

Dossier

La política migratoria de la Unión Europea: ¿puentes en vez de muros?

Catherine Wihtol de Wenden. Centre National de la Recherche Scientifique, París

La política de circulación de personas de la UE, construida en función de los tratados y acuerdos establecidos, suele estar en consonancia con las políticas nacionales de los estados europeos y se orienta hacia un cierre progresivo para los no europeos. Los países de la UE, cada uno de ellos con sus propias políticas de entrada e integración, se encaminan de nuevo a la gestión nacional de las fronteras, lo que indica una gran falta de confianza de los estados en la política europea de inmigración. No obstante, las iniciativas socioculturales de los inmigrantes contribuyen a crear un espacio transnacional euromediterráneo en el que se pone de manifiesto la diversidad de culturas. Europa se ha convertido a su pesar en un continente de inmigración, dentro de un contexto de políticas coercitivas y centradas en la seguridad, en el que los emigrantes han desafiado las fronteras y los actores nacionales y europeos se hallan enfrentados.

Una política de circulación de personas para los europeos y de cierre progresivo para los no europeos

La política europea de inmigración está constituida por una serie de capas sucesivas, en paralelo con los tratados y acuerdos europeos, y suele estar en consonancia con las políticas nacionales de inmigración decididas por los estados europeos. La inmigración fue una cuestión menor en comparación con los principales temas abordados en las negociaciones del Tratado de Roma de 1957. No fue hasta 1968 cuando los trabajadores de la Europa de los Seis se beneficiaron de la libre circulación. Posteriormente, los acuerdos de Schengen, adoptados en 1985 por nueve estados (el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no forman parte de ellos) y concebidos como un laboratorio para la futura circulación de personas, abolieron las fronteras internas de Europa y reforzaron las exteriores. Esta decisión, así como las demás medidas de seguridad aplicadas a principios de la década de 1990, se adoptaron partiendo de una serie de hipótesis que no se han hecho realidad: la mayoría de países europeos compartían entonces la idea de que la era de las migraciones masivas a Europa había llegado a su fin; que la mano de obra nacional, azotada por el

desempleo, sustituiría a los trabajadores extranjeros, quienes regresarían a su país gracias a las ayudas para la repatriación y la reinserción; que la movilidad interna de los europeos sería muy elevada y que bastaría con la nueva división internacional del trabajo y la ayuda al desarrollo para mantener en su país a los candidatos a la migración transfronteriza. Los hechos desmintieron dichas predicciones, pero estas ideas siguen inspirando la política europea para el control de las fronteras europeas y la lucha contra la inmigración clandestina, dominada por una tendencia represiva y disuasoria y centrada en los temas de seguridad.

En 1990, los acuerdos de Dublín, firmados por 12 estados, introducen una solidaridad entre los estados europeos en materia de asilo: un solicitante de asilo ya no puede presentar varias peticiones a la vez en distintos países europeos (lucha contra el *asylum shopping*) y, si su solicitud es rechazada, ya no puede aspirar a la condición de refugiado en ningún otro país de la Unión. Estas medidas se completan en 2003 con los acuerdos de Dublín II, que definen el principio *one stop, one shop*: el asilo se debe solicitar en el primer país del espacio europeo cuyo suelo se pise. Esta decisión explica el caos que existe actualmente en Calais y Sangatte, donde los solicitantes

de asilo aspiran a pasar a cualquier precio al Reino Unido, país en el que tienen contactos y prefieren vivir en la mayor precariedad antes que buscar asilo en Francia. Es una decisión que pone en peligro la integración de los refugiados. En 1992, el Tratado de Maastricht definió la ciudadanía europea precisando los derechos de los europeos, consistentes esencialmente en la libertad de circulación, residencia y trabajo, y en la participación en las elecciones locales y europeas para los residentes en un Estado europeo aunque no posean la nacionalidad del mismo, con lo que se disoció el concepto de ciudadanía del de nacionalidad. Pero la decisión levantó una nueva frontera estatutaria entre europeos y no europeos que ha ido sustituyendo paulatinamente a la que oponía a nacionales y extranjeros. En 1997, el Tratado de Amsterdam decidió, tras un período de cinco años iniciado en 1999, modificar el proceso de decisión: el asilo y la inmigración pasaron de ser el tercer pilar intergubernamental a convertirse en el primer pilar comunitario, como la Política Agrícola Común, y la mayoría cualificada sustituyó a la norma de la unanimidad. La lucha contra la discriminación también aparece mencionada en el artículo 13. Finalmente, la Cumbre de Tampere de 1999 modifica las políticas restrictivas que prevalecieron durante la década de 1990 y aboga por el abandono de la «inmigración cero». En el año 2000, la Carta de Derechos Fundamentales del Tratado de Niza retoma los textos relativos a la ciudadanía europea y la lucha contra la discriminación.

Se cierra la puerta principal y se abre la de servicio

Pero la filosofía del control, presente aún en las cumbres de Sevilla (2002) y Salónica (2003), se mantiene en la Cumbre de La Haya de 2004. No obstante, empieza a tambalearse por varios motivos: el informe de la ONU de 2000 sobre el envejecimiento de Europa y las migraciones de reemplazo, y otros informes publicados en la misma fecha (por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Organización Internacional del Trabajo); el discurso de Kofi Annan en el Parlamento Europeo en junio de 2004 («Europa debe convertirse en una tierra de inmigración») y, finalmente, la es-

casez de mano de obra en numerosos países europeos (Alemania, Italia, España, Portugal), que comienzan a entreabrir sus fronteras, según fórmulas diversas (cuotas y acuerdos bilaterales de mano de obra, permiso por puntos, regularizaciones). Así, el 1 de enero de 2005 entra en vigor en Alemania una nueva política de inmigración basada en los permisos por puntos, inspirados en parte en el modelo canadiense. Italia y España procedieron, en 2003, 2005, 2006 y 2009, a la regularización masiva de inmigrantes ilegales (650.000 regularizados en cada país en cada una de las regularizaciones) y firmaron acuerdos bilaterales de mano de obra con sus vecinos o con algunos países del Este. Francia lanzó el tema de la «inmigración selectiva» mediante una ley del 24 de julio de 2006, en la que se distinguía entre «competencias y talentos» y la inmigración —estacional o de mayor duración— correspondiente a «sectores de difícil cobertura laboral», para tratar de restringir la reagrupación familiar. El comisario europeo de Inmigración, Franco Frattini, propuso la idea, en otoño de 2007, de una *blue card* destinada a poner en marcha una política de inmigración laboral selectiva, basada en cuotas de mano de obra e inspirada en la *green card* norteamericana. En 2010, esta iniciativa se convirtió en el proyecto de permiso único de trabajo y residencia. Tras la Conferencia de Lisboa de diciembre de 2007, se modificó el proceso europeo de decisión, y el Parlamento Europeo ha pasado a actuar a partir de entonces en un régimen de decisión conjunta con la Comisión y el Consejo Europeo, al tiempo que la mayoría cualificada ha sustituido a la unanimidad. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, inspirado por Francia y puesto en marcha durante la presidencia francesa de la Unión Europea en julio de 2008, incluye dos apartados referidos a temas de seguridad entre los cinco puntos aprobados: acoger a los recién llegados de acuerdo con las capacidades de integración de los países receptores, luchar contra la inmigración clandestina, reforzar el control de las fronteras exteriores, construir una Europa del asilo y diseñar una política de codesarrollo con los países del Sur. Así, dicho pacto, que no es un tratado sino un compromiso negociado con cada uno de estos países, preserva la soberanía de los estados y pone en contexto la política francesa y la europea. Al igual que sus vecinos europeos, Francia sigue siendo fiel al discurso centrado en el control y supe-

ditado a una opinión pública influida durante mucho tiempo por la extrema derecha, pero al mismo tiempo cobra conciencia de la competencia global en lo que se refiere al reclutamiento de las élites, las dificultades de la lucha contra la inmigración ilegal, la escasez de mano de obra y el desafío de la exclusión social, que se ha convertido en una etnicización de la pobreza en los barrios de las periferias urbanas. En Europa, mientras que el Libro Verde europeo, publicado a principios de 2005, se orienta hacia una política positiva, voluntarista y selectiva de la inmigración, sin definirse entre inmigración laboral o de repoblación, se mantiene, pese a sus fracasos, el dispositivo de control de fronteras y asilo y de lucha contra la inmigración clandestina. Paralelamente, todos los países manifiestan una actitud restrictiva adoptando cuotas y acuerdos bilaterales de mano de obra, o suspenden la preferencia europea para el empleo en los sectores donde falta mano de obra, cualificada y no cualificada. El dispositivo europeo ha permitido armonizar, mediante una serie de directivas adoptadas entre el año 2002 y el 1 de mayo de 2004, el mosaico de una gran variedad de regímenes dispares: entrada y residencia con fines laborales, condiciones para la reagrupación familiar, acogida de los recién llegados, situación de los residentes de terceros países y acogida de los solicitantes de asilo. En cuanto a la ampliación hacia el Este, los 10 nuevos países que ingresaron en la UE a partir del 1 de mayo de 2004 han tenido que suscribir el «acervo comunitario», ese cúmulo de decisiones europeas sobre el control fronterizo que definen la política europea de inmigración. Con la excepción de Chipre y Malta, estos países han tenido que superar un período de prueba fijado en un máximo de siete años para conseguir la libertad de trabajo y residencia en el espacio europeo de los 25, aunque disponen ya de libertad de circulación, obtenida por los primeros (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) en el año 1991, y por los últimos (Bulgaria y Rumanía) respectivamente en 2000 y 2001. Rumanía y Bulgaria, incorporados el 1 de enero de 2007, deben ajustarse a este dispositivo, pero a finales de 2010 Francia y Alemania decidieron ampliar el plazo de 2013, fecha fijada inicialmente para la libertad de trabajo y residencia. Algunos países de acogida, como el Reino Unido, Irlanda y Suecia, abrieron en 2004 sus fronteras a

la inmigración laboral de polacos. Pese a la armonización en curso, cada país europeo sigue manteniendo sus especificidades en cuanto a políticas de entrada y de «convivencia» (integración, derecho a la nacionalidad, papel asignado a las identidades y al islam). Dichas especificidades pertenecen al ámbito de la subsidiariedad: integración, multiculturalismo, política de nacionalidad, reglamentación de lo religioso, escolarización, vivienda y lucha contra la discriminación. La gestión de estos ámbitos consiste cada vez más en una gobernanza en la que cada país compara las prácticas llevadas a cabo por sus vecinos. Cada uno de ellos suele negociar con las nacionalidades y los grupos de inmigrantes de segunda generación presentes en su territorio su papel como ciudadanos y potenciales votantes. Además, cada país negocia con su opinión pública la gestión de la política migratoria manteniendo un doble discurso, de apertura y cierre, de cohesión social y nacional y de reconocimiento de las diversidades culturales y religiosas, y de lógica estatal frente a las leyes del mercado pero también frente a los derechos humanos. Las últimas iniciativas europeas intentan introducir a Europa en un debate sobre la gobernanza global de las migraciones (Foro Global de Bruselas en 2007, de Manila en 2008, de Atenas en 2009 y de Puerto Vallarta en 2010). En dicho debate se hace hincapié en el derecho a la movilidad, la seguridad de las rutas de migración y los vínculos entre migración y desarrollo, todo ello con un espíritu de diálogo entre países de acogida, países de origen, sindicatos, asociaciones, ONG y organizaciones internacionales gubernamentales.

Nuevos muros: ¿el regreso del soberanismo?

Se observa, no obstante, el retorno a una gestión de las fronteras entendida como una cuestión propia de los estados, proclamando enérgicamente la existencia de unas fronteras europeas fuertes en los márgenes exteriores de la Unión. En España, el SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Externa) patrulla a lo largo de las costas españolas para expulsar a los inmigrantes clandestinos en nombre de la Unión Europea. Desde el año 2009 se ha aumentado considerablemente el presupuesto del sistema Frontex,

puesto en marcha en 2005, para dotarlo de los medios necesarios para aglutinar las policías nacionales de los estados europeos y reforzar los controles. Pero su fuerza disuasoria se ve reforzada sobre todo por los acuerdos bilaterales que la Unión Europea y en especial cada uno de los estados europeos han firmado con sus vecinos no europeos, cercanos o lejanos, para que se conviertan en la guardia de fronteras de Europa: Libia, Túnez, Argelia, Marruecos, Turquía, Mauritania, Senegal y Pakistán. Grecia anunció a finales de 2010 sus planes de construir un muro en su frontera con Turquía, en Tracia, para luchar contra la inmigración ilegal procedente de dicho país. Algunas voces han tachado este proyecto de «muro de la vergüenza», aunque cabe destacar la timidez de las reacciones europeas ante el mismo. Todo ello revela una falta de confianza de los estados europeos en la política europea, pese a su carácter restrictivo, confirmada por la reacción de Italia y Francia ante la llegada de tunecinos y libios, tras las revoluciones árabes, a Lampedusa y luego a la frontera francesa de Ventimiglia. En la primavera de 2011 asistimos, tanto en el lado italiano como en el francés, a una escenificación de la soberanía sobre el control de las fronteras nacionales. Los muros están de moda: el muro entre Estados Unidos y México, cuya construcción inició en 2006 George W. Bush; el muro de Ceuta, enclave español en Marruecos, financiado por la Unión Europea y donde algunos indocumentados subsaharianos han encontrado la muerte; el muro entre la India y Bangladesh, ante la perspectiva de inundaciones en el delta del Ganges provocadas por el calentamiento global; el muro de Cisjordania, en Israel. Se calcula que, entre 1998 y 2008, se han producido unas 14.000 muertes en el Mediterráneo, y aproximadamente 11.000 en la frontera entre México y Estados Unidos, la que ha cruzado más gente durante ese mismo período. Pero las fronteras más vigiladas son también aquellas donde se producen más cruces clandestinos.

Los emigrantes, puentes entre las dos orillas

Pese a estas restricciones, las iniciativas de los inmigrantes de primera y segunda generación contribuyen a construir espacios transnacionales entre la orilla

norte y la orilla sur del Mediterráneo: en primer lugar, mediante las remesas, que en 2009 representaron, según el Banco Mundial, 46.000 millones de euros enviados por los emigrantes desde Europa al resto del mundo, incluido el sur del Mediterráneo, de donde proceden la mayoría de los que vienen a la UE; en segundo lugar, mediante sus asociaciones, que suelen constituir redes para el codesarrollo y el establecimiento de lazos culturales y formas de movilización cívica, ya que desempeñaron un importante papel en las primaveras árabes del Magreb. Asimismo, es necesario destacar la función de los titulares de doble nacionalidad, cuyas élites son cortejadas por el país de origen como posibles inversores y empresarios o como cerebros a recuperar, pero también como representantes de la «diversidad» o responsables políticos (ministros y jefes de partidos políticos, como en el caso de los verdes alemanes, o alcaldes, como el de Rotterdam) en los países europeos. Por último, son importantes las prácticas transnacionales en la vida cotidiana por medio de matrimonios, intercambio de información y bienes, y la organización del islam en países laicos de Europa. Por otra parte, los países de origen empiezan a aplicar políticas de diáspora utilizando a los emigrantes como agentes de influencia en los países de acogida a través de la atención que éstos les prestan: tal es el caso de Turquía y Marruecos. En el mundo de la música, el teatro, la danza y el deporte florecen numerosas iniciativas culturales mestizas, que ahora forman parte de la cultura popular europea. En resumen, la Europa de la diversidad cultural ya no puede hacer caso omiso de este componente de su pluralidad.

Conclusión

¿Qué lecciones podemos extraer de estas tendencias? La dimensión europea ha aportado un nuevo marco de referencia coercitivo y a veces mal aceptado por los países más soberanistas en cuestiones emblemáticas como el control fronterizo, la definición de «refugiado» o los límites de la integración. Introduce medidas para armonizar las políticas a escala europea en un sentido restrictivo en cuanto a los temas de seguridad, matizado por las vacilaciones de Europa sobre si debe ser o no un continente de inmigración. Este enfrentamiento entre actores na-

cionales y europeos, que contraponen a la democracia con la gobernanza de Bruselas, pero también a una parte de la opinión pública con grupos vulnerables y discriminados, que no por ello dejan de ser nuevos ciudadanos, ¿podrá aportar una mayor racionalidad a un debate acalorado, pero repleto de dudas sobre la eficacia de los dispositivos y sus objetivos? Por su parte, los emigrantes desafían las fronteras, ya sea cruzándolas, ya sea construyendo otros lazos con inmigrantes de segunda generación.

Éste es el contexto en el que se enmarca una Europa convertida a su pesar en un continente de

inmigración, que duda de la validez y los efectos de su política migratoria, pero es consciente de los desafíos que plantea la convivencia. ¿Podemos plantearnos la circulación de bienes e ideas si la de las personas se ve obstaculizada por visados, muros y campamentos, y se halla sometida al riesgo de la deportación? La estrategia restrictiva se enfrenta a los imperativos demográficos, las necesidades de mano de obra y la construcción de un espacio regional mediterráneo de intercambio y circulación cuyos principales actores son, por el momento, los migrantes.

La integración de inmigrantes en las ciudades a través de la cultura. El caso de Barcelona

Marta Ramón. Periodista, España

Como centro y motor económico del espacio euromediterráneo, y consciente de la importancia de la integración de los inmigrantes en el desarrollo económico de la ciudad, Barcelona se ha convertido en un modelo de políticas interculturales a nivel europeo. El Intercultural Cities y el Plan de Interculturalidad 2009 constituyen un óptimo ejemplo de la utilización de la cultura, el poder blando, como elemento capaz de influir en la esfera social y económica para promover, en el ámbito urbano, la integración de los inmigrantes a través de la valorización de la diversidad cultural. Sin la pretensión de solucionar del todo el problema de la marginalización social, sobre todo en el terreno político, estas estrategias culturales representan una alternativa al fracaso de los modelos clásicos anteriores. Su principal objetivo es incentivar el dinamismo social en las ciudades con un alto nivel de inmigración, y establecer un punto de partida para nuevas investigaciones.

Diego no conocía la mar. El padre, Santiago Kovadloff, lo llevó a descubrirla. Viajaron al sur. Ella, la mar, estaba más allá de los altos médanos, esperando. Cuando el niño y su padre alcanzaron por fin aquellas cumbres de arena, después de mucho caminar, la mar estalló ante sus ojos. Y fue tanta la inmensidad de la mar, y tanto su fulgor, que el niño quedó mudo de hermosura. Y cuando por fin consiguió hablar, temblando, tartamudeando, pidió a su padre:

—¡Ayúdame a mirar!

Eduardo Galeano, *La función del arte*

Las instituciones públicas disponen de un abanico de herramientas para promover la integración de inmigrantes en las ciudades, entre ellas, la cultura. El presente artículo, compuesto por un

marco teórico y un estudio de caso, ofrece claves significativas que demuestran que la cultura en las ciudades responde a intereses que van más allá de su valor intrínseco, es decir, toma la forma de