

DE LUCAS, Javier; SOLANES, Ángeles (edits.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid, Dykinson, 2009, 541 pp.

Las políticas de inmigración se sustentan en la actualidad sobre la distinción entre nacional y extranjero. De esta forma, el régimen jurídico aplicable a una persona varía en función de su nacionalidad. A este respecto, los derechos que se vinculan más estrechamente con la condición de nacional son los derechos políticos. La configuración de los estados como estados-nación ha conllevado la identificación, y se podría decir que confusión, entre ciudadano y nacional. Es por ello que las reticencias en el reconocimiento de derechos a los extranjeros son especialmente agudas en el caso de aquellos. El presente libro se cuestiona dicha identificación, al tiempo que afronta la labor de elaborar propuestas alternativas que resulten, a la par que realistas, compatibles con el carácter universal de los derechos humanos, y además redunden en la posibilidad de la plena integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida.

El libro se estructura en dos bloques bastante bien delimitados e internamente cohesionados, pese al hecho de recoger los resultados de un equipo de investigación bastante numeroso. En el primer bloque, titulado «Inmigración, derechos e integración social», se analiza el contexto actual del fenómeno de la inmigración, para posteriormente evaluar con minuciosidad su pertinencia para la efectiva integración de la población inmigrada y la equiparación en el reconocimiento y ejercicio de derechos. Si bien predomina el análisis político y jurídico, las aportaciones incluidas desde otras disciplinas del conocimiento lo complementan y enriquecen. El segundo bloque gira en torno a la cuestión de la igualdad en el reconocimiento de derechos y a la participación política de los inmigrantes, como gran escollo para la consecución de ese objetivo.

La autoría del primer trabajo corresponde al director del grupo de investigación, Javier de Lucas, que se ocupa de plantear y contextualizar la temática del primer bloque. La cuestión se sitúa en torno a dos posiciones contrapuestas sobre los movimientos migratorios: o bien se regulan conforme a las reglas y valores del estado de derecho y la democracia, o bien se conciben exclusivamente como un problema de seguridad y económico, de mercado laboral. En el primer caso, cabe reconocer, para el autor, un *ius migrandi* como derecho fundamental que incluiría tres dimensiones: el derecho a no emigrar, el derecho a emigrar y el derecho a asentarse, derechos que habría que regular. Si se opta por la segunda visión, la construcción discursiva en torno al fenómeno de la inmigración desemboca en lo que De Lucas denomina como «lógica del “estado de sitio”», esto es, en el prejuicio que relaciona inmigración con amenaza, invasión o inseguridad, de forma que el estado receptor concibe las políticas de inmigración desde la óptica del control fronterizo de los flujos, en busca de la impermeabilización excepto para atender a las necesidades del mercado, y de la reducción en el reconocimiento de derechos fundamentales. Hacia esa lógica tenderían las políticas de la Unión Europea y sus estados miembro, como pone de manifiesto especialmente mediante el análisis crítico de la «directiva de retorno», renombrada como «directiva de la vergüenza».

Javier Olesti toma el testigo y se pregunta por la eficacia que puede esperarse de las políticas centradas básicamente en el control fronterizo. Conveni-

do que la causa de los movimientos migratorios radica en la diferencia en los niveles de desarrollo entre países de origen y destino, esas políticas pueden reducir el número de inmigrantes, pero sin atajar el problema de raíz; para ello serían necesarias políticas de desarrollo eficaces. Establecidos los límites estructurales de las actuales políticas, pasa a exponer las medidas adoptadas por la Unión Europea en materia de control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular. Entre todas las medidas mencionadas, destacan los intentos de colaboración con los países de origen de la emigración, pues los escasos resultados de esa colaboración se deben a la insuficiencia en las contraprestaciones que esos países obtienen.

Angeles Solanes fija su atención en la causa de excepción antes mencionada de las políticas migratorias restrictivas: las necesidades del mercado. Así, el criterio general de la nacionalidad para la configuración legal del reconocimiento de derechos que privilegia a los nacionales sobre los extranjeros, se entrecruza, dentro de este segundo colectivo, con la distinción entre mano de obra cualificada y no cualificada. Las exigencias de mano de obra cualificada en un mercado altamente competitivo y globalizado impulsan políticas diferenciadoras entre aquellos trabajadores altamente cualificados y productivos, a quienes se intenta atraer mediante el refuerzo de sus derechos, en oposición a las políticas dirigidas a los trabajadores no cualificados, a quienes se dificulta su entrada y se constriñen sus derechos y garantías. Traslada la lógica de la distinción anterior a las políticas de integración, ésta se convierte en un derecho para los trabajadores cualificados, mientras que para los no cualificados ya residentes en la Unión Europea augura la progresiva mayor condicionalidad, mediante los denominados «contratos integración».

Javier Andrés González Veiga dirige su atención a la relación entre la normativa internacional y la regulación de los estados miembro y la propia Unión Europea en temas de inmigración. La normativa internacional sobre derechos humanos es el único límite a la tradicional concesión a los estados de una amplia discrecionalidad para regular el *ius migrandi*. La regulación relativa a la repatriación y readmisión de los inmigrantes ilegales serían un caso ejemplificativo de las tensiones derivadas de esas dos lógicas contrapuestas. Sentado lo anterior, se detalla la evolución en el tratamiento del tema en el caso de España. Si bien formalmente se ha pasado de las medidas meramente represivas a un tratamiento más complejo y multidimensional (derechos laborales y sociales, reinserción y prevención, y no sólo represión) y, finalmente, a la consideración de los intereses de los estados de origen, la eficacia en la práctica alcanzada es poca, debido a que el enfoque represivo sigue dominando y las contraprestaciones a los terceros estados son insuficientes. Dejando a un lado las críticas vertidas, el autor señala dos técnicas más que matizan la positiva evolución formal de la normativa española. En primer lugar, el recurso a la aplicación de disposiciones provisionales en el lapso de tiempo entre la conclusión de los acuerdos internacionales y su entrada en vigor. En segundo lugar y muy especialmente, el recurso a la concertación de acuerdos no convencionales con terceros estados, sobre todo del ámbito subsahariano, que escapan a los controles propios del estado de derecho.

Hasta aquí la atención se ha centrado en el control de los flujos migratorios. Pero las políticas de inmigración también incluyen políticas de integración. Ya en el trabajo de Ángeles Solanes se relacionaban ambos ámbitos; ahora Miguel Pajares retoma la cuestión al hilo de lo anteriormente expuesto. En cuanto a las políticas de integración de la Unión Europea, éstas han evo-

lucionado desde las inoperativas consideraciones generales a la concreción de las actuaciones en ámbitos particulares (antidiscriminación, participación, empleo, educación, etc.), a la luz de los principios de la bidireccionalidad del proceso y la interculturalidad, así como al aumento de las dotaciones presupuestarias para su implementación. Pero esa orientación que aspira a coordinar la acción particular de los estados miembro, choca con las medidas adoptadas por éstos, regidas por lo que el autor denomina «integración coercitiva»: la integración se plantea unidireccionalmente como una obligación legal del inmigrante extranjero, cuya integración pasa por su adaptación cultural. En ese contexto europeo, entra a analizar el caso español. De esta forma, hasta los años ochenta la normativa en extranjería se redujo al control fronterizo y la represión de la entrada y permanencia irregular. A partir de los noventa, de la represión de la inmigración se ha pasado al objetivo de su regulación. La lucha contra la irregularidad se afronta ahora desde el modelo de los contingentes y la contratación en origen. Ya no se trata de restringir la entrada, sino de regularla. En paralelo a ese nuevo planteamiento, se han hecho necesarios planes de integración de esa población inmigrada extranjera, cuya introducción es muy reciente. En este ámbito, las Comunidades Autónomas también desarrollan sus propias políticas, cuyos principios rectores difieren, y que el autor sintetiza en dos dilemas: 1.º, especificidad en el trato o normalización, 2.º, sectorialidad o transversalidad. Similarmente, su eficacia también varía en función del ideario político y los presupuestos.

Ya se ha comentado que un esfuerzo serio que pretenda atacar de raíz los problemas que subyacen y originan los movimientos migratorios actuales, debería incorporar políticas de cooperación al desarrollo. Carlos Gómez Gil es quien se encarga de hacer una revisión crítica de esas políticas. El balance general de los sesenta años de existencia de esas políticas de cooperación son de rotundo fracaso. Si bien los índices macroeconómicos pueden haber aumentado, los de pobreza también lo han hecho. El progresivo aumento de la supeditación de la ayuda a los intereses económicos y políticos de los países ayudantes y la generación de desigualdades estructurales agudizadas por la globalización darían cuenta de los motivos de ese fracaso. En opinión del autor, el nuevo paradigma, recogido bajo el título de «codesarrollo», difícilmente podrá dar una respuesta más efectiva, pues el enfoque paternalista y estrictamente economicista se mantiene, y no está aún claro que dicha respuesta sea o se convierta en una estrategia de lavado de imagen. Más esperanzas cabría albergar en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pues se incluyen compromisos concretos, cuantificables y verificables en su cumplimiento. Pero el autor mantiene dudas respecto a su eficacia y evaluación efectiva: respecto a la eficacia, los cambios para alcanzar los objetivos requieren transformaciones estructurales de la economía global; respecto a su evaluación, la falta de series de datos, la cuestionable validez de los indicadores empleados o los problemas para la comparación de las distintas estadísticas estatales son algunas de las razones para mantener las dudas.

El discurso de la inseguridad y de la inmigración como amenaza, que prevalece en los países de la Unión Europea y que guarda relación con el economicismo imperante, ve su correlato en las políticas de integración diferenciadas y unidireccionales. Esa perspectiva de la integración se ve inevitablemente traspuesta en los diversos ámbitos de la vida social. Xavier Lluch aborda esta cuestión desde el ámbito de la educación. Caben dos planteamientos educativos en torno a la multiculturalidad: o bien la diversidad se plantea como un problema, al relacionarse al diferente con la deficiencia, y

ésta con la pobreza, o bien la diversidad se entiende como un hecho natural y, además, un valor, dado el carácter inevitablemente multicultural de toda sociedad, hasta la aparentemente más homogénea. Pese a que el discurso de los decisores políticos remite a la segunda de las alternativas, la práctica educativa dista mucho de la letra de ese discurso. Esa distancia entre retórica y realidad resulta especialmente pernicioso, pues tranquiliza conciencias y vela la discriminación real. Planteada la situación, dedica la última parte de su artículo a la exposición de algunas propuestas para construir y extender un modelo intercultural de educación.

Los prejuicios negativos hacia la población extranjera inmigrada generan actitudes y conductas discriminatorias que derivan, a su vez, en desigualdades, las cuales empeoran las condiciones de vida, incrementándose así las probabilidades de padecer problemas de salud, ya sean físicos y/o psíquicos. Alberto Mora parte de esta afirmación. Pese al reconocimiento universal del derecho a la atención sanitaria en igualdad de condiciones con los nacionales, con el único requisito del empadronamiento, la situación de la Comunidad Valenciana pone de manifiesto que los prejuicios y las dificultades prácticas alcanzan también a la regulación relativa al ejercicio de ese derecho, así como en la atención prestada por parte de los servicios públicos. Los avances son notorios, pero persisten las trabas en la gestión de las tarjetas, o en las dificultades añadidas en la comunicación entre médico y paciente. La solución propuesta es la consecuencia lógica del planteamiento hecho: la igualdad en el trato exige la igualdad en el reconocimiento de derechos. Salud y política están relacionadas. Propuestas se derivan lógicamente de su planteamiento. Otras propuestas para la integración y la igualdad en el trato son la mediación intercultural, también en las relaciones médico-paciente, y la participación social.

En materia laboral, la evaluación conjunta de Carlos L. Alfonso Mellado y Gemma Fabregat Monfort respecto a la situación jurídica actual de los trabajadores extranjeros no comunitarios en España, colectivo en el cual centra su análisis, es positiva. La equiparación entre nacionales y no nacionales, ya estén autorizados a trabajar o lo hagan de forma irregular, en derechos y garantías ha avanzado considerablemente. En cuanto a la comparación entre nacionales y no nacionales autorizados a trabajar, las únicas dificultades significativas las encuentran en la posibilidad real de poder ser contratados conforme a cualquiera de los tipos recogidos en el ordenamiento, y a los cuales formalmente se les reconoce la posibilidad de serlo, dado el carácter temporal de su autorización administrativa para trabajar en España. Respecto a la situación de los trabajadores no autorizados para trabajar, en primer lugar ponen de relieve la evolución sufrida en su regulación: de un concepto formal de contrato y trabajador, que derivaba en la nulidad del contrato por la falta de autorización, con el consiguiente no reconocimiento de derechos laborales; a un concepto material de trabajador, garantista, que antepone la defensa de los más débiles por encima de las formalidades. Desde este nuevo enfoque, además, se lucharía más eficazmente contra la economía sumergida. Como se ha avanzado ya, algunos problemas que surgen con la efectiva aplicación de esa equiparación no obstan para la evaluación positiva en el ámbito laboral de la situación jurídica de los trabajadores extranjeros no comunitarios.

La discriminación por motivos étnicos es de las más extendidas en la Unión Europea. Sin duda, el trato discriminatorio moralmente injustificado también se produce con la misma distinción entre nacional y extranjero en

que se basan las políticas de inmigración, Pero dicha discriminación es comúnmente aceptada como legítima. Así, los estados no encuentran contradicción en mantener esa distinción y combatir, al mismo tiempo, la xenofobia y el racismo. De hecho, éste se entiende como una exigencia en los estados democráticos y de derecho. José García Añón se ocupa precisamente de evaluar las medidas antidiscriminatorias a partir del examen de los indicadores de que se sirve la misma Unión Europea. Distingue dos tipos de indicadores: de integración y de discriminación y étnica. Los primeros medirían la equiparación en el estatuto jurídico, los segundos medirían las condiciones creadas por las políticas de no discriminación para la inclusión de los inmigrantes. Respecto a las segundas, el principal problema que detecta es que los indicadores se centran en el análisis puramente normativo e institucional, de forma que no se mide el impacto efectivo de esas políticas. De esta forma, puede que los problemas en la aplicación queden velados, como ejemplificaría el caso mismo del estado español.

Como ya se ha comentado, el segundo bloque tiene un carácter propositivo: el respeto a los derechos humanos requiere la igualdad en el reconocimiento de derechos, incluidos aquellos más estrechamente vinculados tradicionalmente con la nacionalidad, esto es, los derechos políticos. Aún más, sólo el reconocimiento de estos derechos posibilitaría la plena integración y su igual condición de ciudadano.

Rafael de Asís Roig pone de relieve, desde la teoría de los derechos, la contradicción entre los fundamentos de los derechos humanos y el no reconocimiento de derechos políticos a los extranjeros en base al criterio de la nacionalidad. Este criterio se presenta como el último gran escollo en el proceso de generalización que caracteriza la evolución de los derechos humanos. Su análisis pretende mostrar, en primer lugar, la inconsistencia de aquellos argumentos genéricos en que se fundamenta la distinción entre nacional y extranjero como criterio discriminador, para luego concretar el análisis en aquellos en que se sustenta la exclusión en el reconocimiento de los derechos políticos a los extranjeros. Como alternativa coherente con la teoría de los derechos humanos, propone el criterio de residencia.

Pero la coherencia lógica no es suficiente; además, la alternativa debe resultar viable. Miguel Ángel Ramiro aborda precisamente esta cuestión, de nuevo desde la teoría de derechos, concluyendo que el criterio de residencia no sólo es compatible con los derechos humanos, sino que además es realizable o, en sus propios términos, se trata de una «utopía realista». Es más, afirma que tanto a la propia actividad política, como a la teoría de los derechos les es consustancial dicho carácter utópico o idealista, si se prefiere. Por eso, a las conocidas fases que integran el proceso de generalización de los derechos añade lo que denomina «fase de idealización». Frente a la utopía contraponen la distopía, la cual pretende justificar la exclusión de determinados colectivos en dicho reconocimiento.

Juan Carlos Velasco da una vuelta más de tuerca: contrariamente a la opinión mayoritaria, es el criterio de la nacionalidad el que, precisamente, habría dejado de ser realista. Pese a la importante influencia que los estados tendrían en los procesos migratorios, las migraciones serían, a su vez, la principal causa social de transformación del concepto de ciudadanía. El actual carácter transnacional de las migraciones iría en detrimento de la capacidad del estado-nación para dar una respuesta óptima a las actuales problemáticas sociales. En ese nuevo contexto, también el concepto de ciudadanía se ve afectado: las relaciones entre el estado y las personas ya no pueden ser articu-

ladas básicamente en función de la pertenencia exclusiva a una única comunidad política. Así, ante la necesidad de superar la identificación tradicional entre ciudadanía y nacionalidad, el autor propone retomar la postura cosmopolita de inspiración kantiana, que hace hincapié en la universalidad, así como en los procesos de internacionalización de los derechos humanos.

Los dos siguientes artículos fijan su atención en el caso español. En primer lugar, Pablo Miravet indaga en torno al empleo del concepto de ciudadanía. Para ello, evalúa la coherencia discursiva de los programas estatales (jurídicamente no vinculantes) en relación a la participación social y política, con las políticas de inmigración. De la sucesión de los tres programas se podría extraer una línea evolutiva en el discurso político en torno a la cuestión de la integración mediante la participación: en el primer programa (PISI), su inclusión la califica de «difusa», al carecer de medidas concretas; en el segundo programa (GRECO), de «atenuada», pues aunque esté incluida, queda anulada por el énfasis en el control de los flujos y el enfoque asimilacionista; finalmente, en el tercero (PECI), de «explícita», pues aboga por la plena equiparación de derechos entre nacionales y extranjeros e incluye a los inmigrantes dentro de la categoría de ciudadano. De ese uso del término deriva la crítica de su incoherencia con el actual ordenamiento jurídico y con las políticas impulsadas por el propio Gobierno.

Por su parte, Juana Goizueta realiza un detallado análisis del triple régimen jurídico del derecho a la libertad de circulación y residencia recogido en el artículo 19, el cual incluiría el derecho a entrar y salir de España. Actualmente, el reconocimiento de dicho derecho alcanzaría a toda persona por igual, si bien, respecto a los extranjeros, cabe regular las condiciones de ejercicio del mismo, condicionalidad que ha dado lugar a los distintos regímenes. Así, el triple régimen jurídico se correspondería con el ordenamiento comunitario dirigido a sus ciudadanos, y con el doble régimen del ordenamiento jurídico nacional, según se trate de nacionales o extranjeros no comunitarios. Si bien en cuanto a la regulación de la entrada y la salida, las diferencias se agudizan, la autora concluiría la constitucionalidad del conjunto de la regulación, al resultar respetuosa con el contenido esencial del mencionado derecho.

Las aportaciones de Encarnación La Spina, Pablo Ceriani y John Rex dirigen su atención a Bélgica, América Latina y Gran Bretaña, respectivamente. Bélgica se presenta como un caso peculiar, pues, pese a las tempranas actuaciones encaminadas a promover la participación de los inmigrantes, los avances posteriores se han ralentizado considerablemente. Entre otras particularidades, la confrontación permanente de dos posturas habría marcado la evolución del país: por un lado, la de aquellos que pretendían desvincular el reconocimiento de derechos políticos de la condición de nacional; por otro, la de aquellos que abogaban por el mantenimiento de esa conexión y, si acaso, la extensión del reconocimiento de esos derechos mediante la atenuación de las condiciones para la obtención de la nacionalidad. El resultado final habría dado lugar a una regulación original que, dentro del marco del estado-nación, podría servir como referente.

Ceriani revisa críticamente el principio constitucional de reciprocidad en el reconocimiento de derechos políticos a extranjeros, tanto en cuanto a su compatibilidad con los derechos humanos, como en cuanto a sus problemas de aplicación actuales. Respecto al primer aspecto, lo aborda desde el derecho internacional, exponiendo las distintas lógicas subyacentes en los derechos humanos y en el principio de reciprocidad que remite al derecho de

tratados: la primera, limitativa del poder estatal; la segunda, regida por la discrecionalidad de los estados, concluyendo de ahí la contradicción entre ambas. En lo relativo al segundo punto (los problemas de aplicación aun en el caso que tal principio fuera jurídicamente válido), se centra especialmente en la comparación entre la normativa sobre el derecho de voto en América Latina y el trato dado en España a la materia. Aunque la previsión constitucional permitiría que dicho principio fuera implementado o mediante el desarrollo legislativo, o mediante la conclusión de un acuerdo internacional, el Estado español sólo contempla este segundo método. Frente a ello, algunos países latinoamericanos reconocerían derechos políticos a los extranjeros por la propia legislación interna.

Finalmente, John Rex expone críticamente la evolución de las políticas de integración en Gran Bretaña, relacionando Estado del Bienestar e integración, a partir de la concepción de ciudadanía social de Marshall y de integración de Jenkins.

La pertinencia de esta obra resulta más manifiesta en una coyuntura como la actual, en que las políticas de inmigración en el ámbito de la Unión Europea están virando hacia modelos restrictivos de derechos y que entienden la inmigración como un problema, tachando al mismo tiempo de impracticables a cualquier otro modelo. Una respuesta sólida a este planteamiento viene de la mano de este trabajo, en una apuesta clara por la extensión de y el respeto a los derechos humanos.

Juan Ramón FALLADA GARCÍA-VALLE
Universitat Rovira i Virgili. Tarragona