

COLEGIO DE MÉXICO
DEBATE SOBRE MOVILIDAD MIGRATORIA, DESIGUALDAD Y
DERECHOS
12 FEBRERO 2019

**Las políticas europeas sobre la acogida y primera estancia de
inmigrantes***
Javier de Lucas

* Draft: se ruega no citar in acuerdo del autor

(I) PRECISIONES PRELIMINARES

El Dr. Cossío ha planteado los términos del encuentro. Me corresponde ofrecer una perspectiva desde la experiencia de la UE, de España, en la gestión de acogida e integración de los migrantes, que determinan su status legal. Antes de hacerlo, déjenme que les proponga dos precisiones.

(1) **La primera es sobre la utilidad de los enfoques comparados** en materia de políticas migratorias y de asilo y **sobre el Global Compact on Migration**, mal conocido como Pacto Mundial sobre Migraciones.

Estoy de acuerdo en algo que ya entrevió la primera sociología de las migraciones, la del discípulo de Durkheim Marcel Mauss y su escuela, que las definían como un fenómeno social holista y global, una aproximación que ha sido consolidada en la actual etapa del proceso de globalización o de imposición de la estrategia del mercado global.

Sí: el carácter global, planetario, del fenómeno de la movilidad humana, unido a su dimensión holista, que desborda su tratamiento parcial sólo en términos de un fenómeno laboral o económico, y de carácter provisional (el inmigrante como ave de paso, o estacional) hace imposible que un Estado, incluso un Estado con las condiciones de potencia, pueda gestionar por sí solo los desafíos que ello comporta. En este terreno, la coordinación o cooperación multinivel, de todos los agentes de la sociedad civil, de las sociedades de origen, tránsito y destino con los propios migrantes y, desde luego, de los poderes públicos (locales, regionales, estatales, federales) también internacionales, es imprescindible.

Pero eso no puede hacernos olvidar las diferencias en las características de los procesos migratorios en diferentes continentes e incluso en ámbitos regionales distintos. Pese a la desterritorialización propia del proceso de globalización, la geografía sigue imponiendo su ley en las políticas públicas. Y la historia.

Trasladar sin más las experiencias de gestión de los movimientos migratorios propios de la América Central hacia América del Norte, a la gestión de los movimientos migratorios de procedencia africana o del oriente próximo (y viceversa), con destino al continente europeo es un error

Aunque seguro que podemos aprender de las buenas y sobre todo de las malas prácticas de esas políticas. Y es lo que me propongo hacer: algunas ideas que nacen de lo que considero errores reiterados en la gestión de la llegada y presencia de inmigrantes en el ámbito de la Unión Europea.

Y por cierto, algunas de ellas son tenidas en cuenta en el mencionado Global Compact

El mal llamado Pacto mundial para una migración segura, legal regular, adoptado en Marrakesh el pasado 10 de diciembre, dos años después de que ese proyecto (junto a un pacto global sobre refugiados) fuera lanzando en Naciones Unidas en N. York, no es un Pacto en sentido propio. No es una convención o convenio. No tiene fuerza de obligar. Eso no quiere decir que algunas de sus ideas no sean útiles. Por ejemplo, para mí, la necesidad de contrarrestar la narrativa tóxica como primer paso de una política de migraciones adecuada, sin la que no podemos evitar errores de grueso calibre como el que ha conducido a que una parte de esa política migratoria, en el caso europeo, pueda sr calificada de necropolítica...

(2) Lo que me lleva a una **segunda advertencia**

Es la necesidad de reconsiderar las categorías analíticas que nos sirven para definir las respuestas de gestión, las políticas migratorias. Me parece inevitable reconocer la convergencia de las dos grandes manifestaciones de los desplazamientos masivos de población (búsqueda de asilo/migraciones soi-dissants laborales o económicas), para los que ya no sirve la vieja dicotomía...cada vez menos distinguibles con esa oposición binaria que tanto gusta a juristas y políticos, la diferenciación entre personas que se mueven porque huyen de persecución y que, por tanto, decimos aspiran a recibir una protección internacional definida en el marco del Derecho internacional de refugiados y los que huyen de la ausencia de expectativas de vida digna. Y a ello habría que sumar lo que en los próximos veinte años va a ser el fenómeno mas importante de movilidad humana forzada, los desplazamientos por razones medioambientales o climáticas.

(II) ¿QUÉ NO HAY QUE HACER?

Vds esperen consideraciones sobre buenas prácticas en el acceso y la estancia de los inmigrantes en los países de tránsito y destino de esa movilidad. Hablamos enseguida de eso y sobre todo, de lo que no hay que hacer. Por ejemplo hay que evitar la separación familiar, hay que tratar a los menores inmigrantes como menores, no como inmigrantes, hay que evitar recurrir como primer instrumento a la privación de libertad, a los establecimientos de detención...y hay que desarrollar prácticas de acogida e integración, en particular en el orden laboral, pero también en educación, sanidad y vivienda, por ejemplo.

Pero antes, hay que librarse de lo que denomino narrativa tóxica sobre las migraciones. Déjenme que me fije en este punto

En el campo de las políticas migratorias y de asilo, considero prioritario encontrar los antidotos frente a los mensajes negativos que fomentan las reacciones de miedo y odio frente a los migrantes como motores inevitables en la competición político partidista. Hablo de encontrar antidotos frente a una <narrativa tóxica> que no sólo envenena sus propios mensajes (sus flechas, que ese es el origen del término *tóxico*), sino que consigue contagiar a otros que creen que también deben hacerlo, para no perder la delantera electoral.

Por narrativa tóxica sobre la migración, entiendo ese discurso sobre los inmigrantes que difunde su imagen como *otros que ni pueden, ni deben ser tratados como iguales*. En políticas migratorias y de asilo hay una línea roja que el Derecho no puede dejar traspasar: el discurso y la práctica políticas que institucionalizan la humillación, al generalizar el status de *subdiscriminación* atribuido a grupos de seres humanos identificados como diferentes y vulnerables (y, por tanto, a los individuos que sean identificados por su pertenencia a esos grupos). Es una falacia que se repite hasta ser aceptada: confundir el hecho de la diferencia con la respuesta normativa que consiste en la desigualdad. Es decir, utilizar la diferencia como coartada para justificar que esos diferentes, esos *otros*, no son ni pueden ser tratados como iguales en derechos, ni tampoco son ni pueden llegar a ser sujetos de las decisiones políticas, esto es, ciudadanos, soberanos.

De esa narrativa forma parte un tipo de “información” presente en los medios de comunicación, y también, a mi juicio, la difusión de esos mensajes tóxicos a través de instrumentos jurídicos de políticas de migración y asilo y con ello la perversión del debate público.

Para vencer el discurso tóxico sobre las migraciones: una estrategia en tres etapas

Para erigir la barrera del respeto frente a esta *narrativa tóxica*, para cambiar la mirada y el discurso hoy hegemónicos en la opinión pública a propósito de esos otros, inmigrantes y demandantes de asilo, es necesario diseñar y planificar una estrategia que incluya siempre tests de verificación de resultados, realizados por instancias independientes.

Propongo tres etapas en esa estrategia

(I) El primer paso es una tarea de información y educación de la opinión pública y los agentes sociales. Porque necesitamos *conocer a esos otros*. Y para eso es imprescindible contar con análisis fiables, datos contrastados. Creo que esa necesidad es una de las aportaciones del GCM impulsado por la ONU y aprobado en Marrakesh precisamente en el 70

aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Y diría que necesitamos al menos estas cinco concreciones:

1. Necesitamos una estrategia de recuperación y análisis de datos fiables sobre los movimientos migratorios y de refugiados que, ante todo, siguen la dirección que marca la necesidad.
2. Necesitamos una estrategia eficaz contra ese proceso de difusión de rumores, medias verdades, *fake news*, sobre todo en las redes sociales. Por cierto, en España contamos con iniciativas muy positivas a ese respecto, como la estrategia antirumores para prevenir racismo (<http://www.antirumores.com/proyecto.html>.) o la red antirumores frente a estereotipos de migraciones, organizada por la Junta de Andalucía
3. Necesitamos revertir el tratamiento sectorial de las migraciones (como fenómeno sólo laboral, o económico-laboral) y analizarlas como fenómeno global que sólo puede ser abordado desde el multilateralismo y la cooperación.
4. Necesitamos entender que aumentan las causas de la necesidad de demanda de asilo mientras se estrechan las soluciones, lo que es evidente respecto al cambio climático. Entender la necesidad de la creación de vías de acceso seguras y legales para quienes buscan plantear demanda de asilo/protección internacional y fortalecer la medida primaria del *non refoulement*.
5. Necesitamos, en suma, revertir el discurso sobre las verdaderas realidades, los desafíos reales y los medios con los que contamos: revertir el discurso de la inmigración como factor de enfrentamiento social y con ello el discurso de defensa y aun guerra contra las amenazas, para construir el de cooperación internacional, de responsabilidad compartida y mutuo beneficio.

Por supuesto, esa voluntad de mutuo conocimiento debe concretarse prioritariamente en el sentido de desmontar la gran asimetría, la del desconocimiento que tenemos nosotros hacia esos otros. Pero esa es una tarea de sumas, no de restas. Por eso, aunque se trate de un movimiento minoritario que llega a nuestro país con retraso respecto a la discusión que se ha vivido, por ejemplo, en los EEUU o en Francia, me parece peligroso que esté cobrando eco entre nosotros un movimiento que, en lugar de sumar en la lucha antirracista, divide. Me refiero a la reivindicación de quienes sostienen que sólo las personas *racializadas* pueden y deben tener voz. Que *los blancos* debemos callar y abstenernos de tomar parte en ese proceso de mutuo reconocimiento y de combate contra la ignorancia y los prejuicios. Me parece un grave error, porque a mi juicio, insisto, en este primer paso (y

en los sucesivos) se trata de sumar, no de dividir, de imponer una suerte de revancha que podría acabar por constituir otro racialismo.

(II) En segundo lugar, necesitamos iniciativas concertadas entre las sociedades de origen, de tránsito y destino y los propios inmigrantes, y basadas en la prioridad que es la garantía de los derechos. Es decir, medidas que desarrollen el **vínculo entre democracia, derechos y desarrollo sostenible** como punto de partida del pilar internacional de toda política de migraciones. Un vínculo que, a mi juicio, ha de evitar tres riesgos que guardan una estrecha relación.

El primero, el del paternalismo que ha caracterizado a buena parte de los instrumentos de políticas de cooperación y ayuda al desarrollo, herramientas diseñadas apriorísticamente por los donantes, como si los países receptores vivieran en un estadio de minoría de edad.

El segundo, el del neocolonialismo que concibe las políticas de ayuda y cooperación al desarrollo como un medio para la expansión de los intereses económicos y geoestratégicos, tanto los del Estado, como los de sus empresarios; por ejemplo, cuando se condiciona la ayuda al cumplimiento de cuotas de policía en relación con prácticas de externalización de fronteras.

El tercero, el de la complicidad -si no la incentivación- del circuito de corrupción que involucra a las élites de los países a los que se compra y corrompe so capa de *prestar la cooperación*: porque esas élites corruptas de los países destinatarios de tales políticas de ayuda y contra las que claman no pocas veces, con razón (basta ver el caso de Guinea ecuatorial o incluso el de Palestina) las críticas de derecha contra ese modelo de políticas solidarias, se corrompen también porque hay corruptores, y nosotros, tristemente, desempeñamos ese papel.

(III) Si se trabaja bien esas etapas, podremos pisar terreno seguro para el tercer y necesario paso: el de reconocer a quienes ya están aquí asentados la misma capacidad de decisión a la hora de adoptar las decisiones políticas que la obligación que les exigimos, cumplir con el deber de sufragarlas con los impuestos que pagan. Una vez más, no a los neocolonialismos, a las fronteras interiores sobre las que ya advirtiera Balibar: *no taxation without representation*.

Ese objetivo es el que describía la fórmula *Immigration for Citizenship*, al que se encaminaba con carácter prioritario el modelo de políticas de

migración canadiense anterior a la administración Harper, pero que no ha sido suficientemente recogido, a mi juicio, en la actual administración Trudeau (cuya política de refugiados es incontestablemente un referente mundial).

A esos efectos, necesitamos recuperar o, mejor, volver a definir políticas de acogida y gestión de la presencia estable de los inmigrantes, que tengan en cuenta ante todo la exigencia de *darles voz, escuchar sus necesidades, sus expectativas y propuestas*, en términos de igual libertad con la que se reconoce a los nacionales.

Hay que ofrecer dotación presupuestaria a Ayuntamientos y regiones, las administraciones más próximas a los inmigrantes y por tanto las que deben afrontar en primer lugar las tareas de servicios sociales y de ayuda para derechos sociales básicos, incluida la formación en el empleo, en la lengua y la ayuda a la vivienda, por ejemplo.

La segunda, la reformulación de lo que podíamos denominar Plan de Ciudadanía e integración. Porque ese es el objetivo que permitiría gestionar la movilidad migratoria en beneficio mutuo de todos los actores implicados. Se trata de hacer posible *reconocer como nuevos ciudadanos* a los inmigrantes que tienen la voluntad de asentarse establemente en nuestro país, sin condicionar ese reconocimiento a exigencias de asimilación cultural y de costumbres, a peregrinos tests de conocimiento que muchos nacionales no superarían. A mi juicio, debe bastar con dos requisitos, la voluntad acreditada por el hecho de residir y trabajar de modo estable, en un plazo a determinar (tres, cinco años), y la voluntad manifiesta de adquirir una competencia lingüística que les permita comunicarse en la lengua de uso común en nuestro país. Todo ello se resume en la fórmula por la que vengo, venimos, luchando desde hace decenios: hacer accesible la ciudadanía por vecindad y no por nacionalidad. Porque, a mi juicio, a esos aspirantes a ser nuevos ciudadanos debemos atribuirles la misma presunción favorable que a los nacionales, esto es su disposición a cumplir las leyes, los deberes, como todos los ciudadanos, una presunción que sólo se desvirtúa si hay una sentencia firme que establezca que las han infringido. Porque, en mi opinión, no hay nada que justifique imponerles un plus de lealtad a la ley, al ordenamiento jurídico, respecto a los nacidos aquí. Nadie lo lleva en sus cromosomas. Todos aprendemos a conocer el principio de respeto al Derecho y a adquirir la disposición de ajustar nuestra vida a esas reglas comunes de juego, que nos reconocen una presunción favorable de libertad, que no se destruye por un prejuicio repetido, sino sólo por una decisión judicial firme, tras un proceso con garantías.

(IV) UN APUNTE SOBRE BUENAS PRÁCTICAS DE POLÍTICAS DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN

¿Hay buenas prácticas europeas que puedan ser tenidas en cuenta?

Las buenas prácticas se han centrado en hacer posible una gobernanza multinivel, de la presencia estable de los migrantes, el objetivo más ambicioso y a su vez más útil, en el que los logros se producen en el ámbito de la dotación económica a fondos de acogida y cooperación, que sin embargo han sido reutilizados por no decir desviados, hacia la gestión fronteriza.

Sí es cierto que, con base en el breve interregno de Tampere, se ha conseguido un acervo de indicadores de integración basado en algunos principios clave que son confirmados por la experiencia:

- Son las administraciones regionales y locales y los agentes de la sociedad civil organizada los que han trabajado mejor en los dos pilares de política migratoria en los que pueden incidir
 - Las políticas de acogida e integración
 - El codesarrollo
- A lo que habría que añadir la labor de voluntariado en frontera y sobre todo en rescate y acogida a menores

Centraré el elenco en algunos aspectos que interesan en este encuentro de hoy en el Colegio de México, esto es, en lo referente a la Acogida e integración

1. Comencemos por recordar que, conforme al art. 79.4 del Tratado de Lisboa (2009), la UE no tiene la facultad de elaborar directivas sobre integración, pudiendo solo establecer medidas de apoyo a las políticas nacionales. A pesar, por tanto, de no existir “políticas de integración comunitarias” en sentido literal, entre finales de los años noventa y comienzos del nuevo siglo se ha ido afirmando un marco europeo que fomenta el alcance de un entendimiento común de la integración y promueve la coordinación, financiación e intercambio de “buenas prácticas” entre los diferentes niveles de gobierno a través de herramientas de “ley blanda” (soft law); esto es, mediante métodos de decisión informales y basados en la aproximación voluntaria de los actores implicados, en primer lugar los estados miembros.
2. La coordinación, financiación e intercambio de información y “buenas prácticas” entre los diferentes niveles institucionales afectados, a través de herramientas

de “políticas blandas” (soft policy) de “integración” por los principales actores implicados en este proceso, utilizando como ejemplo el caso de las “buenas prácticas” debido a su importancia dentro de los mecanismos de la “gobernanza multinivel” comunitaria. En el contexto comunitario, la noción de integración ha sido construida a través de un ejercicio de (aparente) despolitización y tecnificación, cuyos resultados sin embargo son

- i. contradictorios -puesto que el elemento ideológico-político a menudo retorna y se manifiesta “en el trasfondo”, “al margen” y “dentro” de lo técnico-
- ii. a la vez que eficaces, en tanto en cuanto este ejercicio ha conseguido impulsar y moldear ciertas formas de saber, hablar y actuar sobre la integración de inmigrantes, naturalizando determinadas relaciones de poder existentes en la sociedad

3. El punto de partida son las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999) se encuentra por primera vez el llamamiento al “trato justo de los nacionales de terceros países” y a “una política de integración más decidida” (Consejo Europeo 1999). Al cabo de tan solo un año estas declaraciones se traducirán en la aprobación de dos directivas, sobre la “Igualdad Racial” (2000/43/EC) y la “Igualdad en el Empleo” (2000/78/EC). Sin embargo, la perspectiva originaria de anti-discriminación será rápidamente reemplazada por un enfoque “de ministerio de interior”, vinculando estrechamente integración y políticas migratorias (Guiraudon 2003). A partir de este momento es posible observar la dinámica descrita arriba, que se manifiesta a lo largo de acontecimientos como los siguientes:

* El establecimiento en 2002 de la red de los Puntos de Contacto Nacionales sobre Integración (PCNI), representantes estatales encargados de reunirse con la Comisión Europea para implantar una “cooperación técnica” y “fijar unos objetivos comunes” (Comisión Europea 2010: 17)

* La adopción por el Consejo Europeo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de once Principios Básicos Comunes (PBC), que

- a) *definen* la integración como un “proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros” y

b) desglosan sus principales componentes: el respeto a los “valores de la UE”; el conocimiento del idioma y las costumbres de la “sociedad de acogida”; el acceso al empleo, la educación y los servicios sociales; el diálogo intercultural e interreligioso; la participación social y política y el desarrollo de “objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación” de las políticas públicas que permitan valorar el mayor o menor alcance de las metas establecidas (Consejo de la Unión Europea 2004)

- La publicación (entre 2004 y 2007) por parte de la Comisión de tres Informes Anuales sobre Migración e Integración, los cuales procuran *visibilizar* la problemática recién creada mediante la recopilación de informaciones sobre las políticas y las estadísticas de la integración procedentes de diferentes países y proporcionadas por los PCNI¹¹;

- La edición por la Comisión Europea y el *think tank* “Migration Policy Group” (MPG) de tres diferentes versiones del “Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales” (2004, 2007, 2010), elaboradas a través de 14 seminarios técnicos y con la participación de alrededor de 100 personas entre los PCNI y las delegaciones nacionales nombradas por estos últimos (básicamente: expertos, académicos, administradores y ONG). Al contener informaciones y recomendaciones sobre las buenas prácticas, los Manuales *operacionalizan* las políticas de integración a fin de fomentar el “aprendizaje mutuo”. Son concebidos como “un proceso continuo e integrador”, que aporte conocimiento sobre “iniciativas nuevas, soluciones y resultados de las evaluaciones realizadas” (Comisión Europea 2010: 22)

- El Fondo Europeo para la Integración, establecido en 2007 como continuación del anterior programa INTI (“Acciones preparatorias para la integración de los nacionales de terceros países”) y destinado a apoyar proyectos nacionales y transnacionales para la implementación de los PBC (por un total de 825 millones de euros para el período 2007-2013). El Fondo establece complejos mecanismos de reparto y asignación de las subvenciones cuyo objetivo, en última instancia, es alentar el impulso de proyectos que sean coherentes con la noción comunitaria de integración. Ha sido sustituido por el FEMA

- El Foro Europeo sobre la Integración (2009), una plataforma de diálogo entre la Comisión Europea, el Comité Económico y Social y otros exponentes de la “sociedad civil” (en larga medida organizaciones gubernamentales de nivel europeo y estatal)¹⁴. Como he argumentado en otros artículos, las pautas participativas muy formalizadas del Foro tienden a “encauzar” la agenda de sus actores y generan nociones y saberes alineados con las definiciones hegemónicas de la UE (Sebastiani 2014);

- La Web Europea de la Integración (2009), una plataforma virtual que fomenta la proximidad y la interacción entre los principales actores en este ámbito;

- El Migration Policy Group publicó su Rapport “From principles to practice” (2010), un escueto documento que aspira a demostrar la estrecha relación existente entre cada uno de los Principios Básicos Comunes y las diferentes recomendaciones contenidas en los Manuales. En las 101 Conclusiones se recopilan además las “lecciones aprendidas” desde las prácticas (Migration Policy Group 2010: 7).

- Los debates sobre los “indicadores” y los “módulos”, impulsados particularmente después de la cumbre de Zaragoza (2010). El primero alude a la búsqueda de un procedimiento compartido para armonizar y comparar los datos estatales sobre la integración, facilitando así la evaluación del estado de las políticas. Los módulos, en cambio, constituían una suerte de profundización en el desarrollo, la operacionalización y la estandarización de los contenidos de los Manuales¹⁵;

- La Comunicación de la Comisión “Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países” COM(2011) 455 final, que hace un balance de lo realizado hasta entonces y plantea la necesidad de enfoques novedosos, abogando por la “integración mediante la participación”, “más medidas a nivel local” y la “implicación de los países de origen”. Esta última prioridad resulta de particular interés, porque al afirmar la hipótesis de que la integración empieza desde el exterior mediante medidas previas a la salida, la redefine como un proceso ya no simplemente “bidireccional”, sino “tridireccional” entre la persona migrante, la sociedad receptora y la de origen.

No es casualidad que esta más reciente insistencia en la “dimensión exterior de la integración” vaya de la mano de las prioridades comunitarias en el ámbito de políticas migratorias, centradas en la “cooperación” con los países de origen en materia de retorno y el fomento de la migración circular: lo cual pone de relieve la discordancia existente entre el esfuerzo por desarrollar un discurso “científico” sobre la integración y los determinantes políticos que intervienen en las transformaciones del concepto mismo.