

CAPÍTULO PRIMERO

APROXIMACIÓN A LA REALIDAD

DE LA INMIGRACIÓN EN DOS ESTADOS DEL SUR

DE LA UNIÓN EUROPEA

APROXIMACIÓN A LA REALIDAD DE LA INMIGRACIÓN

EN DOS ESTADOS DEL SUR DE LA UNIÓN EUROPEA

Por Enrique Madrazo Rivas

Universidad de San Pablo

Centro de Estudios Universitarios.

Introducción

Las migraciones son un fenómeno tan antiguo como la propia humanidad. De hecho, las poblaciones humanas son, en sus inicios, esencialmente trashumantes. Las condiciones climáticas, la búsqueda de alimentos, la presión de otros grupos humanos, etc., generan frecuentes desplazamientos. Los procesos de sedentarización constituyen una realidad relativamente reciente en la historia humana y parecen estar vinculados al desarrollo de las capacidades técnicas que permiten superar los niveles básicos de seguridad y subsistencia existentes con anterioridad. Incluso iniciada ya la tendencia sedentarizadora general, los movimientos migratorios a gran escala han condicionado buena parte de la aparición, desarrollo y decadencia de la mayoría de las civilizaciones y culturas.

Europa, en realidad, es un área que ha recibido, a lo largo de su historia, flujos migratorios sucesivos. En buena parte de su trayectoria histórica, Europa recibe flujos migratorios del Este y del Oriente Próximo. A partir de la Baja Edad Media, Europa se convierte en emisora de migración. Los procesos de colonización desarrollados desde el siglo XV son, en cierto sentido, procesos migratorios, sobre todo hacia el Oeste, pero también hacia el Sur y hacia el Este.

Europa es, en gran medida, el resultado de la decantación de sucesivas migraciones que generan la instalación de diversas poblaciones en su territorio. Con la Baja Edad Media, Europa pasa de ser esencialmente receptora de migración para ser emisora durante varios siglos. El siglo XX ha asistido a una nueva inversión de la tendencia,

especialmente en la segunda mitad, pasando Europa, de nuevo, a ser receptora de migración. Esta tendencia, iniciada con el proceso de descolonización del siglo pasado se acentúa con el crecimiento económico europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Con la aparición del Estado moderno y la creciente importancia de las fronteras, la migración adquiere una nueva perspectiva, sin cambiar su esencia. Las fronteras son, al menos en Europa, instrumentos para la seguridad de las colectividades que separan, medios para delimitar en el espacio las competencias estatales y filtros para la canalización y ordenación de las relaciones entre esas colectividades. Debido a esto, los desplazamientos de población dejan de ser procesos asistemáticos, relativamente espontáneos y, en muchos casos, belicosos como, en gran medida, eran antes para ser mucho más procesos sometidos a regulación y ordenación estatal y contener grandes dosis de decisión meditada.

Teniendo en cuenta todo eso, se puede considerar que la migración es todo desplazamiento de población de un Estado de origen a otro de destino que implica una intención personal de permanencia en éste durante un cierto tiempo y que, por ello, supone la fijación de residencia en tal Estado de destino. Hay, evidentemente, ciertos desplazamientos de población que no entran en la consideración de este trabajo, en especial: los desplazamientos por razones de ocio y de descanso, desplazamientos turísticos, que por su habitual corta duración no implican un cambio de residencia, a pesar de la gran importancia numérica que tienen (en especial, en los Estados que son objeto de este trabajo, entre otros); los desplazamientos forzados que el ordenamiento internacional actual trata con suficiente especificidad (concepto de refugiado y competencia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de algún otro organismo).

La importancia de la regulación y ordenación estatal de este fenómeno genera una distinción de significativa importancia, sobre todo en los Estados que son receptores netos de migración. Se trata de la diferencia entre inmigración regular e irregular, es decir, entre aquella que se ajusta a los requisitos y procedimientos establecidos por los Estados para la recepción de extranjeros que quieren fijar su residencia en ellos y la que no se ajusta a los mismos. Esta distinción tiene un impacto significativo en el recuento del fenómeno migratorio, ya que la posibilidad de censar, por parte de

las administraciones, depende, en buena medida, del cumplimiento de los requisitos legales. Así, en el mejor de los supuestos se dispone de datos fiables de inmigración regular y de estimaciones relativamente aproximadas de la inmigración irregular. Hay que tener en cuenta, no obstante, que los datos de la inmigración regular pueden no ser totalmente fiables si, como sucede en muchos lugares, no se consideran los datos de salida del Estado, por lo que no llega a saberse cuantos inmigrantes regulares han abandonado el territorio nacional. Esto, al igual que la inmigración irregular, afecta tanto a las cuestiones de seguridad como a las relativas a los servicios sociales y asistenciales del Estado, así como a la evolución del mercado de trabajo.

Aunque las cuestiones relativas a la seguridad no son objeto específico de este trabajo, no se pueden obviar ya que el planteamiento general en que se inserta este trabajo tiene como objeto el impacto del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y de la guerra de Irak en la seguridad del Mediterráneo Occidental. La perspectiva con la que se aborda la inmigración en los Estados mediterráneos de la Unión Europea no puede ser, por lo tanto, la misma que la que se emplearía hace, por ejemplo, cinco años.

Otro factor a considerar, antes del estudio de los casos objeto de este trabajo, es la realidad demográfica europea. Con orígenes temporales distintos y, con diversos ritmos, la demografía de los Estados de la Unión Europea muestra la existencia, general, de una tendencia hacia la reducción de la natalidad. El conjunto europeo es la zona del planeta con menos crecimiento vegetativo. Al mismo tiempo, la esperanza de vida continúa, también en general, creciendo. Esto genera dos fenómenos importantes: en la gran mayoría de los Estados europeos no se garantiza el relevo generacional y la población continúa envejeciendo. Estos dos fenómenos tienen que ser considerados a la hora de evaluar el proceso migratorio y su impacto.

La inmigración en Francia

Francia es uno de los dos Estados cuya consideración es abordada en este trabajo. Es necesario recordar, antes del análisis de los datos, un factor importante que no está presente en otros casos, como el de Italia. Se trata del pasado colonial francés.

De hecho, y aunque pueda parecer una anticipación de conclusiones, la mayor antigüedad de la inmigración significativa en Francia, con relación a Italia, se deriva, en mi opinión, de ese pasado colonial. Los datos por origen nacional que vemos a continuación tienden a confirmarlo. La mayor antigüedad en la recepción significativa de inmigración no garantiza, necesariamente, una mejor adaptación, pero sí una mayor experiencia adaptativa.

La realidad demográfica y la inmigración en Francia

DATOS GENERALES Y DATOS POR ORIGEN NACIONAL

A efectos de 1 de enero de 2004 (los datos de estimación del año 2004 son los últimos publicados al cierre de este trabajo) ⁽¹⁾, la estimación de la población francesa ascendía a 62 millones de personas, de las cuales 60,2 eran de la población metropolitana. La estimación realizada a comienzos del año 2004 era inferior (59,9 millones), por lo que parece que ha sido necesario corregir al alza la estimación en unos 300.000 habitantes. El crecimiento demográfico ha sido sostenido entre el 1 de enero de 1999 y el 1 de enero de 2004. En este periodo, la población metropolitana ha aumentado en 1,7 millones de personas. Una de las cuestiones de interés es que este crecimiento ha sido mayor que en el periodo 1990-98.

En este crecimiento del periodo 1999-2004, tres cuartas partes corresponden al crecimiento vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) y la otra cuarta parte al saldo migratorio (diferencia entre entradas y salidas de extranjeros con residencia). El crecimiento vegetativo supuso 1,13 millones, en tanto que el saldo migratorio comportó 400.000 personas, una media de 82.000 personas por año. Esto significa que hay, desde finales del siglo pasado una fecundidad relativamente fuerte. De hecho, en el periodo 1999-2004 el número de hijos por mujer fue de 1,86, en tanto que en el periodo 1990-1998 fue de 1,72, mientras que el número de defunciones prácticamente no varió.

¹ Ver: INSEE (Institut National de la Statistique et des études économiques) : « Enquêtes annuelles de recensement : premiers résultats de la collecte 2004 ». N° 1000. Enero de 2005.

La evolución a plazo largo de la población francesa indica que se ha duplicado en 200 años, entre 1804 y 2004, pasando de los 30 millones a los poco más de 60. Las oscilaciones en el crecimiento muestran que en la primera mitad del siglo XIX el crecimiento es sostenido, en tanto que en la segunda mitad se produce una sensible disminución del ritmo de aumento de la población. La primera mitad del siglo XX muestra un parón en el crecimiento, con dos picos de descenso vinculados a las dos grandes guerras que sufre Europa en el mismo. De hecho, si en 1893 Francia supera la barrera de los 40 millones de habitantes, sólo después del año 1950 vuelve a superar esa barrera (por tercera vez) y de forma definitiva.

La segunda mitad del siglo XX conoce el mayor crecimiento de la población francesa, en ese periodo de 200 años. Así, en 1969 se alcanzan los 50 millones y en 2004 los 60 millones ⁽²⁾. Según las previsiones, el crecimiento de la población francesa continuará hasta alcanzar los 65 millones de habitantes en el año 2040, pero a partir de ese momento puede disminuir. Hay, en realidad, tres escenarios demográficos planteados. Los datos anteriores corresponden a la hipótesis denominada central que se basa en una fecundidad fijada en 1,8 hijos por mujer. Existe una hipótesis alta, con una fecundidad de 2,1 hijos por mujer, que supone una ralentización y 70 millones de habitantes en 2050. Existe, en el otro extremo, una hipótesis baja en la que la fecundidad se estabiliza en 1,5 hijos por mujer, lo que supone alcanzar los 61 millones de habitantes (Francia metropolitana) y, a partir del año 2025, una disminución que implicaría bajar a los 58 millones en 2050.

Hay que tener en cuenta, en cualquier caso, el nuevo marco censal. En enero y febrero de 2004 se realizó el primer recuento en el marco del nuevo modelo censal. Una Ley de 27 de febrero de 2002 establecía las nuevas modalidades del censo. En particular, introducía un sistema de recuentos anuales parciales, según el cual las ciudades de menos de 10.000 habitantes serían censadas cada cinco años, en tanto que las de más de esa cantidad serían objeto de recuento anual, sobre una muestra de direcciones que correspondería al 8% de la población. Al final del quinto recuento de censo, a fines del año 2008, estarían establecidos los primeros datos totales de población del nuevo modelo de censo, actualizándose, a partir de ahí, anualmente.

El cambio de método censal ha conducido a introducir un ajuste de más de 160.000 personas en el periodo 1999-2004 (ajuste al alza).

El saldo migratorio del periodo 1999-2004 supera, al igual que el crecimiento vegetativo, la media del período anterior, 1990-1998. En todo caso, hay que tener en cuenta que las fuentes administrativas o estadísticas que suministran datos acerca de los movimientos entre el extranjero y Francia son relativamente escasas. Las informaciones conciernen a las entradas de ciudadanos extranjeros. En particular, la OMI (*Office des Migrations Internationales*) cuenta las entradas de trabajadores y por motivo de reagrupamiento familiar. El Ministerio del Interior francés enumera los permisos de residencia que concede. La OFPRA (*Office français pour la protection des réfugiés et apatrides*), cuenta las peticiones de asilo satisfechas. Pero ni las salidas de extranjeros ni los movimientos de franceses son objeto de recuento sistemático. El INSEE se apoya, así, en datos parciales y los completa en función de las tendencias existentes, consideradas a partir de los censos anteriores. Por esto, la estimación del saldo migratorio no puede ser totalmente precisa, sin contar, por supuesto, con la inmigración irregular.

A comienzos del 2004, 4,5 millones de personas inmigradas, con 18 años o más, residían en Francia (metropolitana) ⁽³⁾. Esta cantidad representaba el 9,6% del total de la población francesa de la misma edad, frente al 8,9%, en 1999. En datos globales, las mujeres representaban un porcentaje un poco mayor que los hombres (un 50,3% frente a un 49,7%). También hay que considerar que el porcentaje de inmigrantes con mayoría de edad que han adquirido la nacionalidad francesa aumentó del 37%, en el periodo anterior, al 41%.

Considerado en conjunto, desde la óptica del área de origen, los inmigrantes de Estados del área de la Unión Europea (a 15), no aumentó desde 1999, en tanto que los provenientes de todos los Estados europeos aumentó muy poco en número, pero en porcentaje sobre el total de la inmigración ha disminuido del 46%, en 1999, al 41%, en 2004, debido al notable aumento de la procedente de otras áreas

² Ver: PISON, G., "60 millions d'habitants en France métropolitaine". En *Population et Sociétés*, Bulletin Mensuel d'Information de L'Institut National d'Études Démographiques, n° 399, marzo 2004.

regionales. Así, la inmigración procedente de Asia aumentó en un 14% (desde enero de 1999). La inmigración procedente de África aumento también, pasando de representar el 39% (en 1999) de total de la inmigración al 42% (en 2004). Asimismo, aumentó la inmigración procedente de América y Oceanía, aunque en cuantía sus cifras son poco significativas.

La evolución del saldo migratorio es bastante significativa de la transformación de la demografía francesa y de los cambios en su historia colonial. Si el saldo migratorio en los años cincuenta fue relativamente bajo, 35.000 personas de media anual, en los años sesenta y setenta aumenta de manera espectacular, situándose, en los sesenta, en 140.000 personas de media anual y en 180.000 personas en los setenta, bajando en los años ochenta a 44.000 personas y subiendo moderadamente en los años noventa hasta las 80.000 personas, también de media anual. Hay una diferencia clara entre el primer lustro de los noventa y el segundo, en el que se aprecia una tendencia a la disminución. Este descenso en el segundo lustro de los noventa parece encontrar una explicación en la fuerte disminución de las entradas de familiares de franceses (muchos recientemente nacionalizados) y de familiares de refugiados ⁽⁴⁾. En este segundo aspecto, hay que recordar que el número de refugiados, según los datos del ACNUR, desciende, en general, entre comienzos y finales de los noventa, hasta reducirse a algo menos de la mitad (pasan de ser más de 25 millones de personas a poco más de 12). Esto se debe a la disminución de conflictos generadores de grandes desplazamientos forzados y a los retornos a los Estados o territorios de origen (como los casos de Camboya, Afganistán, Ruanda, Kosovo, etc.).

Hay que tener en cuenta, asimismo, la disminución en la entrada de trabajadores extranjeros, tanto en 2002 como en 2003, por lo que el peso de la inmigración en el crecimiento de la población francesa ha disminuido en los últimos años, como ya se ha comentado. Esto hace que el caso francés sea contrario al del conjunto de la Unión Europea (a 15), en la que el saldo migratorio, en promedio de los Estados, representa alrededor de las tres cuartas partes del crecimiento. En Francia, la

³ Ver: INSEE: « Enquêtes annuelles de recensement : premiers résultats de la collecte 2004 ». N° 1001. Enero de 2005.

⁴ Ver: INSEE: Bilan démographique”, 2003.

inmigración, en el período 1999-2004, representa una cuarta parte del incremento de la población.

En cualquier caso, en la evolución desde la Segunda Guerra Mundial, el período de los años sesenta y setenta es lo más significativo, debiéndose, en gran medida, a la entrada de población procedente de Argelia ⁽⁵⁾. Desde la Primera Guerra Mundial existía movimiento hacia la Francia metropolitana, pero era interna en el sentido de que eran desplazamientos entre departamentos franceses. Con motivo del proceso de independencia de Argelia se producirá una emigración muy importante hacia la Francia metropolitana, sobre todo en los años setenta. De hecho, en el año 1971 Francia recibía el 98% de la emigración argelina (760.000 emigrantes) y en 1972 la argelina pasó a ser la nacionalidad que más inmigrantes aportaba a Francia. Los argelinos pasaron a superar el millón en Francia. En su mayoría procedían de las regiones montañosas de Argelia (en especial, la Cabilia) y eran principalmente varones, en una proporción aproximada de seis hombres por cada mujer ⁽⁶⁾. El reagrupamiento familiar, habitual en la inmigración de varones trabajadores, ha sido relativamente escaso en la inmigración argelina en Francia. A comienzos de los años ochenta el porcentaje de varones sobrepasaba aún el 60%.

En perspectiva general, la inmigración en Francia muestra ⁽⁷⁾, en una primera aproximación, un carácter variado. Son muchos los Estados de origen y de todas las áreas regionales. En todo caso, el mayor número, con diferencia, proviene de los Estados del norte de África y de Estados europeos, en particular, de la Unión Europea (a 15). En concreto, y por orden de mayor a menor, del norte de África entran marroquíes (en el año de referencia del año 1999, 16.496, argelinos (12.103) y tunecinos (4.954), siendo los procedentes de Marruecos y Argelia los más numerosos en los últimos años, de todo el conjunto de inmigrantes. De la Unión Europea entran alemanes (7.866), británicos (7.437), portugueses (5.607), italianos

⁵ Ferrer Sánchez, M. R., "El estudio de la inmigración argelina en Francia. Aproximación bibliográfica". Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, nº 131, enero de 1999.

⁶ George, P., "L'évolution de l'immigration en France". En Elie Alfandari (direct.), Immigration et protection sociale. Paris, 1990. Ed. Sirey.

⁷ Los datos completos de mejor referencia son los de 1999, ya que es el último año de censo antes de la modificación del modelo. El censo de 2004, todavía no ofrece conclusiones consolidadas en detalle. Hay que tener en cuenta, también, que poco antes del censo de 1999 se procedió a un proceso de regularización. Ver: I. N. E. D., Statistiques del flux d'immigration en France. 1999.

(5.417), belgas (4.341) y españoles (4.260). De otros Estados europeos entran, sobre todo, yugoslavos (3.635), suizos (1.705), rusos (1.574), polacos (1.557) y rumanos (1.511). También son significativas las entradas de turcos (5.153), estadounidenses (4.515), chinos (3.717), japoneses (2.903) y de ciertos Estados africanos vinculados con Francia como senegaleses (2.678), congoleños (República Democrática del Congo) (1.623) y de Malí (2051).

En los últimos años, como se ha indicado, el crecimiento mayor, en número, ha sido el de los inmigrantes del norte de África, en especial de Marruecos. Aunque si se evalúa la procedencia europea (Unión Europea y resto), la inmigración europea sigue siendo la mayor en conjunto. Sin embargo, hay algunas diferencias significativas entre los dos grupos. Por un lado, la media de edades entre los inmigrantes de la Unión Europea y los norteafricanos es claramente mayor en aquellos que en estos. Por otro lado, los motivos de entrada difieren entre los dos grupos de Estados. En el caso de los norteafricanos, el mayor número entró: por reagrupamiento familiar (familia de francés, inmigrante ya nacionalizado, o familia de extranjero) y como menor de edad. En el caso de la inmigración proveniente de los Estados de la Unión Europea, el mayor número entró por: por trabajo, por razones de estudio y bajo el concepto de inactivo (antiguos combatientes, retirados, titulares de rentas, etc.). En el caso de los Estados norteafricanos de procedencia, hay también una significativa entrada por razones de estudio, lo que no sucede en otros Estados de destino de la Unión Europea con relación a la inmigración norteafricana. Estas consideraciones hay que enmarcarlas en el conjunto, ya que de la inmigración proveniente de Asia y América, el mayor número entra en Francia por motivos de trabajo.

LA IMPORTANCIA Y LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA INMIGRACIÓN

Según los datos del crecimiento vegetativo, Francia constituye, en los últimos años, un caso atípico en el conjunto de la Unión Europea (al menos a 15 miembros). Lo es, en particular, por ser el Estado en el que el porcentaje que representa la natalidad, sobre el conjunto del crecimiento de la población, es más elevado. De hecho, como se ha indicado, alcanza el 75%, en tanto que la media europea se mueve alrededor del 25%, siendo el resto la aportación del saldo migratorio. Incluso hay que tener en cuenta que, en algunos Estados como Alemania o Italia, el número

de defunciones sobrepasa el de nacimientos (de nacionales), por lo que el crecimiento de población sólo se debe al saldo migratorio.

A pesar de la importancia de la inmigración en Francia, tradicionalmente acogedora y asimiladora, hay que considerar, como ya se ha señalado, que la tradición francesa en este terreno es más antigua que la de la mayoría de los Estados de la Unión Europea, si descartamos alguna antigua potencia colonial como el Reino Unido. El impacto del fenómeno migratorio es, por ello, menor que para otros Estados. Es, también, significativo el elevado porcentaje de personas que entran, anualmente, en Francia por motivos de estudio. En un año característico por ser año censal, 1999, el motivo del mayor número de entradas fueron los estudios (36.745, alrededor de un 25% del total de la inmigración ese año), a gran distancia de otras motivaciones (por ejemplo, la entrada por razones laborales fue de 24.547 personas). En este aspecto, no tiene comparación con otros casos de su entorno. En cierto sentido, se puede decir que en Francia se educa una parte significativa de las elites de un buen número de Estados.

Otra cuestión de especial interés es la distribución de la inmigración por regiones y departamentos. En este aspecto, la desigualdad del reparto es notoria. Después de varias décadas, la evolución demográfica difiere notablemente de una región a otra. A comienzos de esta década las principales tendencias de los años noventa aparecen reproducidas y, en algunos casos, acentuadas (⁸). La Île-de-France desempeña un papel clave en los desplazamientos entre regiones y como destino de la inmigración de origen exterior. La población de esta región representa algo menos del 20% del total de la población metropolitana. Las principales regiones por número de habitantes, en enero de 2004, eran: Île-de-France, con 11.264.000; Rhône-Alpes, con 5.893.000; Provence-Alpes-Côte d'azur, 4.666.000; Nord-Pas-de-Calais, con 4.026.000; Pays de la Loire, con 3.344.000; Aquitaine, con 3.049.000 y Bretagne, con 3.011 mil. La diferencia entre la primera región y la segunda es de dos a uno. Los datos de la inmigración, sin embargo, señalan una diferencia promedio, en los últimos años, de cuatro a uno entre Île-de-France y Rhône-Alpes, segunda región receptora de inmigración.

⁸ INSEE: "Enquêtes annuelles...", ya citado. N° 1000, enero de 2005.

Estas proporciones probablemente no cambien en mucho tiempo debido a varias razones que actúan de una manera combinada: el atractivo de la gran concentración urbana de París; la alta concentración universitaria en la región de Île-de-France; la importancia del reagrupamiento familiar (ya sea con no nacionalizados o con ya nacionalizados). En todo caso, en la evaluación de las diferencias, entre el periodo 1990-1998 y el periodo 1999-2004, en la región de Île-de-France, se muestra que el incremento de población se debe más al crecimiento vegetativo que al saldo de entradas y salidas de la región, con lo que parece ajustarse a la tendencia francesa reciente.

Una última cuestión conviene destacar, en este punto, la de la inmigración irregular, fenómeno que, como es sabido, no hemos inventado en España sino que lo padecemos más recientemente que otros. En Francia la inmigración irregular se produce desde los años sesenta, pero ha sido especialmente significativo en los años ochenta y noventa, no sólo por la evolución de los datos, sino por los procesos de movilización de los llamados “sin papeles”, en especial en los años noventa (⁹) y, más en particular, en el año 1996. Estas movilizaciones, protagonizadas en su mayoría por personas originarias de antiguas colonias (especialmente de Malí), condujeron a un proceso de estructuración y organización, con el objetivo de dotarse de la permanencia necesaria para poder ejercer una influencia mayor, lo que les permitió, al mismo tiempo, tener mayor visibilidad (los medios de comunicación contribuyeron a ello) y mayores apoyos (sobre todo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), partidos y movimientos políticos, sociales y sindicales).

En todo caso, la importancia de este fenómeno está condicionada por varios factores. Por un lado, en relación con la población que proviene del norte de África o a través del norte de África, parece claro que la proximidad de Francia al continente africano es menor, por ejemplo, que la de Italia y España y entre los tres Estados no hay limitación terrestre al paso de personas (Acuerdo Schengen). Por otro lado, hay que tener en cuenta la tendencia a nacionalizar que provoca la “desaparición” de un cierto número de extranjeros y de hijos de extranjeros de la categoría de inmigrantes, aunque recientemente se han desagregado los datos de nacionalizados

nacidos fuera de Francia a efectos de considerarlos en la cuenta de inmigrantes, no así a los pertenecientes a la segunda generación (¹⁰), nacidos franceses.

Los aspectos problemáticos y las percepciones

El carácter problemático o no de los procesos migratorios es una cuestión vinculada a varios factores, pero uno de los principales es el propio volumen del proceso. Como ya se demostró en décadas pasadas (¹¹), los inmigrantes comienzan a percibirse como un problema cuando resultan demasiado numerosos, lo que en sí es más una cuestión relativa que de cifras absolutas. También es un factor importante el rango de la diferencia cultural entre la población autóctona y la inmigrada. Es obvio que se crearán menos problemas de integración, en Francia con, por ejemplo, españoles que con argelinos. La proximidad cultural es mayor entre españoles y franceses que entre éstos y argelinos. No es, evidentemente, un problema de adaptación que se refiere sólo a la lengua sino, también, a las creencias, modos de vida, sistemas de valores, etc. Incluso se debate desde hace tiempo si la diferencia religiosa no es un obstáculo para la integración. Es significativo que se introdujese en los censos de 1954 y 1962 la categoría de los “musulmanes originarios de Argelia”, una “desviación” de la regla tradicional (de llamado carácter republicano) que ha buscado no introducir criterios de tipo religioso o cultural en las categorías básicas del recuento de población. De hecho, en una parte de los debates más actuales vinculados a las cuestiones de seguridad derivadas de los problemas del terrorismo más reciente, el eje problemático parece centrarse en ciertas líneas del islamismo más rigorista. Además, hay que tener en cuenta la cuestión más concreta

⁹ Krueger, L. (Univ. Paris III – La Sorbonne), “El movimiento de los “sin papeles” en Francia en los años noventa y sus reflejos en España”. Scripta Nova. Nº 94, agosto de 2001.

¹⁰ En el tratamiento de los datos de la inmigración internacional, en el marco del I. N. E. D., juega en los últimos años un papel destacado Michèle Tribalat (directora de los trabajos que han impulsado la reconsideración del tratamiento de los datos de la inmigración) que se ocupa de la unidad de investigación del INED en materia de migraciones internacionales. Esta investigadora ha venido considerando que las estadísticas basadas en recuentos de población de nacionalidad extranjera resultan insuficientes y poco adecuadas para los estudios de la inmigración. Ver, de la citada investigadora: “Immigrés, étrangers, français : l’imbroglio statistique », Population et Sociétés, 1989, nº 241 ; « Combien sont les français d’origine étrangère ? Économie et statistique », Population et Sociétés, 1991, nº242 ; Faire France. Une enquête sur les immigrés et leur enfants, Paris, 1995, La Découverte. En la crítica a los planteamientos introducidos por M. Tribalat se encuentra un demógrafo investigador veterano, Hervé Le Bras, que durante cierto tiempo estuvo también en el INED, a cargo del departamento de “Métodos y previsión”.

¹¹ Ver: George, P., Les migrations internationales. Paris, 1976. P. U. F.

de la coyuntura económica, afectando a aquella parte de la inmigración que se produce por motivos laborales, aunque no necesariamente a toda ella.

La consideración de las cuestiones laborales y sociales vinculadas con la inmigración debe partir del recordatorio de lo ya apuntado. Por un lado, la desigual distribución de los flujos de inmigrantes en regiones y departamentos. Por otro lado, la importancia numérica de la inmigración por motivos de estudio, reagrupamiento familiar (a pesar del descenso en los últimos años) o de la inmigración de los llamados “inactivos”. Todo esto hace que los problemas, en la medida en que existen, se presentan como diferenciales en distintas zonas de Francia. Son, en términos generales, menos problemas de carácter laboral que en otros Estados del entorno y más de tipo social, en el sentido amplio del término.

En una aproximación general, los principales problemas se plantean en relación con buena parte de la población de origen norteafricano y del resto de África que, en general, es la población de inmigrantes de menor nivel económico y profesional, descartando la que entra por razones de estudio. Las pautas de localización espacial indican que, además de concentrarse en ciertas regiones y departamentos, hay una clara tendencia a concentrarse en grandes aglomeraciones urbanas (París es un ejemplo, como Marsella y algún otro) y, dentro de estas, en las zonas más pobres de las ciudades que, de manera progresiva, tienden a convertirse en guetos vinculados a una nacionalidad de origen, operando a partir de una cierta “solidaridad de grupo”⁽¹²⁾, que en Francia se observa de manera muy clara en buena parte de la inmigración argelina.

El tema de la vivienda es un ejemplo muy claro de las dificultades que se plantean en torno a esta población inmigrada. Dentro de los barrios pobres periféricos de las grandes ciudades, esta población ha tendido a ocupar los edificios de construcción antigua (que en la clasificación francesa son los anteriores a 1948), en una proporción muy superior a la de la población francesa. Son viviendas pequeñas,

¹² Ver, por ejemplo, el estudio acerca de guetos y bidonvilles realizado por: Dubet, F., *La peyronnie*, D. *Les quartiers d'exil*. Paris, 1992. Edit. du Seuil.

normalmente sobreocupadas, hasta el punto del hacinamiento (¹³). La problemática se acentúa por el hecho de que, durante mucho tiempo, los trabajadores nacionales han tenido prioridad con relación al acceso a viviendas sociales (sólo un porcentaje pequeño se ha reservado a inmigrantes). Además, los propietarios se han tendido a mostrar reacios, ya que parece que cuando un edificio era ocupado en su totalidad por inmigrantes, los nacionales abandonaban los edificios colindantes, haciéndoles perder valor. Existe, por otro lado, un cierto nivel de abuso con los inmigrantes, llegándose a calcular en dos tercios las familias inmigradas que habitaban en condiciones no controladas por los poderes públicos.

La composición socioprofesional de la población inmigrante ha tendido a diversificarse. Pero, a pesar de esto, los inmigrados han sufrido particularmente el paro y la precariedad laboral, y los jóvenes clasificados como de “origen magrebí” las mayores dificultades de inserción laboral. Ha existido una percepción generalizada de ese “origen” como un estigma discriminatorio en la esfera sociolaboral. Evidentemente no es la misma la situación de los trabajadores inmigrantes alemanes o británicos que la de los argelinos o marroquíes. Los inmigrantes norteafricanos que entran por motivos de trabajo (que no es, en principio, la motivación principal de la inmigración norteafricana, como se ha visto) han ocupado puestos de trabajo en la construcción, los transportes, los servicios (en especial, limpieza) y en la industria (en particular, la metalúrgica). De manera curiosa, los trabajadores nacionales tienden a considerarlos como un conjunto de población extranjera que viene a usurpar sus puestos de trabajo, a pesar de que un porcentaje significativo de la población francesa, normalmente por encima del 55%, reconoce que no aceptaría jamás trabajar en los empleos que ocupan los inmigrantes (¹⁴).

En términos generales, por lo tanto, parece haber problemas con algunos grupos de inmigrantes en el terreno de la educación, el empleo y la vivienda, en especial, con

¹³ Rulleau, C. “Immigration mahgrébine en France, intégrisme, intégration ». En : montalbes, J. y otros Explosión demográfica, empleo y trabajadores emigrantes en el Mediterráneo occidental. Granada, 1993. Universidad de Granada.

¹⁴ Ya en los años ochenta se constató esta inconsistencia en la opinión. La explicación puede derivar del hecho de que el problema es menos socio-económico que cultural. Ver: Dubet, F., La galère: jeunes en survie. Paris, 1987. Edit. Fayard.

los de origen norte africano, africano y turco, lo que ha contribuido a generar la conciencia de la necesidad de políticas de integración más activas ⁽¹⁵⁾. El rechazo de ciertos sectores de la sociedad francesa hacia los inmigrantes norteafricanos es especialmente importante en lo que se refiere a la delincuencia, ya que se los considera problemáticos en este aspecto. Los delitos perpetrados por los inmigrantes son sobrevalorados con relación a los cometidos por los nacionales, por el hecho de que, además de ser delitos, parecen mostrar o ser expresión de un rechazo a la integración en la sociedad francesa. Especialmente problemática se aprecia la delincuencia juvenil (en algunos casos, explicada por el incremento general de la delincuencia). Esta percepción de problema genera hostilidad que, en los últimos tiempos, se ha traducido en un discurso xenófobo, articulado políticamente en el Front National (liderado por Le Pen). Los resultados electorales muestran un crecimiento de esta opción, especialmente en las zonas más receptoras de inmigración, en particular, norteafricana ⁽¹⁶⁾, que ha llegado a superar el 10% de los votos en algunas elecciones anteriores y tiene representación en el Parlamento Europeo.

Si, como piensan algunos, el núcleo del problema reside en las diferencias culturales, probablemente la vía más adecuada para conseguir la integración de estas poblaciones reside en la educación y se realice, sobre todo, a través de la escuela. El aprendizaje de la lengua francesa, de la historia y la cultura francesas, la obtención de un título francés que habilita para el mercado laboral francés, el aumento de relaciones con los coetáneos, sobre todo, de nacionalidad francesa, constituye a largo plazo la forma más segura de integración en la sociedad receptora. En este sentido, se entiende la importancia que el debate sobre el “velo” islámico en las escuelas públicas francesas ha adquirido, de nuevo, recientemente (en la prensa española apareció en octubre de 2004), proyectado en los medios de comunicación. Con independencia de que lo consideremos un debate del ámbito de

¹⁵ Ver el informe de: Kretzschmar, C.; Ebermeyer, S.; Dehoumon, M., *Résumé analytique de la Directive de l'égalité de traitement sans distinction de race. Etat actuel en France*. 16 de enero de 2004. Este informe es el resultado del seguimiento del proceso de transposición de las directivas comunitarias en la materia (igualdad de trato y no discriminación). En particular, de la directiva 43/2000 de la U. E.

¹⁶ Todd, E., *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*. Barcelona, 1996. Ed. Tusquets.

lo religioso (en mi opinión equivocadamente, no por el hecho de que no lo sea sino por el hecho de que considero que no debe ser presentado así) o de lo cultural y jurídico, está claro que la propia magnitud del debate, desmesurado con relación a los hechos que lo generan, ilustra la importancia del instrumento educativo en los procesos de integración y, por lo tanto, en la reducción de los problemas que se plantean en las relaciones entre los inmigrantes y los nacionales.

En cualquier caso, conviene redimensionar la información de las situaciones de beligerancia social a unos límites ajustados a la realidad. El ejemplo de los estudios realizados inmediatamente después del 11-S constituyen una muestra acerca de cómo algunos incidentes son sobre-dimensionados cuando la información que se refiere a los mismos es difundida. En un estudio realizado entre el 12 de septiembre y el 31 de diciembre de 2001 ⁽¹⁷⁾, en varias fases, se mostraba que en las primeras semanas sólo un incidente violento se había producido (siete jóvenes corsos detenidos por ataques racistas contra veinte trabajadores marroquíes), la reacción de la ciudadanía había sido moderada y, a pesar de la existencia de estereotipos contrarios, no había constancia de ataques verbales contra los musulmanes, aunque ciertos medios de comunicación aludían a tensiones en las áreas urbanas donde se concentraban los norteafricanos.

Así, algún incidente aislado, las operaciones policiales en busca de personas implicadas en redes terroristas y cierta alarma en los medios, es todo lo que se puede constatar en las primeras semanas. Entre octubre y diciembre, el suceso principal que concentró el interés fue la violencia protagonizada por jóvenes de origen no francés en el partido de fútbol Francia-Argelia (París, 6 de octubre), invadiendo el campo durante la reproducción de la *Marsellesa*. Además, se pudo constatar un reforzamiento de la discriminación racial en el ámbito laboral. Al negativo estereotipo que padecían los norteafricanos, se añadió la pertenencia a grupos terroristas internacionales de inspiración islámica. Así, lo que sería una competencia policial y judicial tendió a convertirse en una competencia de la opinión pública. Hay que añadir la posición de algunos grupos políticos, como el Movimiento Nacional de Resistencia o el Front National, que sólo acentuaron su tradicional

xenofobia. Al final, el desarrollo de una islamofobia irracional puede conducir a una reislamización entre los jóvenes de origen norteafricano, a través de la creación de un sentimiento de victimización y, por ello, de injusticia.

Las respuestas del Estado francés

El estudio de los aspectos problemáticos que plantea el fenómeno migratorio no significa la falta de reconocimiento de sus aspectos positivos (económicos, demográficos, sociales e, incluso, culturales). En cualquier caso, todo análisis que pretenda un mínimo de profundidad debe de partir de la singularidad de cada caso nacional. Esto es así desde el mismo momento en el que se plantea la cuestión previa del recuento o censo de esta realidad ⁽¹⁸⁾. En el tema del tratamiento de los aspectos problemáticos, en Francia, conviene considerar cuatro aspectos: la política de inmigración, la política de integración, la cooperación internacional y la política antidiscriminatoria.

En realidad los cuatro aspectos están relacionados entre sí y, a su vez, con el hecho de que la evolución de las Comunidades Europeas y, después, de la Unión Europea ha conducido a un proceso de debilitamiento y eliminación de las barreras fronterizas, a los efectos de la libre circulación de personas, entre un buen número de los Estados miembros (Acuerdo Schengen y sus desarrollos). La apertura de fronteras, en este aspecto, sólo se pudo hacer estableciendo nuevos sistemas de control y haciendo más rigurosos los requisitos para la entrada regular en las fronteras exteriores. En términos más concretos, la política de los Estados miembros se ha hecho, en general, más restrictiva, en lo que parecen estar de acuerdo la mayoría de los que estudian este tema ⁽¹⁹⁾.

¹⁷ Estudio realizado por el Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes, bajo el título: "Anti-Islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA". Viena, mayo de 2002.

¹⁸ Sobre este tema, en el caso francés, aparte de la propia bibliografía francesa, es interesante la lectura de: Cohen Amselem, A., "Las categorías estadísticas de la inmigración: acotaciones a un debate francés". En *La inmigración en España. Contextos y alternativas. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España*. Editadas por F. Javier García Castaño y Carolina Muriel López. Granada, 2002. En especial, volumen II, pp. 213-222.

¹⁹ Ver, entre otros: Boswell, Chr., *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*, Oxford, 2003, ed. Blackwell; Geddes, A., *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London, 2002, Sage Publications; Guiraudon, V., *Les politiques d'immigration en Europe*, Paris, 2000, ed. L'Harmattan; Messina, A. M. (ed.), *West European Immigration and Immigrant Policies in the New Century*, Westport, 2003, ed. Praeger.

Con independencia de la concurrencia de otros factores, en parte ya mencionados, lo cierto es que en Francia se aprecia una disminución en el crecimiento del flujo migratorio, al menos en lo que se refiere a la inmigración regular, tal como se deduce de los datos existentes y considerados con anterioridad. Francia ha sido un país de inmigración desde la posguerra, con alguna característica peculiar con relación a los demás Estados de la Unión Europea como es, en especial, el hecho de ser el Estado con mayor población norteafricana. A mediados de los años setenta, Francia cerró las puertas a la inmigración. Una muestra es la evolución en la aplicación del acuerdo franco-argelino de 1962 que garantizaba la libertad de entradas y salidas de personas entre los dos Estados. En el año 1964 se limitó la entrada de ciudadanos argelinos, en función del criterio de las necesidades del mercado de trabajo. En el año 1968, se estableció un contingente anual (35.000 personas) que se redujo en años sucesivos. En 1972 se fijó como condición para regularizar las situaciones ilegales la presentación de un contrato de trabajo de validez, al menos, anual y un permiso de residencia (²⁰). Esto indica, entre otras cosas, un crecimiento de la inmigración irregular que obligó, sobre todo en los años ochenta y noventa a campañas de regularización, en especial las de 1981-1982 y, más tarde, de 1997-1998.

Hay que tener en cuenta que, en la tradición política francesa existe una vinculación estrecha entre ciudadanía y nacionalidad. Esta tradición conduce a que los extranjeros sean seres sin ciudadanía hasta que adquieren la nacionalidad francesa. El extranjero tiende a quedar al margen de la comunidad política. Las Leyes Pasqua y Debré (²¹) limitaron más los derechos y libertades de los extranjeros, transformando a una parte en clandestinos o ilegales. Desde la Ley de 1889, con excepción del periodo del gobierno de Vichy, hasta los años noventa del siglo pasado, en que se aplican las citadas leyes, la regulación del acceso a la nacionalidad francesa tendió a facilitar la adquisición a partir del principio del *ius soli*.

²⁰ Ferrer Sánchez, M. R., "El estudio de la inmigración argelina en Francia...", ya citada. Un estudio extenso de la historia de la inmigración en Francia, hasta esos años, es la obra de: Mincés, J., *Les travailleursétrangers en France*. Paris, 1973. Editions du Seuil.

²¹ Ministros franceses en los años noventa cuyas leyes, de 24 de agosto de 1993 (Pasqua) y de 25 de abril de 1997 (Debré), reforzaban los poderes de la policía en el control sobre la identidad de los extranjeros y en su expulsión de Francia.

La Ley Pasqua, en particular, dificultó la adquisición con nuevas restricciones ⁽²²⁾ que sólo fueron parcialmente levantadas tras la victoria electoral de Jospin (1997). Si se evalúa el conjunto del siglo XX, alrededor de tres millones de personas se naturalizaron francesas ⁽²³⁾. La influencia de este dato se traduce en desacuerdos con relación a los agregados estadísticos formados por “extranjeros”, “inmigrados” y “extranjeros inmigrados”.

En el censo de 1990, los ciudadanos extranjeros ascendían a 3,6 millones de personas, pero el total de los nacidos en el extranjero (incluidos los franceses) era de 6 millones, de los que 4,2 no tenían la nacionalidad francesa al nacer. La combinación del criterio del lugar de nacimiento y del de la nacionalidad al nacer se justificaba por la verificación de la “asimilación” (o integración) de los inmigrados a la que se quiere contribuir. Excluir a los nacionalizados franceses supondría apartar del campo de análisis a muchos de los que han completado el proceso de asimilación o integración. La repercusión del cambio de variables, “inmigrados” sustituyendo a “extranjeros”, no se reduce al tamaño de los efectivos censados sino que abarca la composición de los mismos: el criterio “extranjeros” abarca menos número de individuos, pero subestima el peso de los inmigrados europeos, mayoritarios según el criterio inmigrados (en 1990), a la vez que eleva el número de efectivos africanos y, en especial, norteafricano ⁽²⁴⁾.

A mediados de los noventa, el gobierno correspondiente introdujo un plan general para intentar enderezar los problemas de las concentraciones de extranjeros en guetos urbanos, que se habían desarrollado en los grandes proyectos de alojamiento por barrios durante la década de los ochenta, pero el paquete de reformas parece haber tenido pocos resultados concretos, lo que puede ser

²² La reforma introducida por el Ministro Pasqua excluyó de la aplicación del llamado “ius soli”, en virtud del cual se consideraban franceses de origen a los nacidos en Francia de padres extranjeros si uno de los progenitores había nacido en territorio francés, a los nacidos en Francia de padres argelinos, con menos de cinco años de residencia en Francia y a todos los progenitores nacidos en las antiguas dependencias coloniales. La adquisición de la nacionalidad de manera automática por los nacidos en Francia, de padres extranjeros, una vez alcanzada la mayoría de edad legal, se sustituyó por el requisito de la expresa manifestación de voluntad. Este cambio sería revocado en 1998.

²³ Domenach, H., “Les descendants d’immigrés en France: intégration et ambiguïté statistique. IVème Colloque national de démographie, immigrés et enfants d’immigrés en France. Poitiers, 1995.

²⁴ Ver: Cohen Amselem, A., “Las categorías estadísticas de la inmigración...”, ya citado, p. 215.

parcialmente atribuido a problemas administrativos y de apoyo financiero adecuado. En general, las más recientes medidas públicas a favor de estos colectivos vinculados a la inmigración constituyen reacciones a dificultades reales que tienen su proyección en la proliferación de los discursos que inciden en señalar la crisis de la “integración a la francesa”. En realidad, se viene advirtiendo contra la deformación analítica que supondría sostener una visión idealizada del pasado. La propia expresión, “sistema republicano de integración”, conduce a la confusión en la medida en que se considere que sugiere una vigencia prolongada de un verdadero proyecto político de inserción, en ocultación de las dimensiones dolorosa y conflictiva del proceso migratorio. La visualización mediática de este carácter problemático tiene un sesgo muy claro hacia su componente norteafricano (en especial, argelino y marroquí).

Si los datos de los últimos años, la concentración en guetos de estas poblaciones y otras consideraciones parecen explicar ese sesgo, la proyección de la cooperación internacional en la materia, lo confirma. El proceso multilateral de cooperación en el terreno de la inmigración está proyectado sobre el eje mediterráneo. En particular, el Proceso de Cooperación del Mediterráneo Occidental ⁽²⁵⁾, también conocido como 5+5, lanzado por iniciativa francesa e iniciado en Roma en 1990, dentro del esfuerzo más amplio de diálogo mediterráneo acentuado desde comienzos de los años noventa, que reúne a España, Francia, Italia, Malta y Portugal, por parte europea, y a Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez, por parte norteafricana. En este proceso constituye un hito o una pieza clave la Conferencia Ministerial sobre la Migración en el Mediterráneo Occidental, reunida en Túnez, los días 16 y 17 de octubre de 2002.

La reunión de Túnez terminó con la adopción de la llamada Declaración de Túnez. Los textos y reuniones que son antecedentes y sirven de base para esta declaración son bastantes e ilustran el esfuerzo con el que, en este tema, se cierra el siglo pasado y se abre el presente. En particular: la Declaración de Barcelona de 1995; las conclusiones de la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores, del Grupo 5+5, de Lisboa (reunida los días 25 y 26 de enero de 2001); las conclusiones de la reunión

ministerial euromediterránea, tenida en Valencia (los días 22 y 23 de abril de 2002); las conclusiones de la reunión del Grupo 5+5, tenida en Trípoli (los días 29 y 30 de mayo de 2002); las conclusiones del Consejo Europeo, reunido en Sevilla (los días 21 y 22 de junio de 2002); la Declaración adoptada por la reunión de los ministros de Interior del Grupo 4+5, tenida en Trípoli (los días 9 a 11 de julio de 2002). Una de las cuestiones básicas que ilustran la complejidad del fenómeno y de su tratamiento es la variedad de ministerios implicados.

La Declaración de Túnez contiene, en esencia, los siguientes objetivos: la profundización en los procesos regionales de consulta, intercambios de información y análisis de las tendencias migratorias en el área euro mediterránea; el incremento de la cooperación internacional y de su eficacia en la prevención y en el combate contra la inmigración irregular o ilegal y contra la trata de seres humanos con ella vinculada; dentro del terreno de la inmigración irregular o ilegal y temas conectados, la promoción de los acuerdos de readmisión y la adhesión de los Estados implicados a los instrumentos internacionales como puede ser el Protocolo Adicional a la Convención de Naciones Unidas contra la criminalidad transnacional organizada, constituye un objetivo; la identificación y el tratamiento adecuado de las causas que generan los flujos migratorios, en especial desde la perspectiva del lugar de origen, acentuando las medidas que faciliten el crecimiento económico; el reforzamiento de los procesos de integración, incluidas las medidas que faciliten el reagrupamiento familiar, y del respeto de los derechos y la exigencia de las obligaciones de los inmigrantes; el análisis de las posibilidades de simplificación y aceleración de los procedimientos nacionales de concesión de visados y la concertación para la gestión de los flujos; el ajuste de la migración por motivos laborales a las necesidades de los Estados-Partes y el reforzamiento de la formación profesional en aquellas zonas de más fuerte potencial migratorio; el fortalecimiento de los medios para la mejora de la salud de los inmigrantes y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres dentro de los grupos de inmigrantes.

La propia Declaración de Túnez, en su último apartado (el número 30), asociaba a los trabajos del Grupo 5+5 a la OIM y preveía una actividad de seguimiento con

²⁵ La información sobre el proceso y los contenidos se puede obtener a través de los enlaces (links)

relación a los contenidos contemplados en la propia Declaración. En la II Conferencia Ministerial sobre la Migración en el Mediterráneo Occidental, que se celebró en la ciudad de Rabat, los días 22 y 23 de octubre de 2003, se realizó un esfuerzo de consolidación del proceso, tal como se había concretado en la Declaración de Túnez analizada, que se plasmó en las conclusiones de la Presidencia, señalando el progreso que ha supuesto la adopción, por parte de los ministros de Asuntos Exteriores (reunidos en Saint-Maxime, el 10 de abril de 2003), de un documento acerca de las migraciones destinado a promover una aproximación de carácter global y equilibrada con relación a esta cuestión en el área del Mediterráneo Occidental. En la reunión celebrada en Rabat se señaló al Estado argelino como sede de la III Conferencia (2004). Un seminario, reunido en el marco del grupo 5+5, se celebró en Trípoli, los días 8 y 9 de junio de 2004, concentrándose específicamente en el tema de la inmigración irregular, ilegal o clandestina (depende del Estado, el calificativo), bajo el título “Migration Irrégulière en Méditerranée Occidentale: Défis et Réponses”, probablemente el aspecto apreciado como más delicado de la cuestión migratoria.

En lo relativo a la política antidiscriminatoria ⁽²⁶⁾ es necesario recordar, en primer lugar, que Francia es Estado parte en diversos convenios internacionales y, en el ámbito regional europeo, en el Convenio de Roma de 1950 (Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales), que le obligan a considerar el principio de la no discriminación y de la igualdad de trato como ejes del ordenamiento jurídico nacional. El ordenamiento jurídico francés se ajusta, en términos generales, a esos compromisos internacionales ⁽²⁷⁾. Así, la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, al igual que la Constitución del año 1946, establece la igualdad entre los hombres, tanto en sus derechos como en sus obligaciones, en línea con la tradición francesa, iniciada con el conocido texto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de

contenidos en la página web de la Organización Internacional para las Migraciones.

²⁶ Kretzschmar, C.; Ebermeyer, S.; Dehoumon, H., *Résumé analytique de la Directive de l'égalité de traitement sans distinction de race*, ya citado.

²⁷ Para un análisis de la situación anterior al año 2000, se puede consultar *European Commission against Racism and Intolerance (E. C. R. I.): Second Report on France*. Adoptado el día 10 de diciembre de 1999. La ECRI fue creada y actúa en el marco del Consejo de Europa.

1789. Los comportamientos que entran en contradicción con el principio de igualdad, tanto realizados por funcionarios como por ciudadanos particulares, están sancionados en los artículos 187,1 y 432,7 del Código Penal francés. La prohibición de discriminación se extiende, en virtud del artículo 225,1 del mismo, a las relaciones entre los empresarios y los trabajadores. El hecho de que tales discriminaciones se produjesen es el motivo por el que la Ley 2001/1066, de 16 de noviembre de 2001, estableció la igualdad de oportunidades y de derechos, en el terreno laboral, modificando algunas disposiciones anteriores y protegiendo a los asalariados a lo largo de toda su carrera: en el reclutamiento, la formación, la remuneración, la cualificación, la promoción y el progreso profesional, etc. Esta ley introduce en el ordenamiento francés el concepto de discriminación indirecta, tal como es definido por las directivas 43/2000 y 78/2000 de la Unión Europea (*Diario Oficial*, serie L, 180, de 19 de julio de 2000 y 303, de 2 de diciembre de 2000, respectivamente).

Otro texto legal de interés es la Ley 73/2002, de 17 de enero de 2002, de modernización social que, recogiendo el principio de la igualdad de trato, define el acoso en dos variantes, la del llamado acoso sexual y la del llamado acoso moral, dentro del ámbito laboral. La victimización no está, sin embargo, definida legalmente. Asimismo, es de interés la conocida Ley Lellouche, de 3 de febrero de 2003, que incrementa las penas establecidas para las infracciones con carácter racista, antisemita o xenófobo. Constituye agravante de las sanciones en casos de crímenes o delitos cuando estos se basan en la pertenencia de la víctima a una etnia, una nación, una raza o una religión determinada, en modificación del artículo 132 del Código Penal.

En el proceso de transposición de las directivas 43 y 78 de la Unión Europea, ya mencionadas, Francia ha creado un órgano encargado de las cuestiones de discriminación, bajo el nombre de Haute Autorité de Lutte Contre les Discriminations et pour L'égalité. Después del Dictamen de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de 17 de junio de 2004, el proyecto fue adoptado y entró en vigor en agosto de 2004. Se trata de un órgano creado como independiente, en ajuste al artículo 13 de la Directiva 43/2000, cuya composición incluye un Consejo de Administración con miembros designados por el presidente de la República, el primer ministro, el Senado, la Asamblea Nacional, el Consejo de Estado, el Tribunal

de Casación y el Consejo Económico y Social. El presidente será elegido por el colegio (los miembros del Consejo de Administración) y se contará con un conjunto de personalidades conocidas que, integradas en la alta autoridad, desempeñarán un papel consultivo. Es un órgano creado con capacidad de atención directa a las víctimas de discriminación, por lo que se facilita el acceso directo de éstas a la alta autoridad. El recurso a ésta no excluye la posibilidad de recurso ante las jurisdicciones administrativa, civil y penal, pudiendo llegar hasta el Consejo de Estado, en casación administrativa, o al Tribunal de Casación, por la vía civil y la penal.

La inmigración en Italia

Un dato histórico importante en el inicio de un estudio como el que me ocupa y que, como se ha dicho ya, me permite realizar una primera diferencia con Francia, el otro caso analizado, es el relativo al escaso pasado colonial italiano. Cuando Roma y la península Italiana eran el centro de un gran Imperio, las tierras francesas constituían provincias romanas. Cuando, muchos siglos después, Francia constituía un Estado nacional que condicionaba la evolución europea, los territorios de la península Italiana conocían la lucha por la consecución de la unificación nacional italiana. Recordar estas evidencias sirve para hacer ver los vaivenes diferenciales de la historia y, en último extremo, el hecho de que todos tenemos antecedentes inmigrantes. La cuestión reside en cuan atrás en el tiempo estemos dispuestos a mirar, pero el ignorar la historia no elimina su existencia, sólo nos hace más ignorantes.

En el caso de la Italia moderna, no existe un pasado colonial comparable con el de otros Estados europeos que se unifican antes (como Francia, España o el Reino Unido). Salvo la proyección en Libia, en Eritrea y en la Somalia oriental, Italia no ha tenido propiamente un imperio colonial. Esto elimina, prácticamente, una de las fuentes básicas de inmigración de una parte de los Estados europeos: la población de los Estados que en el pasado fueron dependencias coloniales de aquellos. Hay que añadir, en consecuencia, que Italia comienza a ser Estado de inmigración más tarde que Francia. De hecho, en una evolución similar a la española, con alguna diferencia temporal, Italia es, después de la Segunda Guerra Mundial, una sociedad de emisión de migración hacia América y hacia otros Estados europeos del entorno

y sólo se comienza a invertir la tendencia en los años ochenta, a pesar de lo cual aún hoy sigue habiendo más italianos de origen fuera de Italia (cerca de cuatro millones) que extranjeros en Italia.

La realidad demográfica y la inmigración en Italia

DATOS GENERALES Y DATOS POR ORIGEN NACIONAL

La evolución, a larga duración, de la población italiana muestra evidentes diferencias con la evolución de la población en Francia. La referencia italiana más antigua se remonta al primer censo, con un alcance geográfico bastante aproximado al actual, de 31 de diciembre de 1861 (antes no existía realidad nacional italiana en forma estatal). En él, la población era de 22.182 mil habitantes ⁽²⁸⁾. En el quinto censo, 50 años más tarde (el 10 de junio de 1911), la población había pasado a 35.845 mil habitantes, un incremento de alrededor del 60%. En el décimo censo, otros 50 años más tarde (el 15 de octubre de 1961), la población había pasado a 50.624 mil habitantes, algo menos de 15 millones de personas más, lo que representa por debajo del 40% de incremento. Es de señalar que se nota el periodo del régimen de Mussolini: entre el sexto censo (realizado en diciembre de 1921) y el octavo (realizado en abril de 1936, cerca de 15 años después) el incremento es de alrededor de 3 millones de personas; en tanto que entre el octavo y el noveno censos (abril de 1936 y noviembre de 1951, poco más de 15 años después) el incremento es de alrededor de 4.500 mil habitantes. En el décimocuarto censo, 40 años más tarde (realizado el 21 de octubre de 2001) la población se sitúa en los 56.996.000 habitantes, un crecimiento de algo más de 6.300.000 habitantes, un incremento de alrededor de un 12,5%, por lo que es evidente que se produce crecimiento decreciente de la población desde el primer censo, en el año 1861.

A diferencia de Francia, en Italia no se produce un significativo crecimiento de la población en la segunda mitad del siglo XX, sino una acentuación de la tendencia al incremento decreciente de la población. En una marcada diferencia con Francia, Italia es una sociedad de emigración durante una buena parte de su historia

²⁸ La fuente de todos estos datos es el ISTAT, el instituto estadístico italiano, en concreto: 14^o Censimento Generale della Popolazione, 2001. El censo se realizó el 21 de octubre de 2001.

moderna. De hecho, en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial la salida de población italiana hacia América y otros Estados europeos es bastante notable. Sólo a partir de finales de los setenta se aprecia con claridad la inversión de la tendencia. La evolución de la población extranjera residente en Italia parece confirmarlo. En el año 1992, los extranjeros residentes (es decir, los que se encontraban en situación regular) eran 371.679 personas, en tanto que según el censo de 2001, el número de inmigrantes regulares ascendía a 1.334.000 personas, más de tres veces la cantidad de 1992, aunque los datos provisionales señalaban un total de 1.175.000 personas, una corrección al alza de más de 150.000 personas.

Esto demuestra que, de manera parecida a la española, la sociedad italiana pasa de ser netamente emisora de migración a netamente receptora de migración, en un tránsito que se desarrolla entre comienzos de los setenta y finales de los ochenta, siendo los últimos doce años el período de “explosión inmigratoria”, incluyendo la de carácter irregular. En todo caso, existe una cierta diferencia dentro de esta sintonía, en Italia el crecimiento hasta el año 2000, es mayor que a partir de 2001, en lo que a inmigración regular se refiere (en cuanto a la irregular parece haber indicaciones de que podría ser al contrario). De hecho, si en 2000 entraron regularmente 104.378 personas, en 2001 lo hicieron 80.742 (aunque hay que conservar la precaución de recordar que el censo es de 21 de octubre, la extrapolación a periodo anual mantiene, no obstante, la cifra de 2001 por debajo de la de 2000).

El crecimiento de la población inmigrada ha podido ser mayor que el de las simples entradas de extranjeros en el territorio italiano debido, en particular a la regularización realizada en el año 2002 ⁽²⁹⁾. Las peticiones de regularización relativas al trabajo doméstico superaron las 340.000, de las que la mayoría eran de ciudadanos de Estados europeos que no son miembros de la Unión Europea o que, en aquel momento no lo eran (como el caso de Polonia). El número de éstas superaba las 230.000, en tanto que las peticiones de regularización de ciudadanos

²⁹ I. N. P. S. (Istituto Nacional de Política Social italiano): Monitoraggio Flussi Migratori. Diciembre de 2004. Datos de “regolarizzazioni nel settore della collaborazione familiare” (una de las dos partes en que se agrupan los procesos de regularización, trabajo dependiente y trabajo doméstico). Los datos de las peticiones de regularización, en general, sobrepasan las 700.000 a 11 de diciembre de 2002, de las cuales algo más de la mitad estaban vinculadas al trabajo dependiente y algo menos al trabajo doméstico.

provenientes de África apenas superaba las 30.000, igual que las provenientes de ciudadanos asiáticos y las provenientes de ciudadanos americanos (del centro y del sur) se situaban alrededor de las 50.000. Siguiendo un criterio por nacionalidad de origen, el mayor número de peticiones de regularización provenía de personas originarias de Ucrania (poco más de 90.000 personas), de Rumania (algo más de 65.000), de Polonia (poco más de 26.000), y de Ecuador (algo más de 25.000). Las peticiones de regularización de personas vinculadas al trabajo dependiente no doméstico era un poco superior a las 360.000, lo que suma un total algo superior a las 700.000 personas. Este tipo de datos no sólo da una idea más ajustada de lo que puede ser el alcance o la dimensión de la inmigración real sino, también, de cual es el origen de los principales problemas de inmigración irregular y otras cuestiones conectadas con éstos.

En todo caso, y salvando la importancia que hay que darle a un censo general como el del año 2001, hay un cierto grado de discrepancias entre los datos que se consultan. El dato de 1.175.829 personas nacidas en el extranjero, residentes en Italia (según el censo de octubre de 2001) contrasta un poco con el dato de 1.492.869 extranjeros residentes recogidos en el balance demográfico al 31 de diciembre de 2000 ⁽³⁰⁾. La única explicación es que en este dato no se aplica el criterio “nacidos en el extranjero”, lo que significa que habría más de 300.000 extranjeros nacidos en Italia. Si se considera el dato que acompaña éste, el relativo al número de menores, dentro de aquella cantidad, que asciende a 83.730, hay que concluir que existen cerca de 300.000 extranjeros de segunda generación con más de 18 años, es decir, cuyos padres se encontraban ya en Italia antes de 1985. Si recordamos los algo más de 370.000 extranjeros residentes nacidos en el extranjero en 1992 se puede concluir que las posibles 175.000 parejas de inmigrantes consiguieron tener cerca de dos hijos de promedio por pareja, hipótesis poco verosímil a la vista de la normal fragmentación de origen de la inmigración y de las pautas clásicas de la inmigración que hacían bastante más abundante la inmigración masculina que la femenina. Hay otros datos que generan dudas. Así, los 1.512.324

³⁰ Datos del CISIS (Gruppo di lavoro Politiche Sociali): Il sociale in cifre. Febrero de 2004. Tal dato se basa en el balance demográfico del año 2000 elaborado por el propio ISTAT.

permisos de residencia a 31 de diciembre de 2002 ⁽³¹⁾ parece poco incremento (no llega a 20.000 personas) si se compara con el 1.492.869 personas, a misma fecha de 2000, no concordante con el 1.334.889 de los datos definitivos de octubre de 2001.

Todo esto demuestra que la precisión, en general, de los datos en este tema y en cualquier Estado, no es absoluta. En términos amplios, se puede decir que los datos de recuentos y censos son menores que los reales y que, en último extremo, es más útil evaluar tendencias que pretender extraer conclusiones determinantes de datos sólo relativamente ajustados a la realidad. No siempre la inmigración irregular es responsable de la falibilidad de los datos.

En cuanto a la cuestión del origen nacional y por áreas de los inmigrados, lo primero que hay que destacar y, en esto, no hay diferencia con Francia es que, considerada como conjunto, la inmigración proveniente de Estados europeos, en general, es la más alta, superando las 530.000 personas. Sin embargo, cuando se desglosan o se desagregan los datos de la inmigración europea, en este caso en cuatro grupos: Unión Europea (a 15), los nuevos adherentes (los diez incorporados en mayo de 2004), los de la Europa central y oriental y otros (Suiza y San Marino), se aprecia una diferencia esencial con Francia. En Italia, la gran mayoría de europeos son de la Europa centro-oriental (más de 355.000 personas), seguidos por los de la Unión Europea (más de 124.000) y por los de nueva adhesión (más de 38.000). En Francia se trataba de europeos de la Unión Europea, en su mayor número. Además, en Italia la gran mayoría de los europeos centro-orientales entraron después de 1992.

La segunda área regional que más aporta es la africana, en esto se parece a Francia (con matices). De África, según el censo de 2001, provienen 322.477 personas, siendo el África del Norte la subregión que más aporta con 220.332, el África occidental, con 75.443 personas, y a distancia en número de personas el África Oriental y el África Centromeridional. Antes de entrar en detalles, llama mucho la atención la escasísima aportación de las antiguas dependencias coloniales (Libia,

³¹ CISIS: Il sociale in cifre, ya citado. El dato de los permisos de residencia está tomado de Caritas, Anticipazione Dossier Immigrazione 2003, 13 de mayo de 2003.

Somalia y Eritrea). En general, las entradas son menos recientes que en el grupo de los ciudadanos de origen europeo centro-oriental, aunque la mayoría se siga situando después de 1992 (dos tercios de los norteafricanos frente a seis séptimo de los europeos centro-orientales).

La tercera área regional por número de entradas en Italia es la asiática, con 187.677. Con diferencia es el Asia Oriental la que más nutre ese número ya que supone más de 95.000 personas, algo más del 50%, de los que dos tercios, aproximadamente, entraron después de 1992. En segundo lugar, el Asia Centromeridional aporta algo más de 74.000 personas, de los cuales algo menos de cuatro quintos partes entraron después de 1992. El resto lo aportan los Estados del Asia Occidental, en unas cifras poco significativas.

La cuarta área en aportación de inmigrantes es América, con 133.892, de los cuales más de 115.000 provienen del centro y el sur de América, habiendo entrado algo menos de dos tercios después de 1992. Los datos de Oceanía y el área de los Estados insulares de la Polinesia no son significativos. Llama la atención, en el caso de América, que los dos primeros Estados en aportación de inmigrantes en Italia sean Perú y Brasil y no aquellos hacia los que la emigración italiana se dirigió, en especial, en el pasado (Estados Unidos y Argentina).

Entrando en detalle en la inmigración por origen nacional y no por área, siguiendo los datos del mencionado censo de octubre de 2001, en orden de mayor a menor se encuentran los siguientes Estados de origen: Albania (con más de 153 mil personas), Marruecos (con más de 149.000), Rumania (con más de 70.000), Filipinas (con más de 45.000), la actual Yugoslavia (con más de 41.000), China (con más de 38.000): Túnez (con más de 37.000) y Alemania (con más de 32.000). Este conjunto de datos muestra varias cosas. Por un lado, la notable fragmentación en cuanto a la variedad de Estados y áreas de los estados que más inmigrantes aportan. Por otro lado, la significativa importancia de la inmigración albanesa y marroquí que es, en su mayoría, bastante reciente. Si se consideran, además, los datos de peticiones de regularización se puede, también, concluir que la composición por origen nacional podría cambiar, pero no se apreciaría un cambio sustantivo en cuanto al área de proveniencia ya que la Europa central y oriental sigue siendo y seguirá siendo el área que más aporta a la inmigración italiana.

LA IMPORTANCIA Y LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA INMIGRACIÓN

Una recapitulación de lo anterior nos obliga a recordar unas cuantas consideraciones básicas:

1. La inmigración italiana es, en su mayor volumen, bastante reciente, lo que la diferencia de la inmigración francesa.
2. La inmigración en Italia no está condicionada por antiguos vínculos coloniales por lo que está más condicionada por factores coyunturales que la inmigración en Francia.
3. Algunos de los motivos de la inmigración que en Francia han sido importantes, como el reagrupamiento familiar o las razones de estudio, son menos importantes en la inmigración en Italia.
4. El tipo de problemas que el fenómeno inmigratorio plantea presenta claros matices diferenciales con los que se plantean en Francia, tanto por el carácter más reciente como por las diferencias de origen nacional.

La importancia de la inmigración en Italia es menor, en general, que en Francia. Es necesario tener en cuenta que el volumen, en ambos casos, varía en una ratio de, al menos, dos a uno, con una población total bastante próxima, Italia se acerca a los 60 millones y Francia los acaba de sobrepasar. Hay que considerar, también, que la natalidad italiana, en los últimos años, es más baja que la francesa, lo que significa que el aporte de la inmigración al crecimiento de la población en Italia es significativamente mayor que en Francia, como ya se ha indicado. Si a esto se añade la diferencia de volumen de la inmigración entre los dos Estados, se puede plantear la posibilidad de que la inmigración italiana sea, durante cierto tiempo, necesaria o más necesaria que la francesa, al menos en términos laborales y vegetativos.

La distribución de la inmigración, al igual que en todos los Estados de inmigración neta, no es regular, es decir no está igualmente repartida, sino, más bien, al revés. En esto no hay diferencias sustantivas entre los dos Estados estudiados, las diferencias son más de grado. En Italia, la distribución genérica de la inmigración por regiones muestra que aquellas en las que hay más extranjeros residentes son,

según los datos definitivos del censo de 2001: la Lombardía, con 319.564 personas; el Veneto, con 153.074; el Lazio, 151.567; Emilia Romagna, con 135.453; Piemonte, con 110.402 y Toscana, con 108.702. Estas seis regiones abarcan cerca del millón de inmigrantes, alrededor del 70% de toda la inmigración. Son, en esencia las provincias del norte italiano y del centro, en especial Roma y su entorno. La conclusión, evidentemente, es que la orientación de la inmigración se dirige hacia las áreas urbanas de las regiones más industrializadas y hacia Roma.

Es llamativo que después de esas regiones, el séptimo lugar lo ocupe Sicilia, con 49.399 personas. La proporción de inmigrantes sobre la población en esas seis regiones ⁽³²⁾ indicaba que, no estando todas situadas en posiciones equivalentes en relación al volumen, si muestran unas proporciones que oscilan entre el 26 y el 36 por 1.000 (las seis regiones entre las doce primeras). Los datos relativos a permisos de residencia, a 1 de enero de 2003, confirmaban la posición de esas seis regiones con una variación significativa: el Lazio había pasado a segunda posición con 238.586; además, se había producido un incremento sustantivo en la Lombardía de más de 27.000 personas. Esto sugiere un crecimiento significativo de la localización en Milán y Roma y en sus entornos respectivos. En los datos por asentamiento en ciudades fijados el 1 de enero de 1999 ⁽³³⁾, Roma se situaba en primer lugar, entre las ciudades de asentamiento de inmigrantes, con más de 182 mil, y Milán se situaba en segundo lugar, con más de 136 mil, a gran distancia de la tercera, Turín, con 37.900 personas.

Las diferencias también afectan, según esos datos, a la diferente ubicación de los inmigrados según origen nacional. Así: los marroquíes se ubicaban, principalmente, en Milán (8,5% de la inmigración marroquí), en Turín (7,5%) y en Bérgamo (3,9%); los albaneses se situaban, sobre todo, en Milán (5,3%), en Roma (5,0%) y en Bari (4,7%); los provenientes de la antigua Yugoslavia se concentraban, en especial, en Vicenza (8,8%), en Trieste (8,4%) y en Roma (7,8%); los filipinos, más bien filipinas, en Roma (37,8%), en Milán (26,0%) y en Florencia (4,2%); los estadounidenses, se

³² Proporciones elaboradas sobre el cálculo de población a 31 de diciembre de 2002 por el CISIS, a partir de los datos del ISTAT.

³³ Datos elaborados por la Commissione per la politiche di integrazione degli immigrati: Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia. Prima Parte. Capitolo I.

ubicaban sobre todo en Nápoles (20,0%), en Roma (16,2%) y en Pordenone (9,6%); los chinos se situaban, principalmente, en Milán (18,2%), en Prato (14,1%) y en Florencia (11,3%); y los tunecinos se localizaban, en especial, en Ragusa (10,1%), en Trapani (6,3%) y en Milán (6,0%). Algunos datos llamativos tienen explicaciones específicas. Así, la alta concentración de filipinos (más bien, filipinas) en Roma y Milán se explica por su incorporación al servicio doméstico, ya que las grandes ciudades absorben buena parte del trabajo en ese sector. La gran concentración de estadounidenses en Nápoles se debe al retorno de italianos emigrados a Estados Unidos y nacionalizados en este Estado. Aunque el asentamiento por áreas indica una distribución más amplia que en el caso francés, está claro que las preferencias por las grandes concentraciones urbanas es un rasgo común a ambos.

Estos datos hay que completarlos con el de las peticiones de regularización. Como ya vimos las peticiones, a 31 de diciembre de 2002, para el sector del servicio doméstico eran poco más de 340.000, de las cuales estaban presentadas en las siguientes regiones (³⁴), por orden decreciente: en el Lazio (74.761); en la Lombardia (61.897); en la Campania (40.201); en la Emilia Romagna (27.048); en el Piemonte (26.470); en el Veneto (24.959) y en la Toscana (22.197). Descendiendo al nivel del análisis por centros urbanos, las ciudades en las que se han presentado más de 10.000 peticiones de regularización son: Roma, con 66.907; Milán, con 36.224; Nápoles, con 24.701 y Turín, con 17.018. Los distintos orígenes nacionales se orientan, también, de forma diferencial en el aspecto de las peticiones de regularización. Así, por ejemplo, los ucranianos piden la regularización sobre todo en la Campania (Nápoles), con 25.388, en la Lombardia (Milán), con 13.500, y en el Lazio, con 12.473. Los rumanos piden regularizaciones, sobre todo, en el Lazio, con 28.168, en el Piemonte (Turín), con 12.086, y en la Lombardia, con 5.839. Los ecuatorianos los hacen, especialmente, en la Lombardia, con 10.621 peticiones de regularización, en la Liguria (Génova), con 5.579, y en el Lazio, con 4.218. Los polacos piden la regularización, sobre todo, en el Lazio, con 6.603, en la Campania, con 4.796, y en la Emilia Romagna (Módena), con 3.496.

³⁴ INPS: Monitoraggio Flussi Migratori, ya citado.

Los datos de distribución por regiones, áreas y centros urbanos demuestran que la inmigración regular en Italia es, en esencia, terrestre y, en menor medida, marítima y aérea. Al igual que puede decirse, con bastante probabilidad, de la mayoría de la inmigración irregular. Algunos datos parecen indicarlo. Así, los dos Estados que aportan el mayor número de inmigrantes son, como se ha indicado, Albania y Marruecos, que llegan en una significativa proporción por vía marítima; sin embargo, en el proceso de regularización las peticiones provenientes de albaneses y de marroquíes son muy escasas, si se compara con el total de peticiones. Hay que recordar que Italia tiene frontera terrestre con Estados no miembros de la Unión Europea, en concreto con Suiza y Eslovenia, de dimensiones más amplias que la frontera francesa con Suiza. La entrada irregular de marroquíes no es frecuente y, cuando se produce, suele realizarse a través de Sicilia. De hecho, las peticiones de regularización en Sicilia son, por orden decreciente, de ciudadanos polacos, de Sri Lanka y de Marruecos. En el caso de los albaneses y, en general de ciudadanos de origen balcánico, el flujo mayor se produjo durante el ciclo de las “guerras balcánicas”, sobre todo, entre los años 1992 y 2001. La mayoría de las peticiones de regularización provienen de ciudadanos de la Europa del Este, no integrados, a 1 de enero de 2004, en la Unión Europea.

La inmigración en Italia, en general, está más vinculada a la actividad laboral que a otros motivos, al menos formalmente. De hecho, los datos de inmigración franceses, en cuanto a las motivaciones para la migración, indicaban una entrada importante por estudios y por reagrupamiento familiar que no se produce en tal cuantía ni proporción en Italia. El tema de la entrada por estudios puede estar motivado tanto por los vínculos coloniales como por consideraciones culturales de otro tipo, pero el motivo de reagrupamiento familiar indica la mayor antigüedad de la inmigración en Francia que en Italia. En ésta, el reagrupamiento familiar motiva un poco más del 20%, si se considera la inmigración regular, aunque la tendencia sea, probablemente, hacia el incremento.

Los aspectos problemáticos y las percepciones

El hecho de que Italia haya devenido como Estado de inmigración relativamente tarde, si se compara con otros Estados europeos, condiciona la evolución de los problemas y su enfrentamiento. Así, la integración de inmigrantes sólo se ha

comenzado a plantear como problema mayor a mediados de los años ochenta, por lo que algunos temas como el de la discriminación, la violencia racial o la delincuencia vinculada a los inmigrantes no han encontrado lugar en el terreno del debate político hasta muy recientemente (³⁵).

Hay, al igual que en Francia, grupos políticos que han mostrado una hostilidad clara hacia la presencia de grupos étnicos y raciales diferentes, sobre todo en el norte, destino principal, junto con Roma, de la mayoría de la inmigración, pero, a pesar de eso, el debate se ha orientado más hacia la cuestión del derecho a la inmigración que hacia las cuestiones vinculadas al tema de la igualdad de trato, no discriminación, etc. Los grupos que han recibido mayor hostilidad, al menos en su nivel verbal, han sido los albaneses, los musulmanes, en general, y los africanos, además de los gitanos, objeto de tradicional hostilidad, incluso teniendo la nacionalidad italiana. En términos generales, los grupos que han sufrido más la discriminación son aquellos que resultan más afectados por la orientación restrictiva de la política de inmigración italiana.

En relación con la participación de los inmigrantes en el mercado laboral (³⁶), hay algunas consideraciones a extraer de los datos, según el criterio del origen nacional en particular:

1. Los inmigrantes que más se insertan, en número, en el mundo laboral italiano, son los filipinos, los ciudadanos provenientes de la antigua Yugoslavia y los chinos.
2. Los orígenes nacionales en los que la participación femenina es mayor en el mercado de trabajo son Filipinas y Perú.

³⁵ Ver: Simoni, A., Executive Summary on race equality directive. State play in Italy. 17 de octubre de 2003.

³⁶ Se pueden consultar, entre otros trabajos, los siguientes: Bertani, M., Gualtieri, G. y Strozza, S., "Inserimento lavorativo e abitativo degli immigrati stranieri: el contributo conoscitivo delle indagini sull campo", en Giorgi, P. y Strozza, S., *Studi di popolazione. Temi di ricerca nuova*, Roma, 1997, Universidad La Sapienza, pp.315-340; Carchedi, F., *La risorsa innaspettata. Lavoro e formazione degli immigrati nell'Europa mediterranea*, Roma, 1999, Ediesse; Conti, C. Y Strozza, S., "Immigrati in Campania: tra sopravvivenza e integrazione", en Pane, A. y Strozza, S., *Eli immigrati in Campania. Un integrazione difficile tra illegalità e precarietà diffusa*, Torino, 2000, L'Harmattan Italia, pp. 191-236; Frey, L. y Tagliaferri, T., "Immigrazione e mercati del lavoro in Italia", en *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, volumen L, nº 2, pp. 191-209.

3. Los inmigrantes que muestran mayor vocación emprendedora o que están vinculados al trabajo autónomo son los provenientes de China, Senegal, Egipto y Marruecos.
4. Los inmigrantes que plantean mayores problemas en lo relativo a su colocación, mostrando una mayor dificultad en la búsqueda de un trabajo son los de ciudadanía argelina, nigeriana, senegalesa y marroquí.

En el aspecto escolar, se viene produciendo un acceso creciente de hijos e hijas de inmigrantes al sistema educativo italiano (³⁷). Siguiendo un orden decreciente, las nacionalidades de origen con mayor número de niños o jóvenes escolarizados son: la albanesa, con 20.859, de los cuales el mayor número son niños matriculados en el nivel elemental; la marroquí, con 20.705 niños, de lo cuales, al igual que en el caso de los albaneses, están la mayoría matriculados en el nivel elemental; la de la antigua Yugoslavia, con 15.119, que, del mismo modo que en los dos casos anteriores, se trata de niños situados en su mayoría en el nivel elemental; la china, con 8.207, con más niños matriculados en el nivel elemental, pero mostrando una diferencia muy pequeña con los matriculados en el nivel educativo medio (de 404 alumnos); la rumana, con 4.137 alumnos y, así mismo, con una mayoría de niños situados en el nivel elemental. Parece claro, que se trata, por lo tanto, de descendientes de inmigrantes no antiguos, es decir con pocos años en Italia.

La evolución de los datos educativos es llamativa, en cuanto al incremento. Así, en el curso 1994-1995, el total de alumnos extranjeros en el sistema educativo italiano (sin contar los datos universitarios, que son numéricamente poco relevantes sino se considera la inmigración por motivos de estudio) era de 39.507, en tanto que en el curso académico 1999-2000, eran ya 119.679. El gran incremento es tanto consecuencia del incremento creciente de la inmigración en los años noventa como de la regularización efectuada en 1995-1996. Se ha podido constatar que ha emergido una situación socialmente delicada, desde el momento en que se ha reconocido el derecho a recibir instrucción escolar a los hijos de los inmigrantes

³⁷ Commissione per al politiche de integrazione degli immigrati: Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, ya citado. Datos elaborados a partir de los del Ministero della Pubblica Istruzione, del año 2000.

irregulares, en tanto que la situación, desde el punto de vista familiar, mantiene su precariedad por la persistencia de la situación irregular del progenitor.

Hay que considerar, también, el tema de la adquisición de la nacionalidad italiana (³⁸). Estos datos marcan algunas particularidades con relación a otros datos de la inmigración italiana. Por una parte, los Estados de proveniencia de los que más personas se han naturalizado italianas son: Suiza (4.153 personas), Rumania (3.988), la antigua Yugoslavia (2.852), la República Dominicana (2.660) y Argentina (2.656), según los datos del Ministerio del Interior para el periodo que abarca desde 1991 hasta 1998. Por otra parte, de la comparación con los datos de la inmigración (Estados situados en los primeros lugares por la cuantía de los inmigrados), resulta llamativo el hecho de que la gran mayoría de las personas que han adquirido la ciudadanía italiana (alrededor el 89% del total de adquisiciones) lo ha hecho por motivo de matrimonio con italiano o italiana.

Una de las cuestiones que, desde los Estados de la Unión Europea del área mediterránea, se aprecia como más problemática es la de la inmigración irregular y sus vínculos con otros problemas. La contabilización de este fenómeno se realiza, en muchas ocasiones, empleando vías indirectas, como campañas de regularización que hacen emerger a los inmigrantes irregulares de los últimos años o programas para escolarizar a los hijos de los inmigrantes o medidas equivalentes. Comparando los datos (³⁹) del trienio 1998-2000 y del trienio 2001-2003 se pone en evidencia una reducción de la “presión inmigratoria ilegal”, tanto la que entra o intenta entrar por vía terrestre (alguna de las cuatro fronteras que tiene Italia) como la que lo intenta por vía marítima. Esta última parece haberse reducido de manera muy sustantiva.

La expulsión con acompañamiento a la frontera ha aumentado de manera bastante significativa entre los dos períodos mencionados (alrededor de un 49%), así como

³⁸ La fuente principal, en este aspecto, es el Ministero dell'Interno. Ver, también: Alotta, S., “Matrimoni misti e reazioni sociali”, en *Affari Sociali Internazionali*, 1998, nº 3, pp. 181-191; Bisogno, E. y Gallo, G., “L’acquisto della cittadinanza, strumento risultato di un processo di integrazione: un confronto tra alcuni paesi europei nei primi anni Novanta”, en *Studi Emigrazioni*, 2000, volumen XXXVII, nº 137, pp. 145-173; Bisogno, E., Gallo, G. y Strozza, S., “L’acquisto di cittadinanza in alcuni paesi europei: gli aspetti normativi, la comparabilità dei dati e i livelli di naturalizzazione”, en *Popolazione, sviluppo e ambiente*, 2001, Quaderno nº 20, Dipartimento para el estudio de la Sociedad Mediterránea, Bari, pp. 9-48.

³⁹ Ministero dell'Interno, *Lo stato della Sicurezza in Italia*, 15 de agosto de 2004.

también han aumentado las readmisiones en los Estados de proveniencia, ya sean los de origen ya los de tránsito (menos frecuente). Como ya se ha comentado antes, los datos del Ministerio del Interior italiano confirman que la mayoría de la inmigración irregular entra por frontera terrestre, a pie u oculta en transportes, en especial de carácter comercial. Parte de la reducción que se ha producido en las entradas por la frontera italiano-eslovena se debe al avance en la cooperación internacional transfronteriza entre los dos Estados. En relación con las otras fronteras terrestres (las existentes con Francia, con Suiza y con Austria), los datos permiten apreciar una disminución de las entradas por Francia y por Suiza y un incremento de las entradas por Austria. Aparte de todo esto, la mayoría de la inmigración irregular que llega por vía marítima al territorio italiano proviene de Libia que no es Estado emisor de migración, sino más bien de tránsito, para emigrantes que parten de Egipto, del cuerno de África, del África Occidental y del Sahel. La inmigración proveniente de Marruecos, Argelia y Túnez suele llegar, vía Túnez hasta Sicilia. Por lo general, la inmigración italiana de carácter irregular no es de proveniencia lejana, en su mayoría. La cooperación internacional también ha sido un factor decisivo en el proceso de disminución de la inmigración irregular proveniente de Albania. Por último, en el caso de las entradas irregulares por vía aérea, normalmente el método consiste en la presentación de documentos falsos.

Los principales fenómenos delictivos vinculados con la inmigración irregular (o clandestina utilizando la terminología del Ministerio del Interior italiano) son: la trata de personas, ya que el propio tráfico de personas sin cumplir los requisitos de entrada fijados en las leyes implica un delito como la actividad destinada a facilitar, organizar, etc., tal entrada; la explotación de la prostitución que puede corresponder a inmigrantes movidas por razones económicas (voluntarias) o por violencia o engaño, siendo los provenientes de Albania, Rumania y antiguas repúblicas soviéticas alrededor de la mitad; la explotación laboral que afecta, sobre todo, a ciudadanos de origen chino, norteafricano, cingalés (Sri Lanka) y paquistaní. La lucha contra las organizaciones criminales que operan en este terreno de la inmigración irregular es uno de los objetivos clave, generando un cierto número de operaciones policiales importantes en los dos últimos años. Además, hay que tener en cuenta que una parte de esta actividad delictiva afecta a menores.

En Italia, el tema del terrorismo vinculado a organizaciones de carácter integrista islámico ha constituido una preocupación creciente desde los años noventa. Se puso una especial atención sobre Hamás, el Grupo Islámico Armado (GIA) argelino y algunas otras organizaciones de orientación ideológica o religiosa similar. Aunque el Estado y la sociedad italiana ya conocían el terrorismo en décadas anteriores, se trataba de un fenómeno que, aunque compartiese el hecho de tener una clara vinculación internacional, tenía una naturaleza ideológica distinta y unos perfiles aparentemente más claros.

Con motivo del 11-S, en Italia, al igual que en Francia y en los demás Estados de la Unión Europea, se realizaron estudios acerca del impacto en las poblaciones de los Estados miembros y sobre sus opiniones y actitudes con relación a la población mahometana existente en ellos (en su gran mayoría, como sabemos, inmigrada). Uno de ellos, el más próximo a los propios sucesos, se realizó a través de sucesivas indagaciones, incluyendo encuestas, para tratar de identificar cambios de opinión, conductas, sucesos puntuales, etc. significativos durante el período que abarca del 12 de septiembre al 31 de diciembre de 2001 (⁴⁰). Las conclusiones merecen una reproducción literal:

“The pattern of public reaction to the events of 11th September has been different from what has been noted in other EU countries. There were no violent attacks against supposed Muslims and other religions minorities in the days immediately after the bombings in New York and Washington. Such violent reactions, mainly attacks against persons and property belonging to Muslims and Muslim communities will emerge only after weeks of anti-islamic discourse by part of the political elite, in an attempt to maximize the political benefits and broaden consensus by using the opportunity to put stricter controls on immigration. Public pronouncements of various members of the Northern League Party are good example of such instances. Other opinion makers, did contribute to a climate of subtle but increasing islamophobia in which violent physical attacks later appeared.”

⁴⁰ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia: Anti – Islamic reactions in the E. U. after the terrorist acts against the USA. Italy. Viena, mayo de 2002.

En el año 2004, fue publicado por la misma institución que el anterior un informe, también con relación a todos los Estados miembros de la Unión Europea y también singularizado por Estados, acerca del antisemitismo ⁽⁴¹⁾. Partiendo del dato de la existencia de 30.000 judíos (muchos menos que personas de religión mahometana y que personas de otras razas y etnias), principalmente asentados en Roma y Milán, el informe analiza también opiniones, actitudes y sucesos. Entre las conclusiones de este informe se incluyen: no existe un seguimiento sistemático de los incidentes antisemitas en Italia; en el año 2002 no se constatan ataques físicos contra judíos ni contra sus propiedades y en 2003 sólo se ha registrado un asalto. Sin embargo; se encuentran ejemplos o casos de amenazas verbales o abusos, cartas amenazantes, llamadas telefónicas del mismo tipo y *graffitis*; hay, también, un número significativo de páginas *web* antisemitas y el convencimiento de que existen actitudes antisemitas extendidas en todos los partidos políticos del sistema italiano y en una amplia parte de la opinión pública ⁽⁴²⁾.

Las respuestas del Estado italiano

Al igual que en el estudio de la inmigración en Francia, analizaré, en el caso italiano, la política de inmigración, la cooperación internacional en la materia, la política de integración y la política antidiscriminatoria. Las observaciones realizadas con respecto a Francia, en lo relativo al impacto de la pertenencia a la Unión Europea en estas materias, son aplicables también a Italia, con algunos matices, como es la existencia de mayor extensión de frontera terrestre externa en el caso de Italia. Conviene también recordar aquí que, al igual que Francia, Italia es uno de los seis Estados creadores de las Comunidades Europeas, es decir, que lleva más tiempo vinculado al proceso de integración europea.

Como ya se ha comentado, la evolución del proceso, en sus últimas etapas, conduce a unos planteamientos de política migratoria restrictiva. Muchos Estados

⁴¹ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia: Manifestations of Anti-Semitism in the EU 2002-2003. Part on Italy. Viena, 2004.

⁴² Los datos son obtenidos por los NFP (Nacional Focus Points) de la red de información del European Monitoring Centre y se extraen de: la prensa y las publicaciones periódicas de los distintos Estados; las páginas web en el idioma correspondiente; publicaciones de la administración; las cadenas de radio y de televisión y otras fuentes, personales o de instituciones privadas.

parecen haber encontrado una buena ocasión para endurecer o reforzar los requisitos para la entrada a los efectos de establecer la residencia en el territorio del Estado. El 11-S, además, ha añadido un argumento para enfocar sobre ciertos orígenes concretos o sobre ciertas características religiosas o culturales el endurecimiento de las medidas, aunque, como sabemos, el trato diferencial puede constituir discriminación, pero este argumento es el que conduce a un endurecimiento más general que de tipo selectivo.

La política migratoria italiana se ha hecho más restrictiva, como ya se ha comentado. Esto hay que enlazarlo con el tema de la cooperación internacional. Italia, como se aprecia en los párrafos dedicados al Diálogo Euromediterráneo en la parte del análisis dedicado al caso francés, participa activamente en el Grupo denominado 5+5 dedicado a las migraciones en el Mediterráneo, especialmente en su parte occidental. Como se recordará, las conclusiones del Grupo, resultado de la reunión celebrada en Túnez (Declaración de Túnez, de 17 de octubre de 2002, ya citada), incluyen, en lo relativo a la gestión de la inmigración, no sólo el control de la inmigración irregular y la lucha contra la misma, sino también una recomendación para cooperar entre los Estados participantes en el diálogo y, entre otras cosas, fomentar la celebración de acuerdos de readmisión con los Estados de origen de los inmigrantes irregulares.

Hasta agosto de 2004, Italia había celebrado acuerdos de readmisión con los siguientes Estados: Argelia, Filipinas, Georgia, Marruecos, Nigeria, Túnez, Sri Lanka (antigua Ceilán), Austria, Francia, Grecia, España, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Bulgaria, Rumania, Albania, Bosnia–Herzegovina, Croacia, Moldavia, Serbia y Montenegro y Suiza. En unos casos se trata de Estados de origen de inmigrantes y en otros simplemente de tránsito de los mismos, habiendo unos pocos casos, como los de los Estados norteafricanos, que son tanto de tránsito como de origen. Por lo tanto, además de la política de contingentes y de endurecimiento de los requisitos, orientada hacia la inmigración regular, existen esos instrumentos convencionales bilaterales para hacer frente a la inmigración irregular, que completan la cooperación policial que, en sí misma, no tiene una utilidad suficiente si no conduce a la posibilidad de que el que ha entrado ilegalmente pueda volver a su tierra de origen. Si, además, se afinan y se

utilizan instrumentos de cooperación económica, educativa, etc. el fenómeno migratorio puede ser mejor enfocado desde una óptica equilibrada.

Lo cierto es que, en los últimos tiempos, se han dedicado muchos recursos nuevos a reforzar los controles sobre las migraciones en el área mediterránea, más que a conseguir el fomento de la reforma política que genere situaciones menos propensas a la emigración. Así, por ejemplo, en enero de 2003, el Reino Unido, España, Francia, Italia y Portugal participaron en la *Operación Ulises*, cuyo objetivo consistía en potenciar las capacidades de control policial sobre las fronteras y las capacidades de control marítimo de los buques patrulleros en el Mediterráneo. También se ha suministrado apoyo financiero y técnico a Estados norteafricanos para contribuir a la reducción de la presión migratoria. En febrero de 2004, la Unión Europea dotó un fondo de 250 millones de euros para la cooperación en materia de control de la emigración, y en marzo se dotó un proyecto de cooperación entre las policías de cinco Estados miembros en materia de lucha contra el terrorismo y contra el tráfico de personas ⁽⁴³⁾.

La política de integración, como ya se ha comentado, es algo relativamente nuevo en los planteamientos públicos italianos. La razón principal es, seguramente, el tiempo, ya que al no ser significativo el fenómeno inmigratorio, en relación con el emigratorio, hasta hace pocos años, no ha existido un proceso de toma de conciencia de la necesidad de un planteamiento integrador. No obstante, se han puesto medios de manera progresiva, empezando por las aproximaciones teóricas y el estudio de la situación. La Commissione per le Politiche di Integrazione Degli Immigrati ⁽⁴⁴⁾ ha comentado:

“Questo modello (en referencia a la llamada regla de la integración) cerca di superare i limiti dei modelli precedentemente esposti intendendo per integrazione sia l'integrità della persona, delle collectività coinvolte in tale

⁴³ Youngs, R., El Proceso de Barcelona, diez años después ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe? Documento de trabajo de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Nº 2, enero de 2005, p. 9.

⁴⁴ Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, ya citado. Prima parte, Capitolo 1: Un sistema di indicatori di integrazione: un primo tentativo de costruzione. La elaboración definitiva de este capítulo es responsabilidad de: Antonio Golini, Salvatore Strozza, Flavia Amato y Maurizio Marceca.

proceso, sia l'interazione positiva e la pacifica convivenza tra tutte le collectività, compresa ovviamente quella autoctona.

Seguendo questo principio, nel costruire el politiche di integrazione, occorre tenere conto delle esigenze dei nazionali e delle loro insicurezze di fronte al complesso fenomeno dell'immigrazione. E' necessario tuttavia tenere presente che le esigenze delle comunità immigrate sono altrettanto degne di tutela e che pertanto, l'accoglimento delle istanze dei nazionale vadano temperate al riconoscimento delle diversità di tali colletività. Riconoscere e rispettare le differenze non deve però portare alla creazione di cellule isolate: l'obiettivo di fondo dell'integrazione e, al contrario, quello di realizzare interazioni positive tra nazionali ed immigrati nel quadro di un dialogo che si articoli in più dimensioni, estendendosi così a tutte le sfere del convivere, e che sia in grado di arricchire entrambe de parti in causa."

Un buen planteamiento el recogido en este texto, con carácter abierto, recíproco, mutuamente enriquecedor, incluso con una clara dimensión colectiva, pero de aplicación complicada, no tanto por la variedad de contenidos posibles que implica como por la necesidad de implicar a la totalidad de la sociedad receptora. En tal visión de la integración, no son suficientes las políticas públicas aplicables y las medidas legislativas que se pueden adoptar, es necesario generar la motivación del conjunto social, sino se consigue todo conduce a la *creazione di cellule isolate* o de guetos en el sentido más complejo del término (no sólo físico, sino especialmente mental). La realidad no parece funcionar totalmente de esa manera, por ello la visión y las medidas correspondientes para la integración se acompañan con elementos pensados para evitar la discriminación y fomentar la igualdad de trato.

Italia, al igual que los demás Estados de la Unión Europea, está obligada por un cierto número de tratados de carácter general y de carácter restringido en materia de derechos humanos y, por lo tanto, de igualdad de trato, como el Convenio de Roma de 1950 (Convenio para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales). No obstante, la legislación específica contra la discriminación por motivos de raza y de origen étnico no ha sido incorporada al ordenamiento jurídico italiano hasta el año 1998. Existen algunos preceptos, con

anterioridad, que pueden ser utilizados como base legal para sostener acciones jurídicas contra ciertos tipos de actos de carácter discriminatorio.

En la Constitución italiana del año 1948 se recoge un principio general de igualdad, imponiendo el trato igual con independencia de la raza a la que pertenezca la persona. La actual Ley de Inmigración está en vigor desde el año 1998, agrupando un cierto número de soluciones para los problemas de discriminación por motivos de raza y origen étnico. Esta Ley prohíbe la discriminación directa e indirecta por parte de autoridades y de particulares, incorporando una lista de los motivos de discriminación que, sin embargo, no es exhaustiva. La protección se extiende frente a la discriminación por motivo de nacionalidad. La Ley de Inmigración mencionada ha generado poca actividad judicial, pero algunas de las escasas sentencias decididas acerca del tema son de especial interés por sancionar actuaciones discriminatorias basadas en motivos diferentes de los contemplados en la Ley o por su aplicación a sectores de la Administración.

Italia ha realizado, también, un esfuerzo por transponer la Directiva 43 de la Unión Europea, ya mencionada, y con tal objetivo el Gobierno italiano aprobó, en el mes de julio de 2003, un decreto incorporando disposiciones detalladas acerca de la discriminación por motivos de raza u origen étnico. Aunque la versión definitiva del decreto tuvo en consideración los comentarios recibidos en las comisiones parlamentarias, se han elevado críticas por el casi nulo nivel de consultas evacuadas con los actores sociales, ONG, etc. el decreto contiene una cierta fuente de problemas, ya que, al no abolir las normas anteriores, se abre la posibilidad de que se desarrollen litigios sobre distintas bases jurídicas y con diversos argumentos legales.

El Decreto de 1998 establece la prohibición de las dos modalidades de discriminación, la directa y la indirecta, define y prohíbe el acoso, trata las instrucciones para discriminar igual que la discriminación e incluye la victimización, pero exclusivamente para determinar la cuantía o el montante de los daños sufridos. No se contempla, sin embargo, la discriminación por motivo de nacionalidad como expresamente excluida. El órgano para la igualdad de trato, cuya creación contempla la Directiva 43/2000 de la Unión Europea, puede no ser autónomo, según el decreto, y estar inserto en otra estructura, como el Departamento para la Igualdad

de Oportunidades subordinado a la Presidencia del Consejo de Ministros. Puesto que el mencionado órgano no tiene aún existencia operativa, hay que considerar el órgano que, actualmente, se ocupa de estos temas que es la, ya mencionada, Commissione per le Politiche di Integrazioni Degli Immigrati, creada por la Ley de 1998.

En julio de 2001, la Commissione terminó su primer trienio de trabajo y no se nombraron nuevos miembros a la espera de la entrada en vigor de la nueva legislación impulsada por las directivas de la Unión Europea (el informe considerado de esta Comisión es de 2001). Sin embargo, en 2002 la Comisión fue reactivada. Su carácter es, primordialmente, el de un órgano asesor del Gobierno, más en el terreno de la integración de los inmigrantes que en el de la discriminación, como ya hemos visto. No es un órgano independiente, por lo que, en este aspecto no se ajustará a las referencias o condiciones que la Directiva 43/2000 incluye en su texto. La Commissione cuenta con un Consejo de 20 miembros que representan a diversos ministerios y departamentos, un grupo de un máximo de diez expertos y una secretaría con cuatro personas (director, secretario y dos investigadores). Las actividades de la mencionada Comisión no incluyen acciones con relación a las posibles víctimas y a casos de discriminación. Es, sobre todo, un órgano de carácter asesor y consultivo del Gobierno italiano.

Conclusiones

Los datos demográficos considerados de los dos Estados analizados, Francia e Italia, muestran una cierta diferencia, más en cuanto a la evolución que en cuanto al resultado, al menos en un plazo de entre 25 y 45 años (2025-2050). En esencia, ambos muestran la tendencia general, a largo plazo, a una reducción de la natalidad y de la tasa de fertilidad. Sin embargo, los dos casos evidencian una evolución diferente. En Francia, el gran crecimiento de la población se produce en la segunda mitad del siglo XX, en tanto que en Italia la disminución del crecimiento de la población es continua desde mediados del siglo XIX, llegando, en la actualidad, a un crecimiento vegetativo próximo al cero. Así, en perspectiva coyuntural, Francia crece demográficamente, sin contar con la inmigración, más que los demás miembros de la Unión Europea (a 15) incluida Italia. El crecimiento francés de la segunda mitad del siglo XX se comienza a frenar en los ochenta, pero a finales de los noventa se

produce un pequeño repunte. Teniendo en cuenta, además, que el volumen de población inmigrada es bastante mayor en Francia, se puede decir que esta no “necesita” la inmigración, pero Italia se podría pensar que sí, al menos en el aspecto demográfico. En cualquier caso, todas las proyecciones demográficas hacia 10, 20 o 30 años adelante tienen que contar con un dato de importancia: mucha de la población inmigrada tiene una tendencia hacia una natalidad mayor que la población autóctona y esto puede alterar hacia arriba los datos del crecimiento demográfico de la población residente de los dos Estados.

En relación con la inmigración hay que considerar una diferencia de partida, de significativa importancia. Francia ha tenido un amplio imperio colonial, en tanto que Italia no. Esto condiciona el tipo de inmigración, sobre todo por origen nacional. En Francia, las partes más numerosas de su inmigración proceden de Europa (la Unión Europea) y de Estados que fueron sus dependencias coloniales en el pasado. En Italia, esa diferencia de pasado hace que sean otras las razones de la elección del Estado de destino, por parte de los inmigrantes. Además, Italia, a diferencia de Francia, ha sido una sociedad de emigración hasta hace muy poco tiempo. Otra diferencia con Francia reside en la existencia de mayor extensión de fronteras con Estados no miembros de la Unión Europea, lo que también tiene un impacto en la composición de la inmigración por área y por Estado de origen. En cuanto a las diferencias básicas que se derivan de los datos trabajados, conviene señalar:

1. Mayor proporción, sobre el total de la inmigración, de ciudadanos de la Europa central y oriental en Italia que en Francia.
2. Mayor proporción de inmigrantes que entran por motivos laborales, ya sea trabajo dependiente ya la variante del servicio doméstico, en Italia que en Francia, aunque la indicación de una motivación distinta no tiene por que impedir, después, buscar trabajo.
3. Una proporción muy significativa de entradas por motivo de estudios en Francia que no se da en Italia.
4. Un nivel más elevado de incorporación al sistema educativo por parte de no nacionales en Francia que en Italia, lo que denota, al margen de la propia

entrada por estudios, la mayor antigüedad del fenómeno inmigratorio en Francia.

Entre los elementos comunes a los dos Estados se pueden destacar:

1. Una tendencia, en general, al asentamiento en las regiones más desarrolladas.
2. Una tendencia, también en general, a fijar la residencia en las grandes concentraciones urbanas y, por ello, en especial en la capital del Estado.
3. Una población inmigrada, sobre todo recientemente, muy cuantiosa proveniente de Marruecos.
4. Un crecimiento significativo de la inmigración proveniente de la Europa del este.
5. Por Estado de origen, la mayor cuantía, tanto en Francia como en Italia, corresponde a ciudadanos de Estados cuyas sociedades son muy ampliamente mahometanas (Marruecos y Argelia, Albania y Marruecos, respectivamente).

El impacto de la inmigración, en los dos Estados, es diferente. Sin embargo, se pueden encontrar elementos comunes. En especial:

1. El tipo de problemas vinculado con la vivienda es similar en ambos casos, afectando a aquella población que tiende a situarse en determinadas zonas de las grandes concentraciones urbanas, en especial, las zonas más pobres, tendiendo a la formación de guetos, aunque en Francia el proceso está más avanzado que en Italia.
2. Se trata, en particular, de poblaciones de procedencias concretas que reúnen, en general aunque no exclusivamente, dos características, ser de religión mahometana y de nivel económico bajo o muy bajo.
3. En el ámbito laboral se plantean problemas de precariedad y de discriminación, que en gran medida aparecen asociados a las diferencias culturales y al escaso nivel de formación de una parte de los inmigrantes.

4. En el terreno educativo se tienden a plantear problemas, sobre todo vinculados al desequilibrio que supone la escolarización regular de los niños junto con la precariedad de la situación de los padres.
5. Una parte de la inmigración, principalmente irregular, está relacionada con el incremento de la delincuencia internacionalmente organizada, o bien por ser los inmigrantes, de ciertas procedencias, víctimas de ella o bien por protagonizarla.
6. Una parte significativa de la problemática, que se plantea en la relación entre los inmigrantes y la sociedad de recepción, se deriva de percepciones condicionadas por estereotipos y prejuicios, en cuya formación no son ajenos ni algunos medios de comunicación ni las estructuras políticas, aunque no sea siempre una actitud deliberada.
7. Una parte de los sucesos más importantes de los últimos años (como los atentados del 11-S) conducen a centrar la hostilidad de las sociedades de recepción o de algunas partes de ellas en la inmigración de confesionalidad mahometana.

La posición de los dos Estados analizados y sus respuestas tienen, en general, más elementos en común que elementos diferenciadores. La forma de hacer frente al fenómeno inmigratorio y a los problemas que puede plantear es, en muchos aspectos, similar. Incluye, en el momento actual:

1. Un planteamiento más restrictivo en lo relativo a la política de inmigración, en gran medida vinculado a los planteamientos generales de la Unión Europea, pero, por ello, también a los intereses estatales del momento.
2. Un esfuerzo por reforzar y mejorar la política de integración, incluidos los desarrollos en materia de igualdad de trato y no discriminación.
3. Un esfuerzo por limitar el fenómeno de la inmigración irregular, a través, sobre todo, de tres tipos de medidas: el refuerzo de los instrumentos y la cooperación en materia policial, los convenios de readmisión y los procesos de regularización.

4. Una mayor insistencia en generar las condiciones adecuadas en los Estados de origen para limitar la emigración desde ellos (cooperación económica, fomento de la formación profesional, etc.).

Los Estados europeos, entre ellos Francia e Italia, pueden necesitar más o menos la inmigración, pero el resorte mental que conduce a la emigración, desde el punto de vista personal, no tiene en cuenta la mayor o menor conveniencia del Estado de recepción. Se puede decir que se trata de un fenómeno de carácter complejo, al menos en lo relativo a la motivación para emigrar y a las razones para decidir el asentamiento concreto, por lo que la única manera de encauzarlo es a través de una variedad de medidas que van desde una adecuada política de vivienda y educativa hasta las medidas de seguridad más estrictas. En este aspecto, el de la seguridad, considero que el impacto mayor de la inmigración sobre la seguridad de los Estados receptores está vinculado al creciente problema de la delincuencia internacional organizada, más que al problema específico de ciertos modelos y formas de terrorismo.