

**Alfonso Ortega Giménez**

**HACIA LA CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN COMÚN Y MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE.**

**TOWARDS CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT OF A COMMON EUROPEAN UNION IMMIGRATION POLICY AND FRAMEWORK FOR THE INTEGRATION OF IMMIGRANTS.**

### **Resumen**

*El objetivo de este trabajo es sentar las bases para una adecuada política comunitaria en materia de inmigración que facilite la integración de extranjeros, mediante un modelo jurídico común a los 27 Estados miembros de la Unión Europea, y que descansa en los siguientes pilares: a) en la idea de inmigración como intercambio, motor de progreso y de paz; b) en el reconocimiento de derechos y libertades al extranjero y su no criminalización; c) en el ataque a la inmigración ilegal desde su origen, actuando sobre las causas que la engendran y sustentan; y d) en el reforzamiento de los mecanismos de control de las infracciones relacionadas con la contratación irregular de extranjeros. Si queremos construir una política generosa, proactiva y comunitaria en inmigración, un modelo jurídico común en materia de integración de la población inmigrante, sin duda, supondrá un nuevo ladrillo en el muro de la tan ansiada política europea común de inmigración.*

Citar la obra: Engelken-Jorge, Marcos (2014) "Hacia la construcción y desarrollo de una política europea de inmigración común y marco de la Unión Europea para la integración de la población inmigrante", en: S. Gallego Trijueque y E. Díaz Cano (coords.) *XII Premio de Ensayo Breve " Fermín Caballero "*. Toledo: ACMS, pp.35-53.

**Abstract**

*The aim of this paper is to lay the proper foundation for Community policy on immigration that facilitates the integration of foreigners, by a common legal model to the 27 Member States of the European Union, and it rests on the following pillars: a) on the idea of immigration as an exchange, the engine of progress and peace, b) in the recognition of rights and freedoms abroad and non-criminalization c) in the attack on illegal immigration at source, acting on the causes engender and sustain, and d) in strengthening the control mechanisms of the violations related to hiring illegal aliens. If you want to build a generous policy, proactive community legal immigration a model common in the integration of immigrants, no doubt, will be a new brick in the wall of the long-awaited common European immigration policy.*

**PLANTEAMIENTO**

La inmigración es una realidad, un fenómeno tan antiguo como el ser humano. Un tema cada vez más recurrente en el discurso político europeo ya que la mayoría de los ciudadanos europeos considera que sus Gobiernos deberían convertir la lucha contra la inmigración clandestina en una tarea prioritaria. Sin embargo, la instantánea que podemos sacar de la política comunitaria en materia de inmigración es la de la falta de armonización legislativa y la existencia de diferentes legislaciones estatales para hacer frente al fenómeno de la inmigración.

La integración de las personas inmigrantes en la Unión Europea (en adelante: UE) debe implicar el reconocimiento de una serie de derechos, así como el cumplimiento de unos deberes que parten de los criterios de convivencia y organización característicos de la sociedad europea. Todo ello dentro del respeto a la identidad cultural y religiosa de los recién llegados. En este sentido, la integración sólo puede hacerse efectiva a través del conocimiento

mutuo. Para lograr este objetivo de integración, se debe construir un modelo jurídico que lo garantice, y que establezca las bases fundamentales de un modelo que posibilite la efectiva integración social de las personas inmigrantes que se encuentran en la UE.

Es previsible que, en los próximos años, la inmigración en la UE siga siendo un fenómeno de plena actualidad y relevancia, produciéndose importantes novedades de todo tipo en relación con ella, lo que implicará, necesariamente, novedades legislativas y jurisprudenciales que harán necesaria una continua puesta al día para todas las personas que trabajan en el ámbito de la inmigración.

## **LA REGULACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LA UE**

Aunque, durante muchos años, los países más industrializados del continente europeo vivieron a espaldas de lo que realmente implicaba ser sociedades de acogida de población inmigrante; hoy día, la inmigración sigue siendo el principal factor de crecimiento demográfico en la UE, y en la mayor parte de los Estados miembros se registra una inmigración neta positiva, que se situó entre 500.000 y un millón de personas anuales durante la mayor parte de los años noventa y aumentó a niveles de entre 1,5 y 2 millones desde 2002. Los nacionales de terceros países residentes en la UE suponen alrededor de 23 millones de habitantes, es decir, casi el 5 % de una población total de casi 500 millones.

La tipología de la inmigración difiere mucho según el Estado miembro. En los últimos tiempos, en España, p. ej., se procedió a importantes regularizaciones mientras que Francia, Alemania, y los Países Bajos han optado por regularizaciones limitadas para grupos específicos de inmigrantes. Mientras que la reagrupación familiar es considerable en países como Austria, Francia o Suecia, otros Estados miembros, como Irlanda, España, Portugal, y el Reino Unido, han registrado un alto porcentaje de inmigración laboral.

Los grupos más numerosos de nacionales de terceros países en la UE proceden de Turquía (2,3 millones), Marruecos (1,7 millones), Albania (0,8 millones) o Argelia (0,6 millones). Sin embargo, el número de ciudadanos de Estados miembros como Francia, Suecia, los Países Bajos, y el Reino Unido nacidos en el extranjero es mayor que el número de nacionales de terceros países, ya que muchos inmigrantes han adquirido la ciudadanía del país de acogida.

Aunque el fenómeno de la inmigración está generalizado en todos los países de la UE, la historia, los tipos y la amplitud del mismo difieren de un país al otro. Algunos países pioneros en inmigración como Francia, Alemania, Holanda, Bélgica, o Reino Unido empezaron a “importar” mano de obra extranjera a partir de la década de los cincuenta. Otros países como Portugal, Grecia, España, Irlanda o Italia viven recientemente, aunque de manera intensa, el fenómeno de la inmigración.

Subsisten divergencias importantes que obstaculizan la existencia de una política común de inmigración en la UE. Así, p. ej., sin ir más lejos estos tres elementos así lo demuestran:

1. Las disparidades en la adquisición de la nacionalidad: países en los que prima el *ius soli* u otros en los que prevalece el *ius sanguinis*, países que mantienen un equilibrio entre los dos, países con disposiciones específicas ligadas a un pasado colonial o a una pertenencia a un área cultural o geográfica. Cada una de esas diferencias, ligada a la historia, a la geografía, y, a veces, símbolo de la soberanía de los Estados, introduce modos de entrada muy diversos en la ciudadanía europea.

2. La diversidad en el reconocimiento del derecho de asilo: aunque se observa en toda Europa una generalización del asilo temporal (asilo territorial por medio de visados a corto plazo), es asombroso ver la gran variedad de los procesos, de las prácticas, o de los criterios de entrega del estatuto de asilado.

3. La fuerte dependencia de las políticas migratorias de los Estados con respecto a una opinión pública nacional, a la vez cambiante, restrictiva y obsesionada por la seguridad.

La UE otorga, hoy día, una mayor importancia a la política de inmigración que a la propia integración de los inmigrantes, quizás porque, durante años, las políticas de inmigración de los países europeos se han caracterizado por su dualidad, esto es, por la división de las políticas según dos criterios: a) el control fronterizo (= control de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración ilegal); y, b) la integración de la población inmigrante.

El futuro debería pasar por ofrecer a todos sus ciudadanos, sin excepción, una garantía de seguridad, libertad y justicia, que aseguren la libre circulación de personas entre los Estados miembros. Además, se deberían llevar a cabo una serie de medidas que partan desde la solidaridad y pretenden proporcionar asilo a los inmigrantes, controlar las fronteras exteriores y luchar contra las infracciones; y, por otro lado, debería emplear los recursos necesarios para desarrollar una gestión eficaz de “los flujos migratorios” proporcionando un mismo trato a todos los ciudadanos del país, ya sean nacionales o extranjeros, evitando la inmigración ilegal.

La ausencia de una política comunitaria global en materia de inmigración nos conduce, en definitiva, a una suma de monólogos estatales, donde la obsesión por la seguridad, la lucha contra la inmigración irregular y el control de fronteras son elementos que orientan las políticas de inmigración. Entonces, ¿la “comunitarización” de la política migratoria ha fracasado? No, creemos que no ha sido así, sino que ésta ni tan siquiera se ha puesto en marcha...

## **LA INTEGRACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LA UE**

No podemos hablar de una política de integración común en la UE, sino de una suma de políticas de integración. En los últimos años, los Estados miembros de la UE se han puesto en marcha diferentes mecanismos de integración, como el test de ciudadanía y los programas de formación o contratos de integración. Estas acciones se aplican en el campo de la integración de los inmigrantes que poseen una autorización de residencia o incluso con carácter previo a la entrada de los inmigrantes al país e incluso como requisito para obtener la nacionalidad. Dichas acciones en materia de integración, se han convertido tanto en elementos para limitar la integración, como en instrumentos para facilitar la integración.

Podemos distinguir tres grandes modelos políticos de integración social de la población inmigrante: 1) el modelo “multiculturalista” británico, que yuxtapone las diferencias culturales en detrimento de un espacio público común (= modelo que pone el acento en la igualdad de derechos entre nacionales –patrials– y extranjeros –non patrials–); 2) el modelo de “exclusión diferencial” alemán, donde la inmigración se ve como un fenómeno transitorio, y se pone el acento en la integración económica y laboral del extranjero; y, 3) el modelo “asimilacionista” francés, basado en la idea de igualdad plena entre nacionales y extranjeros. Por contraste con el “multiculturalismo” británico, el modelo francés se constituye a partir de la plena incorporación del inmigrante a Francia, aunque, en los últimos tiempos, ha evolucionado hacia normativas migratorias más restrictivas.

Veamos, en particular, algunos de esos mecanismos de integración de los Estados miembros de la UE:

-Los cursos holandeses de integración: a partir de 2006, los nacionales de terceros Estados que quieran ir a Holanda deben aprobar un examen de integración, en su país de origen, dicho examen constará de dos partes: por un lado, una conversación telefónica, con la finalidad de evaluar su nivel de idioma que debe

ser un nivel de conversación fluida; y, por otro lado, se realizará un segundo examen sobre los conocimientos de la cultura holandesa. Los inmigrantes deberán contestar un examen de 30 preguntas, con la ayuda de un libro y tras el visionado de una película, en la que se informa sobre la vida holandesa, la política, trabajo, la educación y la sanidad. El material del curso asciende a los 65€ y los derechos de examen ascienden a 350€. Además, los inmigrantes recién llegados, tienen que pasar un examen de integración, de carácter obligatorio para poder renovar su autorización de residencia. Dicho examen consta de un test de idioma, un test práctico que se realiza electrónicamente y una prueba de conocimiento de la sociedad. Después, existe una segunda parte, que consiste en verificar el conocimiento del idioma holandés en diferentes situaciones prácticas.

-La prueba de integración de Alemania: Los inmigrantes que deseen una autorización de residencia permanente o temporal, tendrán un periodo de 2 años para superar el examen de integración. Esta prueba de integración consiste en la realización de cursos de alemán y de orientación. Una vez realizados dichos cursos, el inmigrante tendrá que superar un examen de idioma y otro de orientación. Los inmigrantes contribuyen a la financiación de los cursos de formación, con el pago de 1€ por hora, salvo que demuestren la carencia de recursos económicos. Dichos cursos, podrán ser impartidos tanto por organismos públicos como privados. La no superación de los cursos puede suponer la imposición de multas, recortes de hasta un 10% de las prestaciones sociales, la no renovación del permiso temporal de residencia o la denegación del permiso permanente.

- El sistema por puntos del Reino Unido: Para el desarrollo de la política de inmigración se introdujo un sistema de puntos con la finalidad de incentivar determinados tipos de trabajadores inmigrantes cualificados. Se exige un número mínimo de puntos

para la aceptación, son 75 puntos para el examen de habilidades generales, 10 por el dominio del idioma inglés y 10 para la capacidad económica. El coste de los derechos de examen es de 350 libras. Además, los inmigrantes deben realizar un test de ciudadanía si quieren conseguir la residencia permanente.

- El contrato francés de acogida e integración: el Estado francés se compromete, de forma gratuita, a ofrecer una formación cívica y lingüística junto a una sesión informativa de la vida en Francia. Dicho contrato tiene validez de un año prorrogable desde la entrada en el país. La realización e implantación del contrato tiene dos fases:

**Fase 1<sup>a</sup>:** se realiza una charla informativa en la que se presenta el contrato y tiene lugar el visionado de una película de la vida en Francia, posteriormente, se realiza una entrevista individual en dónde el inmigrante es informado por el trabajador social.

Los conocimientos del idioma francés son evaluados mediante un test, tanto a nivel oral y escrito, además se orienta al inmigrante acerca de los servicios y de las prestaciones que tiene. El inmigrante pasa un reconocimiento médico con el fin de conocer su estado de salud.

**Fase 2<sup>a</sup>:** el inmigrante recibe formación cívica, en un único día. La formación se imparte en varios idiomas, con la finalidad de que los inmigrantes conozcan las instituciones francesas y los valores de la República. Dicha formación es organizada, según los inmigrantes pasen el test de la fase anterior, si sus conocimientos son suficientes podrán dispensar dicha formación.

- El contrato de inmigración austriaco: Austria establece un programa obligatorio por los nacionales de terceros Estados, la firma de dicho contrato es obligatorio para la obtención del permiso de residencia y su posterior renovación. Dicho programa incluye formación del idioma y formación cívica. La mitad del coste del mismo lo paga el inmigrante o el empleador. Si dicho programa no se supera en el plazo de 3 años, el inmigrante no obtendrá la

renovación del permiso de residencia, pudiendo ser expulsado del país.

- Los programas introductorios de Dinamarca: para la obtención del permiso de residencia permanente los extranjeros deben participar en un programa introductorio. Su realización es una condición indispensable para la obtención del permiso de residencia.

- Los programas de integración en Suecia y Finlandia: se estableció un plan de integración en el que se establece que los inmigrantes están obligados a conocer el finés o el sueco, así como la información básica sobre la sociedad finlandesa. Los inmigrantes desempleados están obligados a la realización de cursos de formación, la no realización de los mismos, puede suponer la disminución de las prestaciones sociales.

Además, los inmigrantes deben realizar cursos de formación del idioma junto con los cursos sobre la sociedad sueca o finlandesa.

- “La integración social de los inmigrantes” en España: España se ha dotado de un instrumento para la integración de los inmigrantes en el país, estamos hablando del “Foro para la Integración Social de los Inmigrantes”. Se trata de un órgano colegiado, adscrito al Ministerio del Interior, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, cuya finalidad es la de servir a la participación y la integración de los inmigrantes legalmente establecidos en España. El Foro es la consecuencia de lo establecido en la Ley de Extranjería. El Foro es una entidad de consulta, información y asesoramiento del Gobierno y, en su caso, de las Administraciones autonómicas y locales en materia de inmigración.

Se puede decir que España está en un cruce de caminos en cuanto al problema de la integración de los inmigrantes que residen en su territorio. En algunos aspectos está por encima de otros países europeos con más experiencia sobre este fenómeno. Una actitud sabia para hacer frente al fenómeno de la inmigración desde una perspectiva de integración social sería aprender de los errores

cometidos en toda Europa, lo que es bueno fomentar y lo que hay que evitar (= la creación de zonas de población de inmigrantes marginadas (guetos) como en Francia; la yuxtaposición de comunidades que, en el Reino Unido, viven vidas paralelas sin mezclarse; o, en Alemania, el sentimiento de pertenencia étnica).

Merecen nuestro reconocimiento, sin duda alguna, las políticas de integración de estos y otros Estados miembros de la UE, pero ponen de manifiesto, también, el fracaso de las políticas de integración de la UE. Un análisis de las políticas comunitarias de integración ante la inmigración pone de manifiesto que la igualdad en el reconocimiento y en la garantía de los derechos entre nacionales y extranjeros debe ser el camino a seguir. Además, debemos normativizar el concepto de integración con el fin de significarlo a partir de cuatro notas características: asimetría, pluralidad, multidimensionalidad y, sobre todo, bidireccionalidad.

## **PERSPECTIVAS DE FUTURO Y SUGERENCIAS DE ACTUACIÓN**

El panorama de la inmigración en la UE es, sin duda alguna, contradictorio: persistencia y aumento de flujos migratorios y carácter restrictivo de las políticas de inmigración de los Estados miembros.

¿Política europea en materia de inmigración común? Es previsible que, en los próximos años, la inmigración en la UE siga siendo un fenómeno de plena actualidad y relevancia, produciéndose importantes novedades de todo tipo en relación con ella, lo que implicará, necesariamente, novedades legislativas y jurisprudenciales que harán necesaria una continua puesta al día para todas las personas que trabajan en el ámbito de la inmigración.

La inmigración es un tema cada vez más recurrente en el discurso político europeo ya que la mayoría de los ciudadanos europeos considera que sus Gobiernos deberían convertir la lucha

contra la inmigración clandestina en una tarea prioritaria. Sin embargo, la instantánea que podemos sacar de la política comunitaria en materia de inmigración es la de la falta de armonización legislativa y la existencia de diferentes legislaciones estatales para hacer frente al fenómeno de la inmigración.

Cada Estado miembro diseña su propia política de inmigración de forma soberana y autónoma, sin consultar al resto de Estados comunitarios. Aunque los Estados manifiestan su voluntad de establecer una política comunitaria en materia de inmigración, la realidad es otra: cada Estado procura regular los flujos migratorios y controlar la entrada de extranjeros a su modo. La política generosa, proactiva y comunitaria en inmigración es algo que está todavía por construir.

El análisis de las políticas migratorias de los Estados miembros de la UE se plantea, por tanto, como un elemento clave para fomentar una adecuada gestión e integración de la población inmigrante en la UE.

La tendencia futura debe ser la coordinación de las políticas nacionales, la gestión de los flujos migratorios, la admisión de los emigrantes económicos, la asociación con los terceros países, y la integración de sus nacionales. Cada Estado miembro diseña su propia política de inmigración de forma soberana y autónoma, sin consultar al resto de Estados comunitarios. Aunque los Estados manifiestan su voluntad de establecer una política comunitaria en materia de inmigración, la realidad es otra: cada Estado procura regular los flujos migratorios y controlar la entrada de extranjeros a su modo.

Las bases para una adecuada política comunitaria en materia de inmigración para la integración de extranjeros podrían ser las siguientes: a) enfatizar la idea de inmigración como intercambio, motor de progreso y de paz; b) el reconocimiento de derechos y libertades al extranjero y su no criminalización; c) atacar la

inmigración ilegal desde su origen, actuando sobre las causas que la engendran y sustentan; y d) el reforzamiento de los mecanismos de control de las infracciones relacionadas con la contratación irregular de extranjeros.

La inmigración existe y ha existido siempre, constituyendo, hoy en día, una constante histórica y un fenómeno universal, que obedece a factores de diversa índole (económicos, laborales, sociales, políticos, etc.). Hace 1500 años, en lo que actualmente conocemos como Moscú, no había un sólo ruso, en Hungría no había un sólo húngaro, en Turquía no había turcos, España empezaba a ser visigoda, y en América sólo vivían indígenas.

Aunque son los EE.UU. los que tradicionalmente han venido recibiendo a inmigrantes de todas partes del mundo, en el último siglo, Europa, por factores de índole geográfico e histórico, se ha convertido en destino de los flujos migratorios.

Sin duda, la realidad social de las sociedades de emisión y de las sociedades de acogida ha experimentado, en los últimos tiempos, cambios sin precedentes, ya que todas las parcelas de la vida social se han visto afectadas por el multidimensional fenómeno de la inmigración. En el transcurso de los últimos años, se ha producido un incremento y una diversificación de la tipología de los inmigrantes, de los modelos migratorios y de la combinación sociedad de emisión-sociedad de acogida.

Así, al analizar las normas sobre inmigración de los Estados miembros, a nadie se le escapa que existen grandes diferencias entre los países del centro y los países del sur, entre todos éstos y los países nórdicos. La existencia o no de contingentes, la participación o no en el sistema Schengen, y el volumen importante de inmigración en situación irregular, son diferencias que hacen a cada Estado dueño y señor para regular el fenómeno de la inmigración a espaldas del resto de sus socios comunitarios.

El compromiso adquirido por la UE de mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración, con el paso de los años, se ha traducido en la adopción de una pobre política de inmigración, centrada en la regulación de la inmigración legal; dejando en manos de cada Estado las soluciones normativas reales, que han girado, en la mayor parte de los Estados, en la idea proteccionista frente al extranjero.

Si se analizan con atención las líneas fundamentales de las normas de inmigración de los distintos Estados miembros, se puede observar una orientación general común: la pieza básica es la obtención de la autorización de trabajo, que lleva aparejada la autorización de residencia, a partir de la contratación en el país de origen. La autorización de residencia condiciona la permanencia legal, temporal (hasta tres / seis meses) o permanente (más de seis meses), en el país de destino, pero un trabajador extranjero no puede obtener la autorización de residencia si no tiene la autorización de trabajo antes de emprender su viaje, mediante la obtención de correspondiente visado, en la Misión diplomática u Oficina consular española, en su país de origen.

No obstante, en ocasiones, como ha ocurrido en los últimos tiempos, p. ej., en España, Italia, Holanda o Bélgica, los Estados de acogida de extranjeros irregulares, cada cierto tiempo, deciden “vaciar la bolsa de irregulares”, procediendo a “normalizar” su situación mediante procesos extraordinarios de regularización.

Otro elemento común es el recurso al criterio de preferencia en favor del correspondiente desempleado nacional, del comunitario, o del nacional de un 3º Estado con papeles, al contratar inicialmente a un trabajador extranjero; de forma que el empleador deberá contar primero con los potenciales trabajadores demandantes de empleo que están en el país; y, sólo cuando se haya comprobado que

ninguno de ellos demanda el trabajo, o tiene el perfil requerido, podrá contratarse a un extranjero procedente de un país extracomunitario. De esta forma se garantiza que, cuando una oferta laboral sale al exterior, es porque realmente no puede ser ocupada por ningún trabajador residente en ningún lugar del territorio nacional.

También es habitual la limitación de las autorizaciones iniciales de trabajo para una actividad laboral concreta o a un territorio determinado, impidiendo que el extranjero cambie de sector de actividad o de localidad.

La normativa de casi todos los Estados miembros se parece también en los rasgos generales del sistema de autorizaciones de residencia, que suele ser temporal al principio, y va seguido de renovaciones, hasta alcanzar una autorización permanente o indefinida, generalmente, al cabo de varios años (normalmente de cinco años) de residencia legal y continuada en el país.

Además, son elementos comunes significativos en los distintos Estados miembros de la UE la necesidad de acreditar medios de vida suficientes, para la obtención de la autorización de residencia. Ahora bien, por ejemplo, Francia y Alemania, además, condicionan la obtención de la autorización de residencia permanente al conocimiento de la lengua del país. En todo caso, una vez obtenida la autorización de residencia, el trabajador extranjero queda prácticamente equiparado con el nacional respecto a la legislación laboral. Por su parte, la reagrupación familiar presenta semejanzas normativas entre los Estados, consecuencia de las directrices dadas por la UE en la materia.

En el ámbito de las infracciones y sanciones aparecen mayores diferencias: por ejemplo, la expulsión se reserva en Francia para las infracciones de orden público, mientras que en los demás países (por ejemplo, en España) incluye la estancia irregular; además, existen diferencias en cuanto a la concreta graduación de las

sanciones, la duración de la permanencia en centros de internamiento o en la existencia de la figura de la devolución como respuesta a la entrada ilegal en un país. No obstante, en todos los países se considera la expulsión como respuesta a una infracción de las normas de extranjería o, incluso se contempla como pena alternativa a la comisión de determinados delitos.

También es común a casi todos los Estados (p. ej., en España o en el Reino Unido) la escasa eficacia de la política de expulsiones como respuesta a la irregularidad, ante la escasez de acuerdos de repatriación suscritos con los países emisores de inmigrantes irregulares.

Por supuesto, existen otras diferencias entre los Estados miembros, pero son más fácticas que jurídicas: así, por ejemplo, la existencia o no de un mecanismo para la entrada de trabajadores extranjeros legales, esto es, cupos o contingentes, para determinados sectores de actividad, y en determinadas épocas del año; mientras en algunos países simplemente no existen, en otros son insuficientes, y en los más existen, pero funcionan de una forma deficiente. No obstante, la tendencia de cara a futuro va a ser apostar por los contingentes de trabajadores extranjeros, eso sí, muy cualificados.

Otra gran diferencia, estriba en el volumen de extranjeros en situación irregular y su conexión con la economía sumergida, que explica otras diferencias sustanciales del derecho de la inmigración (por ejemplo, la posibilidad de obtener papeles en España gracias al arraigo social o al laboral), y la existencia o no de procesos de regularización o normalización extraordinarios, abriendo, de vez en cuando, la puerta de un país, a cientos de miles de extranjeros irregulares.

Las constituciones vigentes en los Estados miembros de la UE contienen referencias mínimas a la inmigración; dejando, de esta forma, al legislador de turno, que trace las líneas generales de la política de inmigración de su país; y, obligando en muchas ocasiones

a la intervención de los órganos jurisdiccionales (por ejemplo, para evitar las limitaciones de los derechos de los extranjeros realizadas por la ley en países como España, Francia o Alemania).

En cuanto al reconocimiento de los derechos y libertades de los extranjeros en los Estados miembros de la UE, se reconocen los derechos esenciales de la persona –independientemente de su nacionalidad y situación administrativa– (p. ej., el derecho a la educación obligatoria, el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a contraer matrimonio, o el derecho a la asistencia sanitaria de urgencia); y, se limita legalmente el uso y disfrute de los demás (p. ej., el derecho a la documentación, el derecho a la libertad de circulación, el derecho de reunión, el derecho al trabajo, o el derecho a la vivienda).

En la legislación de todos los Estados, los derechos laborales de los extranjeros en situación regular son los mismos que tienen los trabajadores nacionales, y casi siempre existe también igualdad en las prestaciones sociales correspondientes, aunque en algún caso la consolidación de un derecho se alcanza con la autorización de residencia permanente.

En todo caso, son características comunes a todas las normas reguladoras de la inmigración de los Estados miembros de la UE: su provisionalidad, su fugacidad, la ambigüedad, y la lentitud de la Administración en la resolución de los expedientes administrativos, creando un panorama de clara y constante inseguridad jurídica.

La tendencia futura debe ser la coordinación de las políticas nacionales, la gestión de los flujos migratorios, la admisión de los emigrantes económicos, y la asociación con los terceros países y la integración de sus nacionales.

Ahora bien, varias son las medidas que, en materia de inmigración, precisan de ser adoptadas: reforzar los controles en las fronteras, potenciar la contratación en origen, y establecer una adecuada política de lucha contra la inmigración irregular, que

debería acompañarse de un reforzamiento de los mecanismos de control de las infracciones relacionadas con la contratación irregular de extranjeros.

De igual forma, la adecuada gestión de los flujos migratorios en las distintas vías previstas requeriría recursos materiales y humanos suficientes y cualificados, para atender a la importante demanda que exige esa gestión, ya que lo cierto es que los inmigrantes tienen la rara cualidad de poner de manifiesto la dramática situación de los países de los que proceden, pero también las debilidades e insuficiencias de los países a los que llegan.

Son varias las cuestiones a tener en cuenta en la construcción de un modelo común de integración social de inmigrantes en la UE: a) el sujeto de la integración (= quién se integra y en calidad de qué); b) la igualdad efectiva de derechos entre nacionales y extranjeros (= qué derechos y cómo se hacen efectivos); c) la igualdad o no de oportunidades entre nacionales y extranjeros (= justicia social, desarrollo de la ciudadanía y búsqueda de la cohesión social); d) la participación de los extranjeros en la vida política y social; e) la gestión del pluralismo cultural y religioso; y, f) el cambio en la sociedad receptora.

El futuro pasa por el establecimiento de un régimen jurídico migratorio más realista y coherente que el actual y por la construcción y desarrollo de un modelo común de integración de la población inmigrante en la UE conforme a las siguientes bases:

**Primera** - La idea de la inmigración como motor de progreso y factor de desarrollo. Debemos plantear las migraciones como un intercambio que beneficia, genera progreso y estabilidad. Hay que esforzarse por promover los resultados beneficiosos de la inmigración: entre otros, lograr mejores oportunidades de trabajo, obtener ingresos superiores a los disponibles en su lugar de origen, la búsqueda de una mejor calidad de vida, o la contribución al desarrollo de un país.

**Segunda** - La revitalización demográfica de los Estados miembros de la UE. Este ha sido el caso de los países nórdicos, Francia, Reino Unido, Alemania, Holanda, Italia y, posteriormente, España. Sin duda, la inmigración ha sido determinante para que un país como España pasara en 2005 los 44 millones de habitantes y – lo que resulta aún más importante- se haya incrementado la tasa de natalidad.

**Tercera** - Coordinación de las políticas de integración a nivel nacional y de la UE. Las políticas de integración nacionales deben quedar acompañadas a escala de la UE. Se deben buscar sinergias con los marcos legislativos existentes en los Estados miembros de la UE.

**Cuarta** - Organizar y facilitar la inmigración legal y prevenir y reducir la inmigración irregular. La UE debe ser estricta en el control de los ilegales y lograr la cooperación para evitar que proliferen las redes que desestabilizan el ecosistema social y, en algunos casos, ponen en peligro a sus ciudadanos. Las regularizaciones masivas, tan discutidas en los tiempos que corren, sólo solucionan el problema de algunos de los ilegales ya desplazados, pero implican un aumento del efecto llamada en los países de origen, o alimentando el papel de las mafias y generando los riesgos ya comentados.

Sería interesante que la política de cooperación ayudara a la estabilización territorial de la población, porque es una manera de frenar la emigración interna y así frenar los flujos migratorios hacia la UE. Sin duda alguna, el diálogo y la cooperación con terceros Estados se hacen imprescindibles.

Las migraciones suponen un reto para la integración social; pero, es preciso no confundir “integración” (= adaptación mutua entre los nacionales y extranjeros) con “asimilación” (= un camino a recorrer solo por el inmigrante).

Para lograr la integración de la población inmigrante en la UE, y crear un modelo de integración en la UE, éste debe descansar sobre tres principios operativos: 1º) la participación de todos los sujetos implicados en el proceso de construcción de dicho modelo; 2º) la coordinación, tanto de la propia UE como de los Estados miembros; y, 3º) la descentralización, al configurarse dicho modelo como un marco que permita la participación de la UE en nombre de los Estados miembros.

Ahora más que nunca, en definitiva, se hace necesario un giro de 180º en materia de inmigración, la construcción de un modelo común de integración efectiva de la población inmigrante, donde la libertad de circulación y el principio de igualdad deberían inspirar todo su ordenamiento, de forma que se pueda contemplar este fenómeno desde otra perspectiva, y que tanto los nacionales como los extranjeros puedan beneficiarse del potencial y la oportunidad que supone el fenómeno migratorio; ya que, en caso contrario, la inmigración seguirá siendo un “problema” para todos, y las oleadas de inmigrantes irregulares no cesarán, pues el inmigrante seguirá siendo consciente de que cruzando la frontera, llegando a la UE, encontrará trabajo, y con el tiempo, de una forma o de otra, será legalizado. En todo caso, eso sí, hay que construir juntos, en términos de igualdad, para poder hablar de integración.