

PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN UNA OPORTUNIDAD PERDIDA

M.MAZKIARAN



Cuaderno de trabajo nº 33

Noviembre 2006

Gipuzkoako SOS Arrazakeria

PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN, UNA OPORTUNIDAD PERDIDA.

Mikel Mazkieran
SOS RACISMO GIPUZKOA

En el Consejo de Ministros del pasado 23 de Junio se daba a conocer el borrador del denominado Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. (PECI) para el periodo 2006-2009 y que cuenta con 2.000 millones de euros repartidos de la siguiente manera: 465,3 millones en 2006; 488,6 en 2007; 513 en 2008 y 538,7 en 2009.

El objeto de este trabajo es analizar el documento comenzando por su propia existencia, su utilidad práctica y su posible repercusión en el panorama migratorio actual. Han pasado más de veinte años desde la promulgación de la primera Ley de Extranjería que data del año 1985; en veinte años, la inmigración en España se ha revelado como uno de los fenómenos sociales más importantes de este país cuyas consecuencias en unos casos se arrastran desde hace muchos años y en otros se configuran como cuestiones novedosas. Hace algunos años, el hecho de elaborar un Plan de Integración, al margen del análisis que merezca su contenido hubiera merecido de entrada un opinión positiva, sin embargo, los acontecimientos actuales sobrepasan a esa benevolencia del pasado, por lo que hoy en día el análisis de un Plan de Integración es necesario realizarlo desde la

perspectiva de su eficacia y utilidad. Así pues, este es el propósito de este análisis, comprobar si realmente este Plan es una herramienta útil para mejorar las condiciones de vida de la población inmigrante en España.

1 ¿ POR QUÉ UN PLAN ESTATAL DE INTEGRACIÓN?

Comenzando por la razón de ser de este Plan, aunque la parte introductoria del mismo no lo señale, en la página 126 se explica cómo se ha elaborado el Plan. Y así se señala que a mediados del año 2005 se pone en marcha un proceso de consulta con los agentes sociales que se desarrolla entres fases: una fase de consulta inicial con la organización en los meses de mayo y junio de 2005 con cinco seminarios donde participaron 250 técnicos de administraciones públicas, ONGs, etc., estos seminarios se conocen como “los encuentros del Escorial”. Una segunda fase es la elaboración del Borrador del Plan Estratégico a partir de refundir los nueve documentos de conclusiones que salieron de los encuentros, así como de las aportaciones de expertos y de los planes de las CCAA actualmente vigentes. Este texto que conforma el borrador del PECEI se ha contrastado con reuniones bilaterales de algunas administraciones del estado, en concreto con el Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte, Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Administraciones Públicas.. la última fase sería el proceso de consulta social e institucional. Tras la presentación del Plan en el Consejo de Ministros del 23 de junio, se ha abierto un periodo de información pública y de alegaciones o enmiendas que pueden presentarse hasta el día 31 de julio a través de la página web del Ministerio de Trabajo. Las aportaciones recibidas serán incorporadas al Plan Estratégico en su redacción final, el cual será sometido posteriormente a la consideración del Consejo Superior de Política de Inmigración, del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, de la Comisión Interministerial de Extranjería, y del Comité Económico y Social, previo a su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros.

El documento, de 236 páginas, se compone de nueve bloques distribuidos de la siguiente manera: una introducción donde se define el concepto de integración a partir de la literatura emanada de la Unión Europea, se da cuenta de las premisas y principios que orientan el Plan, así como de su estructura; la segunda parte es un análisis estadístico de la inmigración en España, su distribución por regiones, edad, sexo, profesión, los inmigrantes y el sistema educativo, el trabajo, la vivienda, etc.; el tercer punto trata del marco jurídico de la inmigración en España en el ámbito internacional, europeo y nacional.; un cuarto bloque describiendo las políticas de integración a nivel de Unión Europea; el quinto punto describe los dos planes anteriores a este promulgados por el gobierno y menciona los otros planes aprobados en las diferentes CCAA, el reparto competencial y la creación de diferentes órganos coordinadores, (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Observatorio, etc). El contenido sustancial del CEPI comienza a tomar forma a partir del sexto bloque donde se desarrollan las premisas en las que descansa el Plan, los principios generales y los objetivos. El punto séptimo es un bloque de transición donde se habla de la gobernanza de las políticas de integración y pasamos al octavo en el que se detallan las áreas de intervención divididas en 12 temas, (educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo). El noveno y último punto hace referencia a la Gestión, participación y evaluación del Plan Estratégico en la gobernanza de la integración.

Una vez explicado cómo se elabora este plan y su estructuración, no vamos a realizar una descripción y crítica de cada uno de los nueve puntos señalados sino que recogemos los aspectos que entendemos merecen una especial consideración dejando el resto de puntos en una somera descripción.

Resulta pertinente comenzar por los motivos que llevan al gobierno español a elaborar un Plan de Integración. De lo expuesto en el documento se desprende que es necesario “ *un nuevo y definitivo impulso a las políticas de integración en el que se impliquen todas las administraciones, los actores de la sociedad civil y, entre ellos, los propios inmigrantes y sus*

organizaciones”, de ahí la necesidad de elaborar este Plan, que aspira a convertirse en un elemento impulsor de dicho proceso. Sin embargo, para que este Plan tenga sentido es preciso aclarar cual es su encaje en la actual configuración de niveles administrativos y competenciales. Efectivamente, el propio Plan reconoce que muchos de los servicios que se prestan a la ciudadanía, sea española o extranjera, son responsabilidad de las Corporaciones Locales y de las Comunidades Autónomas, de forma que serán estas administraciones, (tal como ocurre en la actualidad) las que elaboren en su caso los correspondientes planes de integración. Pues bien, “ *Aun así, el presente Plan Estratégico tiene carácter estatal, pues su intención es impulsar, dar coherencia y consolidar las actuaciones orientadas a construir una sociedad inclusiva en el conjunto de España*”. Esta es pues la contestación a la pregunta de por qué un Plan estatal de integración; en definitiva, se intenta evitar la repetición o solapamiento que este Plan podría tener respecto a los actuales emanados de las diferentes CCAA y para ello se habla, por un lado de completar estos planes con programas y ayudas concretas, y por otra parte se echa mano de la literatura emanada de la UE en materia de integración para ofrecer algo diferente, de ahí las continuas referencias a los diferentes textos normativos europeos en esta materia.

No obstante, se pueden apuntar otras razones que explican la aprobación por parte del gobierno de un Plan de Integración. La primera de ellas es que ha habido dos planes anteriores y este sería el tercero. El primer Plan se aprueba en el año 1994, en unos años de importante actividad en materia de extranjería(*).

(*). Al comienzo de la década de los noventa se van a dictar una gran cantidad de normas que van a ir dibujando poco a poco un panorama legislativo muy concreto en materia de extranjería. El pistoletazo de salida lo da la Proposición no de ley presentada por el Grupo Socialista y apoyada por el Grupo Vasco, CIU y Grupo Mixto y aprobada el 9 de abril de 1991 donde por primera vez se presenta un documento que trata de formular las líneas de actuación de una política de inmigración. El punto primero de esta Proposición sirvió de base para la instauración por primera vez de un Contingente de autorizaciones para trabajadores extranjeros que se puso en marcha en septiembre de 1994. Bajo la excusa de establecer una nueva política de fronteras se dejó sin efecto los acuerdos de supresión de visados que existían con los países del Magreb y la República Dominicana y se firma en el año 1992 un acuerdo de readmisión de ilegales con Maruecos.

No está de más recordar algunas de las medidas normativas aprobadas entonces, (pag. 85): facilitar el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española a los extranjeros nacidos en España; participar, en su caso, en las elecciones municipales sobre la base de la reciprocidad; la revisión del sistema de permisos o autorizaciones a extranjeros, considerando la ampliación de la duración de los permisos de trabajo y residencia; la adecuación de los criterios sobre concesión de permisos de trabajo para favorecer la flexibilización de los requisitos de concesión de los permisos de trabajo con vistas a favorecer la movilidad geográfica o funcional de los trabajadores extranjeros; dotar a la mujer de estatuto jurídico, independiente del de su cónyuge, que garantice su autonomía. Basta con observar el grado de cumplimiento de estas medidas para evaluar los escasos efectos prácticos de este Plan en la población inmigrante: los plazos de adquisición de la nacionalidad siguen siendo los mismos, se sigue manteniendo la limitación geográfica y de empleo en el primer permiso y hasta el año 2000 no se reguló un permiso independiente para el cónyuge.

A este Plan le sigue el llamado Plan GRECO del año 2001, (programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración). Un Plan diseñado por el Ministerio del Interior con una visión predominantemente policial del fenómeno migratorio en el que se podía constatar una cierta prevalencia de las actuaciones de control sobre los procesos de integración social, Esta circunstancia, unida a su apresurada elaboración y a la falta de participación en el proceso de las comunidades autónomas y de los agentes sociales implicados, junto a la falta de consignación presupuestaria hizo que este Plan no pasara de ser una mera declaración de intenciones.

Una segunda razón que explica la elaboración del PECEI viene dada por las propuestas que en este sentido se hacen desde la UE al considerar que existe cierta descoordinación entre las políticas de los estados miembros en materia de integración, de ahí la necesidad de que cada estado elabore un Plan estatal de integración recogiendo determinados principios emanados desde la UE. El último ejemplo en este sentido lo tenemos con el Programa Común para la Integración. Marco para la integración

de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, (COM 2005/389 de 19.02.05) y que ha sido informado por el Parlamento Europeo, (Informe de 17.05.06) y por el Comité de regiones, (Dictamen de 17.05.06) Más adelante haremos mención a estos documentos (*).

2 ES ESTE UN PLAN ESTRATÉGICO ?

Este Plan podría haber sido algo diferente a los actuales planes autonómicos y locales si hubiera una verdadera voluntad de cumplir con su enunciado, es decir, de elaborar un plan estratégico que ofrezca las directrices básicas de hacia dónde deben encauzarse las políticas de integración de las diferentes CCAA y municipios en cuanto a la política migratoria y de extranjería y el modelo de integración al que se aspira.

En la actual brecha existente entre la política de extranjería como materia reservada al estado y las políticas de integración que llevan a cabo el resto de administraciones, el único capacitado para romper este foso era precisamente la administración central. Sin embargo, este Plan rehuye de este planteamiento, lo cual no deja de suponer cierta contradicción con las disposiciones europeas que toma como referente. Y es que la Unión Europea ha venido insistiendo en la siguiente idea: la integración está vinculada a la política migratoria. Son muchas las autoridades académicas y agentes sociales que han reiterado la ausencia de una verdadera política migratoria en este país, señalando que la actuación del gobierno no puede sostenerse únicamente en la extranjería. Por lo tanto, este Plan estaba obligado a definir cuál es la política migratoria del gobierno y no haciéndolo, además de incumplir una de las premisas en las que

(*) Por último, no está de más recordar que en la tramitación de la Ley de Extranjería 8/2000 se llegó a proponer la obligación de elaborar un Plan estatal cada cuatro años. Efectivamente, durante la tramitación en el Senado del proyecto de la que hoy conocemos como Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, se presentó una enmienda que planteaba una nueva redacción de la Disposición Adicional Tercera del proyecto a fin de que el gobierno elaborase cada cuatro años un Plan Director que contuviera las líneas generales y directrices básicas de la política inmigratoria. La enmienda,

presentada por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergencia y Unió fue rechazada con el único argumento de no considerarla necesaria.

se asienta el Plan, (2ª premisa: necesidad de adoptar un enfoque global, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración de la población inmigrada) sus expectativas se reducen notablemente. Al no contemplar propuestas normativas, (tal como se hizo en el Plan de 1994) ello trae consigo que previo al análisis detallado de las medidas que adopte el Plan, se pueden extraer al menos tres reflexiones: en primer lugar, que el Plan es incoherente e incompleto al formular determinadas medidas que no van acompañadas de propuestas normativas concretas (*).

En segundo lugar, muchas de las medidas que propone el Plan, al no ir acompañadas de propuestas normativas concretas vinculadas a la política migratoria, pierden toda virtualidad y se quedan en medidas programáticas de escasa repercusión práctica. Por último, al no poseer el PECEI esta nota diferenciadora del resto de planes de otras administraciones, resulta difícil diferenciar el contenido de este Plan de cualquier otro emanado, por ejemplo, de cualquier Comunidad Autónoma.

No obstante, las actuaciones de otros gobiernos y la tendencia apuntada por la propia UE pueden dar una idea de cuál es el modelo migratorio al que aspira la UE. A modo de ejemplo tenemos la llamada “migración escogida” del gobierno francés que se lleva practicando desde hace varios años en Inglaterra y que se suele contraponer a la llamada “migración no deseada” En este sentido, resulta muy ilustrativa la Comunicación del mes de diciembre del año 2005 titulada “Plan de política en materia de migración legal”, que supone la culminación de un proceso de reflexión abierto con el Libro Verde sobre el planteamiento de la unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica, publicado en el mes de enero del pasado año. Pues bien, los objetivos iniciales de crear un sistema único de admisión de trabajadores de terceros países se ha reducido a proponer mecanismos

(*) Sin ánimo de ser exhaustivos señalamos algunos ejemplos: el Objetivo 5 del área de educación propone facilitar el acceso del alumnado inmigrante a etapas no obligatorias, lo cual se conseguiría a través de la modificación del actual art. 9 de la Ley de Extranjería; lo mismo cabe decir del Objetivo 7 relativo a “mejorar los procedimientos de homologación de las titulaciones académicas”, pues no se trata de mejorar sino de modificar la actual ley Orgánica de Educación. Es incoherente hablar de medidas en

materia de empleo, (Objetivo 8) sin afrontar la limitación geográfica y de empleo que proviene de la actual legislación en materia de extranjería.

comunes de admisión para una clase determinada de inmigrantes económicos, en concreto para la mano de obra cualificada. Y aunque este Plan no aboga por implantar este modelo puesto que en realidad ya hemos apuntado que no define ninguna política en particular, no estaría de más haber mantenido un posicionamiento claro y expreso en contra de esta política migratoria. A este respecto, es necesario recordar que determinados intelectuales y políticos de este país vienen reclamando desde hace años la instauración de una política de aceptación de inmigrantes selectiva basada en las afinidades culturales o idiomáticas. Por ello, este Plan debe hacerse eco de este debate que se va implantando cada vez más en la sociedad española y abogar por un modelo de igualdad de oportunidades sin selección previa en base a la calificación profesional o las afinidades culturales; de lo contrario sería una pura contradicción los principios en los que se basa el Plan y que comentaremos más adelante, (igualdad y no discriminación, ciudadanía, interculturalidad, etc).

Un segundo tema que debería abordar el PECCI para que resulte realmente un Plan estratégico hace referencia al modelo de integración a seguir. Sabido es que en la práctica los llamados modelos asimilacionista o multiculturalista terminan intercambiándose y resultan más eclécticos que lo que muestra la teoría. Sin embargo, no es menos cierto que hoy en día en Europa están ganando terreno las políticas asimilacioncitas en países de cierta tradición multicultural, (Holanda e Inglaterra son un ejemplo). Pues bien, aunque el Plan dice que el tercer principio en el que se inspira es el de la interculturalidad, no termina de definir concretamente un modelo intercultural de integración. Y es que al albur de los nuevos tiempos en los que la interculturalidad se asme como el modelo ideal en contraposición al multiculturalismo y, cómo no, al desprestigiado y denostado asimilacionismo, si no se concretan los rasgos definidores de este modelo y sobe todo no se ponen las herramientas para su desarrollo, el interuclturalismo tienen también sus riesgos. Si el multiculturalismo aborda la diversidad, el interculturalismo trata de ver cómo construir la unidad en la diversidad; si el multiculturalismo enfatiza la cultura e historia propia, los

derechos de cada cual, el interculturalismo va a poner el acento en el aprendizaje mutuo, la cooperación, el intercambio, etc. Ahora bien, para que esa potencialidad antirracista, antiasimilacionista, integradora, y convivencial de la interculturalidad despliegue todos sus efectos es preciso que el marco social y político donde se ubiquen las políticas interculturalistas sea el apropiado. Y esto se consigue con medidas de acción positiva y con una concepción de ciudadanía inclusiva, (no ciudadanía cívica que reclama el Plan); en definitiva, un modelo ambiciosos como es el intercultural precisa de medidas igualmente ambiciosas y si tales medidas no se emplean el planteamiento intercultural corre el riesgo de que sea utilizado como estrategia para ubicar en clave culturalista lo que son procesos sociales de relaciones laborales, políticas y jurídicas que precisarían ser resueltos en términos de justicia social con todo lo que ello conlleva, (aportar medios económicos, priorizar los derechos sociales, etc).

En tercer lugar y como consecuencia de no afrontar un planteamiento conjunto de la integración y la política migratoria en un análisis de conjunto, las medidas propuestas en las nueve áreas propuestas por el plan, quedan reducidas a los aspectos propios de impulsar, favorecer o fomentar determinadas acciones de diferentes administraciones. En definitiva, el contenido esencial de estas medidas a penas se diferencia de las existentes en cualquier plan de ámbito autonómico.

3 DE QUÉ INTEGRACIÓN HABLA EL PLAN.

Hasta ahora hemos comentado aquéllas cuestiones que no aborda el Plan, sin embargo va siendo hora de entrara a comentar algunos temas que sí se afrontan por el Plan, comenzando por lo principal, el concepto de integración.

Aunque ya lo comentábamos más arriba, reiterar que desde el comienzo el Plan aborda la integración en su vertiente europea, utilizando para ello varios documentos emanados de la UE, principalmente los llamados PRINCIPIOS COMUNES BÁSICOS SOBRE INTEGRACIÓN, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre

de 2004 y que se acompaña como Anexo del documento. La idea que desde Europa se ha tenido históricamente de la integración de los inmigrantes ha estado vinculada a una concepción principalmente economicista y no es hasta tiempos relativamente recientes cuando se afronta un concepto de integración más abierto.

Las actuales medidas europeas en materia de integración parten de la Comunicación sobre una política comunitaria de migración del año 2000, (COM 2000, 757 de 22 de noviembre de 2000). Desde entonces se han dado algunos impulsos como el contenido en la llamada estrategia de Lisboa sobre empleo, una Cumbre sobre empleo e inmigración celebrada en Copenhague en julio de 2002 y finalmente, la Cumbre de jefes de estado de Salónica del mes de junio de 2003 que culmina con la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo, (COM 2003, 336 de 3 de junio de 2003). A estas iniciativas hay que añadir el “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales” del mes de noviembre de 2004.

El contenido de este Manual nos aproxima a la idea de integración que subyace en las propuestas europeas. Se trata de ofrecer formulaciones teóricas pero dejando claro que la política efectiva de medidas tendentes a la integración es una labor que corresponde a los estado miembros. En el plano pues de los conceptos, resulta de interés recoger la definición de integración que ofrece la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo: “ *...un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes.*” (pag. 19). A continuación se habla de un “planteamiento holístico” de la integración que tenga en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos. Los elementos de este planteamiento global serían, en primer lugar la integración en el mercado laboral buscando potenciar las cualificaciones de la población inmigrante,(*), la educación y conocimiento

(*) Nótese que este planteamiento es contradictorio con la defensa del principio de preferencia comunitaria que hemos comentado más arriba a la hora de explicar el Libro Verde sobre la migración económica y la Comunicación de Diciembre de 2005.

lingüísticos, el acceso a los servicios sanitarios y sociales, la participación en el entorno social y finalmente la ciudadanía cívica.

El concepto de Ciudadanía Cívica (Civic Citizenship) desarrollado por la Comisión Europea en la mencionada Comunicación de noviembre del año 2000. supone el reconocimiento de un rango de derechos y obligaciones para los inmigrantes residentes legales, el cual se irá ampliando gradualmente a lo largo de un número de años hasta llegar a un nivel equivalente en su disfrute, al de los autóctonos, sin que ello implique necesariamente tener que naturalizarse en el país (acceder a la nacionalidad) y sin que entre los derechos adquiridos se encuentre el de sufragio activo y pasivo, cuyo reconocimiento dependerá de las leyes de cada estado. En contraposición a este concepto de ciudadanía tendríamos la Ciudadanía Inclusiva donde el referente no es la nacionalidad como elemento diferenciador sino la situación administrativa de ciudadano-residente de una determinada población siendo éste el único requisito imprescindible para poder ser objeto y sujeto de derechos. Ya veremos cómo algunos Planes de ámbito autonómico reclaman este tipo de ciudadanía inclusiva.

En líneas generales, la integración abarca diversas facetas. Se hace referencia a los derechos otorgados a los inmigrantes a través de las directivas sobre reagrupación y estatuto de residentes de larga duración(*). Se menciona igualmente el envejecimiento de la población europea y la necesidad de mano de

(*) Directiva 2003/86 CE del Consejo de 22 de septiembre sobre el derecho a la reagrupación familiar (DOL 251, de 3 de octubre de 2003) y la Directiva 2003/109 CE del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, (DOL 16 de 23 de enero de 2004). En cuanto a la Directiva sobre reagrupación familiar, es una norma de mínimos que rebaja sustancialmente los requisitos que actualmente establece la Ley de Extranjería. La segunda Directiva quedaba sustancialmente rebajada en sus iniciales planteamientos. Recordar que en el año 1993 el Parlamento Europeo mencionó la posibilidad de que los inmigrantes que

llevaran un cierto tiempo residiendo de forma legal pudieran acceder al status de ciudadanos europeos y ser objeto de derechos políticos. Pues bien, el CEPI se limita a mencionar estas dos directivas como logros en la política de integración ilimitándose a reproducir sin ninguna valoración crítica lo que la UE plasma en sus textos marginando incluso la opinión del parlamento Europeo.

obra de terceros países, sin embargo se hace hincapié en que esta necesidad no resuelve por si sola el envejecimiento de la población. Sobre la migración legal también se habla de las actuales políticas que favorecen la mano de obra cualificada y los riesgos de la “etnificación” de ciertos sectores económicos, (por ejemplo, hostelería y empleadas de hogar).

En conclusión, el carácter bidireccional y holístico de la integración denotan un cierto componente de intrculturalidad como contraposición a planteamientos multiculturalistas o asimilacionistas. Sin embargo, en la medida en que el Plan asumen como propios estos planteamientos sin realizar una valoración crítica de los mismos, está a la vez dando por buenos principios como el de preferencia comunitaria en el empleo (cuyo referente español se concreta en el principio de preferencia nacional de la Ley de Extranjería), la inmigración selectiva de personas cualificadas y un modelo de ciudadanía cívica de contenido mucho más limitado que por ejemplo una ciudadanía inclusiva.

4 ¿A QUÉ PERSONAS ESTÁ DESTINADO ESTE PLAN?

Aunque en apariencia puede resultar una pregunta baladí o incluso retórica, hay muchas razones que obligan en el actual panorama migratorio español a cuestionarse realmente quienes son esas personas inmigrantes a las que hay que integrar y que por lo tanto se dirige este Plan.

Desde las primeras páginas del documento se habla indistintamente de población inmigrada, inmigrantes y fenómeno migratorio. El Punto 2 del PEPI titulado “La inmigración en España” es el lugar que debería ocuparse de definir quienes son inmigrantes. En este apartado se emplea por primera vez el concepto de “población extranjera” y se ve con claridad que ello es debido a que la fuente principal de descripción de esta población

extranjera es el INE. A partir de aquí se ofrecen datos ya conocidos y referidos en su mayoría a enero o septiembre de 2005) sobre el lugar de origen, los nacimientos, defunciones, distribución geográfica, nacionalizaciones, etc.

Sin embargo, entendemos que esta mera reproducción de datos estadísticos no es suficiente para definir a quien va dirigido este Plan. Exponemos a continuación a modo de ejemplo algunos interrogantes no resueltos por el Plan. ¿es igual de inmigrante un ciudadano alemán rentista que reside en la Costa del Sol a un ciudadano extracomunitario recién llegado?; Un niño/a ecuatoriano nacionalizado español cuyos padres son ecuatorianos no forma parte de esta “población extranjera”, ¿significa éso que no forma parte del “fenómeno migratorio” y por lo tanto queda excluido del Plan?. Una persona que lleve veinte años viviendo en España, con hijos y nietos españoles según el INE es extranjera, ahora bien, ¿es también inmigrante?.

Estamos hablando de un país donde las últimas cifras del INE sitúan a la población extranjera en un 8% y donde nos podemos encontrar con una variedad de situaciones que este Plan tendría que haber detectado y evaluado. Para ello, los datos del INE son insuficientes, de ahí la necesidad de elaborar estudios propios para este fin que hagan hincapié en informaciones de más trascendencia que por ejemplo el país de origen y la distribución geográfica. Datos como la cantidad de personas extranjeras que obtiene su primer permiso a través del régimen general, del cupo o de la figura del arraigo ofrecería información relevante sobre si la actual política de extranjería es efectiva y realista(*).

Al hilo de lo anterior, no basta con dividir entre población extracomunitaria y comunitaria. A parte de no ser eficaz(**), no

(*) En un Informe elaborado en el año 2004 por el Instituto Elcano de estudios Internacionales se daba cuenta del siguiente dato: en el año 2003, las previsiones del contingente, sin tener en cuenta los permisos de temporada, ascendieron a unos 10.000 permisos de trabajo, de los que se cubrieron cerca de 3.500. Esto significa que de los cerca de 105.000 permisos de trabajo expedidos en 2003, de nuevo sin tener en cuenta los permisos de temporada, sólo el 3% fue el resultado de un contrato formalizado en origen. No estaría mal que algún organismo repitiera esta información referida al año 2005 con el proceso de normalización de por medio. Por otro lado, ofrecer datos tal como hace el PECEI sobre actividades y ocupaciones laborales de la población extranjera

sin hacer referencia al principio de preferencia nacional resulta sencillamente poco riguroso.

(**). Nacionales de diez estados eran hasta el año 2004 extracomunitarios. Rumania y Bulgaria podrán ser comunitarios a partir de enero de 2007. Y sin embargo, ambos grupos de países tuvieron y tendrán una serie de limitaciones que no les equipara a los ciudadanos comunitarios.

es suficiente para abordar problemáticas totalmente distintas sin olvidar que las normas que rigen la estancia y permanencia de ambos colectivos son diferentes. Lo mismo cabe decir de los menores extranjeros no acompañados y sus problemas específicos.

En resumen, el actual panorama migratorio español ofrece una cantidad tal de situaciones variadas a las que este Plan tenía que haber hecho frente a través de su análisis descriptivo y diagnóstico. En la medida en que esta labor no se ha hecho, es de resaltar que las medias a proponer carecerán de esta especificidad de forma que, por ejemplo, gran parte de las propuestas que realiza el Plan difícilmente tengan encaje en el perfil de población comunitaria residente en España. Lo cual nos lleva a su vez a la pregunta con la cual encabezábamos este epígrafe, es decir, la necesidad de definir claramente a qué población inmigrante o extranjera se dirige este Plan.

Por último merece un comentario aparte la absoluta falta de cualquier referencia a un importante y numeroso grupo de personas que también son inmigrantes, nos referimos a la población extranjera en situación de irregularidad.

El pasado mes de julio los medios de comunicación daban cuenta de que según los datos provisionales del INE, la población extranjera empadronada en el Estado español ascendía, a 1 de enero de 2006, a 3.884.600 personas y a 31 de marzo de 2006 había en España 2.873.250 personas extranjeras con tarjeta de residencia en vigor. Por otro lado el INE ha excluido a 492.952 personas extranjeras que no renovaron su inscripción padronal al cabo de dos años de estancia en el país, lo cual dio pie a un “baile de cifras” sobre las personas que se encontraban en España de forma irregular; en todo caso y polémicas aparte podemos considerar que la irregularidad real se sitúa entre 750.000 y 1.000.000 de personas.

Pues bien, el PECEI, no solo excluye de su análisis a a este colectivo que, se quiera o no, forma parte del panorama migratorio español, sino que ni siquiera reconoce su existencia. Y así tenemos que a la hora de explicar el desajuste entre personas extranjeras con algún tipo de autorización y personas empadronadas referido al año 2005, ello es debido a los ciudadanos comunitarios que no solicitan su tarjeta, (página 18 del documento). Y en términos generales, se dice que hasta el año 2000 estas dos variables coinciden y es a partir de la asistencia sanitaria garantizada por la Ley 4/2000, junto a los procesos de regularización los motivos de este desfase (*). Sin embargo, más adelante, a la hora de fijar el marco normativo del Plan se realiza una extensa y pormenorizada referencia al proceso de normalización que tuvo lugar entre los meses de febrero y mayo del año 2005. Sin entrar a cuestionar la conveniencia de presentar un proceso extraordinario de normalización como marco normativo, lo importante en este caso es reseñar la absoluta falta de consideración con casi una cuarta parte de la población extranjera de este país, con las personas que precisamente más requieren de servicios encuadrados en las fases de primera acogida y red de servicios sociales. En fon, si el Plan no ofrece medidas para este colectivo, lo menos que se puede pedir es su reconocimiento como colectivo inmigrante con especiales problemas de reconocimiento de derechos, explotación laboral, etc.

(*) Reproducimos literalmente lo señalado en las páginas 18 y 19 correspondientes al capítulo 2.1., Evolución de la inmigración en España. “ .. Hasta el año 2000 los datos del Padrón venían coincidiendo con los de extranjeros residentes. En 1999, por ejemplo, había 29.000 empadronados más que el número de residentes en situación regular. Desde esa fecha los datos se han ido distanciando. La razón es que el empadronamiento está vinculado al hecho efectivo de ser habitante en un municipio, no a la autorización de residencia. Sin embargo, hasta la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, un extranjero en situación irregular no tenía ningún incentivo para empadronarse en su municipio. La Ley Orgánica introduce este incentivo al vincular en su artículo 12 el derecho a la asistencia sanitaria, en igualdad de condiciones con los españoles, al hecho de figurar empadronado. Además ,en los procesos de regularización la inscripción en el Padrón se ha venido utilizando como prueba de la presencia en España en determinada fecha, lo que también incentiva a inscribirse en el padrón. Todo ello explica la disparidad entre el número de inmigrantes empadronados y el de residentes legales.

Por otra parte, hay que hacer referencia a la existencia de desajustes en los registros, puesto que se dan algunos casos de empadronamientos de una misma persona en más de un municipio, otros de personas que ya no están en España, pero no han sido dadas de baja y otros de personas que están en España, pero que no se han inscrito el Padrón. La consecuencia es la necesidad de revisar de manera periódica los datos sobre

5 PREMISAS, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DEL PLAN.

La extensa exposición que hemos realizado antes de abordar con cierto detalle los objetivos y medidas que propone el Plan ha venido motivada por el hecho de que el análisis de este apartado va unido a lo expuesto en anteriores epígrafes, de forma que las medidas que propone este Plan tienen el lastre de estar formuladas en un ámbito de indefinición de la población inmigrante y lo que es más importante, en la exclusión artificial de la integración del campo más amplio que conforma la política migratoria y de la cual forma parte.

Siguiendo lo señalado por el Plan, las Premisas constituyen bases para la elaboración del Plan Estratégico. Son seis: 1ª La concepción de la integración como un proceso bidireccional, de adaptación mutua. (*). 2ª La necesidad de adoptar un enfoque global, holístico. 3ª La convicción de que la responsabilidad del proceso de integración debe ser compartida por las distintas administraciones y actores sociales. 4ª El Plan como marco para la cooperación. 5ª La universalidad de las actuaciones públicas y 6ª La incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

Estas premisas, tal como venimos exponiendo en otros apartados, están influenciadas por los documentos europeos en los que se

empadronados, con el fin de que refleje, en cada momento, el número de extranjeros que de hecho viven en España.

El 1 de enero de 2005 había 3.730.610 extranjeros empadronados en España (1.992.034 varones y 1.738.576 mujeres) frente a 1.977.291 que tenían tarjeta o autorización de residencia. Gran parte de esta diferencia son ciudadanos comunitarios que residen y se empadronan en España pero que no solicitan la tarjeta de residencia a la que tienen derecho. (páginas 18 y 19).

(*) En esta Premisa se insiste en el respeto a los valores comunes de la Unión Europea y de la Constitución Española y se reafirma la necesidad de garantizar una equiparación de los derechos y deberes de los inmigrantes con los autóctonos y las condiciones para hacer efectivos esos derechos y poder cumplir esas obligaciones en condiciones de igualdad de trato y de oportunidades.. Sin embargo, es obvio que no se está hablando de igualdad real y efectiva, sin embargo, el respeto a los valores constitucionales sí s real y debe ser interpretado en su literalidad.

reiteran estas ideas clave relacionadas con el carácter bidireccional de la integración, o su concepción “holística” que implicaría tener en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración, sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos.

De las premisas pasamos a los tres principios que rigen el Plan: el principio de igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos; el principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes y finalmente, el principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

Respecto al primer principio y a pesar de lo dicho por el Plan, esta igualdad no es en el plano del ejercicio de derechos sino que debe ser entendida únicamente como igualdad de trato y no discriminación en el sentido que al respecto dispone la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

En cuanto al principio de ciudadanía, ya hemos dicho antes que se trata de un concepto de ciudadanía cívica entendido como reconocimiento de derechos de participación en la vida pública. Sin embargo, el Plan olvida señalar que desde la Unión Europea no se han dado los pasos necesarios para este reconocimiento. La prueba de ello es que el proyecto de Constitución Europea circunscribe el estatus de ciudadanía europea a los nacionales de

los estados miembros (*) desoyendo las voces de quienes reclamaban la posibilidad de acceder a la ciudadanía europea a los residentes extracomunitarios una vez cumplido un determinado plazo de residencia legal, (cinco años).

Por último y respecto a la interculturalidad no vamos a insistir en lo ya dicho a la hora de hablar de la falta de apuesta calara por un modelo concreto de integración. Añadimos en todo caso que la interculturalidad está presente en la práctica totalidad de los planes autonómicos que cita el PECEI bien como principio que se señala expresamente, bien como modelo a seguir a la hora de hablar de la convivencia entre los inmigrantes y los autóctonos. No obstante, estos planes autonómicos no están exentos de los mismos errores que el PECEI en lo referente a utilización de la interculturalidad como mero efecto folclorista y a veces etnificador respecto a problemáticas derivadas de desigualdades económicas y sociales que pasadas por el tamiz de la interculturalidad devienen en consabidos “conflictos culturales”.

El Plan por su parte da cuenta de diez objetivos generales que son los siguientes:

1. Reconocer plenos derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos a las personas inmigradas.
2. Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que se plantean con la presencia de población inmigrada. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para

(*) Asimismo, es importante señalar que otros planes de ámbito autonómico ofrecen otro tipo de ciudadanía. Así por ejemplo, el Plan de Ciudadanía e Integración 2005-2008 de Cataluña habla de “ciudadanía residente” y lo desarrolla a través de las siguientes ideas: “ hay que impulsar y proyectar un nuevo concepto de ciudadanía basado en la residencia efectiva, reconocida por el empadronamiento. La residencia hace a todo el mundo, independientemente de la nacionalidad y de la situación jurídica, ciudadano de Cataluña.”

En el II Plan Vasco de Inmigración, (en fase de elaboración) se habla de “ciudadanía inclusiva” en los siguientes términos: “ el vínculo exigido para el acceso a la nueva ciudadanía es la residencia. El nuevo concepto de ciudadanía debe desligarse de la nacionalidad en sentido clásico. La ciudadanía inclusiva obvia la distinción administrativa entre regularidad e irregularidad”.

El interés de ambas formulaciones reside en su inclusión como principios rectores de los dos Planes de integración a los que se refieren. Otra cosa es el desarrollo práctico de

estos principios dado que el techo competencial y la actual configuración del entramado legislativo de la Ley de Extranjería y de la propia Constitución impiden que tales principios de ciudadanía puedan desplegar todos sus efectos.

responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de atender los servicios públicos, como cualitativa, para gestionar la diversidad de las nuevas demandas, e incorporar los elementos interculturales necesarios.

3. Garantizar el acceso de la población inmigrada a los servicios públicos, especialmente a la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona.

4. Establecer un sistema de acogida para inmigrantes recién llegados y para las personas inmigradas en situaciones de especial vulnerabilidad, hasta ponerlas en situación de acceder a los servicios públicos generales.

5. Fomentar entre ciudadanos y ciudadanas inmigrantes el conocimiento de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de las personas residentes en España, de las lenguas oficiales en diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española.

6. Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.

En el apartado correspondiente a las Áreas de Intervención es donde estos objetivos se van desarrollando en medidas concretas y en consecuencia su análisis se hará en conjunto con las áreas de intervención. No obstante y en cuanto a su formulación, decir que se trata de objetivos caracterizados por la vaguedad en su enunciado y por quedar plasmados como acuerdos de voluntad, de deseos pero no de objetivos estratégicos a realizar en todo su significado.

A las anteriores observaciones añadimos que, al igual que lo dicho con los principios y premisas, los objetivos que se indican en los diversos planes autonómicos apenas encuentran diferencias con los señalados en el PECEI (*).

Por último, señalar que el Plan, de forma un tanto asistemática introduce un apartado previo al de las áreas de intervención que

titula “La gobernanza de las políticas de integración de los inmigrantes” Haciendo referencia a diversos textos europeos sobre a gbernanza, de repente se entra a explicar cómo se ha elaborado el Plan, sus antecedentes y su procedimiento de aprobación.

6 ÁREAS DE INTERVENCIÓN Y MEDIDAS.

Y llegados a este punto vamos a comentar brevemente algunas de las medidas que se proponen en las doce áreas de intervención. La estructuración del Plan en áreas de intervención y concreción de medidas sigue la estela de la mayoría de planes de ámbito autonómico que emplean este mismo formato. Como diferencias a destacar estaría que el CEPI realiza un diagnóstico previo a la adopción de medidas encuadradas en programas.

(*) ANDALUCÍA y el I Plan Integral para la Inmigración fijaba los siguientes objetivos generales: a) Favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, creando las condiciones que favorezcan dicha integración en el seno de la sociedad andaluza. b) Asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, tales como la sanidad, la educación, la vivienda, los servicios sociales y la atención jurídica, impulsando y realizando estrategias activas que garanticen este acceso. c) Cualificar la oferta de bienes y servicios tanto a la población inmigrante como a la de acogida, fomentando la coordinación y cooperación de las actuaciones de los poderes públicos, poniendo en valor los recursos disponibles. d) Mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad y de las estrategias más adecuadas para el cambio, mediante el mantenimiento sostenido de la actividad de investigación y la formación permanente de personal cualificado para este tipo de intervención. e) Fomentar la sensibilización social acerca de los valores positivos del hecho de la inmigración, y de rechazo a toda forma de racismo y xenofobia, y cualquier clase de discriminación. f) Contribuir a mejorar las condiciones de vida y de las infraestructuras de los países de origen de la población inmigrante, mediante el conjunto de actuaciones que constituyen la Cooperación al Desarrollo, incidiendo, así en las causas del hecho migratorio.

En CATALUÑA, el Plan interdepartamental de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008 establece los siguientes objetivos y ámbitos de actuación prioritarios: Establecimiento de un sistema de primera acogida coordinado; Una visión integral y un modelo transversal; Mejora de las políticas sociales; Mejora del acceso a la sanidad; Educación intercultural para la cohesión social; Lucha contra la exclusión social; Acogimiento lingüístico y uso social de la lengua catalana; Inserción laboral y autonomía personal; Atención al factor sexo; Incorporar jóvenes de origen inmigrante a las políticas de juventud; Formación de los profesionales; Acceso a la información; Lucha contra el racismo y la discriminación.

LA RIOJA y su Plan de Inmigración 2004-2007 establece los siguientes ejes de actuación: 1. Información y sensibilización. 2. Definición de un modelo de convivencia que tenga en cuenta la nueva realidad social... 3. Acceso a la educación, la sanidad y los

ACOGIDA. El diagnóstico recoge el concepto de acogida derivado del Manual de Integración de la UE y distingue entre una acogida inicial de carácter general, una acogida para personas en situación de especial vulnerabilidad y una acogida especializada para solicitantes de asilo, refugiados, etc. En ninguna de estas tres clases de acogida se incluyen a las personas extranjeras en situación irregular. Por otro lado, además de detectar una falta de definición compartida de lo que se entiende por acogida, detecta tres ámbitos principales, el vecinal, el empresarial y el educativo. En consecuencia con lo anterior, se proponen 6 programas y 24 medidas referidos a la implantación de programas de acogida integral, mejorar la coordinación o articular una red Estatal de Dispositivos de Acogida.

No vamos a reiterar las carencias previas que actuarían como lastre en las medidas a proponer en el Plan pero sí creemos importante llamar la atención al hecho de que un aspecto tan importante como es la primera acogida de la población inmigrante omite cualquier referencia a las personas “sin papeles”, que formarían parte del grupo que el Plan denomina de especial vulnerabilidad y cuya exclusión comporta que la acogida señalada en el Plan nunca podrá ser integral. Por otro lado y ante la actual descoordinación que existe entre administraciones en el plano de la acogida, resulta poco realista intentar crear una red de dispositivos de acogida a nivel estatal.

servicios sociales básicos.. 4. Integración laboral y mercado de trabajo. 5. Apoyo a las Entidades Locales en respuesta a la nueva realidad social que genera la inmigración. 6. Coordinación de las Administraciones Públicas, cualificación de profesionales y acceso a la información..

Por otro lado, hay planes donde se pone el acento en los principios y no en los objetivos, son los casos, por ejemplo, de Navarra y País Vasco. NAVARRA y su Plan de Integración 2002-2006 establece los siguientes principios: 1. Normalización; 2. Participación; 3. Responsabilidad pública y corresponsabilidad social; 4. Coordinación e integración de recursos entre las administraciones públicas y las entidades de iniciativa social; 5. Planificación;

En el PAIS VASCO, el Borrador del II Plan Vasco de Inmigración 2006-2009 diferencia entre Principios Generales, (criterios políticos esenciales que informan el contenido del Plan) y que serían los siguientes: Principio de Igualdad.; Principio de Responsabilidad Pública y Corresponsabilidad Social; Principio de no discriminación por motivo de sexo y Principio de Participación. Por otro lado estarían los Principios

operativos, es decir, los criterios que informan las metodologías y procedimientos elegidos para lograr su Objetivo General y que son: Principios de Integralidad y Transversalidad; Principio de Normalización; Principio de Descentralización y Principio de Coordinación.

EDUCACIÓN. De todas las medidas que se recogen destacamos el Objetivo 5 referido a “facilitar” el acceso del alumnado inmigrante a etapas no obligatorias que se traduce en una medida de fomento de la información a las familias. Esta también el Objetivo 7 que habla de “mejorar” los procedimientos de homologación de titulaciones académicas. Son dos ejemplos claros de esta falta de propuestas normativas; si realmente se quiere facilitar el acceso del alumnado a la educación no obligatoria y mejorar las homologaciones de títulos, estas tareas sólo son posibles realizarlas extendiendo el derecho a la educación obligatoria y no obligatoria a todas las personas extranjeras (estén o no en situación regular) y por otro lado modificar los actuales mecanismos de homologación de títulos.

EMPLEO. Al contrario que en el área anterior, aquí sí encontramos propuestas claras referidas a la firma de convenios bilaterales de seguridad social y exigir la firma del Convenio 143 de la OIT sobre trabajadores migrantes y sus familiares. Destacamos igualmente la medida 5.3 que dice textualmente: *“5.3.- Automatización de las solicitudes iniciales de autorización de residencia y trabajo”*. Si esta medida se refiere a la instauración del silencio administrativo de carácter positivo creemos que ello supondrá un importante avance en la tramitación de este tipo de autorizaciones. El resto de medidas no resulta tan interesante, (si acaso el Programa 13 referido a la coordinación de campañas agrícolas entre distintas Comunidades Autónomas) al adolecer de los mismos tics que venimos reiterando. Sirva como ejemplo el Objetivo relativo a luchar por la igualdad de oportunidades de las personas inmigradas en el mercado de trabajo, para lo cual sería obligado proponer la desaparición del principio de preferencia nacional en el empleo.

VIVIENDA. En un tema tan sensible para la sociedad como es el de la vivienda el Plan renuncia a considerar a los inmigrantes como grupo específico desfavorecido.

SERVICIOS SOCIALES. En una competencia de ámbito claramente local y en su caso autonómico, poco margen le queda al Plan para realizar propuestas, aparte de medidas genéricas sobre planes de formación y procurar coordinar la información de las diferentes Comunidades Autónomas.

SALUD Resulta bastante significativo que ni en el diagnóstico ni en las medidas a adoptar se haga alusión a los problemas que en algunas Comunidades Autónomas tiene las personas extranjeras en situación irregular para acceder a la Tarjeta Sanitaria. Así las cosas, el Plan marca como objetivo el de garantizar el derecho a la protección de la salud a las personas inmigrantes y propone medidas sobre fomento de la información y la comunicación verbal.

INFANCIA Y JUVENTUD. Se hace alusión al Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia 2006-2009, que está en fase de elaboración y el II Plan Nacional de Acción contra la explotación sexual de la infancia y el Informe de la Juventud en España 2004. Tomando como base lo señalado en estos documentos se proponen medidas destinadas a favorecer el acceso normalizado de menores y jóvenes de origen inmigrante a programas de infancia y juventud, proponer la intervención social de estos menores en situación de especial vulnerabilidad y apoyar su participación social. Hay un apartado específico dedicado a menores no acompañados si bien los abusos en las repatriaciones y la forma de llevarlas a cabo no parece merezca la atención del Plan, (*).

IGUALDAD DE TRATO. En este apartado se hace referencia a la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre

(*). En concreto se proponen las siguientes medidas: Medida 5.1.- Establecimiento y seguimiento de la aplicación de convenios bilaterales con los países de origen de los menores. Medida 5.2.- Actuaciones de prevención en origen de la inmigración de menores no acompañados. Medida 5.3.- Mejora de la coordinación de actuaciones de los distintos agentes que intervienen en la atención a menores extranjeros no

acompañados y de los procedimientos aplicados. Medida 5.4.- Apoyo a las actuaciones de atención integral de menores inmigrantes no acompañados. Medida 5.5.- Apoyo a programas de reintegración familiar y social de los menores inmigrantes.

las personas independientemente de su origen racial o étnico y la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo. Ambas Directivas fueron traspasadas a derecho español, a través de la ley 62/2003, de 30 de diciembre, (es decir, la recurrente Ley de Acompañamiento de los Presupuestos) que produjo a su vez modificaciones en leyes como el Estatuto de los Trabajadores o la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social. A este respecto, no podemos sustraernos a la necesidad de criticar esta situación. En primer lugar porque el instrumento normativo para incorporar al derecho español dos Directivas de esta importancia resulta inadecuado e incluso de dudosa legalidad respecto al cumplimiento de los requisitos para transposición de directivas. En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, importantes cuestiones como la inversión de la carga de la prueba cuando se presenta una denuncia por discriminación o el tema de la discriminación indirecta quedan totalmente desfiguradas al tratarse de cuestiones novedosas para el derecho español que hubiesen requerido una reflexión a fondo y su plasmación en una Ley Orgánica que salvara los problemas de interpretación con importantes normas como la actual Ley de Enjuiciamiento Civil o el Código Penal.

En el actual marco normativo difuso y disperso, las medidas que se proponen son el desarrollo del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, creado al amparo de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Orgánica 4/2000 y presentado recientemente a los medios de comunicación el pasado mes de marzo, es decir, con seis años de retraso. Aunque existe otro organismo que ni siquiera se ha creado y que el Plan lo recoge como medida; nos referimos a la puesta en marcha del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico. La creación de este órgano de discusión era una exigencia legal contenida en las dos Directivas europeas antes señaladas y recogida a su vez en la Ley 62/2003. El retraso en la puesta en marcha de estos dos órganos no es sino un reflejo de la apatía y dejadez con que el gobierno trata estos asuntos. De ahí la necesidad de volver a recordar lo

que desde SOS RACISMO se viene constatando a través de los diferentes informes anuales (*).

Por último, citar otras medidas recogidos en el Plan tales como la implicación de la ciudadanía en la lucha contra la discriminación, la promoción de buenas prácticas, fomentar programas de atención a víctimas de discriminación o fomentar políticas antidiscriminatorias en las administraciones.

MUJER. En sintonía con otros planes de integración, las cuestiones de género comienzan a tener su aparatado específico. Aunque las medidas vuelven a ser poco concretas, al menos se acierta a la hora de detectar los colectivos de mujeres que precisan una especial ayuda tales como víctimas de violencia de género y prostitutas.

PARTICIPACIÓN. La participación es concebida en un plano doble referida a participación como derecho político de sufragio activo y pasivo y participación en la vida pública y su relación con el asociacionismo. Bajo esta doble perspectiva se señalan medidas tendentes a apoyar el asociacionismo inmigrante; aumentar el nivel de participación de inmigrantes en las asociaciones de carácter general; ampliar y mejorar los cauces de participación política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes, etc.

Comentario aparte merece la medida denominada “Impulso a la celebración de Convenios bilaterales que incluyan el derecho de sufragio en el ámbito municipal”. Aunque ese asunto ha vuelto a ser de actualidad a raíz de la proposición no de ley presentada el pasado verano por PSOE e ICV y aunque el tema sobrepasa el

(*) El racismo más violento no es sólo patrimonio de los grupos de extrema derecha, sino que cada vez más se dan agresiones contra extranjeros por parte de colectivos espontáneos. Por otro lado, la discriminación en la vida cotidiana se hace cada vez más evidente. La persistencia de los tópicos que afectan a la población inmigrada, y el desconocimiento o la insuficiencia de los recursos para atender a la población víctima de la exclusión social, son factores que influyen en el aumento del racismo social. La lucha contra el racismo exige que las Administraciones prioricen la aplicación de políticas de integración y ciudadanía, que luchen contra la exclusión social de parte de la población y potencien la plena igualdad de derechos y oportunidades. De la misma manera, es necesaria la intervención de los ayuntamientos en los conflictos vecinales, en

casos como el rechazo de algunos vecinos a la apertura de oratorios musulmanes. La creación de un sistema de prevención y de mediación de estos conflictos, así como buscar interlocutores realmente representativos, son básicos para evitar que la libertad religiosa se vea vulnerada.

objetivo del presente estudio, recordamos que desde SOS RACISMO se ha criticado el principio de reciprocidad en el otorgamiento del derecho de sufragio y su limitación al ámbito de las elecciones municipales.

SENSIBILIZACIÓN. Las cuestiones relacionadas con la sensibilización resultan de igual importancia que el resto de áreas arriba señaladas. Coincidimos en el diagnóstico que realiza el Plan al otorgar importancia a lo que se denomina racismo social por contraposición al racismo biológico. No obstante, queda aún un largo camino por recorrer y aunque el Plan propone medidas acertadas en diferentes ámbitos, creemos importante incidir en determinados temas. Así por ejemplo, es fundamental realizar un especial esfuerzo en sensibilizar a los cuerpos y fuerzas de seguridad en el ámbito estatal, policías autonómicas y policías locales. Resulta creciente la cada vez mayor cantidad de casos de abusos policiales en este sentido.

Por otro lado y en conexión con lo ya dicho en el apartado relativo a “Igualdad de Trato”, incidir en que es necesario que desde la administración estatal se articule un organismo de recepción de denuncias que sea eficaz y que pueda investigar y en su caso dirigir denuncias a los diferentes órganos administrativos con total imparcialidad y garantías jurídicas.

Así las cosas, el Plan propone las siguientes medidas: mejorar la imagen pública de la inmigración; promocionar aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad; generar cambios de actitudes en relación con la inmigración y dentro de este programa está el fomento de la elaboración de códigos deontológicos en relación con el tratamiento de la información sobre inmigración.

CODESARROLLO. El Plan parte de la idea errónea de pensar que la ayuda al desarrollo va a paliar el flujo migratorio de estos países, cuando la realidad indica que esto no ocurre, incluso en

ocasiones el flujo migratorio aumenta. Por otro lado, se deja de lado el debate que actualmente existe de condicionar la ayuda al control de flujos y que subyace de forma implícita desde el año 2000 a través del llamado Acuerdo Cotonú de ayuda a los países ACP, (África, Caribe, Pacífico), que se intentó plasmar como acuerdo de los jefes de estado a iniciativa de España en la llamada Cumbre de Sevilla del año 2002 y que ha sido retomado por el principal partido de la oposición como condición para alcanzar un pacto de estado en materia migratoria.

Por lo tanto, se echa en falta el rechazo explícito a este tipo de codesarrollo y a la falta de concreción de medidas que se proponen. Así por ejemplo, el apoyo al retorno de personas inmigrantes cualificadas para que sea eficaz precisaría de propuestas concretas sobre facilitación de visados que garantice un flujo migratorio flexible.

7 A MODO DE CONCLUSION.

Según se indica en el último apartado del Plan dedicado a la gestión y evaluación, el destino final de este Plan una vez elaborados los respectivos informes de evaluación es el Parlamento Europeo y la Comisión. Esta circunstancia junto a las constantes referencias del Plan a distintas iniciativas europeas sobre el tema de la integración hacen pensar que el objetivo principal de la puesta en marcha del PECEI sea “cumplir el trámite” recogido en diversas comunicaciones relativo a la presentación por parte de todos los estados miembros de la UE de un Plan de Integración. Si este es realmente el fin principal de este Plan, el interés que pueda despertar de cara a su análisis y valoración resultaría mínimo.

Ahora bien, si atendemos a lo que nos dice el Plan no podemos dudar de que su objetivo resulta más amplio, tal como se indica en las premisas, los objetivos y los principios que se han comentado más arriba; por lo tanto, el presente análisis se realiza es en base a lo que se plasma en dichos principios y objetivos.

Y en base a este contenido reiteramos lo señalado en el título que antecede al presente estudio respecto a la consideración del Plan como una oportunidad perdida. Una oportunidad perdida para reflejar con claridad y contundencia cuál es el modelo migratorio que precisa este país: un modelo abierto y respetuoso con el ya de por sí limitado derecho a la libertad de circulación; o bien un modelo restrictivo y discriminador en función de afinidades culturales y cualificación profesional.

Es también una oportunidad perdida para realizar un análisis global del fenómeno migratorio poniendo en relación dos elementos hasta ahora distantes, (extranjería e integración) y que junto a una política seria en materia de codesaerrollo configuran una verdadera política en materia migratoria. Esta asignatura pendiente que se arrastra desde la aprobación de la primera ley de extranjería, hace ya más de veinte años, debe ser abordada de forma inmediata si tenemos en cuenta que a medio plazo este país seguirá recibiendo personas extranjeras.

Al hilo de lo anterior y ante la insistencia reflejada a lo largo de este trabajo en reclamar propuestas normativas, resulta obligado apuntar algunas de estas medidas que darían coherencia a este Plan y llenarían de significado algunas propuestas que planteadas en su actual configuración están vacías de contenido. Así por ejemplo, en materia de concesión de visados de estancia o de residencia es necesario terminar con la discrecionalidad y otorgar a tales actos administrativos un carácter reglado. Reclamar un visado de búsqueda de empleo que se adapte a la tozuda realidad que echa por tierra día a día el imposible deseo de una migración ordenada. La desaparición del principio de preferencia nacional en el otorgamiento de permisos de trabajo y la acomodación de los plazos de duración de los contratos, (actualmente de un año) a la realidad laboral donde predomina una preocupante temporalidad y precariedad. Y por último, asumir que siempre existirá una bolsa de personas irregulares a quienes se les debe ofrecer mecanismos de regularización.

La migración ordenada se ha convertido en el principal principio rector de la actual política del gobierno en materia de extranjería

y en general de la Unión Europea. Sin embargo, esta migración ordenada es una falacia, no es real. Reconocer esta realidad implicaría reconocer que el actual control de flujos es un fracaso. Y sin embargo este es el mensaje que la opinión pública termina percibiendo y que acarrea consecuencias muy negativas a la hora de desarrollar programas de integración.

Una de las consecuencias más claras de este choque entre deseos y realidades es la presencia de un importante colectivo de personas extranjeras en situación irregular. Este Plan niega su existencia y en consecuencia no plantea ninguna medida de apoyo para este colectivo. Decíamos al principio que un plan de integración se justifica ante la necesidad de reforzar a determinados colectivos que se descuelgan de los recursos y rutas normalizadas que se dirigen a la sociedad en general; y de entre el colectivo de inmigrantes son precisamente las personas irregulares quienes tienen una mayor desprotección y vulnerabilidad.

Y al hilo de lo anterior, este Plan es también una oportunidad perdida para haber “diseccionado” al colectivo general de personas extranjeras y proponer medidas acordes a las especiales características de cada grupo. De esta forma, las áreas de intervención se acomodan a las diferentes problemáticas de las personas extranjeras en relación a sus necesidades concretas y se podrían detallar las medidas a adoptar para hacerlas más efectivas.

Respecto a la relación de este Plan con los emanados en las diferentes CCAA, se observa un interés en no “pisar” competencias del ámbito autonómico. El efecto principal de ello es que si muchas de las medidas que se proponen en los planes autonómicos resultan imprecisas, esa imprecisión es mucho más acusada en el caso del PECEI. Otro tema a tener en cuenta es saber cuál va a ser la vinculación legal de los actuales planes autonómicos con el PECEI, en concreto, cómo se resuelven los casos en los que determinados planes regionales o incluso municipales van más allá de los mínimos establecidos por el PECEI.

Y es que, ya lo hemos apuntado a lo largo de este trabajo, este Plan arranca y termina en las premisas que en materia de integración se han elaborado en la Unión Europea. Y nos encontramos con una concepción claramente economicista de la integración donde prima la utilidad del inmigrante trabajador en la coyuntura económica europea. Con estas “Fuentes de inspiración” no resulta extraño que este Plan mantenga unos mínimos que son superados por algunos planes autonómicos.

Si atendemos a las últimas actuaciones del actual gobierno en materia migratoria, nos tememos que este Plan va a ser el antídoto al mensaje de dureza en el control de los flujos, sin importar mucho la utilidad última de dicho Plan. Tal como ocurriera con el Reglamento de Extranjería y el proceso de normalización, si este Plan recibe el apoyo de los agentes sociales se entenderá que es bueno para los inmigrantes.

Sin embargo, desde SOS RACISMO creemos que las actuales circunstancias marcadas por discursos de las fuerzas políticas y del propio partido gobernante que apuntan a un endurecimiento sin precedentes de la política migratoria, (“prohibición por ley de las regularizaciones”; “Cataluña no puede pagar la sanidad de África”; “modificar la ley para expulsar a los menores”; “España ya no tiene capacidad para acoger más trabajadores extranjeros”, ...) precisan la adopción de medidas audaces que, apartándose de los cánones europeos, proponga un verdadero modelo de ciudadanía inclusiva y una igualdad real de derechos. Estas pautas además servirían para frenar a determinadas CC. AA. y municipios tentados de restringir las oportunidades de las personas extranjeras. Y este Plan es, en fin, una oportunidad perdida para este cambio de enfoque.

Donostia Septiembre 2006