8 marzo 1968 relativa a la *condition des étrangers en Tunisie* y el Decreto 1968-198 de 22 junio de 1968 (modificado en 1992) prevén dos tipos de *carte de séjour*:

- ✓ *Carte de séjour temporaire*, renovable una sola vez con excepción de los ciudadanos de los países que tengan acuerdos bilaterales con Túnez (Francia, Argelia, Marruecos, entre otros).
- ✓ *Carte de séjour ordinaire* de dos años renovable para las personas que residan regularmente en el país desde hace 5 años, para las personas nacidas en Túnez y que hayan vivido allí sin interrupción, o que tengan hijos tunecinos, y para los extranjeros casados con tunecinos.

Además prevé la posibilidad de otorgar un permiso de trabajo “*permis de travail*” condicionado a la existencia de un contrato de trabajo sellado por el Ministerio del trabajo. La duración de este permiso es de un año, renovable solo una vez⁴⁶⁶.

Tabla 7. Evolución del número de permisos de trabajos para extranjeros (2002-2012)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	6 605	5 589	6 138	5 879	6 857	7 004	7 800	7 842	7 522	6 108	5 319
Dont femmes	1 720 (26 %)	1 573 (28,1 %)	1 641 (26,7 %)	1 712 (29,1 %)	1 902 (27,7 %)	1 981 (28,3 %)	740 (9,5 %)	1 979 (25,2 %)	817 (11,6 %)	1 357 (22,2 %)	1 145 (21,5 %)

Fuente: MPFE, 2012.

Respecto a la concesión de la nacionalidad, el *Décret-Loi n°63-6 du 28 février 1963* del *Code de la nationalité* expone que en Túnez es válido el *Jus sanguinis* para descendencia paterna o materna. En el caso de que el hijo, de madre tunecina y padre extranjero, nazca fuera del país, podrá ejercer su derecho de opción al cumplir la mayoría de edad. Se aplica también el llamado *Jus soli* triple: nacionalidad de origen para la criatura nacida en Túnez de un padre y de un abuelo extranjero, igualmente nacidos en el país. Por matrimonio, la mujer la adquiere después de dos años de matrimonio con un ciudadano tunecino residiendo en el país; mientras que al hombre se le puede facilitar para adquirirla, puesto que la ley habla de “naturalización”.

⁴⁶⁶ Existen excepciones para las empresas de exportación y aquellas que se ocupan de proyectos de desarrollo.

III.b.9 Políticas y programas de integración en Túnez

La política de inmigración en Túnez se centra principalmente en regular el derecho de entrada y de residencia de los extranjeros y es sólo recientemente que el gobierno de Túnez ha empezado a explorar la relación entre la gestión de la migración laboral y el desarrollo socio-económico. Asimismo, como dicho Túnez ha visto su territorio como destino de inmigrantes irregulares y en tránsito⁴⁶⁷, sobre todo de migrantes magrebíes y subsaharianos con el objetivo de alcanzar Europa “*par la filière tunisienne*”. No obstante, mientras muchas organizaciones de voluntarios se han centrado en actividades para mejorar la situación social de los inmigrantes, el gobierno tunecino ha adoptado medidas que se ocupan sólo respecto de su situación “política”.

Respecto a la aplicación de las políticas de integración no existe una dirección unitaria a nivel gubernamental, sino que son las organizaciones internacionales como Cáritas, la OIM o la OIT las que se ocupan de este tema a veces junto a la participación del Gobierno.

En particular, Cáritas opera en Túnez bajo los auspicios jurídicos y administrativos de la diócesis: se le conoce localmente con el nombre de *Services Caritas de la Prélatrice* (Servicios Cáritas de la Prelatura). Cabe decir que, además, de la pequeña minoría católica de Túnez, se compone de 40 nacionalidades diferentes y de estudiantes o inmigrantes del África subsahariana, que constituyen una presencia significativa en el país.

A su vez, las organizaciones no gubernamentales se ocupan de promover iniciativas sociales dirigidas a sensibilizar las instituciones públicas sobre los derechos de los migrantes, como es el caso, por ejemplo, de la *Ligue Tunisienne de la défense des droits de l'Homme* (LTDH) y *L'Association tunisienne des femmes démocrates* (ATFD). También algunas de ellas se encargan de mejorar los derechos socio-económicos de los migrantes en situación precaria, como *L'Union Générale des Travailleurs de Tunisie* (UGTT) o *le Croissant rouge Tunisien*.

A nivel gubernamental hay un grupo de trabajo en materia de migración que se reúne cada año, el denominado “*Groupe de travail: affaires sociales et migration*”. También hay un *programa para la juventud, empleo y migración* promovido por el Ministerio de la Formación Profesional y el Empleo⁴⁶⁸, junto y la OIM.

El objetivo de este programa es fortalecer y mejorar la capacidad económica regional en áreas con altas tendencias de migración a través de la creación de empleos de calidad y

⁴⁶⁷ Bel Haj Zekri, A. « La migration de transit en Tunisie : état des lieux et impacts et avancement de la recherche sur la question », CARIM Analytical Note 2009/16, p.2. Vease tambien Hassan Boubakri et Sylvia Mazzella, « La Tunisie entre transit et immigration: politiques migratoires et conditions d'accueil des migrants africains à Tunis », Autrepart no. 36, IRD 2006.

⁴⁶⁸ Junto con el Ministerio de Trabajo e Integración Profesional, el Ministerio de Asuntos Sociales de la Juventud, el Ministerio de Desarrollo y Cooperación Internacional y el Ministerio de Industria, Energía y de la Pequeña y mediana Empresa.

la promoción local en las regiones de Túnez, el Kef y Gafsa. Para ello, se requiere indudablemente un minucioso estudio de las tendencias del mercado laboral y de las necesidades específicas de los graduados universitarios desempleados y de los jóvenes desempleados no cualificados de las regiones seleccionadas.

Otro programa promovido por el gobierno tunecino y la OIM es la creación de *tres Centros de Recursos para Migrantes (CRM)*, que se ocuparán de ayudar a los migrantes a tomar decisiones informadas acerca de sus proyectos de migración, a minimizar los riesgos y a maximizar los beneficios de la experiencia migratoria, apoyando a los migrantes en las distintas fases del proceso de migración. En estos lugares, las personas que deseen emigrar, sean estudiantes o trabajadores, pueden acceder a información sobre las oportunidades de migración y sobre los países de destino. Asimismo, está disponible en Túnez y en el extranjero una base de datos sobre los servicios básicos para los migrantes. Se puede acceder a estas bases de datos tanto a través de una plataforma web como a través reuniones presenciales o por teléfono. Los servicios ofrecidos por los tres CRM se complementan con una serie de actividades para promover una mejor comprensión de las oportunidades y riesgos de la migración.

Otro proyecto digno de mención está dirigido a la *reintegración de los tunecinos de retorno*. En efecto, se proporciona asistencia técnica y financiera para los jóvenes inmigrantes que quieran crear su negocio en Túnez. Las sesiones de capacitación empresarial están organizadas por la OIM en colaboración con las oficinas regionales de empleo. Asimismo, complementario a éste, existe otro proyecto creado por el Ministerio del Trabajo y el OIM para promover procedimientos dirigidos a acompañar a los inmigrantes tunecinos a través de su proceso de migración, dando también formación sobre los aspectos socio-culturales y económicos de su país de destino.

Como anteriormente hemos citado, la migración de retorno ha aumentado sensiblemente y, consecuentemente, han aparecido diferentes programas de integración para los migrantes de retorno.

Entre estos, se ha llevado a cabo un programa de acompañamiento a migrantes de retorno de Suiza (AVRR Suisse)⁴⁶⁹ basado en la formación especializada para poder crear un empresa volviendo a Túnez, gracias a un acuerdo entre la OIM y la *Conderetaion des Enterprises Citoyennes de Tunisie (CONNECT)*. En total, desde julio de 2012 hasta noviembre de 2015, ha dado soporte a 722 migrantes tunecinos de retorno que han realizado 526 business plan. De estos, el 60% en el sector agrícola, considerando el origen rural de la mayoría de los migrantes⁴⁷⁰.

Existen también varios proyectos entre Francia y Túnez. Citamos algunos:

- ✓ un proyecto del *Ministère des Affaires sociales, de la Solidarité et des Tunisiens à l'étranger* (0,5 millones €), incluido en la estrategia nacional de integración social, dedicado a la rehabilitación de jóvenes con problemas a través del empleo y la

⁴⁶⁹ Financiado por el Secretariado de Estado a la Migración Suiso y puesto en marcha por la OIM.

⁴⁷⁰ www-tunisia.iom.int

formación profesional, en colaboración con el Ministerio de Educación de Túnez;

- ✓ una acción de movilización de los talentos tunecinos en Francia (0,5 M€), gracias a un proyecto del *Laboratoire de modélisation mathématique et numérique dans les sciences de l'ingénieur* (LAMSIN – Université Tunis El Manar).
- ✓ un proyecto de Información y formación de los migrantes (Zarzis con la Université de Montpellier).

Por lo que respecta a proyectos entre Túnez e Italia:

- ✓ un proyecto para la *Valorisation de l'Expérience et des Ressources des Tunisiens Expatriés* (VERTE)⁴⁷¹ (UTAP/Italie), para los tunecinos que quieran volver a Túnez e invertir en agricultura y pesca;
- ✓ MEASURE (Italie);

Finalmente proyectos entre Túnez y la UE:

- ✓ *Développement migration circulaire main d'œuvre* (ANETI/ANPE) -Desarrollo de la migración circular y mano de obra-
- ✓ MED Migration III⁴⁷² - programme regional

Políticas de integración para los tunecinos residentes al extranjero (TRE)

Para enmarcar la diáspora tunecina, el gobierno tunecino ha consolidado una política de emigración que se apoya en cinco objetivos fundamentales:

1. enmarcar la diáspora aportando una asistencia social;
2. reforzar las relaciones culturales de los migrantes y de sus familias con Túnez;
3. apoyar las inversiones y trasferencias de ahorro;
4. capitalizar las habilidades tunecinas al extranjero;
5. desarrollar un sistema de información para los migrantes.⁴⁷³

Ademas, como ya hemos señalado, el Gobierno Tunecino ha creado el OTE, que es un institucion *ad hoc* para los TRE. Es interesante remarcar que, según las estadísticas del MAE, el 51,69% de la diáspora tunecina ejerce una actividad profesional⁴⁷⁴. Hay igualmente muchas iniciativas para los tunecinos emigrados dirigidas a reforzar las relaciones entre sus expatriados como, por ejemplo, *Atuge*, y reforzar el papel de los ciudadanos tunecinos para el desarrollo del país, como *L'association tunisienne Al Jisir*.

⁴⁷¹ <http://www.migration4development.org/fr/content/action-verte-action-valorisation%E2%80%99exp%C3%A9rience-et-ressources-tunisiens-expatri%C3%A9>

⁴⁷² <http://www.euromed-migration.eu/>

⁴⁷³ Bel Haj Zekri, A. « Les politiques migratoires, les institutions compétentes et leur environnement en Tunisie », CARIM Analytical note 2004/02, pp.2-3.

⁴⁷⁴ Ministère des affaires étrangères.

IV.e Conclusiones

Respecto a la política migratoria en Túnez podemos concluir que aún no existen las condiciones para construir y poner en marcha una política migratoria. De momento se da mayor atención a la política emigratoria, o sea, a los flujos de salida. Efectivamente, tal y como hemos expuesto, la emigración en Túnez afecta sensiblemente la población. En primer lugar a causa del alta tasa de desempleo, hecho que ha provocado la firma de acuerdos bilaterales de cooperación para garantizar una migración regular que preserve la dignidad y los derechos fundamentales de los tunecinos emigrantes y, al mismo tiempo, para poder ofrecer formación lingüística y técnica a las personas que quieran emigrar con la finalidad de que puedan responder a las necesidades del país de acogida

194

Aspectos positivos:

- ✓ Sensibilidad para promover políticas y proyectos para la emigración regular (programas de cooperación técnica).
- ✓ Existencia de bases de datos, que pueden ayudar a definir una política migratoria.

Aspectos negativos:

- ✓ Competencias no definidas a nivel organizativo entre los actores institucionales que tratan el tema. Ausencia de una leadership sobre la cuestión.
- ✓ Poca atención a las familias de los emigrantes que se quedan en el país.
- ✓ El permiso de residencia por trabajo viene concedido bajo la condición (común a Marruecos y Argelia) que dicho puesto de trabajo no pueda ser cubierto por un ciudadano tunecino.
- ✓ Amplia discrecionalidad de las autoridades públicas a la hora de otorgar permisos de residencia.

« Les continents séparent les peuples, la mer les approche »

André Malraux

El papel de la Unión por el Mediterráneo: propuestas de actuación en el ámbito de las políticas de integración.

197

Dedicamos este cuarto y último capítulo de nuestro estudio a la Unión por el Mediterráneo (UpM) en la medida que, tal y como hemos anticipado en la introducción, consideramos que esta institución podría tener un papel fundamental en la puesta en marcha de políticas de integración en el área mediterránea, principalmente gracias a su posición privilegiada, ya que reúne bajo su lema 43 Estados de las dos riberas del Mediterráneo.

El Mediterráneo es la zona donde existe menos integración del mundo y, en estos días, a la luz de los varios ataques terroristas acaecidos en diferentes países del Mediterráneo, se aprecia aún más la exigencia de integración. En un estudio llevado a cabo, precisamente, por la UpM se muestra que, de todos los intercambios en esta área, el 90% eran dentro de la UE, el 9% entre Norte y Sur y sólo el 1% entre los países del Sur del Mediterráneo.

En este sentido, analizaremos la evolución histórica que ha llevado a la creación de esta institución desde el Proceso de Barcelona de 1995 hasta la celebración de su vigésimo aniversario, profundizaremos sobre su funcionamiento, cuáles son sus objetivos y los programas que se están llevando a cabo.

Hablamos de la UpM no tanto por las acciones que está cumpliendo hoy, año 2015, y por su papel actual sino por el rol que puede tener en un futuro próximo. Constatamos que se trata de una institución que tiene unas fuertes potencialidades y que, en el momento que tanto la UE como sus Estados Miembros decidan otorgarle más competencias en términos de decisiones políticas, ésta podrá actuar efectivamente como institución puente entre las dos riberas mediterráneas. La realidad es que, a día de hoy, la UpM tiene personalidad jurídica pero le falta competencia política y legislativa.

En los capítulos anteriores, hemos analizado la carencia de una política migratoria común a nivel de la UE y la necesidad de una armonización entre la legislación de los Estados Miembros con la finalidad de que puedan promoverse acciones dirigidas a una integración social real de los inmigrantes. Una vez la UE logre este objetivo hacia el cual se está dirigiendo *lento pede* -debido también a la crisis de los refugiados de estos últimos años que ha provocado no pocos divergencias entre los Estados Miembros-, la UpM podría promover los resultados alcanzados en la ribera sur del Mediterráneo a través de proyectos dirigidos a implementar dichas políticas de integración, en términos de acceso a la educación, la salud, al empleo y, en general, derechos sociales que tienen que ser garantizados a todos los individuos.

Así pues, se evaluarán, en este contexto, propuestas de posibles actuaciones futuras que la UpM podría llevar a cabo según los que consideramos los pilares fundamentales de una sociedad basada en una *good governance*.

Haremos hincapié sobre los proyectos de la UpM dedicados a promover el espíritu empresarial ya que, como hemos ido analizando a lo largo de nuestro análisis, el espíritu empresarial representa una vía de integración para los inmigrantes en la sociedad de acogida.

IV.a Evolución histórica y creación de la Unión por el Mediterráneo

El 27 y 28 de noviembre de 1995 se celebró, bajo la presidencia Española de la UE, la Conferencia de Barcelona, con la cual nacía oficialmente el Proceso de Barcelona también conocido como Partenariado Euromediterráneo⁴⁷⁵. Este proceso fue iniciado por parte de la UE que, en esa época contaba con 15 miembros, y 12 países correspondientes a la orilla sur del Mediterráneo: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y Autoridad Palestina. El objetivo era establecer un cuadro de diálogo y cooperación entre la orilla del norte y del sur del Mediterráneo. El Proceso de Barcelona se fundaba en la idea de asociación. Europa era consciente que su seguridad pasaba por la estabilidad y prosperidad en el Mediterráneo y, siguiendo estas premisas, decidió lanzar la asociación junto con sus vecinos del sur con el objetivo de establecer un área de paz, estabilidad, prosperidad y entendimiento mutuo entre los diferentes pueblos del Mediterráneo.⁴⁷⁶

La Declaración que firmaron los 27 países europeos y mediterráneos en aquel entonces inauguró una nueva era de relaciones entre europeos y países socios mediterráneos, suponiendo un cambio radical en el planteamiento de las relaciones Euromediterráneas. Tras veinte años de políticas europeas hacia el Mediterráneo de carácter eminentemente económico, comercial y bilateral, la asociación euromediterránea se asentaba, por primera vez, en los principios compartidos de democracia, diálogo y prosperidad compartida. De igual forma, contemplaba el mismo estatus para todos los socios de la asociación que se encuentran en las mismas premisas de igualdad en el marco del nuevo contexto de cooperación multilateral.⁴⁷⁷

El nuevo Partenariado global euro mediterráneo se articulaba por tanto en tres ejes fundamentales:

- ✓ Cooperación política y de seguridad: tenía como objetivo la realización de un área común de paz y estabilidad.
- ✓ Cooperación económica y financiera: aspiraba a la construcción de una zona de prosperidad compartida mediante una asociación económica y financiera y a través del establecimiento progresivo de un área de libre comercio. En este sentido la UE ha firmado acuerdos con los diferentes países del área del Mediterráneo.

⁴⁷⁵ Declaración de Barcelona, aprobada en la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 1995, por la que se crea una Asociación Euromediterránea

⁴⁷⁶ S. Florensa, “De la Barcelona Clásica a la Unión para el Mediterráneo: la consolidación del Partenariado” Med 2009, IEMed y Fundación Cidob, pp.74

⁴⁷⁷ Ibídem, pp.74

- ✓ Cooperación cultural, social y humana: buscaba desarrollar los recursos humanos y favorecer la comprensión entre las culturas y los intercambios entre la sociedad civil.

En el primer periodo, definido como clásico, que comprende los años que van desde 1995 a 2005, el Proceso de Barcelona desarrolló una gran labor, instaurando un amplio conjunto de actividades de cooperación en diversas áreas como, por ejemplo, la liberalización del comercio, la reforma económica, la creación de redes de infraestructura para la cultura, la educación, la circulación de las personas. Asimismo se adoptaron los Acuerdos de Asociación entre la UE y cada uno de los socios mediterráneos, excepto Libia y Siria.

Referente a los objetivos que el Proceso de Barcelona, a partir de la Declaración de la V Conferencia Euromed de 2002⁴⁷⁸, se crearon tres instituciones importantes: en el ámbito político, la Asamblea Parlamentaria Euro Mediterránea; en el cultural, la Fundación Anna Lindh para el diálogo entre las culturas; y finalmente en el económico, la Facilidad Euro Mediterránea de Inversión y Asociación (FEMIP).

Si bien es cierto que fueron numerosas las iniciativas que se desplegaron bajo el paraguas del Proceso de Barcelona, el balance que se ofrecía era muy poco optimista. La apuesta por la liberación comercial no llegó a mejorar de forma significativa el bienestar de la sociedad del sur⁴⁷⁹ y, en el plano político, muchos de los conflictos que existían en 1995 no se han solucionado todavía.

¿Cuáles podemos considerar que fueron las razones que impidieron el pleno desarrollo del partenariado Euromediterráneo? Para poder contestar de forma exhaustiva a esta pregunta necesitamos analizar algunos elementos fundamentales.

La asociación euro mediterránea surgió tras el impulso que la Conferencia de Madrid en 1991⁴⁸⁰ y los acuerdos de Oslo en 1993⁴⁸¹ que dieron luz al proceso de paz en Oriente Medio. En aquel entonces, todavía existía un sentimiento de una paz duradera en medio Oriente y que ésta fuera realmente alcanzable. La iniciativa de la UE hacia el Mediterráneo se asentaba, por lo tanto, en una condición indispensable: el éxito de las negociaciones de paz en Medio Oriente.

Con el fracaso del proceso de paz lanzado en Madrid empezó a resultar claro que el conflicto arabo-israelí constituía el talón de Aquiles para el pleno desarrollo del Partenariado Euro Mediterráneo.

Más allá del conflicto arabo-israelí, que a lo largo de los 90 se agravó intensamente, existieron otros factores que provocaron otros impedimentos al Proceso de Barcelona.

⁴⁷⁸ La reunión de Ministros euromediterráneos de Asuntos Exteriores en Valencia, del 22 al 23 de abril de 2002

⁴⁷⁹ E. Soler, "Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del Proyecto de la UpM, OPEX. Documento de trabajo 28/2008, Fundación Alternativas y Fundación CIDOB, 2008.

⁴⁸⁰ <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Madrid%20Letter%20of%20Invitation>

⁴⁸¹ Los acuerdos de Oslo fueron una serie de acuerdos negociados entre el gobierno israelí y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), que actuó como representante del pueblo palestino. Fueron firmados en 1993 como una parte del proceso de paz entre los palestinos e israelíes, oficialmente llamado la Declaración de Principio.

Por un lado, el terrorismo y la guerra civil en Argelia, el conflicto en los Balcanes y las relaciones muy tensas entre Grecia y Turquía. Por otro lado, algunos países europeos, a partir del 1993, con la entrada de la UE, se mostraron muy preocupados a la hora de cumplir los criterios de Maastricht.

Los atentados de 2001, el inicio de la segunda Intifada y el ataque israelí en Líbano y luego en Gaza, intervinieron para empeorar este panorama de por sí ya muy oscuro.

Finalmente, otro elemento importante que cabe mencionar es, como consecuencia de la ampliación de la UE del 2004⁴⁸², el lanzamiento de su política de Vecindad pensaba, inicialmente, en sus fronteras con los países de la Europa Oriental y consecuentemente incluyendo también los países Mediterráneos y del Cáucaso.

Con la puesta en marcha de la política europea de Vecindad, pues, la política exterior de la UE se ha mostrado más interesada en dar prioridad a sus relaciones exteriores con el Este, marginalizando sus relaciones con los países ribereños.

La política euro mediterránea es un elemento importante de la cohesión europea comunitaria y se asienta en el interés común que comparten los países europeos de cooperar con los países del sur del Mediterráneo. Si la percepción de este interés común empieza a ser puesta en duda, esto influye negativamente la cohesión de la UE. En este sentido, el proceso de alargamiento de la UE, con sus repercusiones en el Partenariado Euromediterráneo, ha generado, en los países del sur, la percepción de una debilitación de la cohesión europea⁴⁸³.

El país europeo que mejor entendió este desequilibrio de la cohesión europea fue Francia, bajo la presidencia de Nicolás Sarkozy. Para Francia, el Partenariado Euromediterráneo no había conseguido confirmarse, a lo largo de la década precedente, como instrumento de gobierno de seguridad y de prevención de los conflictos. Más bien se había transformado en un instrumento diplomático que podía contribuir a mantener un nivel mínimo de relaciones cooperativas en momentos de crisis o intentar prevenir el estallido de ulteriores conflictos.⁴⁸⁴

Según Francia, para enfrentarse a los problemas mediterráneos hacía falta emprender una iniciativa diferente del Proceso de Barcelona, con una dinámica política más fuerte.

Siguiendo estas líneas de pensamiento, el entonces candidato al Elíseo, Nicolás Sarkozy, lanzó por primera vez, en su discurso en Toulon el 7 de febrero de 2007⁴⁸⁵, una nueva iniciativa que proponía relanzar las relaciones de Europa con sus vecinos Mediterráneos, inscribiéndola en nuevo marco conceptual: la Unión Mediterránea (UM).

⁴⁸² Entraron: República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia

⁴⁸³ R. Aliboni "L'iniziativa dell' Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici", Istituto Affari Internazionali, n°85, Gennaio 2008

⁴⁸⁴ Ibidem

⁴⁸⁵ Discurso de Nicolas Sarkozy en Toulon, 7 de febrero de 2007 (Precampaña electoral para la Presidencia de la República Francesa)

En su versión original, la UM se presentaba como la voluntad de Francia de reconfigurar su política exterior y, sobre todo, su “política árabe”. El proyecto se planteaba desde una perspectiva multilateral y tenía como objetivo relanzar la cooperación entre los países del Mediterráneo, eso sí, fuera del marco de la UE.

Sarkozy pretendía que la cooperación se verificara solamente entre los países intramediterráneos y, en su formulación originaria, la UM parecía ser un proyecto esencialmente dirigido hacia el Magreb.⁴⁸⁶ Se quería evitar que la nueva institución se encontrara con el escollo eterno del conflicto arabo-israelí.

En esta primera fase de gestión de la propuesta, podemos considerar que hubo un total predominio por parte de Francia, la cual estaba fundamentalmente interesada en recuperar un mayor protagonismo internacional y europeo.

Si por un lado, la propuesta de Sarkozy tuvo el innegable mérito de haber vuelto a poner una gran atención en la cuestión mediterránea, por otro lado, generó una serie de reacciones duras por parte de distintos actores. La oposición más fuerte llegó desde Alemania y Francia se vio obligada a adoptar modificaciones substanciales en su propuesta originaria.

¿Cuáles eran las razones fundamentales por las que muchos países europeos, y sobretudo Alemania, se opusieron a la iniciativa francesa?

Tal y como se ha mencionado, al principio, el proyecto excluía a los países europeos no mediterráneos y este escenario no era del agrado de Alemania y de otros países del Norte de Europa que tenían un interés directo en mantener una zona de prosperidad y de paz en el Mediterráneo.

Asimismo, la propuesta de Sarkozy de lanzar un proyecto regional Euromediterráneo sin consultar a los países europeos estaba contribuyendo a dividir la cohesión política de la UE en lugar de avanzar hacia un modelo de política exterior basado en un interés común gestionado de forma coordinada por todos sus miembros⁴⁸⁷.

Francia estaba trabajando en una dirección diametralmente opuesta, puesto que favorecía una lógica particularista de la política exterior en la que los diferentes miembros de la UE tendrían determinadas zonas de influencias basadas en el pasado colonial o bien en la proximidad geográfica. De esta manera, si Francia afirmaba que el Mediterráneo era un asunto de los países mediterráneos, también Europa central y oriental hubiera podido reivindicar en un futuro una gestión solitaria de las relaciones en este espacio geográfico.⁴⁸⁸

Además, quedaba pendiente la gran duda de cómo se iba a gestionar la relación entre la UM (que en posterioridad pasaría a denominarse Unión por el Mediterráneo) y los

⁴⁸⁶ En un primer momento se contemplaba la participación solamente de los 22 estados ribereños, incluyendo la Autoridad Palestina. En un segundo momento se añadieron también tres Estados no ribereños: Portugal, Mauritania, Jordania. La Comisión Europea fue añadida como miembro oficial y se empezó a pensar en la creación de países e instituciones con función de observadores.

⁴⁸⁷ R. Aliboni “L’iniziativa dell’Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici”, Istituto Affari Internazionali, n°85, Gennaio 2008

⁴⁸⁸ E. Soler, 2008 “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del Proyecto de la UpM, OPEX. Documento de trabajo 28/2008, Fundación Alternativas y Fundación CIDOB.

marcos de cooperaciones multilaterales y bilaterales ya existentes como el Proceso de Barcelona, la Política Europea de Vecindad y el 5 + 5. ¿Se tenía que inscribir en nuevo paradigma o se podían utilizar los ya existentes?

Ante esta situación, Francia, que estaba a punto de empezar su presidencia de turno de la UE, se vio obligada a llegar a un acuerdo. Dicha exigencia la expresaba así también el ministro español de asuntos exteriores, en aquel momento, Miguel Ángel Moratinos, en las páginas de El País: *“Ha llegado el momento de poner punto final a este proceso y de construir un verdadero espacio geopolítico mediante el establecimiento de la Unión Euro mediterránea. A través de ella, la Unión Europea podrá de verdad vertebrar su nueva vecindad con los países Mediterráneos”*⁴⁸⁹.

Esta propuesta buscaba dotar de arquitectura institucional al marco Euromediterráneo (Consejo Euromediterráneo de Jefes de Estado y de Gobierno, Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, Comisión Euromediterránea)⁴⁹⁰.

De esta forma, tras un encuentro en Hannover celebrado el 13 marzo de 2008, el Consejo Europeo aprobó la propuesta franco-alemana presentada conjuntamente por los 27 Estados Miembros de la UE y por la Comisión Europea⁴⁹¹ donde se proponía la creación de la Unión por el Mediterráneo (UpM).

Así, bajo la presidencia francesa de la UE, la UpM se instalaba oficialmente con la celebración de la Cumbre de París para el Mediterráneo, mantenida en la capital francesa el 13 de julio de 2008 y la Declaración Final adoptada tras la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de la UpM, celebrada en Marsella los días 3 y 4 de noviembre de 2008.

En noviembre de 2015, 20 años después del lanzamiento del Proceso de Barcelona, ha se ha celebrado un encuentro⁴⁹² de los 43 países miembros de la UpM para evaluar los avances realizados en estos años y determinar el camino a seguir. En esta sede, Federica Mogherini⁴⁹³ ha subrayado que el problema principal ha sido la falta de integración: *“el Mediterraneo es la región menos integrada del mundo”*. De este modo, si en 1995 el problema era como crear una unidad, en 2015 el problema es demostrar que hay esta unidad, la importancia de *“vivir juntos en la nuestra sociedad”*. Así, Mogherini considera que hemos perdido y estamos perdiendo parte de aquello que queríamos compartir.

En la misma sede Elisabeth Guigou, presidenta de la Fundación Anna Lindh, considera que en el curso de estos veinte años han tenido lugar dos grandes rupturas: la primera fruto de la “primavera árabe” y la segunda fruto de la radicalización de la violencia, como demuestran lo sucedido en relación a los ataques terroristas. Surge la cuestión de ¿por qué se han verificado estas rupturas? Una vez más podemos contestar que es la

⁴⁸⁹ Moratinos, Miguel Ángel, “Del Proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea”, El País, 2 de agosto de 2007

⁴⁹⁰ Moratinos, Miguel Ángel, “Discurso del Ministro en la ceremonia de concesión del Doctorado Honoris Causa”, Malta, 4 de mayo de 2007

⁴⁹¹ Comunicación de la Comisión, de 20 de mayo de 2008, titulada “El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo” COM(2008) 0319

⁴⁹² UfM conferences: towards a Common Development Agenda for the Mediterranean, 26.11.2015, Barcelona.

⁴⁹³ Alto Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Seguridad.

falta de integración que ha contribuido a éstas. Como ha subrayado Javier Solana en la misma conferencia citada, *“el Proceso de Barcelona ha empezado para integrar las dos riberas del Mediterráneo, el objetivo no ha sido alcanzado. No se puede desarrollar una economía conjunta si falta un discurso político común”*.

A este propósito de intentar crear una visión política común, se tiene que subrayar que la UE, posteriormente a la denominada “primavera árabe”, ha notado la exigencia de reforzar el vínculo con la sociedad civil realizando una revisión y un mayor ajuste de la Política Europea de Vecindad (PEV) a la situación actual en el Mediterráneo. Esta actuación la está realizando a través de una iniciativa basada en un compromiso por los valores comunes de democracia, derechos humanos, justicia social, “good governance” y Estado de derecho con la *Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida (ADPC)*⁴⁹⁴.

Se trata de un enfoque diferenciado, sensible a las características y especificidades de cada país⁴⁹⁵. El tercer punto de dicha Asociación se refiere a la democracia y a la consolidación de las instituciones y prevé, en el ámbito del desarrollo económico y social, la creación de una plataforma dirigida a la sociedad civil, los partidos, sindicatos y asociaciones financiada por la UE y los mismos partidos y fundaciones de los Estados Miembros.

En su cuarto punto prevé la necesidad de hacer frente al reto de la movilidad, queriendo reforzar la cooperación entre países y promoviendo la creación de Asociaciones para la Movilidad (de las cuales hemos tratado en el primer capítulo) con los países socios para la gestión concreta de la circulación de personas entre la UE y un tercer país y aprovechar plenamente las mejoras del Código de Visados (recordemos que se está negociando una propuesta de directiva para modificar la legislación actual, tal y como hemos mencionado en el capítulo primero).

Dichas Asociaciones para la Movilidad con los países socios tienen el objetivo de proporcionar un marco global que garantice la gestión correcta de la circulación de personas entre la UE y un tercer país.

Igualmente abarcan iniciativas en diferentes ámbitos como son: el régimen de visados y migración legal, el marco jurídico de la migración (económica); el desarrollo de las capacidades institucionales para gestionar las remesas y para una eficiente adecuación entre demandas y necesidades de mano de obra o los programas de retorno y reintegración el ajuste a las normas de la UE de los sistemas de asilo.

⁴⁹⁴ Bruselas, 8.3.2011, COM (2011) 200 final.

⁴⁹⁵ Una «Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida» debería construirse a partir de los tres elementos siguientes:

- transformación democrática y consolidación de las instituciones, con especial énfasis en las libertades fundamentales, las reformas constitucionales, la reforma del sistema judicial y la lucha contra la corrupción;
- mayor asociación con los ciudadanos, con un acento específico en el apoyo a la sociedad civil y mejores oportunidades de intercambios y contactos de «persona a persona» con especial atención a los jóvenes;
- desarrollo económico y crecimiento sostenible e integrador, en especial apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME) a la capacitación y formación profesional, a la mejora de los sistemas de educación y sanidad y al desarrollo de las regiones más pobres.

IV.b Funcionamiento y objetivos de la Unión por el Mediterráneo

204

Como hemos apuntado, la Unión por el Mediterráneo (UpM) es una asociación multilateral que tiene como finalidad aumentar el potencial de la integración regional y la cohesión entre los socios Euromediterráneos, inspirándose en la voluntad política común de revitalizar los esfuerzos para transformar el Mediterráneo en una zona de paz, de democracia, de cooperación y de prosperidad. La UpM agrupa 43 países de los Estados Miembros de la UE, Estados norteafricanos y de Oriente Medio del ámbito Mediterráneo. Asimismo, incluye la UE y la liga Árabe. Sin embargo es destacable que la UpM incluya también a países no miembros de la UE como Albania, Montenegro, Bosnia-Herzegovina y Turquía. El único país con el estatus de observador es Libia.

Esta institución se organiza en torno a una Secretaría General y cinco vicesecretarías cuyas estructuras fueron definidas en Marsella los días 3 y 4 de noviembre de 2008 por parte de los representantes de los Estados Miembros. En esta sede se acordó proponer la ciudad de Barcelona como sede de este organismo así como dar el secretariado general a Jordania y las seis vicesecretarías a Palestina, Israel, Italia, Malta, Grecia y Turquía⁴⁹⁶. Se estableció que los vicesecretarios tuvieran un mandato de tres años renovables solo una vez.

En el estatuto de constitución se expone que *“la creación de una Secretaría conjunta es una pieza fundamental en esta alianza. La Secretaría tiene que contribuir a reforzar la copropiedad de las nuevas relaciones del Mediterráneo y el logro de la visibilidad a través de proyectos económicos”*⁴⁹⁷.

Las reuniones de la UpM están presididas por una copresidencia de dos países: uno por parte de la UE y el otro de parte de los socios mediterráneos. La copresidencia se aplica a todos los niveles: cumbres, reuniones ministeriales y las reuniones oficiales. La idea de la copresidencia norte-sur fue presentada por la Cumbre de París el 13 de julio de 2008 y es una de las medidas para aumentar el sentido de copropiedad y para mejorar el equilibrio entre todos los participantes en el proceso. La copresidencia, hasta marzo de 2012, estaba en manos de Francia y Egipto. Esto ha provocado no pocos problemas considerando que el último copresidente ha sido el depuesto presidente egipcio Mubarak. Como consecuencia de dichos conflictos se decidió otorgar la copresidencia a la UE. En la reunión de los Altos Funcionarios del 28 de junio de 2012, se decidió que Jordania tendría la copresidencia.

Los socios de la UpM se reúnen de forma regular a nivel de altos funcionarios de los departamentos de Asuntos Exteriores de los 43 países socios, instituciones de la UE y la Liga Árabe. Las reuniones de Altos Funcionarios (SOM) supervisan y coordinan el trabajo de la UpM. También aprueban el presupuesto y el programa de trabajo de la Secretaría y preparan las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores. Tratan

⁴⁹⁶ Grecia ha sido substituida por Francia.

⁴⁹⁷ Estatutos de la Secretaría de la UpM del 3 de marzo de 2010. El acuerdo sobre la sede fue celebrado entre la UpM y el Gobierno de España el 4 de mayo de 2010, el cual regula la concesión a la Secretaría de los privilegios e inmunidades de una organización internacional bajo la ley Española.

también las propuestas de proyectos presentadas por la Secretaría para su aprobación y ratificación. Los Altos Funcionarios toman decisiones por consenso. El SOM viene asistido por un Comité permanente de representantes nacionales que tiene su sede en Bruselas.

La UpM aplica una política intergubernamental en la cual la UE participa como miembro. Dicha forma de tomar las decisiones y la participación de los Estados del sur del Mediterráneo, en condición de paridad con los Estados de la UE, constituye uno de los principales rasgos distintivos de la UpM respecto al Partenariado Euromediterráneo⁴⁹⁸.

La misión central de la UpM es incrementar, promover y garantizar la coordinación de proyectos de las UpM regionales, sub-regionales y transnacionales con el fin de mejorar el desarrollo socio-económico, la integración regional, desarrollo sostenible y el intercambio de conocimientos entre y dentro de los países de la UpM. Como se ha subrayado en el rapport Reiffers “...il ne s’agit pas d’une action de substitution, mais au contraire l’action engagée [de parte de la UpM en el PEM] doit être poursuivie et approfondie”⁴⁹⁹, esto implica que los programas de la UPM sean complementarios y de soporte a los de la UE.

En noviembre del 2010, los Altos Funcionarios de los gobiernos de la UpM llegaron a un acuerdo sobre tres temas destacados: el presupuesto de la UpM, las prioridades del plan de trabajo y las regulaciones sobre el funcionamiento interno de la Secretaría.

De hecho, en la reunión antes citada del 28 de junio de 2012, el Banco Europeo de Inversiones se comprometió a invertir 500 millones de euros para dar soporte a los proyectos de la UpM.

Por lo que se refiere a los Estados Miembros, estos no contribuyen directamente al presupuesto pero contribuyen al mantenimiento de la estructura. Por lo tanto, el Secretariado está financiado en su mitad por parte de la UE y por la otra mitad por parte de países como España, Francia e Italia los cuales contribuyen con medio millón de euros anuales. De dicho presupuesto vienen atribuidos 700 millones de euros por cada área de la organización.

En el lanzamiento de la UpM, los Jefes de Estado y de Gobierno identificaron seis áreas prioritarias:

- a. Descontaminación del Mediterráneo.
- b. Autopistas marítimas y terrestres.
- c. Protección Civil.
- d. Energías alternativas: Plan Solar Mediterráneo.
- e. La educación superior e investigación, Universidad Euromediterránea en Féz.
- f. La Iniciativa Mediterránea de Desarrollo Empresarial.

⁴⁹⁸ R. Aliboni “L’Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro- mediterranee in una prospettiva nuova”, Istituto Affari Internazionali, n°110, Febbraio 2009.

⁴⁹⁹ Informe reunión del grupo de expertos reunidos por el Institut de la Mediterranée sobre el proyecto de la Unión por el Mediterráneo, Marsella, Octubre 2007.

De acuerdo con la Declaración de Marsella, en la presentación de propuestas de proyectos la Secretaría de la UpM determinó que se deberá mantener el principio de desarrollo sostenible y también asegurar que cada proyecto debía:

- ✓ Tratar de contribuir a la estabilidad y la paz en toda la región Euromediterránea.
- ✓ Mantener los intereses legítimos de cualquier miembro de la UpM.
- ✓ Tener en cuenta el principio de geometría variable.
- ✓ Respetar la decisión de los países miembros que participan en un proyecto en curso cuando se está sujeto a un mayor desarrollo.

Podemos ver como, respecto al Proceso de Barcelona, se han verificado cambios fundamentales.

En primer lugar la UpM se ha dotado de personalidad jurídica, de un propio estatuto y tiene sus propias estructuras institucionales: secretaría, vicesecretarías, comité conjunto, copresidencia.

En segundo lugar, se ha contemplado una mejor simetría entre los socios del sur y del norte del Mediterráneo, asegurada por la implementación de nuevas instancias que permiten facilitar la participación de los países del Sur: la copresidencia y la secretaría.

La Secretaría tiene el doble objetivo de encontrar los fondos para la realización de los proyectos, además de seguir los proyectos “concretos” de cooperación que hacen referencia a las seis aéreas fundamentales ante citadas.

El 21 de enero de 2010 se constituyó la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM). Se trata de una asamblea consultiva que tiene por objeto incorporar una dimensión regional y local a la asociación Euromediterránea, agrupando ciudades y regiones situadas en los Estados Miembros de la UE y 16 países de la cuenca meridional Mediterránea y Oriente Próximo.

ARLEM se propone como un pilar territorial de la UpM y complementa el pilar parlamentario ya existente, la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (APEM), cultural (Fundación Anna Lindh y la Universidad Euro-Mediterránea en Piran) y de la sociedad civil (Forum). Su objetivo es el de poner en marcha proyectos que contribuyan a hacer de las relaciones Euromediterráneas una realidad concreta y tangible para los ciudadanos⁵⁰⁰.

Respecto a su funcionamiento, un aspecto importante es la elección de un multilateralismo flexible. Dicha lógica implica la participación en los proyectos solamente de aquellos miembros que están verdaderamente interesados en la realización de los mismos. De esta forma, los Estados tienen capacidad de escoger los proyectos que más le interesen y aquellos en los que son más competentes⁵⁰¹. Esta opción permite mantener un nivel multilateral de cooperación sin tener que esperar el acuerdo de todos los miembros.

⁵⁰⁰ <http://www.cor.europa.eu/pages/CoRAAtWorkTemplate.aspx?view=folder&id=38133fb1-2263-415e-9a23-90b831a7e3cc&sm=38133fb1-2>

⁵⁰¹ Vice Secretario para los asuntos sociales y civiles Cecilia Attard-Perotta ,18 de mayo de 2011 entrevista personal, palacio de Pedralbes, Barcelona.

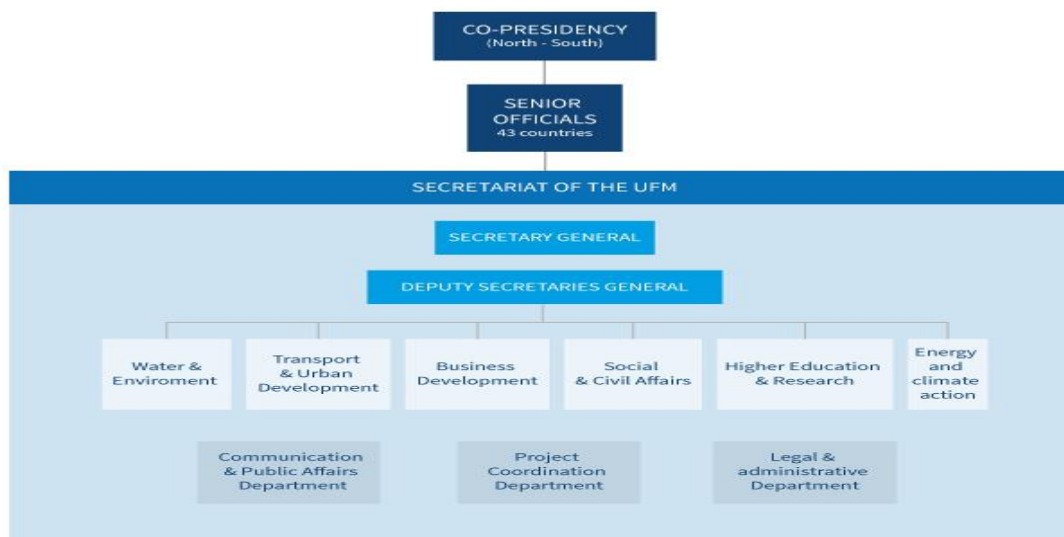
Además, la UpM tiene la capacidad de poder movilizar fondos de grandes compañías privadas para la ejecución de los proyectos. Por este motivo el sector privado tiene un papel decisivo, aportando nuevos fondos para el desarrollo de los grandes proyectos de la región Euromediterránea.⁵⁰²

Youssef Amrani, primer Secretario general de la UpM, centraba, como uno de los puntos principales de la UpM, la “creación de empleo”. Así comentaba, “*mirando a los países Mediterráneos más del 50% de la población tiene menos de 26 años, por lo tanto es necesario crear un partenariado entre sociedad civil y empresa*”⁵⁰³. Considerando cuatro puntos fundamentales para crear dicho partenariado los siguientes: convivir con el conflicto, crear una nueva governance Mediterránea, hacer críticas constructivas, y poner una fuerte voluntad política de los actores.

Segun Amrani, el Mediterráneo representa la “*América Latina de los años 90*”⁵⁰⁴, un lugar ideal para invertir económicamente y socialmente, y es una oportunidad que no se puede dejar de lado.

Después de la repentina dimisión de Amrani, el 10 de febrero de 2012 fue nombrado Secretario General Fathallah Sijilmassi el cual ha dado un nuevo impulso a la UpM, sobretodo, en tema de cooperación con los países miembros y una mayor visibilidad de los proyectos en curso. Además, consta como una de sus prioridades involucrar la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones, con el fin de elaborar propuestas y trabajar juntos en los sectores de interés de la UpM.

Grafico 1. Estructura de la Unión por el Mediterráneo.



Fuente: UfM website⁵⁰⁵

⁵⁰² Secretario Adjunto Lino Cardarelli para la Iniciativa Mediterránea de Desarrollo Empresarial, 24 enero de 2011 entrevista personal, Palacio de Pedralbes, Barcelona.

⁵⁰³ Secretario General Amrani el 14 de diciembre de 2011 al círculo de Economía de Barcelona en una conferencia dirigida a los emprendedores.

⁵⁰⁴ Ibidem.

IV.c Políticas actuales de la UpM .

La UpM es una institución que ha sido, desde su creación, objeto de fuertes críticas sobre su efectividad y su papel en el área mediterránea, así como por el cambio de sus prioridades que se ha verificado desde la Declaración de Marsella del 2008 hasta día de hoy.

Una de las finalidades que se habían planteado en los primeros tiempos desde la creación de la UpM era promover la migración regular y la gestión de los flujos migratorios a través de políticas de integración. Sin embargo, por el momento, en las actividades de cooperación del Secretariado, no se está trabajando específicamente en proyectos relativos a estas temáticas.

Como ha subrayado Mario Mariani, director ejecutivo de los proyectos de la UpM, actualmente hay solo algunas solicitudes por parte de algunos Estados Miembros para una implicación gradual de la UpM en temáticas relacionadas con la migración. Sin embargo, no hay perspectivas a corto plazo para que la UpM tenga un papel significativo en este sentido⁵⁰⁶.

Por lo tanto, actualmente, se trata de inmigración solo en referencia a la educación y a la emprendeduría que, como hemos visto, siguen siendo dos de los seis macro objetivos de la UpM.

Según la ex-Vicesecretaria para los asuntos sociales y civiles Cecilia Attard-Perotta⁵⁰⁷, la UpM volverá a centrarse en este aspecto. De hecho, actualmente, está en curso un proyecto denominado “*Young Women as Job Creators*”⁵⁰⁸ para promover el papel de las mujeres emprendedoras, con el fin de agilizar la movilidad y los intercambios de experiencia. Este proyecto va dirigido, sobre todo, a mujeres de los países del sur del Mediterráneo, países con una elevada tasa de emigración e inmigración (i.e. Marruecos, Jordania, Palestina y España).

En el mismo sentido de promoción del papel de los jóvenes y favorecer su acceso al empleo, ha sido creada la Universidad Euromediterránea en Portoroz, Eslovenia, para favorecer la educación y el intercambio de jóvenes de los países del sur y norte del

⁵⁰⁵ www.ufmsecretariat.org

⁵⁰⁶ 30 de junio de 2014 entrevista personal, Secretariado UpM, Palacio de Pedralbes, Barcelona.

⁵⁰⁷ 18 de mayo de 2011 entrevista personal, Secretariado UpM, Palacio de Pedralbes, Barcelona.

⁵⁰⁸ www.ufmsecretariat.org

Mediterráneo y, también, ha sido creada la Universidad Euro Mediterránea en Fez (UEMF), Marruecos.

La UEMF iniciará su primer año académico el curso 2016-2017. Los cursos se focalizarán en tres áreas principales que tienen un fuerte impacto en la región euromediterránea como son: historia y civilización Mediterránea; Derecho, economía y ciencias políticas; medio ambiente y energías renovables.

El presupuesto es de 13,97 millones de euros aportados por parte el Gobierno Marroquí. Además se aportan 268.000 euros por parte del sector privado, 446.000 euros anuales para el periodo 2013-2022 por parte de la Región de Fez⁵⁰⁹.

Estos proyectos, aunque no vayan dirigidos específicamente a promover la integración, se pueden considerar que van dirigidos a promover una migración constructiva enfocada a la educación y al trabajo en la medida que abarcan áreas y/o Estados con una fuerte componente migratoria. Por otro lado se subraya que hay otros proyectos, como los dirigidos al desarrollo urbano, energías renovables y transporte⁵¹⁰ que mejoran las condiciones de vida en los países donde se realizan y que pueden disuadir a no emigrar o bien ofrecer posibilidades de empleo en ellos.

En particular notamos que se ha dado una gran importancia al papel de las mujeres para que sea respetada la igualdad de trato y de oportunidades. Desde estas exigencias nacen diferentes proyectos:

1. “*Skills for Success: Employability skills for women*”, está dirigido a jóvenes mujeres desempleadas que han finalizado los estudios secundarios para que puedan adquirir los conocimientos necesarios para entrar en el mundo laboral. A través de cursos de idiomas (principalmente inglés), de informática, “business skills development” y, una vez finalizado el curso, desarrollan un *stage* para estar preparadas para empezar su carrera profesional. Los países implicados son Túnez, Egipto, Marruecos, Jordania y Líbano.
2. “*Developing women empowerment*”, está dirigido a todas las mujeres de los Estados Miembros de la UpM y prevé la creación de una plataforma online en tres idiomas, (árabe, francés e inglés) para informar y difundir sobre los proyectos existentes en los Estados Miembros sobre la promoción del papel de las mujeres en la sociedad. Además quiere crear un *network* entre los actores que trabajan en este campo⁵¹¹.
3. “*Forming responsible citizens*”, es un proyecto dirigido a inserir la asignatura de “educación cívica” en las escuelas de Marruecos, Egipto y Túnez. El objetivo de este programa es que los niños y niñas, ya desde pequeños, aprendan la importancia de valores como la dignidad y la igualdad de trato.

⁵⁰⁹ Fuente: Division Higher Education& Research de la UpM.

⁵¹⁰ Urban Projects Finance Initiative(UPFI), Imababa urban modernisation project (in Egipto), Taparura project to rehabilitate the Northern coasts of the city of Sfax (in Tunez).

⁵¹¹ Fuente: Division Social & civil Affairs de la UpM.

Así Delphine Borione, Vicesecretaria para los asuntos sociales y civiles de la UpM, considera que, para promover estos proyectos, es importante actuar con un enfoque integrado, horizontal y transversal que incida en todos los sectores afectados. Subraya la importancia de sensibilizar tanto la sociedad civil como las instituciones públicas. Por consiguiente, la UpM tiene que desarrollar un papel de representación hacia sus Estados Miembros, partiendo desde las escuelas y universidades hasta la prensa y los medios⁵¹². En este sentido, Borione considera que la UpM representa una plataforma de intercambio de buenas prácticas y que su posición tiene que ser potenciada⁵¹³.

Respecto al empleo, la UpM ha promovido una iniciativa “Med4 Jobs” que prevé la identificación de *best-practices* en término de proyectos para crear empleo que pueden ser replicados en otras regiones. La duración de esta iniciativa es de cuatro años (durante el periodo 2013- 2017).

A título de ejemplo, como “best practice” que se quiere replicar en los otros países miembros de la UpM hay la “Injaz Al-Arab young entrepreneur Competition”. Injaz Al-Arab es una confederación que opera en 12 países de la región MENA y está formada por voluntarios funcionarios de los Ministerios de educación de estos países que organizan cursos de educación financiera y emprendeduría para los jóvenes.

En algunos países, como es el caso de Italia, se han realizado cursos *ad hoc* de educación financiera para los inmigrantes, considerando fundamental su “ciudadanía económica”. Por lo tanto, esta iniciativa de la UpM podría involucrar, en un futuro, tanto los ciudadanos nacionales como los inmigrantes.

Respecto a la inclusión financiera, es oportuno citar el proyecto denominado “*Mobile finance*” de la UpM, dirigido a acceder a los servicios financieros a través del teléfono móvil en los países del Sur del Mediterráneo (por el momento solo forman parte del proyecto Marruecos y Jordania). Se trata, pues, de países donde sobretodo, en las áreas rurales, no toda la población dispone de un ordenador ni de medios de transporte para llegar al banco y donde no están implantadas muchas sucursales bancarias.

En total, hasta 2015, la UpM ha patrocinado 33 proyectos de cooperación regional en la zona mediterránea con un valor de 5.000 millones de euros.

Además, en octubre de 2015, la UpM ha firmado un acuerdo de partenariado con la UNESCO focalizándose, sobretodo, en la promoción de la diversidad cultural y del respeto mutuo entre los pueblos del Mediterráneo, considerando que la solución para el desarrollo económico y social se funda en el diálogo intercultural y en la cooperación regional ya sea dentro los países como entre ellos.

Mediante estas iniciativas se puede empezar a vislumbrar como el aspecto social de la UpM está empezando a tener una mayor visibilidad y también mayor apoyo de parte de organizaciones y agentes internacionales.

⁵¹² Intervención en UfM Project Conference on Women’s Socio- Economic Empowerment, 26/03/2014, Secretariado UPM, Palacio de Pedralbes, Barcelona.

⁵¹³ UfM conferences: towards a Common Development Agenda for the Mediterranean, 26.11.2015, Barcelona

IV. d Propuestas de actuación en el ámbito de las políticas de integración

Ante este panorama que hemos descrito ¿cuáles son las perspectivas que se vienen delineando para el futuro de la UpM? ¿Se puede afirmar que el camino multilateral está estancado en el Mediterráneo?

Partimos del presupuesto que, existiendo organismos dirigidos a dar apoyo al trabajo de la UpM, éstos tendrían que proponer y reforzar las propuestas y los proyectos de la misma UpM.

Tanto las instituciones de la UE como la OECD, la OIM o la OIT debería involucrar de una forma activa la UpM en sus iniciativas, sobre todo en aquellas dirigidas a promover la integración que, como hemos visto, a nuestro entender, sería necesario potenciar y desarrollar.

Al mismo tiempo, creemos que, a nivel comunitario, es urgente una revisión de la PEV. En este sentido se expresó el Presidente del Parlamento Europeo, Martin Schultz, en su declaración el 18 de mayo de 2014, cuando expuso en su discurso la necesidad de renovar las políticas europeas de migración.

La Comisión Europea “*subraya la determinación de la UE de apoyarlos [los pueblos de la Vecindad del sur] en su viaje hacia un futuro mejor*”⁵¹⁴. En el mismo sentido el Secretario de la UpM Sijilmassi considera que hace falta, en primer lugar, crear una visión positiva que promueva la centralidad del Mediterráneo y que éste “*no representa una frontera sino una oportunidad*”⁵¹⁵.

Llegados a este punto, nuestro análisis quiere aportar una serie de propuestas que, consideramos, en base lo expuesto, que podrían contribuir a un *futuro mejor* en la zona mediterránea.

Se propone, por tanto, el fomento e impulso de dos políticas y una acción concreta, que son:

- ✓ Governance Mediterránea
- ✓ Carta de los derechos humanos en el Mediterráneo
- ✓ Política migratoria mediterránea común

Por lo que hace referencia a la *governance mediterránea*, nos remitimos al primer Capítulo de este trabajo donde hemos analizado que existe un modelo de “welfare mediterráneo” propio de los países del sur de Europa (según Ferrera⁵¹⁶). Este modelo combina la lógica

⁵¹⁴ Bruselas, 8.3.2011 ,COM(2011) 200 final

⁵¹⁵ UfM conferences: towards a Common Development Agenda for the Mediterranean, 26.11.2015, Barcelona

⁵¹⁶ M.Ferrera, The Southern Model of welfare, in “Journal of European Social policy”, 6(1),pp 17-37,1996

de la seguridad social del modelo conservador (pensiones de jubilación, prestaciones por desempleo) con políticas de carácter universal, típicas del modelo socialdemócrata (sanidad, educación). En este modelo, el Estado tiene un papel complementario a los de las familias que funcionan como elemento central del orden social.

Entonces ¿podría aplicarse dicho modelo a todos los países del arco Mediterráneo? En este sentido, es útil hacer referencia a un proyecto de governance mediterránea denominado MEDgovernance que se inscribe en la llamada cooperación territorial europea de la nueva política europea del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER). El MEDGovernance es un programa transnacional de cooperación territorial europea. Está financiado por la UE como un instrumento de su política regional de programación 2007/2013. Con un presupuesto de más de 250 millones de euros, el programa cubre las regiones costeras del Mediterráneo y de los nueve miembros de la UE. La asociación se ha ampliado con la participación de los países mediterráneos que son candidatos o candidatos potenciales a la UE.

La prioridad de este proyecto es mejorar la competitividad de la zona de una manera que garantice el crecimiento y el empleo para las generaciones futuras (Estrategia de Lisboa) y promover la cohesión territorial y la protección del medio ambiente, de acuerdo con la lógica del desarrollo sostenible (Estrategia de Gotemburgo). En esta línea se propone que la cooperación euromediterránea, tanto dentro como fuera de la UpM, adopte líneas más subregionales con el fin de poder detectar y tomar en cuenta las especificidades y distintas necesidades de los países socios.

Cabe mencionar, a título de ejemplo positivo, el “Diálogo 5+5”⁵¹⁷ en el Mediterráneo occidental o la Iniciativa Adriático- Ionica⁵¹⁸, que arrancó en el año 2000, los cuales deberían impulsar a la UpM en el camino del desarrollo de esquemas de “geometría variable” ya sea geográficamente como temáticamente.

Por lo que se refiere a la *Carta de los derechos humanos en el Mediterráneo*, podría pensarse en crear un equivalente de la Carta de los derechos fundamentales de la UE la cual, en su preámbulo, expone que “*los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes*”.

La UE, como hemos visto, contribuye a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de sus Estados Miembros, así como de la identidad nacional de los mismos y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local. Asimismo, trata de fomentar un desarrollo

⁵¹⁷ Diálogo Parlamentario en el Mediterráneo Occidental. La cooperación entre los países de ambas orillas del Mediterráneo occidental, que se estableció a nivel de gobierno, nació a Roma en octubre de 1990 y se definió inicialmente en Argel, en la forma del Diálogo 5 +5 (octubre de 1991), con la participación de un lado de Italia, Francia, España, Portugal y Malta, y el otro de Argelia, Túnez, Marruecos, Libia y Mauritania (los cinco países miembros del Magreb Árabe - UMA). Después de casi una década de parálisis institucional debido a las sanciones impuestas por la ONU a Libia, el ejercicio se reactivó en enero de 2001 con la Conferencia Ministerial de Lisboa, que fue seguida por la de Trípoli en mayo de 2002. Túnez en consecuencia acogió la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno diciembre 5, 2003

⁵¹⁸ Creada en 2000 con la participación de Grecia, Italia, Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Montenegro, Serbia y Eslovenia, la AII tiene como objetivo la colaboración de los países participantes en los campos de la economía, el turismo, los transportes, el desarrollo sostenible, la protección medioambiental, la educación, la cultura y la lucha contra el crimen organizado

equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, así como la libertad de establecimiento.

En este mismo sentido podría trabajar la UpM junto con la UE -que mantiene su copresidencia-, aprovechando su posición supranacional y, sobretodo, aprovechando la oportunidad de representar un punto de encuentro de países tan diferentes desde el punto de vista de su cultura, idioma, religión y economía.

Podría organizarse un *summit* a nivel de los países miembros de la UpM para elaborar un primer esquema de lo que podría ser la *Carta de los derechos humanos en el Mediterráneo*, en 43 puntos cada uno formulado por parte de un Estado Miembro, que tendrá que ser aprobado para los demás Estados. Podría pensarse, como punto de partida del trabajo, la realización de un análisis comparativo de las Constituciones de los Estados Miembros de la UpM, señalando los principios y derechos fundamentales que sean comunes a todas ellas.

213

La Carta representaría una guía para la tutela de los Derechos humanos; no tendría carácter vinculante (ya que la UpM no tiene competencia legislativa), pero podría ser una recomendación a seguir para todos los Estados. Además la UpM podría crear en su Secretariado un comité *ad hoc* para elaborar posibles propuestas legislativas con el fin de aprovechar la posibilidad que da la existencia de esta institución al unir países tan diferentes bajo un mismo “paraguas”.

En la misma dirección tendría que pensarse una *política migratoria mediterránea común* en la medida que, actualmente, tanto las políticas nacionales como las europeas no dan una respuesta clara y harmónica a la realidad sobre esta materia. Dicha armonización es aún más necesaria después de los hechos acaecidos a raíz de la llamada “primavera árabe” -citada en el primer Capítulo de este análisis-, y la actual crisis de los refugiados, donde tanto los Estados europeos como la propia UE han detectado la necesidad de abrirse hacia el mediterráneo y de entender mejor el desarrollo y las necesidades de este parte de mundo, que es cada vez más cercano.

Respecto a la política migratoria mediterránea común, la UpM podría encargarse de proponer a cada Estado Miembro un modelo de integración a seguir, explicando los aspectos positivos, tanto a nivel social como económico de aplicar un mismo modelo en todos los Estados.

Claramente, para llegar a este punto, previamente se tendría que elaborar un modelo común a nivel europeo que, como ya hemos visto, sería deseable para realizar una política eficaz y duradera en materia de migración e integración.

IV.e Conclusiones

La UpM ha sido y sigue siendo objeto de críticas debidas, en primer lugar, al retraso en su puesta en marcha, a cambios constantes y repentinos de Secretario General en los

primeros años de actividad y consecuente cambios de hilo conductor, en segundo lugar a no tener ningún poder vinculante sobre los Estados que la constituyen.

Respecto al fuerte retraso en su puesta en marcha, fue debido a varios factores, entre los que citamos:

- ✓ la falta de fondos propios de la UpM,
- ✓ la dimisión del Secretario jordano Ahmed Masa'deh el 28 de febrero de 2011,
- ✓ la dificultad de encontrar un acuerdo en los primeros meses sobre el papel de la Liga Árabe o el eterno conflicto arabo-israelí (a pesar de la gran labor realizada por la diplomacia europea)
- ✓ la dimisión del segundo Secretario General, el marroquí Youssef Amrani en enero 2012, nombrado solamente seis meses antes.

214

Respecto a la falta de competencia política de la UpM, efectivamente imposibilita una toma de decisiones que afecten sus Estados Miembros y, por lo tanto, no ayuda al diálogo entre estos países. Este hecho es debido, principalmente, a la voluntad de no ceder soberanía por parte tanto de la UE como de sus Estados Miembros.

Por lo tanto es necesario e importante que se produzca un cambio de mentalidad.

Por un lado, sería positivo que tanto los gobiernos europeos como la UE decidan otorgar competencia política a la UpM, -o al menos competencias específicas- para dictar directivas con el objetivo de implementar las relaciones euromediterraneas en términos relativos a derechos sociales y *governance*.

Por otro lado, también sería deseable que los gobiernos europeos acaben con la premisa de que mientras persista el conflicto arabo-israelí será imposible alcanzar un consenso entre las dos orillas del Mediterráneo. Este conflicto claramente afecta la posibilidad de construir un espacio común de diálogo político pero también se utiliza para justificar la falta de un compromiso real de los países europeos a la hora de llevar a cabo un avance en los asuntos Mediterráneos.

Es necesario entonces que los gobiernos trabajen conjuntamente y aprendan a convivir con el conflicto. De este modo invitaba el mismo Secretario Sijilmassi en la Conferencia celebrativa de los veinte años del Proceso de Barcelona⁵¹⁹, “*is time for action...[.] we need a call of action for all Member States*”.

Consideramos que la realidad es que la UpM es una institución de la cual no se están aprovechando sus potencialidades. Debería ser explotada, en el sentido positivo del término. Hasta ahora, está llevando a cabo proyectos de cooperación regional, muchos de ellos de cooperación sur-sur, dirigidos al desarrollo económico y social de dichas áreas. No sería sorprendente que pudiese realizar más proyectos involucrando más áreas y sectores, teniendo más responsabilidades. Podría ser un instrumento para la Política Europea de Vecindad que, como hemos indicado anteriormente, la UE quiere redirigir.

⁵¹⁹ UfM conferences: towards a Common Development Agenda for the Mediterranean, 26.11.2015, Barcelona

Podemos añadir que los proyectos que lleva a cabo, aunque no vayan dirigidos específicamente a promover la integración, se pueden considerar dirigidos a promover una migración constructiva enfocada a la educación y al trabajo en la medida que abarcan áreas y/o Estados con una fuerte componente migratoria. De otro lado se subraya que hay otros proyectos, como los que van dirigidos al desarrollo urbano, energías renovables y transporte que mejoran las condiciones de vida de los países donde se realizan y que pueden disuadir a no emigrar o bien ofrecer posibilidades de empleo.

“El derecho a tener derechos, o el derecho de cada individuo a pertenecer a la humanidad, tendría que ser garantizado de la humanidad misma.”

Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, 1951

Conclusiones y propuestas

Primera: Importancia de la migración

La migración, la integración del no nacional y el respeto a la identidad de todas las personas son temas fundamentales, en una realidad globalizada, en una realidad que se caracteriza para su continuo cambio en donde desplazarse de un país a otro es cada vez más habitual y más alcanzable, donde un viaje puede ser el inicio de una nueva vida: “los viajes nunca acaban, solo los viajeros acaban. La fin de un viaje es solo el inicio de otro” (F. Pessoa de “El libro de la inquietud”).

Cada año se registra un ingente flujo de población. De hecho, en Europa, desde la Segunda Guerra Mundial hasta hoy, se han producido muchos flujos migratorios que, Munz clasifica en seis tipos. Nuestro análisis se ha centrado en tres de estos tipos: migración laboral, reagrupación familiar y migración de “alto nivel” (migrantes altamente calificados).

Segunda: Política migratoria en la UE

Cada vez más se nota una toma de conciencia generalizada en la Unión Europea de la necesidad de una política migratoria común y normas comunitarias.

Como hemos visto (Cap. I), la UE se ha movido hacia esta dirección. Desde el 1999 con el Tratado de Ámsterdam que atribuye a la UE competencias específicas en esta materia, pasando por el programa de la Haya en 2004 donde se remarca el papel fundamental de la inmigración para el reforzamiento de la economía y desarrollo; a la creación, en 2008, de una red europea de migración para mantener informadas las instituciones nacionales sobre las políticas en este sector, llegando al programa de Estocolmo en 2009 que crea un partenariado global con los países de origen y donde la migración internacional se subraya como uno de los *millenium development goal* (MDG) de las Naciones Unidas. Finalmente, el Tratado de Lisboa aparte de reconocer el carácter vinculante a la Carta Europea de los Derechos Humanos (CEDH), expone que las políticas de inmigración se tienen que adoptar a través del procedimiento legislativo ordinario (art. 79 TFUE).

En particular, en la Opinión de la Comisión de libertades civiles, justicia y asuntos interiores (emitida el 22 de enero de 2013) sobre la *integración de los migrantes y sus efectos en el mercado laboral y la dimensión exterior de la coordinación de la seguridad social* (2012/2131) se destaca el compromiso contraído en lo que respecta a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En este contexto, se hace hincapié en las ventajas de la mejora de la integración de los inmigrantes en los mercados laborales.

A partir de la primavera de 2011, debido a los “movimientos” en los países en el sur del Mediterráneo, se han presentado una serie de propuestas (Declaración del Consejo 3/2011, Comunicación de la Comisión 5/2011, propuesta del Parlamento Europeo 4/2013,

etc.) por parte de la UE dirigidas a promover un *diálogo para la migración, movilidad y seguridad*, basado en crear acuerdos diferenciados entre la UE y sus Estados Miembros con cada uno de los países socios, en controlar la *governance* en estos países y promover las políticas más adecuadas para cada situación.

El análisis documental de textos y de documentos oficiales de la Unión Europea (en adelante UE) me ha llevado a realizar un excursus de las políticas normativas de la UE en este ámbito. Hemos visto su evolución, consecuencias y documentos vigentes en la actualidad sobre la materia objeto de estudio.

Como resultados empíricos ha surgido que, en los últimos diez años, los Gobiernos nacionales de los Estados Miembros de la UE se han comprometido a ampliar las competencias de las instituciones de la UE y los programas de trabajo para la integración de los nacionales de terceros países con permiso de residencia, a pesar del peso de la crisis económica europea que esta dirigiendo las políticas nacionales (se puede pensar al resultado de las últimas elecciones europeas del 2014 en Francia).

Al mismo tiempo, analizar qué nivel de importancia viene dado a la integración de dichos migrantes.

Tercera: Integración de los migrantes

El Tratado de Ámsterdam amplió las competencias legislativas de la UE en materia de libertad, justicia y seguridad. Con su entrada en vigor, en el 1999, los Estados Miembros, de conformidad con las conclusiones del Consejo de Tampere, se fijaron como objetivo unas políticas de integración más ambiciosas: la garantía de igualdad de trato de los inmigrantes extracomunitarios que residían legalmente en los países de la UE. Hemos analizado el impulso proporcionado por el Programa de Estocolmo, las conferencias ministeriales sobre la integración y los debates del Foro Europeo con las cuales se ha inaugurado un período dinámico y de trabajo bastante activo a nivel comunitario. Como se puede ver, desde la creación de un fondo ad hoc “Asylum, Migration and Integration Fund” (FAMI) que desde el 1 de enero de 2014, reagrupa en su seno los fondos “retorno” (FR), el Fondo Europeo de Integración (FEI) y el Fondo Europeo para los Refugiados (FER). Este fondo común está dotado para el período 2014-2020 de 2.400 millones de euros. Hasta la creación, en diciembre del 2013, de una *Task Force Mediterranean* (TFM) la cual define una serie de medidas para toda la área mediterránea dirigidas a reforzar los canales legales de migración y apoyar los Estados Miembros que se encuentren en una condición de fuerte presión migratoria.

Se han analizado las políticas comunitarias dirigidas a la protección de los derechos sociales, en particular al acceso al trabajo y las posibilidades de establecerse en un país diferente respecto al de origen, con un enfoque hacia las políticas de integración, asumiendo por el término “integración” la definición hecha por Norberto Bobbio en su diccionario jurídico de “*vínculo orgánico de los miembros de una organización; superación de las divisiones y fracturas*”.

Se ha visto como la UE, con el impulso del programa de Estocolmo y las conferencias ministeriales sobre la integración, ha creado un fondo europeo para la integración de nacionales de países terceros que subvenciona programas anuales promovido para los Estados Miembros y ha creado un foro europeo sobre la integración y una página web. Además, realiza puntualmente encuestas a través del Eurobarómetro para analizar los cambios de percepción de la migración y las exigencias de la población.

Según el informe de la Comisión Europea de febrero 2014 sobre “*European models on migration integration*”, los Estados Miembros pueden aplicar modelos que representen una lista de buenas prácticas y experiencias a nivel nacional para la integración de los

migrantes. Por lo tanto es posible realizar modelos comunes comunitarios. Dichos modelos son flexibles y adaptables a las diferentes realidades y se fundan sobre los "Principios básicos comunes para la Integración de Inmigrantes"⁵²⁰, los once principios establecidos en 2004 (Programa de la Haya) sobre los cuales se tienen que fundar las políticas de integración. Recordamos entre estos principios:

- ✓ La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.
- ✓ El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para la contribución de los inmigrantes a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.
- ✓ Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
- ✓ La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.
- ✓ Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y aplicación de medidas públicas.

Cuarta: Ejes de la política migratoria en la UE

La Comisión Europea expone los tres principales ejes de la inmigración: migración, política de control y cooperación al desarrollo, es decir, la eliminación en los países de origen de las causas que promueven la emigración. Asimismo, debemos reseñar que, en lo que respecta a los Estados Miembros de la UE, las políticas de control y las de integración se pusieron en marcha casi simultáneamente. Teniendo en cuenta la situación que se vislumbraba en el entorno internacional, los países europeos receptores de migraciones decidieron aplicar políticas restrictivas en este ámbito, tomando a su vez consciencia de que un número destacado de inmigrantes ya había optado por permanecer en el país de acogida. De este modo llamaban a sus familias a agruparse en estos países, dando lugar a minorías étnicas en sus sociedades. Ante este escenario comprendieron que era necesario establecer políticas de integración. Así como subraya Morin *"ciò che fa l'Europa è quest'alterità ininterrotta in seno a quest'identità, e proprio attraverso quest'alterità essa ha costruito l'identità. Non è l'identità che si è differenziata, è l'alterità che ha prodotto l'identità culturale."*⁵²¹.

Quinta: Governance mediterránea

La idea de poder alcanzar una "governance mediterránea" ha empezado a desarrollarse. Un modelo de *governance* comprende todos aquellos instrumentos y procedimientos que involucran las instituciones públicas, utilizando los instrumentos políticos tradicionales. El concepto está bien sintetizado en la fórmula *governing without government* (Rosenau). Como hemos visto, (Cap. I) existe un modelo de *welfare mediterráneo*

⁵²⁰ http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm

⁵²¹ Morin, E. "Il problema dell'identità europea". en H.-G. Gadamer, & A. Krali, *"L'identità culturale europea tra germanesimo e latinità"*. Milano: Jaca Book., 1988.

(Ferrera,1996), representado por un encuentro entre el modelo conservador y el socialdemócrata, que ve el papel del Estado complementado al de la familia la cual representa un elemento central en el ordenamiento social.

Sexta: Normativas y políticas sobre integración en los seis países objeto de estudio.

Se ha centrado la atención en tres países de la ribera norte del Mediterráneo (Cap. II) y tres otros países de la ribera sur de este mismo mar (Cap. III) para ver como se regulan las políticas migratorias, como aplican las políticas dirigidas a los migrantes, tanto en la entrada como en la salida de su país, ya sea a nivel nacional como regional. Se ha puesto una particular atención al espíritu empresarial como vía de integración para los inmigrantes, considerando la tendencia de los Estados Miembros a favorecer la migración “altamente calificada” ya que las economías basadas en el talento se muestran más sostenibles a largo plazo. Como remarcado por la OECD la movilidad del “talento” puede generar beneficios para la sociedad de acogida, para el individuo y para la sociedad de origen. No se habla más de *brain drain/ brain gain* pero de “*brain circulation*”⁵²².

Las elecciones de los países objeto de estudio nace de la consideración que más de la mitad de los ciudadanos de los países africanos residentes en la UE son originarios de países del Magreb (según datos del World Migration Report de la Organización Internacional de las Migraciones).

Se ha notado que, en los tres países del norte del Mediterraneo (España, Francia e Italia) que los gobiernos están endureciendo la normativa de entrada y los permisos de estancia de los migrantes. De hecho las tendencias de los países europeos en los últimos años son más restrictivas a la hora de conceder permisos de residencia. De hecho, en 2013 a 317.840 ciudadanos de terceros países ha sido rechazada la entrada en la UE, de los cuales el 61% en España⁵²³.

- Italia

En Italia se establecen cuotas a través de un decreto ley denominado “*decreto flussi*” que cada año determina cuantos trabajadores temporales pueden entrar en el territorio italiano. No obstante, de otro lado, se ve una mayor apertura para facilitar la integración de los migrantes (sobre todo de los que han participado en programas de formación en el país de origen) sea el gobierno que las regiones -las cuales son muy activas en este ámbito-, ya sea para que puedan vivir mejor en el territorio italiano (ej. “proyecto praesidium” para explicar los derechos a los migrantes) que para prepararse y formarse para volver a su país de origen (ej. “proyecto desarrollo y circuitos migratorias” dirigido a un regreso constructivo).

- Francia

El mismo fenómeno de “dualidad” se nota en Francia con algunas particularidades respecto a los ciudadanos argelinos (*pieds noirs* o no). Hay una fuerte tendencia a una legislación restrictiva y al mismo tiempo un fuerte interés hacia la integración y la creación de un único modelo europeo. Como se ha visto con la *Loi de programmation pour la cohésion sociale* y la creación del *Office français de l’immigration et de l’intégration* (OFII), institución administrativa del Estado la cual aplica las políticas migratorias, es decir, que se ocupa de la acogida de los extranjeros titulares del derecho de residencia, del

⁵²² The global competition for talent: mobility of the highly skilled. OECD,2008.

⁵²³ Fuente: Datos Eurostat,2013

retorno y de la reinserción de los extranjeros en sus respectivos países de origen y de la integración en Francia de los extranjeros. Un ejemplo es el proyecto organizado por la *Asociación Migration Solidarité et Echanges pour le Développement*.

- España

En España, la inmigración es uno de los fenómenos sociales y demográficos que más han transformado a la sociedad española en las dos últimas décadas. Así, por un lado su legislación recogida en el RD 557/2011 pretende consolidar un modelo de inmigración regular, ordenado y vinculado al mercado de trabajo, a la vez que garantizar mayor rigor, objetividad y transparencia en los procedimientos administrativos de extranjería. Por otro lado, introduce, con el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones aplicando restricciones para la población en situación irregular del derecho a la sanidad.

Además, cabe ver la evolución y el impacto que representa la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización donde se introducen modificaciones en la concesión de los permisos de residencia y visados a determinados perfiles cualificados, en base a razones económicas.

En un estudio elaborado⁵²⁴ por la REM se ha evidenciado que la mayoría de los Estados Miembros de la UE están llevando a cabo políticas para atraer el talento y la inversión extranjera, considerando la importancia de la internacionalización como factor de crecimiento y diversificación del riesgo, y lo hacen principalmente a través tres vías: *fasttracking processes* (procedimientos de entrada y residencia abreviados), régimen fiscal más beneficios, facilitación de la entrada conjunta de los núcleos familiares.

- Países del Magreb

Mirando a la ribera sur (Argelia, Marruecos y Túnez) se ha analizado una normativa en materia de entrada y acceso al trabajo bastante flexible, considerando el carácter confesional de estos países y las condiciones políticas inestables. Al mismo tiempo, en Marruecos y Túnez hay, tanto a nivel gubernamental como regional, iniciativas dirigidas a la integración de los migrantes (la mayoría en tránsito de África subsahariana, aunque hay un porcentaje de europeos instalados en el Maghreb) y de las personas que quieren emigrar (para formarlos y apoyarlos en el procedimiento).

No obstante, en Argelia solo organizaciones internacionales (OIM, OIT, Cáritas, etc.) intentan sensibilizar al gobierno en estas temáticas. De hecho nuestro análisis se ha centrado, sobretudo, en Marruecos en la medida que es el único país de la ribera sur donde se ha podido realizar un estudio e investigación de campo.

En particular, en el Magreb se nota la exigencia de abarcar la cuestión migratoria -y sobretudo de integración y su gobernanza- en un contexto de encuentros regionales políticos y técnicos (ej. Diálogo 5+5), y también la exigencia de establecer cuadros o acuerdos bilaterales específicos con la finalidad de organizar y facilitar los flujos migratorios (ej. con Italia, Francia, España.).

Respecto al acceso al trabajo sobre las políticas que los Estados deberían seguir, se puede hacer referencia a la “*Convención de las Naciones Unidas sobre la protección de los trabajadores migrantes y de sus familias*” (31 julio 2003) que representa un instrumento

⁵²⁴ EMS Focussed Study 2014 on admitting third-countries nationals for business purposes.

especifico en este ámbito y ha sido ratificada para los Estados objeto de nuestro estudio, salvo Túnez (Italia la ha incorporado en su decreto ley del 1998). Dicha Convención expone que:

- a) se tiene que “impedir condiciones de trabajo inhumanas, y trato degradante”(art. 10-11, 25, 54);
- b) se tiene que garantizar el derecho de los migrantes a la libertad de pensamiento, expresión y religión” (art. 12-13);
- c) se debe garantizar el acceso para los migrantes a la información respecto a sus derechos” (art. 33, 37);
- d) se debe garantizar el acceso a la educación y a los servicios sociales” (art. 27-28, 30, 43-45, 54).

De hecho es propio para respetar dicha Convención que Marruecos, desde septiembre de 2013, se ha visto en cierta manera obligado a cambiar su hoja de ruta en tema de política migratoria y dirigirse hacia una política migratoria de integración de los migrantes, más abierta y respetuosa de los Derechos fundamentales.

Octava: Inserción económica en la UE

Se ha notado en los países de la UE una fuerte atención hacia la “inserción económica” de los inmigrantes hacia las posibilidades de crear un business, sobretodo en Francia, donde existe un permiso de residencia “*competences et talents*” y un apartado de la Dirección general de la Inmigración dedicado a la inmigración profesional y, en Italia, donde los mismo bancos se han activado para agilizar el acceso a los servicios financieros para los inmigrantes.

En todos los países se subraya la exigencia de sensibilizar la sociedad civil dado que la percepción de la migración, como hemos visto, afecta notablemente la integración correcta de los inmigrantes. El Programa de la OIM #MigrationMeans, que hemos tratado, podría replicarse en todos los países objeto de estudio.

Por último, se ha visto como la UpM carece, de momento, de políticas dirigidas a la gestión de la migración y la integración. De hecho, en el momento de pensar el objeto de esta tesis, la UpM acababa de crearse y un listado de “buenas esperanzas” se había abierto. En el curso del tiempo, este listado se ha ido modificando, junto con mi objeto de estudio, *ubi maior minor cessat*.

No se debe ser muy pesimista. Se ha visto como, indirectamente, a través de proyectos dirigidos a promover la educación y el empleo la UpM toca temáticas relativas a la migración. Sobretodo si pensamos a los proyectos dirigidos a promover el espíritu empresarial, que hemos considerado una vía para la integración de los inmigrantes. Mejorar el crecimiento, y la economía de un país afecta todas las componentes del mismo y hemos visto como el crecimiento económico y la migración son dos valores estrechamente relacionados.

Propuestas

1. Crear una política migratoria común en el Mediterráneo y la UpM podría encargarse de hacerlo, gracias a su papel de *trait d'union* entre las dos riberas y entre sus estados miembros en general.
2. Pensar en acordar un “*modelo único de integración europeo*” y dicho modelo compartirlo con los demás países mediterráneos, al fin de crear un modelo de integración mediterráneo.
3. Para alcanzar este objetivo he de haber una pregunta básica como es que la UE tenga una política común real en términos de educación, empleo, participación y salud. Para ello la UE debería uniformar y armonizar la legislación en este ámbito para que sea la misma en todos los Estados Miembros, siempre y cuando éstos aceptasen ceder su competencia en la materia, o sea, perder parte de su soberanía nacional. Crear una identidad europea y, al hacerlo, no sería tan grave ceder un vertice de soberanía nacional. Para alcanzar este “*modelo único de integración europeo*”, se propone utilizar la idea de *welfare mediterráneo*, incluyendo el modelo de acceso a la salud español, de acceso a la educación italiano y de acceso al trabajo francés.
4. Facilitar a los Estados Miembros la configuración de sus políticas de integración proporcionándoles unas directrices sencillas y no vinculantes que les permitieran juzgar y evaluar sus propias iniciativas, asumiendo los principios básicos comunes para las políticas de integración de inmigrantes en la UE. Al mismo tiempo, hemos visto que estos principios sirven como base indispensable para que los Estados Miembros puedan explorar la forma en que todas las administraciones: europeas, nacionales, regionales y locales puedan contribuir a la formulación y aplicación de las políticas de integración. Por lo tanto, son estos principios los instrumentos “socio- culturales” que la UE y los propios Estados Miembros necesitan para poder actuar en el ámbito de la integración. Entonces son precisamente estos instrumentos que la política migratoria común de la UE debería reforzar y, a través de su poder legislativo, armonizarlos convirtiéndolos en obligatorios para todos los Estados Miembros, de modo que éstos permanezcan libres en la manera de actuar sobre dicha política pero el contenido de la política de integración sea establecido a nivel comunitario, dándole carácter vinculante.
5. Es necesario en este ámbito de programas y normativas común que entrara en juego la UpM. Una vez creado dicho modelo, la UpM tendría que presentarlo a sus Estados Miembros y trabajar para que venga aceptado y ulteriormente elaborado. Para realizar este proceso, la UpM podría empezar con:
 - a. Promover entre sus Estados Miembros una política de integración a través de la creación de programas y proyectos enfocados, en primer lugar, a luchar contra la discriminación, considerando que integración significa igualdad de trato, de oportunidad y de elección;

- b. favorecer la reagrupación familiar para garantizar una integración más natural en el país de acogida ya que, como hemos visto, la familia es un punto cardinal en el sistema de welfare que proponemos,
- c. promover la educación y el empleo.

Todos estos instrumentos que se podrían implementar para alcanzar este objetivo, podrían ser la creación de un network para informar ya sea sobre las posibilidades de trabajo en los diferentes Estados Miembros como para las personas interesadas en desplazarse (emigrar) a otro país. Este network se podría implementar a través de los Ministerios de empleo de los diferentes Estados Miembros y la creación de una base de datos sobre legislación en materia migratoria en los diferentes países, accesible a todos.

6. Utilizar otro instrumento para enfocar estas políticas comunes cual la promoción de proyectos. Desde el momento en que, como hemos visto, la UpM aun no tiene fuerza política pero sí “técnica”, los proyectos podrían ir dirigidos a implementar la no discriminación, la inserción de los migrantes, el acceso al trabajo y a la educación, colaborando con la sociedad civil, los gobiernos y las empresas, teniendo en cuenta que cada proyecto de la UpM tiene que ser financiado obligatoriamente a través de un partenariado.
7. Crear, dentro del Secretariado de la UpM, un comité *ad hoc* para elaborar posibles propuestas legislativas, con el fin de potenciar al máximo todas las posibilidades y ventajas que brinda el hecho de tener una institución que agrupa países tan diferentes entre ellos.
8. Realizar una mayor información a nivel tanto europeo como mediterráneo de las iniciativas existentes y de las políticas de la UE. Se tiene que mejorar la comunicación a través de social media, de las mismas páginas web de los Ministerios (de educación, empleo, salud, asuntos extranjeros), de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en este ámbito, de los institutos escolares y de las Administraciones Públicas (comisaría, ayuntamiento, hospital).
9. Promover iniciativas para la integración de los inmigrantes, siguiendo los modelos de integración expuestos en el informe de la Comisión Europea de febrero 2014 sobre "*European models on migration integration*": cursos introductorios y de lenguas, disponibilidad por parte de la sociedad de acogida y participación activa de los migrantes en todos los aspectos de la vida colectiva. Se podrían crear o desarrollar en los Estados donde ya existen, observatorios locales y regionales contra la discriminación para ayudar los inmigrantes en la resolución de problemas relacionados con la disparidad de trato en el acceso a bienes, servicios u oportunidades. Podría aplicarse la iniciativa italiana de "*Benvenuto in banca*", para la inclusión en la actividad financiera del país de acogida ya que, como señalamos (Cap. II), la "ciudadanía económica" es un dato relevante tanto para el PIB como para que se realice una inserción social real de los inmigrantes porque reduce su vulnerabilidad (tanto respecto a la propia capacidad de ahorrar como respecto a la capacidad de hacer frente a situaciones de emergencia) y aumenta la posibilidad de inserirse en un tejido productivo (crear un business y posibilidad de invertir).

10. En ultimo impulsar las iniciativas relacionadas a la “*entrepreneurship*” de los migrantes. Esta promoción de la *entrepreneurship* representa uno de los objetivos principales del programa Europa 2020 de la UE así como una de las prioridades de la UpM .

Bibliografía

- Algora Weber, M^a Dolores. Las Relaciones hispano-árabes durante el régimen Franco: la ruptura del aislamiento internacional (1946-1950). Madrid: MAE, 1995.
- Aliboni, R. “ L’iniziativa dell’ Unione per il Mediterraneo:gli aspetti politici”, Istituto Affari Internazionali, n°85,Gennaio 2008
- Aliboni, R. “ L’Unione per il Mediterraneo. Le relazioni euro- mediterranee in una prospettiva nuova”, Istituto Affari Internazionali, n°110,Febbraio2009
- Amirante, C. “Dalla forma Stato alla forma mercato”, Torino, Giappichelli,2008.
- Amirante, C “ Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo” Torino, Giappichelli,2003
- Argues, P. “Les politiques migratoires en Méditerranée occidentale: contexte, contenu, perspectives”, en Organisation Internationale pour les Migrations (Éd) : Dialogue 5+5 sur la coopération migratoires en Méditerranée occidentale, rencontre ministérielle de Tunis, 16-17 octobre 2002, Paris, INED, pp. 5-26,2003.
- Asseburg, Muriel. "Barcelona + 10. No Breakthrough in the European Partnership". SWP Comments. No.55 (2005).
- Boubakri, H y Mazzella,S. « La Tunisie entre transit et immigration : politiques migratoires et conditions d'accueil des migrants africains à Tunis », Autrepart no. 36, IRD 2006
- Bascherini, G. “ Immigrazione e diritti fondamentali ” Jovene editore, Napoli 2007
- Barbé, Esther y Soler, Eduard. "Barcelona + 10: Spain's Relaunch of the Euro-Mediterranean Partnership". International Spectator . Vol. 40, No. 2 (2005). P. 85-98.
- Barbé, Esther y Mestres, Laia (2007), “La España de Zapatero en Europa: El aprendizaje de la negociación en una Unión Europea en crisis”, Quórum, n° 19, invierno, pp, 72-79.
- Barbé, Esther; Mestres, Laia y Soler Eduard (2007), “La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n° 79-80, pp. 35-51.
- Barbé, Esther. "Espagne. Une redécouverte de la Méditerranée". Confluences Méditerranées. No. 2 (1991-92).
- Barbé, Esther."The Barcelona Conference: Launching pad of a Process". Mediterranean Politics . Vol. 1, No. 1 (1996). P. 25-42.
- Barbé, Esther. “La Política Europea de España”. Barcelona: Ariel, 1999.
- Barou, J. “Europe, terre d’immigration. Flux migratoires et integracion “ (2006) Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble
- Bauman , Z. “ Voglia di Comunità”, Editori Laterza 2009
- Bauman, Z. "Europa: una aventura inacabada" , Losada, 2006
- Bel Haj Zekri, A. « La dimension politique de la migration irrégulière en Tunisie », CARIM Analytical note 2008/53.
- Bel Haj Zekri, A. « Les politiques migratoires, les institutions compétentes et leur environnement en Tunisie », CARIM Analytical note 2004/02, pp.2-3.

- Bel Haj Zekri, A. « La migration de transit en Tunisie : état des lieux et impacts et avancement de la recherche sur la question », CARIM Analytical Note 2009/16, p.2.
- Belguendouz, Abdelkrim (2010) : “Compétences marocaines expatriées, quelles politiques de mobilisations suivie pour le développement du Maroc? su TOKTEN au FINCOME, en CARIM AS 2010/21, Robert Schuman Centre For Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), Institut Universitaire Européen.
- Ben Jelloun, T.” E tornano in Europa gli spettri del passato”. La Repubblica, Roma: 15 giugno 1993
- Bertozzi, S. “Legal migration, time for Europe to play its hand”, CEPS Working Document n 257, febrero 2007
- Bobbio, N. “Dizionario di politica”, 2004
- Bouoiyour, Jamal (noviembre-diciembre de 2008) : “Diaspora et Développement : quelles interactions dans le cas marocain ? ”, en Migrations Société, n° 120, pp. 103-129.
- Bonifazi, C., L’immigrazione straniera in Italia, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Briggs, A. “ The Welfare State in historical perspective”, in “Archives of European Sociology”,2, pp221-258,1961
- Choelewinski, R. “ Le statut juridique des migrants acceptés aux fins d’exercice d’une activité rémunérée ”(2004) Strasbourg, Publications du Conseil d’Europe.
- de Haas H., « Trans-Saharan Migration to North Africa and EU: Historical Roots and Current Trends », en la página web del Instituto de Política Migratoria (MPI) , Noviembre 2006.
- Dayan, J. L., Vue d’ensemble, l’emploi en France depuis trente ans, L’emploi, nouveaux enjeux, édition Insee- Series longues-2008.
- Denninger,E. “Diritti dell’uomo e legge fondamentale” (a cura e con introduzione di C. Amirante), Torino, Giappichelli, 1997
- Esping Andersen, G. “The three worlds of welfare capitalism”, Polity press, Cambridge,1990
- Famoso N., “Movimenti migratori, diversità e convivenza”, en Brusa C., a cura di, Immigrazione e multiculturalità nell’Italia di oggi. Il territorio, i problemi, la didattica, Milano, Franco Angeli, 1996.
- Feliu Martínez, L. «Les migrations en transit au Maroc. Attitudes et comportement de la société civile face au phénomène », L’Année du Maghreb [En ligne], V | 2009, <http://anneemaghreb.revues.org/611>.
- Ferrera, M. “The Southern Model of welfare,” in “Journal of European Social policy”, 6(1),pp 17-37,1996
- Friedman, J. “The hybridization of roots and the abhorrence of the Bush”, in Mike Featherstone, Scott Lash (a cura de), Spaces of Culture, London 1999, p.241
- Geddes, A., The politics of migration and immigration in Europe, London; Sage, 2003.
- Gillespie, Richard. Spain and the Mediterranean, developing a European Policy towards the South. Hampshire /Nueva York: McMillan Press/St. Martin's Press, 2000.
- Graglia, P. S. (2011). L’Unione europea. Bologna: il Mulino.

- Hernando de Larramendi, Miguel. "La politique étrangère de l'Espagne envers le Maghreb: De l'adhésion à l'Union européenne à la guerre contre l'Iraq (1986-2004)". *L'Année du Maghreb* 2004 (2006). Paris: CNRS éditions.
- Jaidi, Larbi. "Estatuto avanzado Unión Europea-Marruecos: ¿un nuevo modelo de partenariado?". *Afkar/Ideas*. No. 14 (verano 2007). P. 20-23.
- Jayet, H. et Nadiya Bolle-Ukuayinchuk, La localisation des immigrants en France, du rapport de Gilles Saint-Paul, Immigration, qualifications et marché du travail, 2009.
- Johansson-Nogués, Elisabeth. "A 'Ring of Friends'? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean". *Mediterranean Politics*. Vol. 2, No. 9 (2004). P. 240-247.
- Kelley, Judith. "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44, No. 1 (2006). P. 29-55.
- Kostakopolou D. (2001), *Citizenship, Identity and immigration in the European Union: between past and future*, Manchester-New York: Manchester University Press.
- Lacroix, Thomas (2003): *Espace transnational et territoires, les réseaux marocains de développement*.
- Latouche, S. *La planète des naufragés, La Découverte*, Paris (1998)
- Livi Bacci, M., *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, 2010
- Maggiani, M. "Il viaggiatore notturno", 2005, UTET, Torino, pag. 51
- Mabogunje, A.I. (1970), «Systems Approach to a Theory of Rural-Urban Migration», *Geographical Analysis*, 2(1), pp. 1-18
- Marshall, T. H. "Cittadinanza e classe sociale", 1963, UTET, Torino 1976
- Martín, I.: "Asociación Euromediterránea, zonas de libre comercio y desarrollo en los países del sur del Mediterráneo", en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, Epoca II, nº XXXVI, R.C. Universitario "Escorial-M^a Cristina", Madrid. 2003. P. 345-392.
- Martín, I.: "La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿Una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?", *ARI* nº 137/2003, *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*. 2003.
- Montaigne, M.E., *Essais*, 1558
- Montale, E., da "Ossi di seppia", in *L'opera in versi*, Torino, Einaudi, 1980
- Morata, Francesc y Mateo, Gemma (eds.) (2007), *España en Europa - Europa en España (1986-2006)*, Barcelona: Fundació CIDOB
- Morin, E. (1988). *Il problema dell'identità europea*. In H.-G. Gadamer, & A. Krali, *L'identità culturale europea tra germanesimo e latinità*. Milano: Jaca Book
- Munz, R. "Migration, labour markets and integration of migrants: an overview for Europe", 2007, Instituto de economía internacional de Hamburgo
- Nascimbene, B. "Comunità e unione europea", Giappichelli, Torino, 2008
- Pascoli, G. *Primi poemetti*, 1904
- Pessoa, F. *El libro de la inquietud*, Lisboa, 1982.
- Portes, A. y József B. (1987), «contemporary immigration: Theoretical Perspectives on its Determinants and Modes of Incorporation», *International Migration Review*, 23(3), pp. 606-30.

- Rath, J. Promoting ethnic entrepreneurship in European cities, Eurofound, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2011.
- Rhi-Sauisi J. L. "Educazione, inclusione finanziaria e integrazione sociale dei migranti", Libertà civili. Bimestrale di studi e documentazione sui temi dell'immigrazione. Novembre 2013
- Ripoll Carulla S, "Les accords bilatéraux de l'Espagne en matiere des travailleurs estrangeres; un nouvel instrument pour les politiques d'immigration et de developpement espagnols ", VII Spanish Yearbook of International Law (1999-2000)
- Roca, J. R., Españoles en Argelia. Memoria de una emigración, Alicante, IES Luis García Berlanga. Seminario Permanente Amando Beltrán, 2009.
- Rojo Torrecilla, E "Inmigración y mercado del trabajo en la era de la globalización: Estudio de la normativa internacional, comunitaria y española", Valladolid, Editorial Lex Nova.
- Sassen S., Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla Fortezza Europa., Milano, Feltrinelli, 1999
- Scevi, P, "Manuale di diritto delle migrazioni. La condizione giuridica dello straniero dopo la riforma" Piacenza, 2003.
- Soler i Lecha Eduard y Weltner-Puig, Rina. "Diálogo Euromediterráneo: ¿Una segunda oportunidad?". En: Barbé, Esther (coord.) España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional. Quadern de Treball No. 40. Institut Universitari d'Estudis Europeus, octubre 2002. P. 53-71.
- Soler, E. "Proceso de Barcelona: Union por el mediterraneo. Genesis e evolucion del Proyecto de la UpM", OPEX. Documento de trabajo 28/2008, Fundacion Alternativas y Fundacion CIDOB
- Soriano, R. Mª La inmigración femenina marroquí y su asentamiento en España. Un estudio desde la Grounded Theory. Revista Internacional de Sociología, 64(43), 169-191. 2006
- Tesauo, G., "Diritto Comunitario", Cedam, Padova, 2008.
- Tesauo, G. "Diritto dell'Unione Europea", Cedam, Padova, 2010
- Tesauo, G. "Sovranità degli stati ed integrazione comunitaria", 2006
- Third EMN Italy Report. Labour Market and immigration, Roma, 2010.
- Verga, G., I Malavoglia, 1881.
- Vico, G., Principi di una scienza nuova intorno alla natura delle nazioni, 1725.
- Zavos, A, "Migration management as a political necessity" in Managing migration: the Greek , EU, and International contexts (2006), Atene. Instituto helénico de la política migratoria
- Wenzel, U. "Immigration and the modern welfare state: the case of USA and Germany", New Community, 23 (4)
- "La Política Europea de Vecindad (PEV): ¿Un nuevo modelo de gobernanza exterior?". Anuario Internacional CIDOB 2006 (edición 2007). P. 269-275.
- Anuario IEMED 2009, 2010, 2011
- Emigración marroquí desde España en contexto de crisis "in Revista Internacional de Estudios Migratorios, ISSN: 2173-1950. Vol 3(1) 2013, pp: 29-60

Documentos oficiales/ Legislacion de la UE:

- COM(2015) 240 final , A European Agenda on Migration
- COM (2014) 199, 28 de marzo de 2014
- COM (2014) 288 final, 22 de mayo de 2014, 5th Annual Report on Immigration and asylum.
- COM(2014) 210 final, 3.4.2014.
- COM (2013), 151, final
- COM (2013), 869 final, 4 de diciembre de 2013.
- COM(2013) 292
- Council Doc 12415/13.
- COM(2011),743, The global approach to migration and Mobility
- COM(2011) 292 final, 24 de mayo de 2011
- COM(2011) 291 final, 24 de mayo de 2011
- COM(2008)0319, Comunicación de la Comisión, de 20 de mayo de 2008, titulada "El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo"
- COM(2007) 512, 11 de septiembre de 2007
- COM(2005) 621, 30 noviembre de 2005
- COM(2007) 247, 16 mayo de 2007
- COM(2006) 571, 12 de octubre de 2006, Comunicación sobre el futuro demográfico de Europa
- Acuerdo de Tampere. Consejo Europeo 16/10/1999.
- Acuerdo de Schengen
- Comisión Europea, Plan de Acción de emprendimiento 2020. Relanzar el espíritu emprendedor en Europa, Bruselas 2013.
- Declaración Extraordinaria del Consejo 11/3/2011:
- Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre "La situación en los países del sur del Mediterráneo" (2011/C 132/01):Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos [COM(2008) 359] final – no publicada en el Diario Oficial
- Decisión del Consejo, del 14 de mayo de 2008
- Decisión del Consejo 2007/435/CE, del 25 de junio de 2007
- SOC/335-CESE 1710/2009
- Dictamen del CESE, DO C 286 de 17.11.2005, p. 20
- Informe de la Comisión Europea: respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales, COM (2009) 205 final, 29.4.2009
- Consejo de la Unión Europea, Programa del Haya: reforzar la libertad, la seguridad y la justicia en la UE 16054/04, Bruxelles
- Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, 1950.
- Majority Population's Attitudes towards Migrants and Minorities, informe sobre las actitudes de las poblaciones mayoritarias frente a los inmigrantes y las minorías publicado en 2005

- Directiva 2003/86/CE, del 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.
- Directiva 2003/109/CE, del 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- Directiva 2000/43 /CE, del 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico
- Directiva 2000/78/CE, relativa a la igualdad de trato en el empleo y ocupación.
- Directiva 2005/690/CE
- Decisión del consejo relativa a la posición de la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre la UE y el Reino de Marruecos con vistas a la adopción de una recomendación relativa a la ejecución del Plan de Acción UE-Marruecos de ejecución del Estatuto Avanzado (2013-2017).
- Directiva 2011/98/UE
- Directiva 2009/52/CE
- Directiva 2008/115/CE
- Directiva 2009/50 CE
- Directiva 2014/36/CE
- Directiva 2004/114/CE
- Directiva 2011/51/CE
- Directiva 2005/71/CE
- Recomendacion del Consejo de 22 de abril de 2013. 2013/C 120/01.
- Case C-578/08, Chakroun, 4 March 2010, para 43.
- Case C-578/08, Chakroun, 4 March 2010, para 44
- Eurostat, Article “Last four years evolution of main groups of citizenship granted a first residence permit in the EU-28”, Octubre 2015.
- EMS Focussed Study 2014 on admitting third-countries nationals for business purposes
- Libro Verde, Education and Integration of Migrants
- Tratado de Funcionamiento de la Union Europea
- Tratado de Lisboa
- Third EMN Italy Report.Labour Market and immigration,Roma,2010.

Documentos organizaciones internacionales:

- Perspective des migrations internationales : SOPEMI 2007 (OCDE rapport 2007).
- The global competition for talent: mobility of the highly skilled. OECD,2008.
- Open for Business Migrant Entrepreneurship in OECD Countries, OECD, 2010.
- United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2013 Revision, <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>
- International Labour Organization's Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy, [http://www.ilo.org/global/Themes/Labour_migration/lang-en/doc KD00096/index.htm](http://www.ilo.org/global/Themes/Labour_migration/lang-en/doc/KD00096/index.htm).

- United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2013 Revision, <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>.
- World Bank's Migration and Development Brief 11 (November 3, 2009): Migration and Remittance Trends 2009, <http://go.worldbank.org/5YMRR0VW80>.
- World Bank's Migration and Development Brief 11 (November 3, 2009): Migration and Remittance Trends 2009, <http://go.worldbank.org/5YMRR0VW80>.
- Banco Mundial: Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of remittances and Migration, Washington 2005
- Medios y vallas: los plantamientos de Europa para contener a las personas refugiadas. Amnistía Internacional, 2015.
- Migration de travail en Tunisie :une lecture de la decennie 2002-2012,OIM 2013.

Documentos/legislación de los Estados objeto de estudio:

✓ ITALIA

- Acuerdos en materia laboral de “selección, preparación y migración de los flujos de trabajo y cuotas privilegiadas”; firmado por Italia respectivamente el 27/11/2003 con Moldova; el 21/11/2005 con Marruecos; el 28/11/2005 con Egipto.
- Decreto legislativo 286/1998, Texto Unico de las disposiciones sobre la disciplina de la inmigración y las normas sobre la condición de extranjero en Italia.
- Dossier Statistico Immigrazione, Centro Studi e Ricerche IDOS, IDOS edizioni, Roma, 2015
- Informe inmigración del Ministerio del Interior, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, 2010
- Informe anual sobre la presencia de los inmigrantes del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales, 2014
- Ley 40/1998 sobre la reagrupación familiar en Italia
- Sentenza n 21799 del 25/10/2010, Sezioni Unite della Corte di Cassazione
- Sentenza 2940/2011, Tribunale di Firenze.
- Decreto legislativo 112/2008
- Decreto legislativo 151/2001
- Decreto legislativo 3/2007
- Decreto legislativo 206/2007 sobre las calificaciones profesionales
- Ley 94/2009- Pacchetto sicurezza
- Sentenza n°5303/2014 del 6/3/2014, Cassazione Civile
- Sentenza n°6204/2014 del 18/3/2014 Cassazione Civile.
- Sentenza n°202/2013 del 3/7/2013 Corte Costituzionale.
- Dossier Statistico Immigrazione UNAR-IDOS, IDOS edizioni, Roma, 2013.
- Caritas, Dossier statistico d'immigrazione, 2006 e 2007, 2008, 2009, 2010.
- Constitución Italiana

- EMN Italia, *Rapporto* sul fabbisogno di manodopera, Il caso italiano, Idos, Roma 2010
- La comunidad marroquí en Italia. Informe anual sobre la presencia de los inmigrados del Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales, 2014.
- Rapporto sull'Accoglienza di migranti in Italia. Aspetti, procedure, problemi, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione . Ministerio del Interior, Octubre 2015.
- http://www.aduc.it/generale/files/file/allegati/immigrazione/Immigrazione_D_R_R%20179_2011-allegato%20A.pdf

✓ FRANCIA

- DSED, Ministère de l'Intérieur, N°m.71, juillet 2014
- Infos migrations, Les ménages immigrés en 2006 : des locataires en zone urbaine, n°6, janvier 2009
- Etude APCE, 2012.
- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
- Constitución Francesa
- Décret du 6 décembre 1989.
- Décret du 17 décembre 1989
- Infos migrations, Les ménages immigrés en 2006 : des locataires en zone urbaine, n°6, janvier 2009
- Loi n°93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.
- Loi n°2015-925
- Loi Besson/Hortefeux/Guéant de 2011 modifiant le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asiles
- Loi Hortefeux de 2007 modifiant le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asiles
- Loi Sarkozy de 2006 réformant le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asiles
- Loi Sarkozy de 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers
- Loi Villepin de 2003 relative au droit d'asile
- Loi Guigou de 1998 relative à la nationalité
- Loi Chevènement de 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers
- La régularisation de 1997-1998
- Loi Debré de 1996 relative à l'entrée et au séjour des étrangers

✓ ESPAÑA

- Constitución Española
- Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Reglamento de la Ley de Extranjería, RD 557/2011
- Real Decreto- Ley 16/2012
- Real Decreto 345/2001, de 4 de abril.

- RD 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados Miembros de la UE y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.
- Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones,
- Ley 25/2015 de 28 de julio mecanismos de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.
- Ley orgánica 67/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, formula las competencias de la Generalitat en materia de inmigración
- Ley 14/2013 del 27 de septiembre de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.
- BOE nº 268- 9 noviembre 2015. RD 1004/2015
- Extranjeros Residentes en España. Principales Resultados. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.Octubre 2015.
- Informe sobre la aplicación de la sección movilidad internacional de la ley 14/2013.Ministerio de Empleo y Seguridad Social.Abril,2015
- Informe Comisión de seguimiento del Pacto para la Inmigración de 21 de marzo de 2012.

✓ MARRUECOS

- Constitución Marroquí
- Ley nº 02-03 relativa a la entrada y estancia de extranjeros en el Reino de Marruecos y a la emigración y la inmigración irregulares
- Dahir N ° 1-94-126, de 14 de Ramadán 1414 ,25 febrero 1994, promulga la Ley N ° 30-93.
- Dahir N ° 1.58.250 del 6 de septiembre 1958 modificado por la Ley N ° 62.06 promulgada por el Dahir N ° 01/07/80 de 23 de marzo 2007
- Ley N ° 65-99 del Código de Trabajo
- Arrêté du ministre de l'intérieur nº 501-12 de 13 de febrero de 2012, por el que se fijan los documentos que deben adjuntarse a la solicitud de obtención o renovación del permiso de residencia.
- Art.10 decreto nº 2-09-607
- Direction de la Statistique (2009). Les indicateurs sociaux du Maroc en 2009. Rabat: Haut-Commissariat au Plan.
-

✓ ARGELIA

- Decreto Presidencial No. 04-441 del 29 de diciembre 2004, publicado en No. 2 Boletín Oficial (officielle gazette) de Argelia.
- Constitución Argelina
- Ordonnance n° 70-86 du 15 décembre 1970 portant Code de la nationalité algérienne. Journal officiel, 1970-12-18, n° 104, pp. 1201205

- Décret 66-212 du 21 juillet 1966 portant application de l'ordonnance 66-211 relative à la situation des étrangers en Algérie. Journal officiel n° 64 du 29 juillet 1966.
- Convencion con Marruecos ratificada con Decreto 63-115 del 17 de abril de 1963, y con Tunez el 26 de julio de 1963.
- Decreto Presidencial N° 82-510 de 25 de diciembre de 1982, que especifica las condiciones para la concesión de pasaportes y permisos de trabajo temporal para extranjeros.
- Ley 81-10 de 11 de julio de 1981, que regula las condiciones de empleo de los trabajadores extranjeros.
- Ley 8/11 "Sobre las condiciones de entrada, estancia y circulación de extranjeros" en el país, 2 de julio de 2008.

✓ TUNEZ

- Décret-Loi n°63-6 du 28 février 1963 Code de la nationalité tunisienne.
- Loi n°68-7 du 8 marzo 1968, condition des étrangers en Tunisie.
- Principales Données Statistiques en matière de Migration, 2013
- Informe sobre cooperación UE-Argelia 2014. Delegación UE en Argelia.

Web- site:

- www.remittanceprices.worldbank.org
- www.mandosoldiacasa.it
- www.emnitaly.it
- www.governo.it/GOvernoInforma/Dossier/integrazione_sicurezza/index.html
- <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/>
- <http://www.lavoro.gov.it/lavoro/>
- <http://www.caritas.it/>
- www.senato.it
- <http://www.mtin.es/>
- www.extranjeros.empleo.gob.es
- <http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/>
- <http://www.ascib.net/>
- www.ufmsecretariat.org
- <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Madrid%20Letter%20of%20Invitation>
- www.embajada-marruecos.es
- www.fh2mre.ma

- www.oim.int
- www.emuni.org
- http://ec.europa.eu/homeaffairs/policies/immigration/immigration_intro_en.htm
- <http://ec.europa.eu/immigration/>
- <http://adala.justice.gov.ma/FR/Home.aspx>
- <http://www.ccdh.org.ma/>
- <http://www.fondation.orient-occident.org/>
- <http://www.mae.dz>
- <http://www.migration4development.org/fr/content/>
- <http://www.euromed-migration.eu/>
- www.migrationpolicycentre.eu
- www.ipex.eu
- www.prelex.eu
- www.europarl.europa.eu
- www.un.org
- www.theafricansnews.com
- www.lavorareallalucedelsole.it
- www.esteri.it
- www.libertacivilimmigrazione.interno.it
- http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/20/0771_B_rochure_test_italiano.pdf
- www.explotacion.mtin.gob.es
- www.immigration-professionnelle.gouv.fr
- http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/peinedemort/rapport_le-pelletier-de-saint-fargeau_1791.asp
- http://ec.europa.eu/employment_social/equal/practical-examples/
- www.appsso.eurostat.ec.europa.eu
- www.ofpra.gouv.fr
- www.senat.fr/leg/tas15-008.html
- www.marinelepen.fr
- <http://amsed.fr/echanges.php>
- www.fondation-abbe-pierre.fr
- www.centreamar.org
- www.agreeproject.eu
- www.adric.eu
- http://www.hcp.ma/downloads/Demographie-La-reinsertion-des-migrants-de-retour-au-Maroc-analyse-des-resultats-de-l-enquete-sur-la-migration-de-retour_t13080.html
- www.finances.gov.tn
- www.diplomatie.gov.tn