



TRABAJO FIN DE GRADO

**GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS Y
DERECHO**

CURSO ACADÉMICO 5º

CONVOCATORIA 2018

INMIGRACIÓN Y GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL EN ESPAÑA

APELLIDOS/NOMBRE ESTUDIANTE: GÓMEZ PARRO / CARLOS JAVIER

DNI: 47584922-S

**GRADO/DOBLE GRADO QUE CURSA: ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN
DE EMPRESAS Y DERECHO**

APELLIDOS/NOMBRE TUTOR:

HERMIDA DEL LLANO / MARIA CRISTINA

Fecha: 03/06/2019

ÍNDICE

Introducción.....	Pág 3
Concepto de migración.....	Pág 5
Tipos de migraciones.....	Pág 6
Inmigración en España.....	Pág 9
Ámbito normativo de las migraciones en España.....	Pág 11
Primera Ley de Extranjería: LO 7/1985.....	Pág 12
La Ley Orgánica 4/2000 hasta la Ley Orgánica 2/2009.....	Pág 13
Políticas públicas de inmigración y de diversidad cultural en la Unión Europea.....	Pág 17
Programa de Tampere.....	Pág 19
Programa de la Haya (2005-2009)	Pág 20
Programa de Estocolmo (2010-2014)	Pág 21
Políticas públicas para la inmigración y la diversidad cultural en España.....	Pág 22
Plan para la integración social de los inmigrantes (PISI) (1994).....	Pág 24
Programa global de regulación y coordinación de extranjería e inmigración (GRECO) (2001-2004).....	Pág 25
Plan estratégico de ciudadanía e integración (PECI) (2007-2010)	Pág 26
Plan estratégico de ciudadanía e integración (PECI) (2011-2014)	Pág 28
La Estrategia 2020.....	Pág 29
Comentario a sentencias en el ámbito de la integración y gestión de la diversidad cultural.....	Pág 31
Arraigo e Integración.....	Pág 34
Conclusiones.....	Pág 35
Bibliografía y Fuentes.....	Pág 37
Anexos	Pág 38

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, dado el aumento de personas inmigrantes que llegan a los países hace que se plantee a la sociedad importantes desafíos. Hay inmigrantes que llegan provistos de contratos de trabajo o, en el peor de los casos, en inhumanas condiciones y sin documentación en regla los cuales proceden de países muy diferentes culturalmente y a veces, muy distintos en valores y costumbres de los del país receptor. Llevamos unos años en los que ha ido tomando gran importancia el hecho de que la multiculturalidad es lo normal dado que vivimos en un mundo globalizado. Sin embargo, la experiencia nos indica que la convivencia en un mismo espacio de culturas muy diferentes puede producir, a la vez que beneficios, importantes conflictos.

Para que en una sociedad se produzca una convivencia pacífica entre diversidad de culturas resulta fundamental la presencia de los valores de tolerancia y respeto. Por ello, las políticas públicas deben de promover y fomentar tales valores como por ejemplo a través de la educación (considerada como herramienta imprescindible para la adquisición de estos valores).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 26.2 que la educación: *favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.*

La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural pone de manifiesto la necesidad de: *alentar, a través de la educación, una toma de conciencia del valor positivo de la diversidad cultural y mejorar, a este efecto, tanto la formulación de los programas escolares como la formación de los docentes.*

La elección del tema sobre el que versa el presente trabajo se debe al interés en mostrar un análisis de los desafíos, aportaciones, o, en su caso, de los conflictos generados en la sociedad por la presencia de la inmigración y también, por ver cómo trata el derecho estos temas. Así, aunque las políticas o marcos normativos propongan modelos de integración y ciudadanía esto por sí sólo no conduce a la integración debido a que hay otros actores y procesos (como los medios de comunicación, los valores, etc....).

Con la presente realización de este trabajo trataré de realizar las siguientes aportaciones:

1. Aportar una visión diferente al fenómeno migratorio que se produce en España (dentro del marco del contexto europeo)
2. Examinar el marco legislativo y las políticas públicas que desarrollan este tema objeto de investigación.
3. Encuadrar desde un punto de vista integrador (apoyado en los Derechos Humanos), la actual situación sociocultural existente en torno al fenómeno de la inmigración.
4. Proyectar las diferentes propuestas tanto sociales, culturales como educativas que dan forma a este fenómeno.

En cuanto al **aspecto metodológico**, puesto que el trabajo desarrollado se realiza fundamentalmente a partir de la revisión de la bibliografía existente (estadísticas, textos jurídicos, actas...), se requiere la utilización de distintas metodologías entre las que destacamos:

- Análisis de fuentes estadísticas: nos hará entender mejor este fenómeno pues en la inmigración y en los desplazamientos de personas resultar fundamental cuantificar para saber el alcance de lo producido.
- Análisis de leyes: se ha llevado a cabo un estudio en el que se han tenido en cuenta la legislación internacional, así como las políticas públicas, en materia de migraciones y diversidad cultural. Para ello, se ha utilizado como fuentes los tratados, Planes Estratégicos, diferentes programas como la Haya o Tampere, y otros textos del Consejo de la Unión Europea, ONU, así como las diferentes instituciones del Estado de España.
- Análisis los diferentes medios de comunicación: nos encontramos con que la prensa cuenta con un gran poder de influencia en la sociedad. Por ello, resulta fundamental analizar el tratamiento que ofrece la prensa con relación a los diversos temas de diversidad cultural e inmigración.

CONCEPTO DE MIGRACIÓN

Según la definición de los investigadores de las migraciones Giménez y Malgesini, los movimientos migratorios son: “*Desplazamientos masivos de población, de una región a otra o de uno o varios países a otro u otros*¹”.

Sin embargo, podemos establecer dos objeciones a esta definición:

1. Con respecto al volumen de los movimientos migratorios, cabe destacar que, si sólo se tiene en cuenta la definición antes vista, sólo se consideraría movimientos migratorios aquellos desplazamientos que son masivos. Esto nos lleva a plantearnos cómo está considerado el desplazamiento de un lugar a otro de un grupo reducido.
2. Con respecto a la cuestión del tiempo, la definición antes planteada no dice que sea obligatorio el permanecer en el lugar de destino durante un periodo de tiempo determinado. Por lo que cabe plantearse que si un viaje o un traslado por ocio podrían estar considerados migraciones. Por ello, de no establecerse una delimitación temporal, se corre el riesgo de identificar dentro de las migraciones procesos que, aunque impliquen movimiento de población, no tienen nada que ver con la verdadera migración.

Para abordar el tema temporal de la migración nos tenemos que ir a la definición que nos proporciona la UNESCO pues establece que las migraciones son: “*Desplazamientos de la población de una delimitación geográfica a otra por un espacio de tiempo considerable o indefinido*”.

Pese a todo, dicha definición nos sigue planteando ciertos inconvenientes ya que al establecer “un periodo de tiempo considerable” no se especifica la duración mínima que debe tener dicho movimiento para ser considerado como movimiento migratorio.

Para tratar de delimitar más el concepto, J.A. Jackson (en su obra *Migration*²) fija los tres requisitos que tiene que tener un movimiento poblacional para ser considerado un movimiento migratorio. Los tres requisitos son:

- Índole espacial (el movimiento tiene que ser entre dos regiones, municipios, comunidades autónomas o países)
- Índole temporal (el movimiento ha de ser duradero, por lo que un movimiento que tenga el carácter de esporádico no será considerado migración).
- Índole social (el movimiento ha de conllevar un cambio significativo del entorno).

¹Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. P. 281. Catarata. Madrid.

²Jackson, J. A. (1986): *Migration*. Londres. Longman.

TIPOS DE MIGRACIONES

Nos encontramos con que, en las migraciones al ser procesos complejos, participan muchas variables, por ello, no hay que confundir los diversos tipos migratorios. Ya que, por ejemplo, no es lo mismo el desplazamiento que lleva a cabo una persona perseguida y acosada por sus ideales políticos (poniendo en riesgo su integridad) en su país, que el desplazamiento que lleva a cabo una persona cualificada en busca de mejores oportunidades laborales/económicas.

Así por ello tampoco sería lo mismo el desplazamiento temporal de una persona a otro país con el objetivo de conseguir dinero para poder mandarlo de vuelta a su país de origen y que al regresar la misma pueda también disfrutarlo, que el desplazamiento que hace un núcleo familiar a otro país con el objetivo de permanecer en el mismo de manera permanente.

Estos casos son el fiel reflejo de la diversidad de variables que incurren en los procesos migratorios. Por ello, en las siguientes líneas presentaremos las diversas variables. Así se pueden diferenciar dos grandes enfoques:

- Tipologías Pluridimensionales.
- Tipologías Unidimensionales.

Tipologías Pluridimensionales.

Dentro de las tipologías pluridimensionales, la que tiene una mayor aceptación es la Tipología general de la migración de Petersen. Dicha tipología pretende desbaratar una serie de prejuicios que están aparejados a las migraciones. Dichos prejuicios son el carácter nomadismo y sedentarismo de las migraciones, por ello, Petersen establece que el hecho de que una persona se desplace va en función de su cultura y sus valores, así como a criterios sociales, no son valores predispuestos por el ser humano (el carácter nómada y sedentario).

La categorización hecha por Petersen³ hace referencia a la relación entre el hombre y los diversos elementos implicados en los procesos migratorios. Por ello, establece cinco clases:

1. La clase **Primitiva** hace referencia a la relación hombre y naturaleza, por ello, lo que lleva a desplazarse a una persona son los desastres naturales (causas ecológicas), es obligado a emigrar dada la incapacidad del hombre de incidir sobre ese desastre natural, por ello, se desplaza a otro territorio. Si el desplazamiento posee un carácter conservador, el tipo de migración será nomadismo. Por el contrario, si con el desplazamiento se pretende innovar y romper con todo lo anterior este tipo de migración recibe el nombre de huida del territorio.
2. La migración **impulsada** hace referencia a la relación hombre e institución (pudiendo ser ésta el Estado o ente similar), por ello, lo que lleva a desplazarse a una persona es por las políticas de un determinado país, así por ejemplo, si el país es receptor y ofrece oportunidades de trabajo dará lugar a gran cantidad de migrantes, si por el contrario, el país no lleva a

³Petersen, William (1968): *La Población*. Ed. Tecnos. Madrid. Pp. 534-546.

cabo políticas receptoras conseguirá el efecto contrario al anterior. La huida de sus inmigrantes.

3. La migración **forzada** también hace referencia a la relación hombre e institución (pudiendo ser ésta el Estado o ente similar), es muy similar a la migración impulsada, pero esta mantiene la salvedad de que las personas no tienen capacidad de elección y se ven obligadas a emigrar (mientras que en la migración impulsada hay un cierto margen de elección y de libertad para llevar o no a cabo la migración).
4. La migración **libre** es la que lleva como premisa la voluntad del individuo para llevar a cabo el desplazamiento, así, lo que pretenda conseguir la persona con ese traslado resulta fundamental y determinante para llevarlo a cabo o no.
5. La migración **de masas** hace referencia al comportamiento de los individuos con el comportamiento general de la sociedad. Por ello, con una intención conservadora se obtiene un pequeño asentamiento, mientras que con una intención innovadora se obtiene una emigración en masa.

Tipologías Unidimensionales⁴

Nos encontramos con que estas tipologías no ofrecen una apariencia tan panorámica como la que puede proporcionar una tipología pluridimensional, pero mientras no se establezca una hipótesis pluridimensional sólida y con fuerza para exponer los movimientos migratorios actuales y sus múltiples variables, éstas, resultan inmensamente útiles para ilustrar por aislado modos y formas de migración en función de cada caso concreto. Los tipos más significativos son:

Si tenemos en cuenta el criterio geográfico nos encontramos con las migraciones internas o intranacionales (que son las que se llevan a cabo dentro de las fronteras de un país), y también están las migraciones externas o internacionales (que son las que se llevan a cabo fuera de las fronteras de un país).

Dentro de las migraciones internacionales o externas, en función de la situación jurídica del inmigrante nos podemos encontrar con las migraciones de carácter legal (que son aquellas en las cuales el inmigrante cumple con todos los requisitos legales de permanencia del propio país), y nos podemos encontrar con las migraciones de carácter ilegal (que son aquellas en las cuales el inmigrante no cumple con los requisitos legales de permanencia del propio país, por ello, generando una situación de indefensión del mismo frente a las autoridades del propio país).

Si tenemos en cuenta el caso de pertenecer a un país miembro de la Unión Europea nos encontramos con las migraciones comunitarias (son aquellas que se producen entre varios países miembros de la Unión Europea), y nos encontramos con las migraciones extracomunitarias (son aquellas que se producen entre varios países ajenos a la Unión Europea).

En función del tiempo de estancia del inmigrante nos encontramos con migraciones temporales o transitorias (son aquellas en las que el propio inmigrante cambia de residencia por un breve periodo de tiempo), y nos encontramos con migraciones permanentes o definitivas (son aquellas en las que el propio inmigrante cambia de residencia por un tiempo ilimitado o por un periodo temporal muy extenso).

⁴Noin, D. (1979): Geographie de la population. Masson. París.

Si tenemos en cuenta cómo es la forma de llevar a cabo este fenómeno nos podemos encontrar con diversos modos, por ello están las migraciones espontáneas (son aquellas en las que el desplazamiento se produce de forma voluntaria), nos encontramos con las migraciones dirigidas (aquellas en las que el inmigrante se encuentra influenciado por algún ente para llevar a cabo dicho movimiento), y por último las migraciones de carácter forzoso (aquellas en las que dicho movimiento viene provocado por una causa de fuerza mayor lo que hace inviable continuar en el propio país de origen).

El último criterio estudiado tiene en cuenta las causas del desplazamiento migratorio, así, nos encontramos con migraciones por causas ecológicas⁵ (dichas migraciones se deben a desastres naturales, además, este tipo de migraciones adquieren un grado de significatividad cada vez más alto debido a los factores antropogénicos), nos encontramos también con migraciones por causas económicas (podemos decir que es la principal causa de las migraciones puesto que la mayoría de personas que llevan a cabo los desplazamientos buscan mejores oportunidades económicas y buscan oportunidades que su propio país no les está brindando), y por último las migraciones por causas políticas (aquellas que se producen por guerras, acosamientos políticos, persecuciones religiosas).

Hoy en día, son muy frecuentes los desplazamientos de personas jubiladas, pues tales personas cuentan con unos medios económicos suficientes que les permiten asentarse en lugares con mejor clima o mejor calidad de vida con respecto a su país de origen.

⁵María del Mar Hidalgo y Juan A. Mora. “La incidencia del cambio climático en las migraciones y la seguridad”
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MMHG-JAMT_TiempoPaz_Cumbre_Paris_120Prim2016.pdf

INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

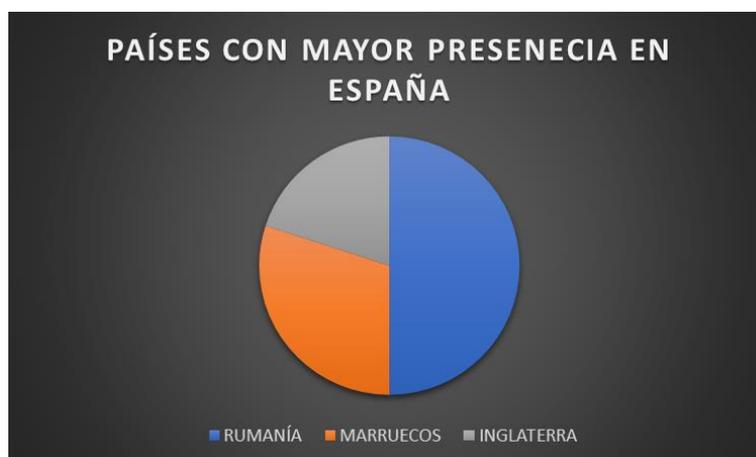
Desde los años 90, nos encontramos con que en España se ha experimentado en el ámbito de las migraciones un proceso de transformación ya que ha pasado de ser un país de emigración a un país de inmigración.

Así, podemos constatar que en los últimos siglos han salido más de 80 millones de personas, en cambio, han llegado a Europa en torno a los 20 millones de extranjeros⁶. El primero flujo tuvo su origen en la época colonial donde España formó parte muy activa en este flujo migratorio, sobre todo hacia América Latina (donde se instalaron alrededor de 7 y 9 millones de españoles). El segundo flujo migratorio tuvo que ver con la expansión económica del capitalismo de la posguerra de los años cuarenta y cincuenta en la Europa desarrollada como en el caso del sur de Europa (Grecia, Portugal, España...).

Así España envió dos millones de emigrantes principalmente a Francia, Alemania, o Suiza), pudiendo destacar que en 1999 hay más españoles residentes en el extranjero (unos 2,5 millones) que extranjeros residentes en España. Por tanto, España es todavía más un país de emigrantes que de inmigrantes, pero las tendencias lo configuran cada vez más como país receptor, constituyéndose en nuevo país de inmigración.

A día de hoy, el número de extranjeros residentes en España se sitúa en torno a los 5 millones de personas (el total de población española es de unos 46 millones). La cifra es aproximada pues sólo se cuentan aquellos que tengan certificado de registro o bien la tarjeta de residencia en vigor. Por tanto, en ella no se tienen en cuenta las personas que no están registradas de ningún modo como por ejemplo aquellos que se encuentran en situación ilegal.

Si analizamos las nacionalidades de las personas que vienen a nuestro país⁷, vemos que en primer lugar está Rumanía, en segundo lugar, están los procedentes de Marruecos y en tercer lugar nos encontramos con los ingleses de Reino Unido.



*elaboración propia

La mayoría de los extranjeros (sea cual sea su régimen) se concentran en cuatro comunidades autónomas: Cataluña (más de un millón), Comunidad de Madrid (casi 800.000), Andalucía (casi 700.000) y Comunidad Valenciana (no llega a 700.000). Entre

⁶Aja, E. et al: “La inmigración extranjera en España. Los retos educativos.”; Colección Estudios Sociales, Num. 1 – 2000, pág.14

⁷Elaboración propia a partir de datos INE

las cuatro se llevan el 65,47% del total de extranjeros que se encuentran en nuestro país de forma legal.



*elaboración propia

Los españoles que se van se marchan sobre todo a Francia, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Ecuador.

ÁMBITO NORMATIVO DE LAS MIGRACIONES EN ESPAÑA

Una vez finalizada la dictadura de Franco, España trató de ocupar el espacio perdido dentro de la Sociedad Internacional. El 28 de septiembre de 1976 se firmaron los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y fueron ratificados el 27 de abril de 1977. Durante los años siguientes, se continuaron ratificando grandes Tratados Internacionales. Así, en el año 1980 se firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 y la ratificó en 1984. También, se hizo lo mismo con la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, firmándola en 1985 y ratificándola en 1987 (perteneciendo ya a la Comunidad Europea). La adhesión a la Comunidad Europea en el año 1986⁸ supuso para España una serie de compromisos en materia de Derechos Humanos ante las instituciones europeas e internacionales para tratar de ponerse a la altura del resto de países europeos. Así, España continuó firmando Tratados Internacionales, al mismo tiempo que iba recuperando progresivamente entidad y legitimidad en el ámbito europeo.

En enero del año 1990 se firmó la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y en diciembre se ratifica. Además, en el año 1990 se firma el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que fue destinado a eliminar la pena de muerte, dicho protocolo se ratifica en 1991.

Si nos referimos a la legislación española en materia migratoria, ésta es muy reciente, puesto que no sería hasta el año 1985 (momento en el que la inmigración comienza a ser importante), no se elaboró una Ley Orgánica para regular dicho fenómeno de extranjería. Por lo que el Gobierno en manos socialistas de Felipe González elaboró una Ley que mantuvo su vigencia hasta el pasado año 2000. Momento en el que en España la inmigración ya goza de unos importantes volúmenes y además se encuentra en pleno auge y crecimiento.

Dada la importancia de la que goza la extranjería el Gobierno de Aznar decidió elaborar una norma, esta norma fue la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, a dicha norma le han precedido un total de 4 reformas.

⁸ Adela (Coord.) (2009): *Hacia un mundo sin fronteras la inserción de España en la Unión Europea: aspectos económicos y culturales*. Ministerio de Educación, Subdirección General de Información y Publicaciones. Madrid

PRIMERA LEY DE EXTRANJERÍA: LO 7/1985

Nos encontramos con que la primera Ley Orgánica de Extranjería⁹, se redactó en el año 1985 (con la llegada del Partido Socialista al gobierno). Hasta ese momento, no hubo ninguna ley que regulase la situación de los extranjeros a su llegada a España.

Tras elaborarse esta ley nunca se llegaría a pensar la importancia que tendría este fenómeno puesto que España la llegada de inmigrantes extranjeros supone una alta cifra (comparado con las cifras que se tenían antes).

En el año 1985 lo que necesitaba España era una ley que controlase aspectos tales como las competencias de los técnicos extranjeros (ya que se creía que los extranjeros podrían llegar a quitar puestos de trabajo a la sociedad española), y también se buscaba un procedimiento jurídico que amparase la expulsión de aquellos inmigrantes ilegales o de aquellos inmigrantes que causasen destrozos en España (mediante el tráfico de drogas, por ejemplo).

Pese a todo ello, lo que sí provocó un gran revuelo fue el malestar de aquellas personas de origen magrebí afincados en Melilla y Ceuta y que no tenían la nacionalidad española, puesto que la ley española les desprotegía, y además les dejaba en riesgo de que fueran expulsados (esto les generaba una cierta situación de indefensión).

En el año 1986 se puso en marcha el Reglamento que no hacía más que destacar el carácter autoritario de esta norma (así como en el control de las fronteras). En el año 1990 durante el gobierno socialista se procedió a ratificar el Acuerdo Schengen (el cual establecía el control de la frontera sur de Europa).

⁹Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. BOE N° 158, de 3 de julio de 1985.

LA LEY ORGÁNICA 4/2000 HASTA LA LEY ORGÁNICA 2/2009

Tras el Gobierno socialista, en el año 1996 toma las riendas del país el Gobierno del Partido Popular, llevando a cabo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales una nueva ley de extranjería, la Ley Orgánica 4/2000¹⁰, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Con esta nueva ley se pretender hacer hincapié en materias como son la integración social y el desarrollo de los inmigrantes en España. Los sustanciales cambios introducidos por dicha ley son los siguientes:

- Con respecto a los visados de entrada, se establece que sólo podrán ser recurridos de manera judicial aquellos rechazos de visados que son relativos a expedientes de reagrupación familiar.
- Con respecto a las expulsiones, serán consideradas motivos de las mismas aquellas estancias que sean irregulares.
- Con respecto a los derechos y libertades, los inmigrantes irregulares tendrán derecho a la sanidad, derecho a la educación, derecho a prestaciones sociales básicas. Y también tendrán derecho a la tutela judicial efectiva. Pese a todo ello, no les serán reconocidos el derecho a la reunión, derecho a la manifestación y derecho a la asociación.
- Con respecto a las reagrupaciones familiares, se establece que se va a mantener al cónyuge, los hijos menores y los ascendientes (si dependen económicamente de él).
- Con respecto a la regularización por arraigo, se establece la supresión de la posibilidad de que una persona pudiese regularizarse a razón del arraigo (por el hecho de llevar dos años en España). Sin embargo, se va a dar la posibilidad de obtener la residencia temporal a aquellas personas que hubiesen dispuesto de permiso y además muestren suficientes medios económicos para poder subsistir.
- Con respecto a la regularización extraordinaria, se establece que podrán regularizarse aquellos inmigrantes irregulares que llevasen en España desde antes del 1 de enero de 1999, y hubiesen solicitado el permiso de residencia o trabajo.
- Con respecto a los transportistas, se establece que serán sancionadas aquellas empresas que transporten hacia España a inmigrantes irregulares.
- Con respecto a los menores, se establece que en caso de detención de un menor la policía informará a la Fiscalía.

¹⁰Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 10, de 12/01/2000.

LA LEY ORGÁNICA 8/2000¹¹

Dicha ley fue redactada tras volver a ser reelegido el PP en las elecciones de marzo del año 2000. Por ello, el gobierno lo que va a llevar a cabo es excluir la materia de Extranjería del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la va a situar en el Ministerio del Interior. Así este cambio lo que va a originar es la creación del cargo de Delegado del Gobierno en materias de Extranjería e Inmigración.

Con fecha 7 de julio, el Consejo de Ministros aprobará el Proyecto de Reforma de la Ley de Extranjería, y el 14 de diciembre, el Senado aprobó el texto y la Ley se publicó en el BOE como Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Entre las modificaciones más destacadas nos encontramos con:

- Para que un inmigrante pueda regularizarse se amplía de dos a cinco años el tiempo de estancia en España.
- Limitación del número de familiares con derecho a la reagrupación familiar.
- El Estado si lo considera necesario podrá expulsar a un inmigrante si se encuentra en situación irregular.
- Además, se establecen restricciones al derecho de asilo.

LA LEY ORGÁNICA 11/2003¹²

En el año 2002 se llevó a cabo la Cumbre Europea en Sevilla. En ella, se plantearon diversas cuestiones entre las que se encontraban el endurecimiento de las leyes de extranjería a nivel europeo. Para ello, se propuso que la Unión impusiese sanciones a aquellos países en los que se llevase a cabo la inmigración irregular.

Por ello, el Gobierno español llevó a cabo una serie de cambios en la Ley de Extranjería, mediante la redacción de la Ley Orgánica de Medidas Concretas en materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Inmigrantes.

Así el Proyecto de Ley será aprobado en el Congreso el 26 de junio de 2003 con las siguientes novedades:

- En el Código Penal se llevan a cabo modificaciones en las que se establece que si un inmigrante en situación irregular es condenado a una pena inferior a seis años se procederá a la expulsión. Además, en el caso de que la pena fuese mayor, se procedería a su expulsión al alcanzar el tercer grado.
- Se modifica el artículo 57 de la Ley de Extranjería, y con la modificación se establece que a los extranjeros que se les abriese un expediente de expulsión ya su vez estén procesados por cualquier delito (cuya pena sea

¹¹Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE» núm. 307, de 23 de diciembre de 2000

¹²Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. «BOE» núm. 234, de 30 de septiembre de 2003

inferior a 6 años), la autoridad competente requerirá al juez la expulsión, sin esperar al juicio.

- También se modifica el artículo 318 bis del Código Penal, y se establecen penas contra aquellas personas u organizaciones que promuevan, favorezcan o faciliten el tráfico ilegal de personas. Las penas comprenderán de 4 a 8 años para aquellos que actúen sin ánimo de lucro y de 8 a 16 años para aquellos que actúen con ánimo de lucro. También se establece una pena de 5 a 10 años para aquellos que promuevan el tráfico de personas con el fin de la explotación sexual.

LA LEY ORGÁNICA 14/2003¹³

Entre las modificaciones más destacadas nos encontramos con:

- Limitación de la reagrupación familiar, para ello, se dificulta el reagrupamiento de hermanos menores de edad.
- Para poder entrar en España se necesitará visado.
- Se podrá conceder un visado de tres meses para aquellos extranjeros que sean hijos o nietos de españoles y que se encuentren buscando trabajo. Una vez transcurrido el plazo, se deberá abandonar el país. Como es necesario el visado, se va a obligar a aquellos que transportan personas a comprobar los pasaportes y visados con objeto de que faciliten los datos de identidad de los viajeros.
- Para tramitar una orden de expulsión se marca un plazo de 72 horas, y en caso de que no fuese posible cumplir con ese plazo, se deberá solicitar al juez su ingreso en un Centro de Internamiento (durante un plazo máximo de 40 días mientras se gestiona una orden judicial de expulsión).
- Se va a crear el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (conforme a lo marcado por la Unión Europea).
- Se va a exigir a los extranjeros extracomunitarios que deberán renovar su inscripción en el padrón municipal cada dos años (de no hacerlo, se procederá a darles de baja).

¹³Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. BOE» núm. 234, de 30 de septiembre de 2003

LA LEY ORGÁNICA 2/2009¹⁴

Con la llegada al Gobierno del Partido Socialista y a manos de José Luis Rodríguez Zapatero, se llevaron a cabo una serie de acontecimientos en materia de extranjería, como por ejemplo la integración en el Ministerio de Trabajo e inmigración de la cuestión migratoria.

Por ello, se va a promover la cuarta Reforma de la Ley Orgánica de Extranjería en 2009, y el 11 de diciembre de 2009 será aprobada dicha reforma cuyas principales novedades fueron las siguientes:

- Se va a proceder a controlar los flujos migratorios, ajustando necesidades reales del mercado de trabajo con la capacidad de acogida.
- Se va a proceder a una íntegra integración de los inmigrantes, ya que España se encuentra especialmente comprometida con la defensa de los derechos humanos.

Entre los aspectos más destacados de la citada ley se encuentra el reconocimiento de los derechos de reunión y manifestación (recogidos en el artículo 7), derechos de asociación (recogidos en el artículo 8), derechos de sindicación y huelga (recogidos en el artículo 11) a todos los extranjeros, independientemente de su situación. Además, cabe destacar que se va a otorgar el derecho a la educación obligatoria y postobligatoria a todos los extranjeros hasta los 18 años y también el de la asistencia jurídica gratuita.

Esta ley recogerá casuísticas que recogen la inmigración irregular, como por ejemplo los matrimonios de conveniencia (considerados como infracciones). Además, todas las expulsiones llevarán aparejada la prohibición de entrada en el país por un periodo de hasta cinco años, y de hasta diez años en el caso de que el extranjero sea considerado una amenaza al orden público y a la seguridad nacional.

¹⁴Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE» núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN Y DE DIVERSIDAD CULTURAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Durante los últimos años en la Unión Europea se han desarrollado unas políticas que han ido girando en torno al creciente fenómeno migratorio. Así, hasta los años 60, aquellos estados que se veían necesitado de población inmigrante llevaban a cabo políticas que favorecían la llegada de los mismos a esos países¹⁵. Pese a todo ello, no sería hasta la crisis de los años 70 cuando se decidió cambiar ese planteamiento de llegada de inmigrantes a los países (mediante leyes que lo que hacían era restringir la llegada de inmigrantes).

La manera de llevar a cabo estas políticas de no atracción de población inmigrante es, por ejemplo, mediante el endurecimiento de las condiciones a la hora de trabajar, así para poder obtener el visado de entrada a un país se les va a exigir que presenten oferta formal de trabajo en el país al que se pretenda acceder (las ofertas no debían poder ser cubiertas por ciudadanos nacionales), además se les va a imponer grandes trámites burocráticos.

Por ello, muchos inmigrantes si querían entrar el país se ven abocados a llevarlo a cabo de manera ilegal (con todo lo que ello conlleva, dejándoles desprovistos ante la ley y en una cierta situación de indefensión).

Por otro lado, hasta hace poco siempre se pensó en las migraciones como algo temporal, es decir, se pensaba que las personas que emigraban venían durante un tiempo para después volver a su país de origen. Desde este prisma, no se vieron necesarias las políticas sociales de integración. Así, encontramos que los inicios de estas políticas varían en función de cada país.

En este sentido el primer país que desarrolló una política de este estilo fue Holanda en los años 70, y no sería hasta mediados de los años 90 cuando España (que no había sido tradicionalmente receptor de inmigración) cuando desarrolló las mismas.

Actualmente, la Unión Europea se encuentra en pleno desarrollo (desde el año 2000 con el Tratado de Ámsterdam) de una política migratoria común a todos los estados miembros.

Esta política común se hace difícil de llevar a cabo dada la variedad de migraciones que sufren estos países, ya que hay países como los países del Este que son grandes emisores de emigración y hay otros países como por ejemplo Reino Unido que son grandes receptores de emigración muy cualificada.

Así programas como el de Tampere (1999-2004), o programas como La Haya (2004-2009) y, el programa más actual que es el de Estocolmo (2010-2014), cobran gran fuerza en el panorama internacional, ya que tratan de definir las líneas de la política común necesaria en la Unión Europea.

El que más se asemeja a nuestra franja de tiempo estudiada y, por ende, se revisa con superior atención, es el Programa de La Haya. No obstante, para un estudio profundo de la política de marco europeo en la asignatura de migraciones, también es obligado tener en cuenta la mención al programa de Tampere, que es el que comienza la importante actividad común y crea precedentes para más tarde afianzar y evolucionar en La Haya. Además, es necesario añadir las acciones prioritarias del proyecto que en el Programa de

¹⁵Lacomba, Josep (2008): Historia de las migraciones internacionales. Catarata. Madrid. Op. Cit. Pp. 43-66.

la Haya se preparan, para su heredero el Programa de Estocolmo, que está y estará obligado a seguir indagando en las reglas constituidas para explicar una misma ley migratoria en todo el marco europeo y países miembros.

PROGRAMA DE TAMPERE

El Programa de Tampere tiene sus orígenes en el año 1999, año en el que se produjo el cese en la presidencia en el Consejo Europeo de Alemania y la llegada a la presidencia de Finlandia. Destaca que a lo largo del año 1999 se pretendía conseguir en Europa un espacio de justicia, libertad y seguridad, por ello, es en Tampere donde se plantean estas premisas.

Para ello y para mejorar los movimientos migratorios se pretende que exista una colaboración entre países (tanto de origen como de tránsito), así como ofrecer un trato justo a aquellos extranjeros que no sean de origen comunitario (y que pretendan igualar sus derechos a los de otro ciudadano cualquiera de la unión).

Como tales ideas calaron hondo en la sociedad, en Tampere se irán controlando de forma semestral los siguientes objetivos:

1. Que toda persona o entidad puede obtener acceso a la justicia.
2. Libre circulación de los individuos.
3. Reconocimiento de las decisiones judiciales en cualquier país miembro de la unión (garantizando que las penas y sanciones se cumplan y sean aplicables en cada país).
4. Que todo ciudadano pueda sentirse seguro.

Por otro lado, Tampere también recoge otras cuestiones como son la integración de las personas que emigran, la integración y ayuda a los refugiados (así como a sus familiares), con ello vemos el fin que se persigue que es el respeto de los derechos a las personas (como así queda patente con la Carta de Derechos Fundamentales del año 2000).

De este programa se puede destacar que consiguió los objetivos marcados ya que, entre otros, se consiguió transferir a la unión las políticas de asilo e inmigración (para una mejor defensa de estos intereses).

Este programa posteriormente será cambiado por el Programa de Estocolmo.

PROGRAMA DE LA HAYA (2005-2009)

El Programa plurianual de La Haya, que se adoptó en el Consejo Europeo del 4 y 5 de noviembre de 2004, recoge las 10 prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los próximos cinco años.

1. Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía. Además, considera necesario mejorar el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía europea, como la libre circulación en la Unión y el derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones locales.
2. Lucha contra el terrorismo. La Comisión hace hincapié en la prevención del terrorismo y el intercambio de información. Para combatir con eficacia el terrorismo y sus causas, es esencial una cooperación exterior eficaz en el ámbito de la colaboración con terceros países.
3. Definir un enfoque equilibrado de la inmigración. Por una parte, se trata de luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. Por otra parte, el Programa de La Haya proporciona los medios para la adopción de una comunicación y un plan sobre inmigración legal.
4. La gestión eficaz de los flujos migratorios requiere también más cooperación con Estados terceros, incluido el ámbito de la readmisión y el retorno de emigrantes.
5. Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión. En la Unión, la supresión de los controles en las fronteras interiores garantiza la libre circulación de las personas.
6. Establecer un procedimiento común en materia de asilo, en particular por medio del Fondo europeo para los refugiados.
7. Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración. La Comisión anima a los Estados miembros a que progresen en sus políticas de integración, que deberán contribuir a la comprensión y al diálogo entre religiones y culturas.
8. Encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información. Que las fuerzas de seguridad compartan información es esencial para luchar contra el terrorismo y realizar investigaciones relativas a la delincuencia transfronteriza de modo eficaz. La Unión debe apoyar el diálogo constructivo entre todas las partes interesadas con el fin de encontrar soluciones que mantengan el equilibrio entre la disponibilidad de información y el respeto de los derechos fundamentales, como la protección de la vida privada y la protección de datos. La Oficina Europea de Policía (Europol) desempeña un papel esencial en este contexto.
9. Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada.
10. Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia. La Unión debe adoptar medidas con el fin de instaurar una confianza recíproca entre los Estados miembros, creando para ello normas procesales mínimas que garanticen, por ejemplo, los derechos de la defensa.

PROGRAMA DE ESTOCOLMO (2010-2014)

En diciembre del año 2009 se aprobó el Programa de Estocolmo ¹⁶(2010-2014). Este programa es la continuación al Programa de la Haya y al Programa de Tampere.

Este programa marca las directrices de la Unión Europea en el ámbito de la inmigración. Así este programa pretende que los países de origen colaboren entre ellos, y que exista también una colaboración entre los estados miembros para así que exista una adecuada política que atienda a las necesidades del mercado laboral. También se pretende que aquellas personas que resida en la unión tengan derechos y obligaciones similares a los que otorga la ciudadanía. Por otro lado, se pretende perseguir y luchar contra la inmigración ilegal.

Por lo tanto, el programa de Estocolmo trata los siguientes puntos:

- Los derechos.
- La protección.
- La seguridad.
- La justicia.

Uno de los aspectos que más destaca de este programa y del Tratado de Lisboa es la adhesión de la Unión a la Convención Europea de los Derechos Humanos.

Asimismo, el programa de Estocolmo prevé un Régimen de Asilo Europeo Común (RAEC) que establece normas y procedimientos comunes en la protección internacional para que los beneficiarios tengan un estatuto uniforme y un grado de protección igual en toda la Unión.

¹⁶Consejo Europeo (2010): Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. DOUE C 115/1, de 4 de mayo de 2010.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INMIGRACIÓN Y LA DIVERSIDAD CULTURAL EN ESPAÑA

Nos encontramos con que a lo largo de los últimos diez años las migraciones han crecido a un ritmo muy elevado, lo que ha conllevado a la sociedad española a enfrentarse a nuevos retos.

Los movimientos de personas traen consigo nuevas mentalidades (aumentando por ello la diversidad cultural del país), por lo que España ha optado por tomar como ejemplo en estos temas al resto de países europeos (dado la mayor experiencia en temas de migraciones y en cómo gestionar las mismas).

Desde un punto de vista integrador de las migraciones nos encontramos con dos propuestas: el multiculturalismo y la interculturalidad.

La propuesta del **Multiculturalismo**¹⁷ surge en los años setenta en países de marcada tradición liberal (como es el caso de países como Inglaterra o Estados Unidos), en dichos países hay un gran respeto por la libertad individual, por ello, sus marcos jurídicos tratan de respetar este principio básico, concibiendo la migración como un proceso de asimilación y mezcla de culturas.

Dicha asimilación y mezcla entre culturas se ha de llevar de una forma apacible, además, la propuesta multiculturalista pretende que se igualen las libertades y los derechos de todas las personas, sin que exista discriminación entre las mismas.

Como principal inconveniente de este modelo se encuentra que cada modelo cultural asume esas medidas como algo interno, sin que muestre externamente a otros ese intercambio.

La propuesta del **Interculturalismo**¹⁸ surge en los años setenta en Francia, dicho modelo nace como contestación al panorama que se estaba produciendo en el país (se encontró con que en pocos años se estaban enfrentando a grandes desplazamientos y acogidas de personas, por lo que el fenómeno de la diversidad cultural era muy reciente y novedoso para ellos), además destaca que rápidamente se extenderá a países como Bélgica, Suiza o Canadá (dotándole de una repercusión internacional).

Este modelo está basado en la igualdad, por lo que la variedad cultural no tiene que ser concebida como un inconveniente (sino que se debe guardar en una esfera más privada) para garantizar esa igualdad.

Dicha corriente considera como punto fundamental la convivencia entre diversas culturas, para así crear una sociedad rica y una sociedad igualitaria en derechos cuyos miembros sean todos libres.

En España, se hacen varias referencias dentro del ámbito educativo a este modelo intercultural, así en el Plan de Derechos Humanos¹⁹, (sancionado en el año 2008 por el Consejo de Ministros), constan 172 medidas que van destinadas a efectuar y proteger el respeto a los Derechos Humanos dentro de todo el país.

¹⁷Javier Prades, Manuel Oriol (Eds.) (2009): Los retos del multiculturalismo: en el origen de la diversidad. Ed. Encuentro. Colección Ensayos. Madrid.

¹⁸Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (2000): Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad. Ed. Catarata. Madrid. Op. Cit. Pp. 253-259.

¹⁹Plan de Derechos Humanos. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros. Madrid. 12 de diciembre de 2008.

Las medidas 124 y 125 hacen referencia al respeto y a la dignidad de las mujeres (dentro del ámbito educativo):

MEDIDA 124. Se fortalecerá una red de colaboración entre las Administraciones educativas del Estado y los Organismos de Igualdad, en la que intercambiar y compartir recursos educativos que contribuyan a la erradicación de la violencia contra las mujeres y a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres desde la prevención en el ámbito educativo.

MEDIDA 125. Se facilitará a la comunidad educativa, en particular, y a la sociedad, en general, en colaboración con las administraciones educativas autonómicas, recursos teóricos y prácticos que ayuden a fomentar la convivencia y la ciudadanía intercultural en la sociedad española.

Nos encontramos con que el ámbito educativo resulta fundamental para tratar de inculcar esta serie de principios, pues se ha de entender que la diversidad de culturas es una gran fuente de riqueza para la sociedad, y se ha de entender que todas las personas son iguales.

Este modelo, al igual que el anterior presenta una serie de limitaciones entre las que podemos destacar que no todas las culturas tienen el mismo respeto por los Derechos Humanos, o por el respeto a la mujer, por ello, es necesario que haya un marco común donde las diversas culturas interactúen y mantengan unos mínimos exigibles, que en este caso es el respeto por los Derechos Humanos.

PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES (PISI) (1994)

Dado que las políticas en España en materia de inmigración son muy recientes, este plan es considerado como el primer plan que trata el tema de la integración de los inmigrantes.

Así el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI²⁰) nace con el objetivo de tratar desde un enfoque integrador el tema de la inmigración (tomando como referencia las directrices de la Unión Europea). Este plan se encuentra integrado dentro del Ministerio de Asuntos Sociales.

Durante los años 90 países como España e Italia presentaban un envejecimiento acelerado de la población y necesitaban mayores cupos de inmigrantes. Por ello, en esta situación se aprueba el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes el 2 de diciembre de 1994.

Este plan pretende acabar con la discriminación, la explotación, el racismo y la xenofobia dirigida contra inmigrantes. Para ello, se va a proceder a la legalización de las personas y se les va a promover su integración, por ello, podemos destacar de este plan:

1. Se pretende eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada (tanto en el ejercicio de derechos y deberes como en el acceso a los servicios).
2. Se pretende que a través de valores democráticos y a través de actitudes tolerantes se promueva una buena convivencia.
3. Se pretende garantizar al inmigrante una situación legal y socialmente estable, para ello se debe combatir con las barreras que dificultan su integración (como por ejemplo el racismo o la xenofobia).
4. Se pretende combatir la explotación que sufren los trabajadores extranjeros.

Para lograr estos objetivos, se crearon dos instrumentos (los cuales continúan teniendo vigencia hoy en día):

- El Foro para la Integración de los Inmigrantes y
- El Observatorio Permanente de la Inmigración.

Este plan fue considerado el punto de inflexión para que las Administraciones Públicas llevaran a cabo planes complementarios para la integración de las personas inmigrantes.

²⁰Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. BOE núm. 87, de 12 de abril de 1995.

PROGRAMA GLOBAL DE REGULACIÓN Y COORDINACIÓN DE EXTRANJERÍA E INMIGRACIÓN (GRECO) (2001-2004)

En el año 2001 a manos del Partido Popular se elabora el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración, conocido bajo las siglas del GRECO, dicho programa se concibió para los años 2001 a 2004.

Este programa abordó los temas de extranjería e inmigración en todas sus facetas, por lo que para ello se centró en cuatro ideas fundamentales:

1. Concibe a la inmigración como un fenómeno global y que es deseable para la sociedad española, para ello, se querían llevar medidas a cabo que favoreciesen el tránsito de personas (entre los diferentes países).
2. Es muy importante regular los flujos migratorios (con el objetivo de garantizar la convivencia de todas las personas en la sociedad), para ello, se pretendía luchar contra la explotación de las personas que trabajaban (y que eran de origen extranjero), y se pretendía prestar especial ayuda a aquellos extranjeros que llegasen a España y fuesen menores de edad.
3. Proteger a los desplazados y también a los refugiados, prestándoles apoyo económico a través de su inserción en los mercados de trabajo.
4. Para favorecer la inserción las familias extranjeras se les pretendía dotar de plenos derechos (para así también poder conseguir también la nacionalidad), ofrecerles mismas condiciones laborales que un ciudadano nacional. Además, medida muy importante de este programa va a ser la persecución y lucha contra la xenofobia, el racismo y personas con especial situación de vulnerabilidad.

Destaca de este programa que diversos entes (como la Comisión de Justicia e Interior del Congreso) denunciaron que el programa no gozaba de plazos coherentes para alcanzar todos los objetivos propuestos.

PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN (PECI) (2007-2010)

Este Plan Estratégico pretende ser el marco de referencia para las actuaciones del Gobierno en los procesos de integración de la población extranjera en España. Además, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010²¹, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, define en el apartado sexto los elementos generales de la política en materia de integración de la población inmigrante en España. Por lo que establecen:

- Que la integración es un proceso bidireccional que pretende la adaptación mutua.
- Las diferentes administraciones tienen que ser los responsables del proceso integrador.
- Las políticas de integración van dirigidas tanto a la población migrante, como a la población española.

Por lo tanto, el PEGI define el proceso integrador como proceso bidireccional de adaptación mutua entre la población nacional y la población inmigrante, es decir, es un proceso que tiene trabajos dirigidos en ambas direcciones. Para poder llevar a cabo estos trabajos hay que tener una estrecha relación con los diferentes agentes sociales que intervienen en el mismo, por lo que las acciones llevadas a cabo tienen que concebirse desde un punto de vista integral (y no de una serie de acciones sin relacionar entre sí).

Para poder garantizar esto se debe otorgar las mismas oportunidades a todos, y se debe garantizar el acceso a los inmigrantes tanto a los servicios públicos como los privados. Por ello, las acciones a llevar a cabo serían las siguientes:

- Acceso a puestos de trabajo, así como a la vivienda (Punto de vista Económico)
- Iguales formas de vida (Punto de vista cultural).
- Trato no discriminatorio (Punto de vista social).
- Mismos derecho y acceso a los servicios (otorgando también la nacionalidad), pudiendo participar de manera activa en la política (Punto de vista político-legal).

El Plan se rige por una serie de principios y actuaciones que harán posible la consecución de los objetivos. Así nos encontramos con:

El principio de igualdad y no discriminación supone que todos tengamos los mismos derechos y obligaciones. Dicho precepto también aparece recogido en Constitución Española en el artículo 14.

El principio de ciudadanía supone que se reconozca y se haga de forma plena la participación de los ciudadanos inmigrantes en materia económica, social y política (por ejemplo, otorgando el derecho de voto).

El Principio de interculturalidad supone valorar de forma positiva la diversidad cultural. Su principal objetivo es conseguir a través de la interacción de diversas culturas nuevas realidades culturales.

²¹Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2007): Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Este Plan Estratégico hace referencia al trato de las mujeres inmigrantes, estableciendo que las mismas pueden sufrir una doble discriminación (por ser mujeres y por ser inmigrantes), y mediante las medidas antes descritas se pretende acabar con este tipo de situaciones.

En definitiva, este Plan aboga por la construcción de una convivencia armoniosa basada en el diálogo y la convivencia entre culturas.

PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN (PECI) (2011-2014)

Este plan cuya vigencia comprende desde el año 2011 al 2014, pretendía ser el instrumento principal de las personas inmigrantes, pues trata la orientación y la integración de aquellas personas que llevan a cabo desplazamientos (inmigrantes). Este plan deriva de la LODYLE²².

Además, dicho plan fue aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de septiembre de 2011, este plan aborda cuatro principios básicos relacionados con la inmigración:

1. El principio de igualdad y principio de no discriminación,
2. El principio de ciudadanía,
3. El principio de inclusión,
4. El principio de interculturalidad (se trata de un mecanismo que pretende la interacción entre personas de distintas procedencias y culturas).

Este plan extendía su vigencia hasta 2014, pero es importante destacar que la Ley de Presupuestos Generales de 2012 del Estado fue el principal obstáculo para la no puesta en marcha de las medidas propuestas (tanto por los ajustes presupuestarios sufridos durante el período de la crisis económica como por la falta de iniciativa política). Así, el presupuesto asignado a la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, que ascendía a 309.000.000 € en 2009, fue cayendo hasta alcanzar 50.200.000 € en 2013. En este sentido, el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como el Refuerzo Educativo de los mismos (FAIIRE) ha ido disminuyendo desde 2010 hasta su eliminación completa de los Presupuestos del Estado durante los años 2012, 2013 y 2014.

También, hay que destacar que a día de hoy no existe un nuevo Plan para extender la vigencia del último Plan más allá del 2014 y que además en los últimos Presupuestos Generales del Estado también se ha eliminado (como en años anteriores), lo establecido en el artículo 2.4 ter. de la LODYLE, por ello, actualmente tampoco se financiarán los programas de acción para promover la integración social de los inmigrantes. Todo ello hace realmente complicado que exista una actuación por parte del estado coherente conforme a determinados principios en materia de integración.

²²Ley Orgánica Sobre Derechos Y Libertades De Los Extranjeros 4-2000

LA ESTRATEGIA 2020

Además de reuniones por parte del Consejo y Tratados, en el marco de la integración y de la gestión de la diversidad cultural, también existe la Estrategia 2020²³ la cual pretende dar una serie de objetivos para la siguiente década (en materias como son el crecimiento, el empleo, el cambio climático y gestión de las energías)

Dicha estrategia marca diez pautas para los países de la Unión Europea, estas pautas tratan dos ámbitos, por un lado, tenemos un conjunto de seis pautas que corresponden al ámbito económico y por otro, tenemos cuatro pautas que corresponden al ámbito laboral y del empleo.

Las materias que trata esta estrategia están estrechamente relacionadas con nuestro tema objeto de investigación, así, podemos encontrarnos con:

- La directriz 7 decreta que *“los Estados miembros deberían aumentar la participación en la fuerza laboral mediante políticas que promuevan el envejecimiento activo, la igualdad de género y la igualdad salarial y la integración en el mercado laboral de los jóvenes, los discapacitados, los migrantes legales y otros grupos vulnerables”*.
- La directriz 7 además, decreta que *“los Estados miembros también deberían eliminar las barreras a la entrada al mercado laboral para los recién llegados”*.
- La directriz 8 habla de las *“políticas específicas de migración e integración”*, así como la necesidad de *“eliminar las barreras a la movilidad laboral y geográfica de los trabajadores”*.
- La directriz 9 decreta que *“la educación superior debería ser más abierta a los estudiantes no tradicionales”*.
- La directriz 10 hace hincapié en que hay que garantizar la igualdad de oportunidades, mediante el acceso igualitario, sostenible y de alta calidad a los servicios públicos, y en particular a la atención médica. Además, los Estados miembros deberían establecer medidas efectivas contra la discriminación.

Premisa muy importante es la de considerar que para tener una sociedad inclusiva hay que tener unos adecuados sistemas de protección social (que lleguen a todas las personas). Para conseguir una sociedad inclusiva, la sociedad tiene que proceder a una redistribución de la riqueza para así evitar las desigualdades sociales.

“El éxito de la estrategia Europa 2020 dependerá de un enfoque integrador y coherente de todos los ámbitos de acción pertinentes, con especial atención a las políticas social, económica y de empleo. Sería deseable que lo planteado como estrategia para el año 2020 se materialice a través de acciones concretas”. (Caridad Sebastián, et al., 2015)

²³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es

Podemos destacar de la estrategia 2020 que, durante los años 2014 y 2015, la Comisión realizó una revisión de dicha estrategia, para lo que llevó a cabo una consulta pública (estableciendo que la estrategia seguía siendo adecuada para aumentar el crecimiento y el empleo).

También destaca, que los países miembros de la Unión Europea a la hora de abordar los temas que aparecen recogidos en esta estrategia deberán girar en torno a lo que dice dicha estrategia.

COMENTARIO A SENTENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA INTEGRACIÓN Y GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

Sentencia 5873/2007 del Tribunal Supremo de 14 de enero de 2011. Sala contencioso administrativo.

Esta sentencia hace referencia al concepto de integración y por el cual se iba a denegar la nacionalidad a una determinada persona.

Dicha sentencia de la Audiencia Nacional va a ser recurrida por el Abogado alegando que “la sentencia parece asumir que es suficiente con acreditar que se entiende la lengua castellana para demostrar la integración en la sociedad española”, fundamento que la Sala del Tribunal Supremo rechaza ya que consideraba que:

“la Sala parte de la consideración de que la integración social no deriva exclusivamente del grado de conocimiento del idioma, sino de la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, que en gran parte tienen su reflejo constitucional, el grado de implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales, así como el arraigo familiar.”

Destaca que la sentencia de la Audiencia nacional concretamente establecía que si bien es cierto que el sujeto era “musulmán practicante al estilo más puro y tradicional del Islam, siendo miembro de la Comunidad Islámica Masyd Al Hidayah de tendencia Sunita (conocida por su extremismo)” no podía desprenderse de esto que careciera de un correcto grado de integración dado que “las noticias referidas al interesado que proporcionan los servicios de información adolecen de cierto grado de vaguedad y se centran de alguna manera en la profesión de fe musulmana, sin que conste que la práctica de esta última por el interesado haya extravasado los límites del ámbito religioso.”

Además, se hace hincapié en que el interesado posee un alto conocimiento de la lengua española y, además, tiene arraigo tanto en el ámbito de la familia como en el ámbito económico. Así pues, esta sentencia desestima el recurso llevado a cabo por el Abogado del Estado.

Sentencia Audiencia Nacional 416/2012 de 7 de octubre de 2013

Esta sentencia, se encuentra dentro de un recurso llevado a cabo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional como resultado de la impugnación llevada a cabo por la por el Ministerio de Justicia que denegaba la nacionalidad a causa de no haberse demostrado un grado suficiente de integración en la sociedad.

En este caso, el demandante justifica que pertenece a un movimiento de carácter radical llamado Justicia y Caridad.

“cuyo objetivo fundamental es la instauración en Marruecos de un régimen islámico regido únicamente por la ley islámica. La expansión de su mensaje entre el colectivo musulmán residente en España supone un riesgo de radicalización de esta comunidad y dificulta la integración de los musulmanes en la sociedad española.”

Se objeta, en referencia al correcto grado de integración que “el requisito relativo al suficiente grado de integración en la sociedad española entraña un concepto jurídico indeterminado que ha de concretarse en función de las particulares circunstancias de cada caso.”

En este contexto, queda probado que el demandante pertenece a una corriente radical (así es considerado en los informes del Magistrado encargado del Registro Civil así como por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior que acreditan su pertenencia a dicha organización).

Pese a todo ello, tenemos que destacar que con anterioridad hubo un informe favorable mediante auto del 11 de marzo de 2009 por el que sí se quedaba claro que hay una correcta integración pero que durante su tramitación también quedó demostrado la pertenencia a dicha organización.

Por lo que finalmente esta sala acaba considerando que no existe un correcto grado de integración suficiente y decide desestimar el recurso interpuesto condenando al recurrente al pago de costas.

Sentencia 301/2013 Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 8 de mayo de 2013. Sala de lo contencioso

Esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia resulta de interés dado que nos permite observar el alcance de los conceptos relativos a la inmigración y lo que ello conlleva, temas presentes en la normativa estatal. La cuestión gira en torno a la autorización de residencia temporal por concurrencia de circunstancias especiales, concretamente la causa excepcional que alega la recurrente para obtener la residencia es el origen de su madre, nacida en el Sahara, territorio que fue considerado español durante el tiempo en que aquel fue colonia de España. La Administración, en un principio, le negó la residencia en vía administrativa ya que entendía que no había prueba de que la madre era española. En este sentido el Tribunal considera que la demandante se encuentra dentro de lo que establece la LODYLE como circunstancias especiales en su artículo 31.3, concretamente señala que

“se halla en el supuesto descrito en el art. 45.2 c) del RD 2393/04 (Actualmente el Reglamento que desarrolla la LODYLE es el RD 557/2011. El artículo 45.2 en el que se fundamenta esta sentencia lo encontramos en su nueva redacción reflejado en el artículo 124.3b), siendo hijo de española de origen, para obtener el permiso de residencia temporal por circunstancias extraordinarias. Y constando en el expediente administrativo, además, el cumplimiento de los demás requisitos como la ausencia de antecedentes penales, no procede más que confirmar la resolución judicial apelada.”

Por último, el Tribunal decide denegar el recurso de apelación que fue llevado a cabo por la Delegación del Gobierno en Cantabria. Además, se va a mostrar de acuerdo con la decisión establecida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número tres de Santander por la cual también se concedía a la demandante el reconocimiento de la residencia temporal como consecuencia de un supuesto de arraigo.

Arraigo e Integración

Queda demostrado que ambos conceptos resultan difíciles de situarlos en la esfera jurídica, esto lo que hace es provocar una continua lucha de conceptos muy patentes en las sentencias anteriormente analizadas.

Por ello, resulta muy difícil poder encontrar una definición que muestre las características obligadas que hagan fácil determinar el grado de integración de las personas desplazadas o personas que emigran.

Ante esta situación dichos conceptos serán interpretados en función de lo que dicen las normas con rango de ley.

Por otro lado, nos encontramos con que el concepto de arraigo presenta ciertas complicaciones ya que pese a que este concepto estaría contenido en una primera etapa de la integración de una persona que emigra (junto con la residencia temporal). La Ley Orgánica Sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros establece que se podrá otorgar una residencia temporal a aquellas personas que emigran y que demuestren que tienen arraigo por España (Art. 3.3).

También hay que tener en cuenta que el Real Decreto 557/2011 (aprueba la Ley Orgánica Sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros), en su artículo 124, establece los tipos de arraigo, entre los que podemos destacar el arraigo social o el arraigo laboral.

Por todo ello, ha quedado patente que estos conceptos son difíciles de catalogar pues interviene multitud de interpretaciones.

CONCLUSIONES

Como hemos señalado, los movimientos migratorios no suponen un fenómeno nuevo, para ello, se ha realizado un repaso a lo largo de los últimos años mostrando tanto un análisis más general (a nivel europeo) como un análisis a un nivel más concreto (como es el caso español) de las maneras en que se llevan a cabo las prácticas de integración (a través de las diversas leyes y planes que han ido dando forma a este fenómeno).

Como bien ha quedado patente en las líneas del presente documento, no encontramos un concepto suficientemente nítido que nos permita vislumbrar qué es la integración desde la perspectiva jurídica. A nivel europeo, tal y como hemos observado, existen diversos mandatos en diferentes ámbitos y una voluntad por llevar a cabo una integración de la población inmigrante, no obstante, la aplicabilidad directa de estos mandatos corresponde a cada uno de los Estados miembros.

Por ello, me gustaría destacar que hay que apostar porque los Estados miembros de Unión Europea, y por consiguiente España, adopten medidas que no sólo tengan una visión a corto plazo sino que tengan una visión de futuro, teniendo en consideración el proceso de envejecimiento de la sociedad europea y la necesidad de atracción de población migrante una vez que se haya superado la crisis (la cual ha provocado que no sólo el PEGI 2011-2014 no tenga un documento sucesor, sino que muchas de las medidas propuestas en dicho Plan no hayan sido implementadas debido a los recortes aplicados en el gasto social). Ya que, en la mayor parte de los estudios realizados en la Unión Europea se pone de manifiesto que será necesario incrementar la inmigración en el futuro si se quiere tener una economía más competitiva y dar respuesta de manera adecuada al cambio demográfico.

Por consiguiente, para una correcta gestión de la inmigración en España hay que acabar con los principales obstáculos que se encuentran a la hora de implementar políticas y programas de integración:

- La falta de una financiación estable y adecuada, especialmente cuando se habla de financiación pública.
- La desproporción entre las necesidades crecientes de la población inmigrante durante la crisis y la falta de medios y recursos para paliarlas.
- La falta de trabajo comunitario y acciones en el ámbito local, en el que hay presentes diferentes actores involucrados en la integración social como son las familias, colegios, organizaciones, etc.
- La falta de coordinación entre los diferentes actores que participan en los programas de integración política y social. Especialmente la ausencia de plataformas locales de coordinación entre la Administración Pública, organizaciones sociales y otros actores.

Además, se deben adoptar medidas que contribuyan a maximizar el potencial de la población inmigrante y su integración en las sociedades de acogida para así también reducir las preocupaciones de la población del propio país, persiguiendo y atacando los brotes de racismo y xenofobia para resolver los problemas.

También hay que señalar la necesidad de un planteamiento que tuviera en cuenta, no sólo los aspectos económico y social de la integración, sino también cuestiones relativas a la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y sobre todo los derechos políticos. Por lo que se debería reformar el acceso a la nacionalidad (dado

que la nacionalización equivale a la adquisición del derecho a voto y ésta sería el culmen de la total integración) o bien reformar la política de extranjería ampliando la concepción de los derechos políticos.

Por último, me gustaría destacar que **es tarea de todos construir un futuro común desde la perspectiva de la inclusión y la paz social.**

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

<https://www.boe.es/legislacion/>

<https://www.ine.es/>

<https://es.unesco.org/>

<https://vlex.es/>

Alcina Franch (ed), J., 2000. Modelos de inclusión y su clasificación. En: Hacia una ideología para el siglo XXI. s.l.: Akal, pp. 138-140.

Fundación BBVA, 2008. Modelos de integración social y política de los inmigrantes. En: Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes. s.l.: Rubes Editorial, pp. 26-31.

García Juan, L., 2014. Las medidas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea. El modelo competencial y los diferentes enfoques territoriales en el sistema español. Valencia: s.n.

Illamola Dausá, M., 2006. La Unión Europea y la política de integración de los inmigrantes. En: Las fronteras de la ciudadanía en España y en la Unión Europea: actas del II y III Encuentro de Jóvenes Investigadores en Derecho de Inmigración y Asilo. Girona: Documenta Universitaria, pp. 61-64.

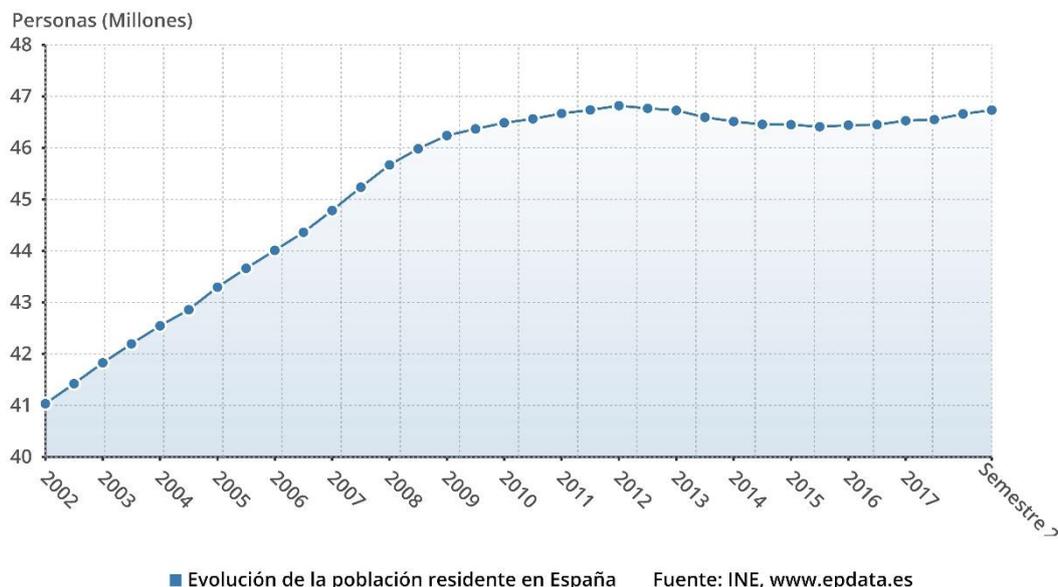
Juárez Pérez, P., 2010. Revistas UC3M. [En línea] Available at: <http://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/129> [Último acceso: 28 Marzo 2015].

Ameigeiras, Aldo y Jure, Elisa (Coords.) (2006): Diversidad cultural e interculturalidad. Prometeo Libros. Buenos Aires.

ANEXOS

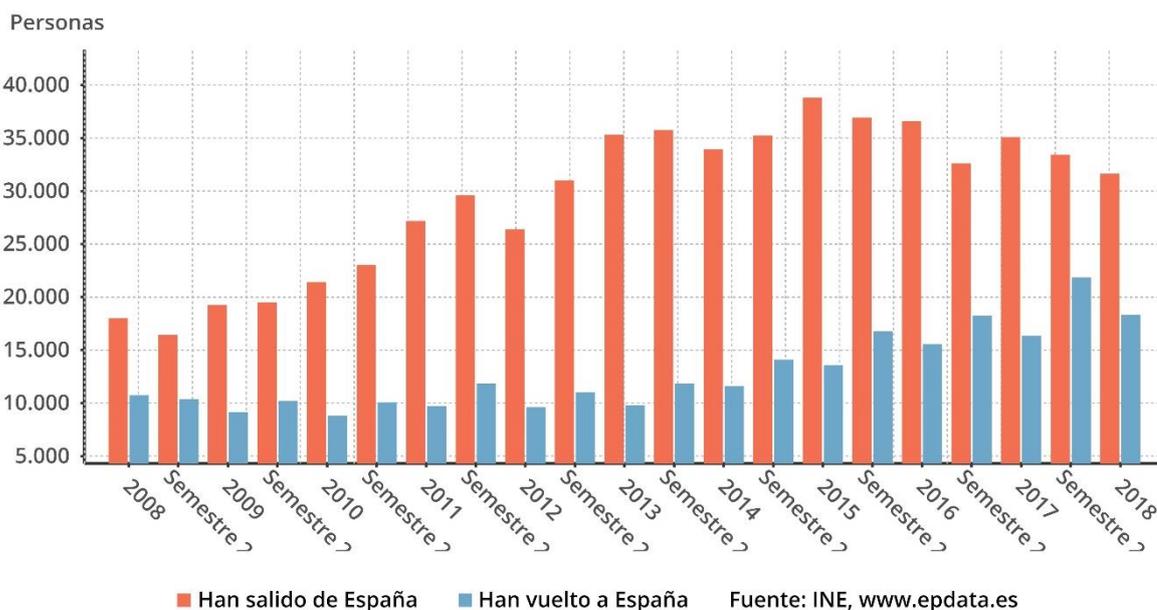
A continuación, quedan detallados una serie de gráficos y tablas que reflejan la composición de la población española, índices que regulan la inmigración lo cual nos servirá para ayudar a completar y a complementar el tema objeto de la investigación.

El primer gráfico muestra la evolución del número de personas que viven en España desde el año 2002.



Cabe destacar, que durante el pasado año 2018 se han ido de España 31.638 personas que habían nacido en el país, mientras que han vuelto 18.316 personas nacidas en España. Además, en los últimos doce meses, el número de emigrantes españoles ha variado un -9,8%, mientras que el de inmigrantes españoles ha cambiado un 12,11%.

El segundo gráfico muestra la evolución de las migraciones de nacidos en España

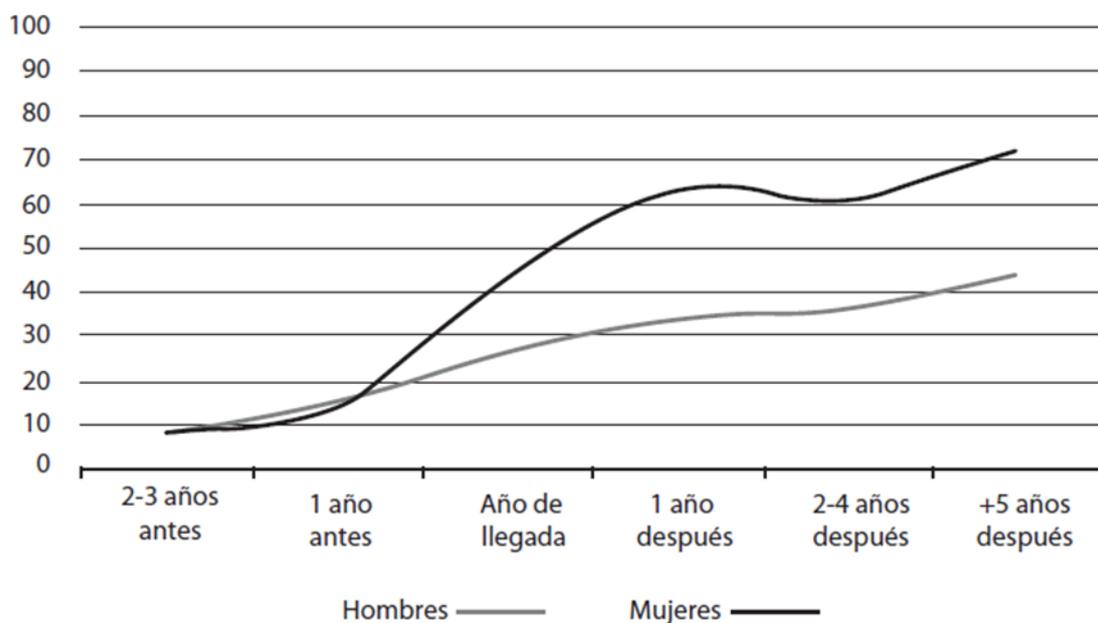


En total, España recibió durante el primer semestre de 2018 287.882 inmigrantes, mientras que 166.318 emigrantes abandonaron el país.

El tercer gráfico muestra la evolución de la emigración e inmigración en España desde el año 2008.



El cuarto gráfico muestra el grado en que el momento de la migración y el tiempo de estancia de un inmigrante en la sociedad española se relacionan con el porcentaje de matrimonios mixtos.



**Elaboración propia a partir de datos de la ENI.*

De este gráfico podemos desprender que anteriormente a la entrada en España, los matrimonios mixtos son bastante reducidos (con valores que giran en torno al 10% para tanto para hombres como para mujeres), aunque en el periodo que comprende un año antes de la llegada a España dichos porcentajes se ven incrementados de manera leve. Nos encontramos como gran punto de cambio el año de llegada y justo el año que le sigue,

ya que marcan el inicio de un fuerte contraste en las tendencias que definirán los patrones matrimoniales en función del sexo de los inmigrantes.

La quinta tabla muestra las características de españoles nacidos en España e inmigrantes de 18 a 55 años que han abandonado el sistema educativo.

	España	Unión Europea + Países Occidentales	Latinoamérica	Resto de Europa	África	Asia
Mujeres	48,5	49,3	56,1	54	41,3	45,3
Edad (media aritmética)	38,9	40,2	36,3	35,4	36	37,2
Nivel educativo						
Primaria o menos	13,5	9,2	17,8	12	54,3	35,5
Secundaria básica	28,4	19,7	21,6	18,4	18,7	25,5
Formación Profesional	22,2	20,1	11	21,7	5,1	4,8
Bachillerato	11,8	17,4	32,5	32,6	15,3	21,8
Universidad	24,1	33,6	17,1	15,3	6,6	12,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100
Educación finalizada en España		48,2	19,1	13,2	17,9	15
Primaria		7,6	10,3	10	32,6	14
Secundaria básica		22,8	21,9	17,4	25,2	32,4
Formación Profesional		23,1	22	22,6	14,6	10
Bachillerato		15	20,2	23,5	14,4	23,1
Universidad		31,5	25,6	26,5	13,2	20,5
TOTAL		100	100	100	100	100
Experiencia laboral en España (media aritmética).	19	13,9	8	7,2	9,9	9,3
Experiencia laboral premigratoria (media aritmética).		5,8	9,3	9,6	10,3	11,1
Situación laboral						
Ocupado	68,7	68,3	66	61,7	41,5	71
Parado	16,4	14,8	24,1	26,2	35,5	11,8
Inactivo	14,9	16,9	9,9	12,1	23	17,2
TOTAL	100	100	100	100	100	100
Individuos	19.346.872	587.881	1.877.963	879.753	837.331	187.402

**Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA (I/2008 – II/2016).*

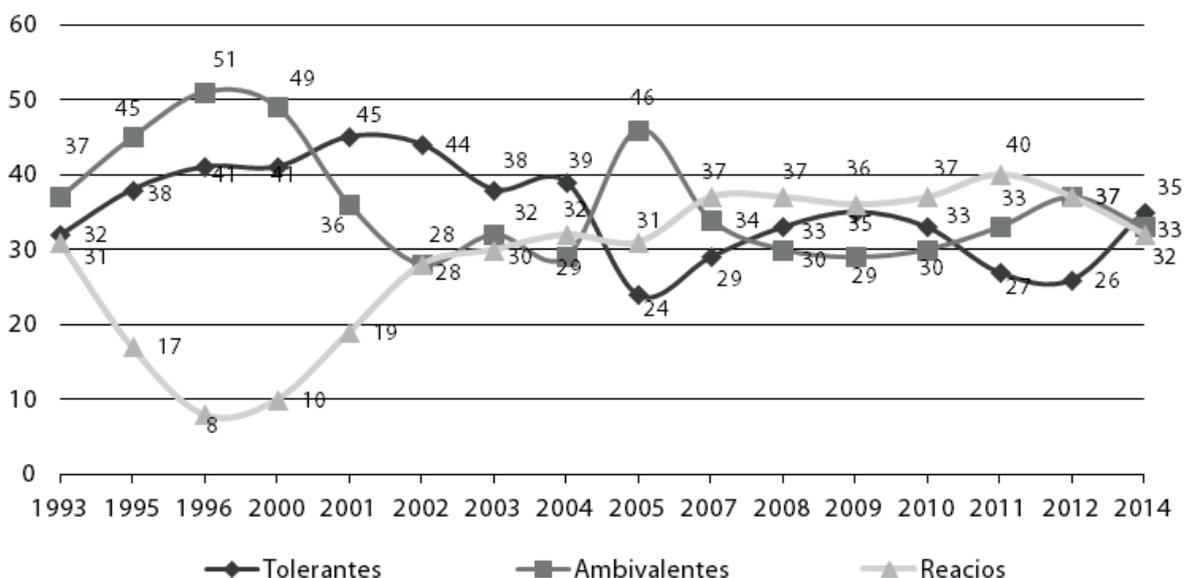
Como podemos observar, la población inmigrante residente en España presenta desde el inicio de la crisis hasta la actualidad un nivel educativo más bajo, algo que ya se daba durante la época de prosperidad económica. Si nos fijamos en los estudios universitarios, un 24,1% de los españoles acredita este nivel educativo, mientras que el resto de los grupos se queda por debajo del 20%, destacando la gente de África, con un 6,6%.

La sexta tabla muestra los porcentajes de inmigrantes cuyas edades comprenden entre los 18 y 55 años que no estudian, que cursan estudios reglados y que cursan estudios no reglados, por edad al emigrar, nivel educativo y situación laboral.

	No Estudian	Reglados	No Reglados	Total
Edad al emigrar				
<16 años	85,5	7,7	6,8	584.343
Entre 16 y 25 años	91,9	2,9	5,2	1.510.600
Entre 26 y 35 años	92,1	1,9	6	1.535.155
Entre 36 y 45 años	93,6	1,2	5,2	637.100
>45 años	93,5	0,7	5,8	103.122
Nivel educativo				
Primaria o menos	95,2	1,1	3,7	1.015.573
Secundaria básica	93,5	2	4,5	886.815
Formación Profesional	90,3	3,5	6,2	567.323
Bachillerato	90,9	3,5	5,6	1.168.882
Universidad	85	5,1	9,9	731.737
Situación laboral				
Ocupado	92,7	2	5,3	2.665.452
Parado	90,1	2,8	7,1	1.088.790
Inactivo	88	6,6	5,4	616.088
Individuos	3.993.662	125.776	250.892	

**Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA (I/2008 – II/2016).*

El séptimo gráfico muestra la evolución de las actitudes ante la inmigración en España.



*Fuentes: Elaboración propia a partir de todas las encuestas de actitudes hacia la inmigración realizadas por el CIS desde 1993.

La octava tabla muestra los destinos principales de la emigración de nacionales españoles según lugar de nacimiento y grupo de edad (España, 2012-2014).

	40-64 Años			+ 65 años		
	País	Emigrantes	%	País	Emigrantes	%
Español nacido en España	Francia	2.751	9,90	Venezuela	1.800	21,40
	Estados Unidos	2.608	9,40	Francia	1.233	14,70
	Reino Unido	2.500	9,00	Argentina	826	9,80
	Alemania	2.321	8,30	Alemania	625	7,40
	Suiza	2.158	7,70	Estados Unidos	585	7,00
	Venezuela	1.161	4,20	Suiza	387	4,60
	Brasil	981	3,50	Reino Unido	375	4,50
	Bélgica	839	3,00	Brasil	357	4,30
	Chile	799	2,90	Andorra	167	2,00
	Andorra	698	2,50	Bélgica	155	1,80
	Resto países	11.007	39,70	Resto países	1.888	22,50
	Total países	27.893	100,00	Total países	8.398	100,00
	Español nacido en el extranjero	Ecuador	5.572	21,90	Cuba	533
Francia		2.615	10,30	Argentina	486	18,40
Colombia		1.869	7,30	Ecuador	272	10,30
Reino Unido		1.775	7,00	Colombia	161	6,10
Venezuela		1.582	6,20	Uruguay	134	5,10
Estados Unidos		1.581	6,20	Estados Unidos	132	5,00
Alemania		1.449	5,70	Chile	105	4,00
Argentina		1.159	4,60	Venezuela	100	3,80
Bélgica		1.137	4,50	Perú	94	3,60
Perú		723	2,80	Francia	79	3,00
Resto países		5.980	23,50	Resto países	545	20,50
Total países		25.442	100,00	Total países	2.641	100,00

*Fuente: Elaboración propia a partir de la EVR, 2006-2014 (INE)