

9

LA TRANSICIÓN MIGRATORIA ESPAÑOLA Y SUS EFECTOS EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Son todavía escasas en la España de las migraciones, las tentativas de análisis de los vínculos existentes entre las corrientes migratorias y la construcción de políticas. Resulta extremadamente complejo realizar este análisis, en el caso canario y español, debido al estadio migratorio en el que nos encontramos, así como a la carencia de datos existentes, por ejemplo, en materia de integración social de los inmigrantes. En este capítulo se dibujan las distintas esferas de intervención que incorporan las políticas migratorias. Por ello no sólo se hace referencia a las acciones dirigidas al control fronterizo, sino que se hace una mención especial a la política de integración social y a la todavía incipiente política de inmigraciones en Canarias.

9.1. EL FENÓMENO MIGRATORIO COMO “NUEVO OBJETO” DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

España se convierte a finales de los años ochenta, y por primera vez en su historia más reciente, en un país receptor de inmigrantes. La transición migratoria española se ve acompañada por la transformación de la inmigración en un fenómeno social con un impacto destacado en el diseño de políticas públicas y de acciones administrativas derivadas.

Las políticas públicas pueden ser definidas como el conjunto de decisiones y acciones diseñadas e implantadas con el fin de abordar ciertas realidades sociales que adquieren la categoría de problema público o que suscitan preocupación social, y son el resultado de la acción de diversos actores e intereses. La inmigración es un fenómeno social poliédrico, con múltiples ramificaciones en la esfera pública de los países de acogida. Como “problema público” que exige la intervención estatal afecta a distintas áreas de actuación pública, entre otras, el mercado de trabajo y la regulación de la actividad económica, el gasto social y el régimen de la seguridad social, la política exterior, humanitaria, de cooperación y de seguridad o las medidas de gestión y gobierno de las minorías y de la diversidad cultural en el interior de los estados nacionales.

La promulgación de la Constitución española de 1978 crea el marco jurídico constitucional de la extranjería. En ella se configuraba y garantizaba el goce de los derechos y las libertades públicas a los extranjeros en España. A los preceptos constitucionales se añaden los compromisos adquiridos por nuestro país como consecuencia de la ratificación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Sin embargo, la entrada de la cuestión migratoria en la agenda política española no se produce hasta mediados de los años ochenta y es impulsada, en parte, por la aprobación en 1985 de la primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Con la Ley Orgánica 7/85 pues, se establece el marco legal de desarrollo de la política española de inmigración, que se acompaña del régimen jurídico constitucional e internacional. Este régimen de extranjería, que acaba con el régimen excepcional aplicable a los trabajadores de las comunidades iberoamericana, filipina y guineana, se combina, posteriormente, con el desarrollo de un régimen especial, el comunitario, para los ciudadanos de los países miembros de la Unión Europea, de acuerdo con los principios emanados del Acta Única y del Tratado de Maastricht. Las actuaciones, por tanto, del Estado español en cuanto a la población extranjera se llevan a cabo según este marco legal dual que segmenta internamente al colectivo.

La adhesión de España a la Unión Europea contribuyó a introducir el tema de la inmigración en la agenda institucional del gobierno español. La Ley 7/85 se promulga unos meses antes de la integración española en Europa. A mediados de los años ochenta, la incidencia demográfica y social del fenómeno migratorio es todavía muy débil: el número de inmigrantes residentes no superaba el cuarto de millón y la mayor parte de ellos procedía del Primer Mundo. Por añadidura, la sociedad española no consideraba esta cuestión como un problema que requiriera la intervención estatal. Sin embargo, las acciones dirigidas al desarrollo de la cooperación en materia de interior y de extranjería emprendidas en Europa ⁴² determinaron la aparición de la primera legislación española sobre esta materia.

Los resultados de las dos primeras regulaciones (1986 y 1991) y la intensificación y maduración de los flujos que se dirigen hacia nuestro país en la segunda mitad de los ochenta impulsaron la primera declaración española sobre política de inmigración, que inicia e impregna el desarrollo de la política posterior.

La Proposición no de Ley de 1991 puede ser considerado el documento marco sobre el que se desarrolla en España una política activa de inmigración. En este capítulo se amplían la definición y las dimensiones del objeto de la intervención pública y el abanico de instrumentos de actuación que inicialmente se establecían en la Ley. Una buena parte de las recomendaciones de tal proposición se traduce en los siguientes años en medidas políticas.

El mandato parlamentario encomendaba al gobierno once grupos de actuaciones concretas que pueden resumirse en cinco principios básicos: el control y la canalización de los flujos migratorios, la integración de los inmigrantes, la lucha contra la inmigración irregular, el enfoque internacional del problema migratorio y la reforma del aparato administrativo encargado de su gestión.

Los once grupos de medidas que reúne esta declaración política son: a) la canalización y organización de los flujos de inmigrantes en función de las necesidades de mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción de la sociedad, b) la modernización de las instalaciones fronterizas, c) el desarrollo de la utilización del visado como instrumento de orientación de la política inmigratoria española, d) la regularización de los extranjeros en situación irregular, e) la lucha contra el trabajo clandestino y el endurecimiento de las penas previstas para el tráfico ilegal de personas, f) el desarrollo de un amplio programa de acciones de promoción e integración social de los inmigrantes, en particular en materia de empleo, formación, vivienda, sanidad y protección social, g) la agilización de las expulsiones por parte de la autoridad judicial, h) la reforma y modernización de la estructura administrativa encargada de gestionar la política, i) la reforma de la normativa y de la administración en materia de asilo, h) la potenciación de la ayuda al desarrollo social y económico de los países de origen de la inmigración y j) el impulso de la integración de España en el futuro espacio europeo sin fronteras.

En definitiva, desde 1991 la política de inmigración en España se centra en tres pilares que son mencionados reiteradamente tanto por los responsables de las administraciones públicas como por los responsables políticos y que se ajustan a las propuestas elaboradas por la Comisión: el control fronterizo e interno de los flujos migratorios, la integración social de los inmigrantes y la cooperación al desarrollo como medida de contención en origen de los flujos. En la agenda política española se introducen desde principios de la década de los noventa dos objetivos no abordados anteriormente: el apartado de la integración social y la lucha contra la inmigración irregular, dos aspectos de especial relevancia en el impac-

⁴² Grupo de Trevi (1975) y creación de un grupo *ad hoc* sobre inmigración (1986).

to social del fenómeno migratorio. La transición migratoria española se acompaña, por tanto, de un cambio en la gestión de la extranjería y de la migración.

1.2. LAS ESFERAS DE LA INTERVENCIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Las pasadas décadas han estado marcadas en los países de destino por el progresivo desarrollo de políticas públicas de migración de gran complejidad que incluyen diversos elementos, implican a diferentes instituciones gubernamentales y cubren el conjunto de vínculos que se establecen entre un Estado y los extranjeros que desean trabajar, establecerse, residir, acceder a ciertos servicios o convertirse en ciudadanos. Las políticas migratorias nacionales también cubren otros objetivos dirigidos a las comunidades nacionales establecidas en el extranjero –la protección y la garantía de derechos a los miembros de estas comunidades y el fomento del retorno de los emigrantes nacionales–, así como la protección de los sujetos de las migraciones forzosas: los refugiados ⁴³.

Las políticas de inmigración suponen el intento de intervenir de forma directa, a través del Estado y de sus instituciones, en el proceso migratorio y en la instalación de extranjeros en las sociedades de acogida.

La evolución que han experimentado en los últimos años nos permite definirlos, en un sentido más lato, como el conjunto de “vínculos” establecidos entre un determinado Estado de acogida y los extranjeros instalados o que prevén instalarse, trabajar o residir en el mismo.

Dicha definición debe completarse con la delimitación de las diversas áreas de intervención que comprende. Estas áreas, aunque independientes, están profundamente relacionadas y afectan a distintas administraciones según el régimen de distribución de competencias establecido en el sistema político.

La primera parte de la política de inmigración es lo que se denomina política de regulación y control de los flujos. La regulación de los flujos incluye las reglas, requerimientos y procedimientos que determinan la selección y admisión de los ciudadanos extranjeros sometidos al régimen general. De esta política dependen, en cierta medida, el volumen total de inmigrantes en la sociedad de acogida, así como los rasgos que caracterizan la composición interna de las comunidades extranjeras.

Esta parte de la política de inmigración incluye también lo que se denomina control interno, es decir, la regulación y el control de los extranjeros una vez que se establecen –temporal o definitivamente– en la sociedad de acogida. El control interno, por tanto, determina las posibilidades de permanecer e instalarse en el país de acogida.

Son varios los instrumentos y medidas que pueden incluirse en este apartado: los requisitos y documentación exigida para la entrada, la política de visados, las políticas de cuotas o de contingentes, las políticas de refugio, las medidas y condiciones que permiten la reagrupación familiar (con efectos también en el apartado de la integración), los acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados relativos al

⁴³ La división de población de las Naciones Unidas incluye dentro de las políticas migratorias: a) las medidas dirigidas a la instalación de residentes permanentes, las de admisión de trabajadores y familiares de estos trabajadores, las políticas de integración de los no nacionales, la política de refugio, así como las políticas de emigración y de retorno.

Esquema 4. Las esferas de intervención en la política de inmigración

Esferas	Definición y objetivos
CONTROL Y REGULACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS (CONTROL FRONTERIZO Y CONTROL INTERNO)	<ul style="list-style-type: none"> Reglas, requerimientos y procedimientos que determinan la selección y admisión de los ciudadanos extranjeros. Regulación y control de los extranjeros una vez que se se establecen –temporal o definitivamente– en la sociedad de acogida.
POLÍTICA DE INTEGRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Medidas dirigidas a proporcionar condiciones de vida dignas al extranjero y a favorecer su participación en la esfera social, económica y política de la sociedad de acogida. Eliminación de las desigualdades internas en el país receptor. Alivio de las tensiones y del potencial conflicto social derivado.
POLÍTICA DE NACIONALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> Atribución, adquisición y recuperación de la nacionalidad. Regulación de la ciudadanía múltiple.
POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> Promoción del desarrollo económico y social de los países de origen. Contención en origen de los flujos de salida.

control de fronteras, seguridad y readmisión de extranjeros, así como la firma de acuerdos para la contratación en origen de trabajadores.

Otras medidas se dirigen al control interno de los extranjeros y se aplican cuando éstos ya residen en los Estados de acogida: la política de concesión y renovación de permisos de trabajo, el control del desplazamiento de los extranjeros en el interior del territorio nacional, las regularizaciones, las sanciones a empleadores, los procedimientos que regulan los procesos de devolución y expulsión, etc.

La segunda parte de la política de inmigración es lo que conocemos como política de integración. La política de integración recoge el conjunto de medidas dirigidas a proporcionar condiciones de vida dignas al extranjero y a favorecer su participación en la esfera social, económica y política de la sociedad de acogida. El propósito último de este apartado es reducir las desigualdades internas en el país receptor y aliviar las tensiones y el potencial conflicto social derivado de la interacción.

La política de integración incluye medidas dirigidas tanto a las comunidades inmigrantes como a la sociedad de acogida. En el primer caso figura la intervención en las áreas que suministran y proporcionan servicios, recursos y bienestar a los ciudadanos: a) educación, b) sanidad, c) servicios sociales, d) vivienda, e) participación cívica y ciudadana, f) empleo y condiciones de trabajo, g) formación reglada y no reglada, h) asesoría en materia jurídica y laboral, i) ocio y actividades culturales. En segundo lugar, se encuentran las acciones dirigidas a combatir la discriminación racial en la esfera social, económica y política. En tercer lugar, ha de contemplarse una intervención que facilite la convivencia en las sociedades de acogida y erosione y debilite las actitudes y opiniones xenófobas y racistas, de ahí la importancia de las políticas que promuevan la tolerancia, el asociacionismo y la participación. Dentro de las políticas de integración se incluirían también las medidas de discriminación positiva y las acciones especiales dirigidas a mujeres y menores inmigrantes.

La tercera esfera de intervención es lo que se conoce como política de nacionalidad. En ella se incorpora la definición unilateral que el Estado hace de la condición de ciudadano y se regulan los requisitos de acceso a la condición de español. La política de nacionalidad será, por tanto, el marco normativo que

Esquema 5. Instrumentos de la regulación de los flujos y de la integración de los inmigrantes

REGULACIÓN Y CONTROL DE LOS FLUJOS	
Control de las entradas	
•	Requisitos y documentación exigida para la entrada
•	Política de visados
•	Políticas de cuotas o de contingentes
•	Acuerdos bilaterales o multilaterales de contratación temporal de mano de obra extranjera
•	Legislación sobre refugio
•	Normativa sobre reagrupación familiar
•	Acuerdos bilaterales y multilaterales relativos al control de fronteras, seguridad y readmisión de extranjeros
Control interno	
•	Concesión y renovación de permisos de trabajo
•	Regulación de la movilidad interna
•	Procesos extraordinarios de regularización
•	Medidas de control del mercado de trabajo nacional
•	Procedimientos de devolución y expulsión

determine el acceso de los extranjeros a la ciudadanía plena en los Estados de acogida, así como las posibilidades de disfrutar de una membresía política múltiple.

La última esfera de actuación es la llamada cooperación al desarrollo e incluye todas aquellas acciones dirigidas a los países-cuenca de la inmigración desde las sociedades de destino. Este tipo de políticas pretende el fomento del desarrollo económico y social de los países de origen como mecanismo de reequilibrio de las desigualdades Norte-Sur, el debilitamiento de los factores de expulsión y la contención en origen de los flujos.

Esquema 6. La integración de los inmigrantes

Medidas dirigidas a los inmigrantes	
•	Medidas de primera acogida
•	Educación
•	Sanidad
•	Empleo y condiciones laborales
•	Servicios Sociales
•	Vivienda
•	Participación cívica y ciudadana. Fomento del asociacionismo.
•	Formación
•	Programas de lengua materna y de aprendizaje de la lengua del país de acogida.
•	Asesoramiento jurídico y laboral
•	Lucha contra la discriminación racial y políticas de discriminación positiva.
•	Programas específicos dirigidos a mujeres y menores
Acciones en la sociedad de acogida	
•	Convivencia vecinal y ciudadana
•	Lucha contra las actitudes xenófobas y racistas
•	Tipificación de los delitos de carácter racista
•	Transformación institucional y administrativa para hacer frente al objetivo de la integración
•	Importancia de la inmigración como objetivo de las acciones de la sociedad civil: incorporación a su agenda de actuación

9.3. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

La peculiaridad de este apartado reside en que las actuaciones se llevan a cabo a través de la cooperación intergubernamental con las administraciones territoriales y las organizaciones sociales.

La Proposición no de Ley de 1991 incorpora a la política española el objetivo de la integración social de los inmigrantes. Esta modificación sustantiva de la agenda produce una apertura de las redes de la política hacia las administraciones autonómica y local, y hacia la sociedad civil. El impulso se materializa unos años después con de la aprobación en 1994 del Plan de Integración y la aparición del Observatorio Permanente de la Inmigración y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Con el Plan de Integración se perfilan los objetivos y las líneas estratégicas de intervención en esta materia a escala nacional.

La modificación, en 1996, del primer reglamento de ejecución de la ley 7/85 fue de vital importancia en el desarrollo posterior de esta política, al introducir por vez primera en nuestra normativa el permiso de residencia permanente y la regulación del derecho a la reagrupación familiar.

Desde mediados de la década de los noventa se multiplican “las acciones integradoras” desarrolladas por las administraciones periféricas y las organizaciones de la sociedad civil, en especial, los sindicatos, las ONG y las asociaciones de inmigrantes. La publicación por parte de la FEMP en 1995 de *Los municipios y la integración social de los inmigrantes: análisis y propuestas de actuación* se acompaña de otras acciones pioneras como el Plan Autonómico Interdepartamental de Inmigración de la Generalitat catalana y la creación del Comisionado de Derechos Civiles del Ayuntamiento de Barcelona. Estas iniciativas se propagan posteriormente, ya en los últimos años de los noventa y principios del 2000, a otras comunidades autónomas que han desarrollado diversos planes de inmigración e integración y han creado foros regionales, como es el caso, entre otras, de la Comunidad de Madrid, Andalucía, Murcia y, más recientemente, Canarias.

La integración social es hoy uno de los objetivos consolidados de la política española. Es reiteradamente mencionada en el Informe de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados de junio de 1998, así como en el más reciente Programa de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España. Se trata, sin embargo, de una política en estado formativo en la que se observa un importante desfase entre objetivos y resultados.

La integración social ha ido incorporando, asimismo, nuevos contenidos a lo largo de los últimos años no tanto en la práctica política como en el discurso de la sociedad civil y de los inmigrantes. En un primer momento se concibe como un objetivo que debe promover la estabilidad legal y laboral del inmigrante y favorecer su conocimiento de las instituciones de la sociedad de acogida. En segundo lugar, la maduración del fenómeno migratorio incorpora las acciones dirigidas a la familia y la segunda generación, y crea la necesidad de una planificación específica en áreas como la educación, la sanidad, las políticas de género o la de menores. Recientemente, se incorpora asimismo el objetivo del reconocimiento de la especificidad cultural y religiosa de las comunidades extranjeras o de origen extranjero. Este tipo de política se ha desarrollado a través de un sistema mixto que combina políticas indirectas –en donde los inmigrantes son un colectivo más a la hora de recibir recursos– con políticas directas –especialmente diseñadas para responder a las necesidades específicas del colectivo–.

9.4. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN CANARIAS: LA APARICIÓN DE LAS ACCIONES INTEGRADORAS

La distribución de competencias en materia migratoria en el caso español ha determinado que las administraciones autonómica y local intervengan de forma activa especialmente, en el apartado de la integración social de los inmigrantes. Su acción en otros ámbitos, como el diseño y la ejecución de políticas de control fronterizo o de nacionalidad, está seriamente limitado, en el marco legislativo y político actual si no se producen acuerdos específicos con la administración central. De hecho, aunque la legislación sobre extranjería no concede competencias normativas ni ejecutivas a las comunidades autónomas en materia de inmigración, algunas acciones recientes permiten prever que éstas podrán incrementar su participación, por ejemplo, en la determinación de los contingentes anuales o en los órganos consultivos establecidos, como el Consejo Superior de Política de Inmigración. Esta participación puede impulsarse, como se expresa en el Programa GRECO, también a través de convenios concretos.

Las dinámicas contradictorias que emanan de esta distribución competencial, especialmente en la esfera comunitaria, aconsejan, en nuestra opinión, propiciar la participación de todas las administraciones y la cooperación institucional, así como establecer procedimientos formales de participación de los gobiernos autonómicos. El aumento de las competencias de los gobiernos regionales ha sido, por añadidura, un proceso observable en algunos Estados con sistemas políticos descentralizados y formas más o menos simétricas de federalismo, como es el caso de Canadá o de algunas regiones de Alemania, que pueden aportar experiencias de interés para países de menor tradición migratoria. En esos casos, los gobiernos subnacionales están participando activamente en mayor o menor medida en el control de flujos, la formulación de medidas de admisión y la regulación del mercado de trabajo local.

La Comunidad Autónoma de Canarias, como otras comunidades autónomas españolas, ha dado en los últimos años noventa los primeros pasos en el diseño y ejecución de una política activa de integración social. En esta esfera, la inmigración se presenta como un problema territorial de integración y de prestación de servicios públicos. Se trata, sin embargo, de una política reactiva que surge recientemente en especial como consecuencia del aumento de minorías visibles. Canarias es una de las regiones españolas no sólo con mayor tradición emigratoria, sino con un pasado más amplio como región receptora. Sin embargo, la naturaleza de los flujos tradicionales, protagonizados por naturales de países europeos, no creó una demanda concreta de elaboración de una política específica en materia de integración. La política de integración se encuentra, por tanto, muy vinculada a la aparición de los flujos procedentes de Latinoamérica, el Magreb y los países del África Subsahariana, así como al efecto de difusión de las actuaciones adoptadas en otras partes del territorio nacional.

La integración social de los inmigrantes es inviable sin la prestación de los servicios públicos que suministran los gobiernos autonómicos, en especial la atención sanitaria, educativa, los servicios sociales y asistenciales y las actuaciones en materia de vivienda.

Se trata, sin embargo, de una política en estado formativo, en la que se han planteado por el momento las líneas directrices de actuación, pero de la que, debido a su estado embrionario y a la escasez de datos, pocas conclusiones podemos extraer en cuanto a su impacto y resultado, algo que por otra parte es general en el conjunto del país.

En el caso canario la inmigración se ha transformado en una materia de transformación institucional. Son particularmente positivas dos medidas: la creación del Foro Canario para la Integración Social y la apa-

riación reciente del Plan Canario de Inmigración. El primer órgano de la integración, cuya constitución encuentra sus raíces en la creación del Foro Nacional, así como en el Convenio de Colaboración de 1998 entre el Estado central y la Comunidad Autónoma de Canarias, ha adquirido un peso político y mediático señalado en los dos últimos años, a pesar de su carácter consultivo. Este tipo de órganos consultivos puede llegar a ser un espacio sinérgico de transmisión de información y de coordinación no sólo entre distintas administraciones, sino entre los poderes públicos y la sociedad civil, y, además, convertirse en espacios de mejora de la participación cívica y política de las organizaciones de inmigrantes.

Entre los principios establecidos por el Plan, a la espera de su desarrollo en los próximos años, es significativo destacar al menos tres que pueden indicar los derroteros futuros en esta materia:

- Se trata de un diseño político que prima las políticas indirectas de integración, también denominadas generalistas. Es decir, se centran en la incorporación de los inmigrantes como un colectivo más entre la población destinataria de recursos públicos. Estas políticas no están diseñadas pensando sólo en los extranjeros en mente, sino que intentan aplicarse a todos los habitantes de un país, sean o no ciudadanos del mismo. Pero no son aplicadas a todos los habitantes por igual, sino que persiguen la distribución de los recursos de acuerdo con las necesidades de los colectivos más desfavorecidos de la sociedad.
- Se reconocen las especificidades culturales de los extranjeros. Se trata, por tanto, de una concepción contraria al esquema asimilacionista de gestión interna y de gobierno de la diversidad que aportan las minorías inmigrantes.
- Se señala el principio de corresponsabilidad, entendido no sólo como precepto de actuación conjunta de las distintas administraciones, sino también desde la consideración del colectivo inmigrante como integrante activo y participativo de las instituciones de la sociedad de acogida.

Un análisis del Plan canario nos permite extraer algunas conclusiones de interés, sobre todo desde una perspectiva comparada. Se trata de un plan complejo, comprensivo y ambicioso, que amplía las iniciativas enmarcadas en el Plan Nacional y en el que destaca el carácter transversal de las acciones y se presentan medidas mucho más completas de apoyo a ciertos sectores particularmente frágiles dentro del colectivo inmigrante: los menores y las mujeres.

Otra de sus virtudes es que se trata de un Plan activo que pretende prevenir las tensiones sociales (el principio de prevención está incluido entre sus objetivos esenciales) y en el que destacan, asimismo, las acciones dirigidas no sólo a los inmigrantes, sino a la sociedad de acogida (los jóvenes, el personal de los servicios de la administración que gestiona esta política, etc.). Se trata por tanto de un Plan muy cohesionado en cuanto a sus objetivos, que concibe la inmigración como un fenómeno a largo plazo e incorpora la cuestión de la interculturalidad en el suministro de servicios sociales. En definitiva, se trata de un Plan que es producto de un estadio migratorio de mayor maduración y que crea vías de participación de la sociedad de acogida.

La comunidad autónoma canaria cuenta, si tomamos este Plan como referencia, con una herramienta de gran utilidad en la aplicación de la política de integración social de los inmigrantes. Este objetivo, sin embargo, puede no llegar a buen fin si no se le dota de los suficientes recursos, así como de las medidas necesarias de coordinación interinstitucional con la sociedad civil y con los mismos inmigrantes. Su diseño puede considerarse positivo también por el ensamble de estas iniciativas, como se indica en el mismo,

con otros planes regionales (Plan General de Servicios Sociales, Plan Canario de Vivienda, Plan de Integración Social contra la Pobreza y Exclusión en Canarias, Plan Integral del Menor y Plan de Igualdad de Oportunidades).

El Plan Canario de Inmigración cuenta además con una virtud adicional: la previsión de un procedimiento de evaluación, interna y externa, y el establecimiento de una serie de indicadores de dicha evaluación que pueden servir de orientación en el diseño de la futura política de integración. También son positivas otras iniciativas indicadas en el mismo: la creación de un Observatorio canario de la inmigración, el desarrollo de las actividades de mediación en el ámbito comunitario y la creación de una Comisión interdepartamental permanente. La idoneidad de esta herramienta de la integración aconseja una amplia difusión del plan en el conjunto de la sociedad canaria, así como una revisión continuada del mismo con el fin de evaluar el desajuste entre los objetivos buscados y los resultados obtenidos.

Una de las áreas prioritarias de intervención en materia de integración es la escuela. Los centros escolares se presentan en el estadio migratorio actual de Canarias como los escenarios privilegiados de la intensificación de la interacción entre la población inmigrante y la población autóctona. La escuela es, por tanto, un buen laboratorio de pruebas de las dificultades asociadas a la interculturalidad y juega un papel clave en la promoción de la tolerancia por su condición de encrucijada entre familias, vecinos, inmigrantes y administración.

La actual Ley de Extranjería regula a través de su artículo 9, el derecho a la educación de los inmigrantes. El articulado reconoce este como un derecho universal en los tramos obligatorios de la enseñanza, pero dicho derecho no queda constreñido, en exclusiva, a los tramos obligatorios (apartados 9.2, 9.3 y 9.4) La redacción de la ley incluye, asimismo, el reconocimiento y el respeto, en la esfera educativa, de la identidad cultural de los extranjeros. Este reconocimiento legal consolida una tendencia previa de la práctica administrativa, que a lo largo de la década de los noventa ha promocionado la inserción escolar en los niveles obligatorios de todos los menores inmigrantes.

Aunque las experiencias de educación intercultural son todavía limitadas, hay un reconocimiento, al menos tácito, de este tipo de educación como el más propicio para la inserción de la población menor extranjera. El Pacto Social por la Educación de Canarias asumió el compromiso de promover medidas de atención a la diversidad derivada de realidades multiculturales con el fin de alcanzar el objetivo general de consolidar un sistema equitativo y solidario con todos los residentes en la comunidad autónoma. Por el momento se han destinado ayudas financieras al desarrollo de proyectos experimentales de educación intercultural y de promoción de la pluralidad en los centros escolares dirigidas no sólo a los alumnos, sino al conjunto de la comunidad educativa. Al igual que sucede en el caso de otras áreas, las experiencias son todavía muy recientes como para realizar evaluaciones de su impacto⁴⁴. Un informe reciente del Consejo Escolar de Canarias⁴⁵ ha recogido las iniciativas desarrolladas en las escuelas en esta materia, algunas muy parecidas a lo observado en otras partes de España. Entre las actividades destacan la elaboración de nuevas metodologías de trabajo en el aula, la realización de adaptaciones curriculares y la incorporación de profesores de apoyo. La enseñanza del idioma se concibe como una herramienta prioritaria del aprendizaje y la integración escolar de los menores extranjeros.

⁴⁴ También son relativamente recientes las ayudas destinadas al colectivo inmigrante en el área de servicios sociales, así como a las ONGs.

⁴⁵ Informe sobre la Multiculturalidad en los Centros Escolares de Canarias. Consejo Escolar de Canarias. 2001.

9.5. ¿HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN?

La colaboración multilateral en materia de inmigración tiene ya una larga tradición en el marco de la Unión Europea. Sin embargo, el desarrollo de una política común en el seno de esta estructura supranacional es un proceso hoy en vías de consolidación.

El Tratado de Maastricht institucionalizó la cooperación iniciada en 1975 con la formación del Grupo de Trevi. El Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín fueron un buen botón de muestra de las posibilidades y de la eficacia política de la cooperación en materia de seguridad y política interior entre los países miembros. Con el Tratado de Amsterdam la inmigración se convierte en objeto de la política comunitaria, pero la llamada *comunitarización de la política de inmigración* sólo hace referencia a una construcción política parcial, ya que las acciones emprendidas por la Unión se centran fundamentalmente en las esferas del control fronterizo y el control interno: la supresión total de control de las personas tanto ciudadanas como de “euroextranjeros”, el desarrollo de normas sobre el tipo de documentación exigida para el cruce fronterizo, fijación de normas comunes sobre los procedimientos de expedición de los permisos de residencia de larga duración, incluidos los emitidos por reagrupación familiar, el desarrollo de una normativa común en materia de visados, y de las normas para la lucha contra la inmigración irregular, así como la definición común de los derechos de los inmigrantes residentes y de las condiciones para su residencia en otro Estado miembro.

En definitiva, las políticas de integración y de nacionalidad, como ámbitos básicos de la gestión y el gobierno de las migraciones, permanecerán, por el momento, en manos de los Estados miembros, salvo excepciones como las relativas a la determinación de las condiciones para la reagrupación familiar y el establecimiento de derechos comunes para los residentes extranjeros. Es cierto, sin embargo, que las conclusiones del acuerdo de Tampere ⁴⁶ y la Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración ⁴⁷ pueden tener cierta incidencia a la hora de sentar las bases de una futura, aunque no prevista hoy, política común de integración.

⁴⁶ En donde se menciona el “trato justo” de los nacionales de terceros países y en donde se recoge que una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión.

⁴⁷ Comunicación 2001/127 final.