

**Congreso Nacional de Sociología
Septiembre 2004. Alicante (España)
Grupo de Trabajo: Sociología Política
Dir. Dra. D^o M^a Jesús Funes Rivas**

**Control de la inmigración y cohesión cultural. Un análisis comparado
de las respuestas gubernamentales en Gran Bretaña y España[♦].**

(borrador, por favor no citar)

[♦] Rut Bermejo Casado.

1. Introducción

El fenómeno migratorio ha sufrido importantes cambios durante el último tercio del siglo XX. Al incremento del número de personas que cruzan las fronteras se ha sumado la diversificación tanto en los orígenes de los inmigrantes como en los destinos, elegidos en ocasiones pero otras no, de su viaje. Países previamente ajenos a esta realidad han entrado dentro del circuito migratorio, como emisores de inmigrantes o como receptores de flujos. Ante este contexto, los Estados y sus gobiernos, han tratado de dar respuesta a las variadas dimensiones y efectos de la inmigración.

La identidad nacional y la cohesión cultural de los países de acogida han estado entre las justificaciones para establecer controles en las fronteras, limitar la entrada de personas e incluso establecer los lugares en los que los recién llegados deben residir y asentarse. La presente contribución analiza en perspectiva comparada, cual es la percepción y definición del fenómeno migratorio en España y Gran Bretaña, especialmente si en dichos países se considera a los nuevos residentes como un riesgo para la cohesión cultural de las sociedades de acogida. En segundo lugar, aborda en qué medida dicha consideración como riesgo se ha convertido en el centro del discurso que justifica el control de la inmigración en Gran Bretaña y en España en las diferentes reformas políticas llevadas a cabo a finales del siglo XX y principios del XXI. Por último, trata de apuntar las variables que en su caso, explicarían las diferencias en las justificaciones del control migratorio.

En el presente análisis se han utilizado tanto documentos primarios como secundarios. Entre los primeros destaca, el análisis de las noticias recogidas en prensa, los debates parlamentarios y entrevistas en profundidad realizadas a miembros del gobierno y parlamento británico y español durante las reformas de las políticas de inmigración llevadas a cabo entre 1997 y 2002.

2. Heterogeneidad demográfica, cohesión cultural y política de control migratorio.

2.1 Homogeneidad demográfica y cohesión cultural

La composición sociodemográfica de los flujos migratorios actuales nos sitúan ante una gran diversidad de edades, currícula educativos y lugares de origen. Este último aspecto, la diversidad de orígenes, implica frecuentemente a su vez, diversidad de prácticas religiosas, culturales y sociales. La situación resultante ha sido descrita como un extenso e intenso cambio ya que, frente a la relativa homogeneidad cultural y social anterior, la consecuencia de la llegada y establecimiento, más o menos permanente, de inmigrantes es una creciente heterogeneidad étnica en las sociedades receptoras que está conduciendo, en un corto espacio de tiempo, a su conversión en sociedades multiculturales y pluriétnicas, una transformación histórica descrita como de profundidad e implicaciones sin precedentes (Arango 2003: 4).

En 2001, el 8,3% (cerca de cinco millones de personas) del total de la población del Reino Unido había nacido fuera del país. Sin embargo, la concentración espacial de determinados grupos y minorías étnicas nos hablaba de que tal cifra ascendía en Londres a un 29 por ciento de sus residentes. Desde 1991 a 2001 dicha población se había incrementado en 1,6 puntos porcentuales. Entre 1993 y 2002 la inmigración que llegaba de fuera ascendió a 3.900.000 personas pero la tasa neta (una vez descontados los 2.800.000 que se fueron) es de 1.100.000 personas. En España, el número de residentes legales extranjeros ascendía en el año 2000 a 895.720 personas lo que supuso un incremento de un 11,78 frente al año anterior. En 2001 el incremento del número de residentes extranjeros ascendió fue de un 23,82, siendo su número de 1.109.060 personas. En el 2002 el crecimiento fue aún mayor, de un 35,1%, ascendiendo al año siguiente, 2003 el total de personas residentes a 1.647.011 personas. Los datos actualizados del padrón municipal permiten afirmar en diciembre de 2003, que el 6,26% de la población total residente son extranjeros (El País 13 de enero 2004 y 29 de enero de 2004).

Entre los motivos para la formación de políticas restrictivas hacia el número de llegadas y/o hacia determinados grupos de personas aducidos por los gobiernos de los gobiernos receptores, la cohesión interna aparece desde el origen de los controles a la inmigración

(Brochmann 1999: 298) como una de las justificaciones y lógicas destacadas. Dicho concepto, cambiante en el tiempo, tanto en su importancia como justificación como por los referentes que identifica, ha sido entendido en términos principalmente culturales, es decir como la preservación de las tradiciones nacionales y la identidad nacional. Se parte por tanto, de la existencia de una supuesta homogeneidad cultural que es amenazada por la llegada de personas con diferentes tradiciones culturales e identidades distintas o incluso, contrapuestas. Identidades y culturas distintas no supone en principio, la consideración de contrapuestas sin embargo, ambos términos son aceptados como conceptos sinónimos desde el momento en que dichas distinciones se mantienen e impiden la homogeneidad preexistente a los flujos migratorios¹.

A pesar de su utilización en el contexto de los controles migratorios, el concepto de cohesión cultural es vagamente definido en la práctica y se basa principalmente en percepciones subjetivas. En primer lugar, se debe acordar y definir el concepto de cultura, cultura común en la sociedad receptora y culturas nuevas traídas por los inmigrantes, pero dicha definición queda lejos de ser realizada por los decisores públicos, se sobreentiende el concepto a que se hace referencia en sus discursos. Sin embargo, y sin ser el propósito de este análisis la discusión teórica o filosófica, la referencia a la cultura parece corresponder a la definición realizada por el profesor Bauböck. Dicho término, denomina por un lado, a sistemas complejos de símbolos e ideas que usan los seres humanos en su comunicación y por otro, un conjunto de formas de vida o comunidades sociales cuyos miembros comparten sistemas de símbolos e ideas (Bauböck 1996: 89).

Dicho conocimiento y uso compartido de símbolos, ideas y formas de vida llevaría a un contexto de cohesión o unidad basada precisamente en esa cultura compartida. Algo que también es aplicable a su correlato, la cohesión social. Una sociedad cohesionada socialmente se caracteriza por la paz, la ausencia de grandes tasas de delitos y desordenes sociales (Castles 1999: 37)

2.2 Homogeneidad, racismo y control de la inmigración.

¹ El mantenimiento y persistencia de las diferencias está íntimamente ligada con el modelo de tratamiento de la diversidad por el que opte el país de destino que puede ir desde la segregación hasta la asimilación cultural.

La ruptura de la homogeneidad y la cohesión cultural y social no ha de producirse necesariamente de manera abrupta con la llegada puntual pero masiva de un grupo de personas. En la mayoría de los casos, se presenta a la inmigración y al establecimiento de comunidades de inmigrantes o comunidades étnicas como causa de una desaparición paulatina cuya raíz se encuentra precisamente en ese carácter continuado de las llegadas de un número significativo y visible de personas. La existencia de comunidades largamente asentadas que han conservado sus características culturales y étnicas ha dado lugar al concepto de minorías étnicas. Layton-Henry (1992:6) describe como dicho término se usa para referirse a las comunidades establecidas y fundadas en Gran Bretaña alrededor de la posguerra. Dichas características, larga estancia, incluso nacionalidad del país de acogida, y grupos significativos las distinguen de los inmigrantes, que podemos definir como aquellas personas nacidas en el extranjero y recién llegadas que pueden o no comenzar a formar parte de una minoría o comunidad étnica existente. En este sentido, los inmigrantes pueden ser parte de una minoría étnica residente en el país de acogida pero los miembros de esa minoría no serán en su mayoría inmigrantes sino ciudadanos residentes muchos de ellos ya nacidos en el país receptor.

Esa situación de perpetuación de la diversidad y heterogeneidad con la creación de comunidades étnicas, independientemente de que su origen sea buscado o no por las sociedades receptoras, ha pasado a ser comúnmente aceptada. Es decir, se considera racista y discriminatorio, y por tanto, contrario a las prácticas de un estado democrático, impedir la entrada de personas o establecer controles única y exclusivamente sobre la base de diferencias raciales o culturales. Asimismo, es extensamente aceptado que la segregación de grupos de individuos en base a sus características étnicas o culturales supone una práctica cuando menos dudosa desde el punto de vista normativo.

El grado de acuerdo en cuanto a la aceptación de las diferencias culturales, varía sin embargo entre los diferentes actores y públicos. Tanto entre las elites como entre los ciudadanos surgen esporádicamente planteamientos y actos racistas y xenófobos. Uno de los debates principales en diferentes países europeos como Francia, Italia u Holanda, gira en torno al surgimiento de partidos de extrema derecha y el riesgo que para la supervivencia de los valores democráticos supone su discurso electoral y político. En el discurso político de dichos partidos, la

heterogeneidad cultural es suficiente motivo de exclusión y prohibición de entrada.

2.3 Conflicto cultural y social y control migratorio.

Para la generalidad de los países de acogida y de los gobiernos en la actualidad, la heterogeneidad racial, cultural o social no es en si misma la causa de la perpetuación de los controles aunque si lo fuese en otros momentos históricos. Las diferencias sólo se convierten en motivo de restricción a la entrada cuando se relacionan con conflictos pasados o futuros que pueden enfrentar a dichas comunidades con las sociedades receptoras. Determinados grupos sociales pasan a ser considerados como "especialmente problemáticos" en términos de convivencia. Dos motivos pueden ser causa de dicha problematicidad, bien su falta de deseo de convivencia con los miembros de la sociedad receptora, es decir su deseo de segregación, bien las grandes diferencias culturales que ven a dichos grupos y sus prácticas étnicas culturales como incompatibles con las características de la sociedad de acogida y cuya existencia puede llevar al surgimiento de conflictos².

Las líneas teóricas enraizadas en las identidad social que explican el surgimiento de conflictos en base a las diferencias identitarias parten de la consideración de la identidad y la cultura como un elemento integral del sentimiento individual relativo a quien son, y que está basado en los grupos de los que forman parte y con los que se identifican. Así como todos los individuos o casi todos, tienen un concepto positivo acerca de sí mismos, dicho concepto abarcará la evaluación de los grupos que forman la esencia de su identidad social. Esa evaluación positiva de los miembros de su grupo/grupos³ frecuentemente, aunque no siempre necesariamente, conducirá a la evaluación negativa de otros grupos. Dicha evaluación negativa o incluso la evaluación como amenaza o riesgo para la pervivencia de la propia identidad se convierte en una línea explicativa del surgimiento de conflictos en sociedades culturalmente heterogéneas.

² Es decir, la posible discriminación en la aceptación de determinados colectivos se justifica en sus actividades y relaciones con los miembros de la sociedad de acogida. Dichos conflictos, sin embargo pueden no ser única ni primeramente raciales o culturales, sino tener su origen en otros motivos como la competencia por recursos considerados escasos como el empleo, las prestaciones del estado del bienestar o vivienda y centros educativos, en los que en ocasiones se prima el acceso de los recién llegados con el objeto de facilitar su adaptación e integración.

³ En relación a estos estudios sobre la creación de identidades y los conflictos identitarios es necesario toma en consideración las discusiones en relación a las identidades duales o múltiples (Parekh, Bikhu (2000) Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory, Basingstoke: McMillan)

En conclusión, se puede afirmar que la identidad nacional homogénea crea una identidad social compartida por los miembros de la comunidad que se traduce en cohesión cultural y social por lo que el conflicto en términos identitarios o culturales parece lejano. Un panorama contrario se presenta cuando desaparece la homogeneidad y un grupo se compara con otros grupos. Los valores a proteger se concretan en la supervivencia de la comunidad, la identidad nacional o la democracia, que llevan a afirmar que las sociedades europeas deben tomar medidas que aseguren dichos postulados axiomáticos al no existir mayor "capacidad de absorción de los inmigrantes" (Pasqua, 1994: 33). En otras palabras: "No queremos convertirnos en un gueto pero tampoco queremos convertirnos en un *melting pot*. Sobre todo queremos preservar nuestra cultura y nuestra identidad para las generaciones futuras" (The Times, 27 de marzo, 2000)⁴.

Pero no sólo se considera la inmigración en su volumen en esta dimensión sino también determinadas diferencias socioculturales. La exclusión o el deseo de evitar la llegada de esas personas no se explicita como racista, ya que se basa en la caracterización de determinadas cualidades identitarias y culturales como difícilmente "absorbidas" o "compatibles" con las de los ciudadanos de las sociedades de acogida. En este sentido, son percibidas como riesgo llegando incluso a distinguirse tipos de inmigrantes según su distancia cultural (Sartori, 2001: 101): a menor distancia cultural menos problemas en términos de asimilación. Los riesgos, en términos de identidad, son el centro del estudio de los que analistas de la seguridad societal como Waever y otros (1993) y Buzan (1998). Los niveles de cohesión social tienen su impronta en los niveles de polarización social y en consecuencia en la gobernabilidad de las sociedades, suponiendo un reto para el ámbito de lo político. En esta arena la inmigración se define como un problema para la estabilidad organizativa del estado, los sistemas de gobierno y las ideologías que dan legitimidad a esos gobiernos y estados (Waever; 1993: 24). En este sentido, los efectos sociales son linealmente relacionados con el *status quo* político.

Uno de los ejemplos más claros, y a su vez más debatido, es el de las diferencias culturales y religiosas en países donde la relación con el estado se basa en la laicidad. Es el caso del uso del chador en las escuelas de la secular Francia. Poco después de las disputas de finales de los

⁴ Estas declaraciones eran realizadas por uno de los habitantes de la ciudad de Emmen, una pequeña localidad suiza, donde se ha establecido un sistema de democracia directa para decidir sobre las peticiones de naturalización de los extranjeros.

años 80, el gobierno declaró que Francia ya no sería más tierra de inmigración y anunció controles en las fronteras y la intensificación de las medidas para integrar a los inmigrantes que ya se encontraban en el país (Horowitz 1992: 14-15)

Por supuesto, esta percepción de la sociedad no deja de ser simplista en la medida en que dos de sus puntos de partida son cuando menos controvertidos. En primer lugar, se presupone que un individuo encuentra su identidad, definida de manera unitaria y unidimensional en la pertenencia a un único grupo, afirmación cuya base real es inexistente en la actualidad. En un tiempo en el que las influencias se multiplican, es cuestionable que la identidad pueda ser definida en términos unitarios y con unos límites claros y precisos. En segundo lugar, se parte de la existencia de una homogeneidad identitaria en la sociedad receptora, presentando un panorama de coexistencia pacífica y armoniosa que olvida conflictos culturales y sociales largamente preexistentes como los conflictos de clases.

3. Discursos sobre la cohesión cultural y control de la inmigración en Gran Bretaña y en España.

En un reciente estudio sobre percepciones ciudadanas y reacciones ante la inmigración se considera que el impacto de la inmigración y la aparición de preocupaciones identitarias entre los individuos depende de la percepción de las diferencias, es decir si esas diferencias son fácilmente percibidas como por ejemplo, color de piel, vestimentas, dificultad para expresarse en el nuevo idioma, En segundo lugar, la relevancia pública de dichas diferencias entre grupos, es decir la recogida y tratamiento por parte de los medios de comunicación y la cobertura de las diferencias y sus implicaciones. Por último, un tercer factor es la percepción interna de la cohesión del grupo, medida a través de la concentración espacial de las minorías inmigrantes, si se establecen entre sus miembros fuertes lealtades familiares y grupales, creencias comunes y practicas distintivas (Sniderman et al. 2004: 36). Todas estas características de las poblaciones recién llegadas son estudiadas como origen de los problemas culturales y las reacciones de las poblaciones de acogida. Esta situación objetiva sumada a situaciones personales puede desembocar en actitudes hostiles cuando un riesgo

hacia las costumbres y forma de vida nacional se hace relevante⁵.

A continuación, se estudian los discursos de los gobernantes y elites en dos países de acogida de inmigración con el fin de saber hasta que punto las percepciones acerca de la identidad nacional, la cohesión cultural y social afectan sus decisiones. El estudio comparado nos permitirá asimismo apuntar si las mismas variables que afectan a los individuos afectan a las elites políticas y gobernantes o sin embargo, si sus decisiones se encuentran en gran medida influidas por variables del ámbito político como la ideología del partido en el Gobierno o relacionadas con la toma de decisiones, es decir presiones de actores, decisiones y políticas anteriores de las que es difícil distanciarse.

3.1 Argumentos y lógicas en el control migratorio en Gran Bretaña.

3.1.1. Gran Bretaña la cohesión cultural y el control de la inmigración.

Meyers (2002 y 2004) en su revisión histórica de las políticas de inmigración en Gran Bretaña, recoge cómo en un primer momento razones de política exterior son clave tanto para establecer controles con determinados países, como la Francia revolucionaria o evitar la entrada de espías durante los conflictos mundiales del siglo XX, pero también son el motivo principal para no cerrar la puerta a las llegadas de inmigrantes procedentes de la Commonwealth. Otras motivaciones han estado presentes también, como por ejemplo, Sin embargo, la inmigración a gran escala de personas de diferentes razas y credos, primero judíos y posteriormente de personas de raza negra, comienzan a producir disturbios a finales de la década de los cincuenta y sesenta siendo el motor de la campaña contra la inmigración de color que desembocó en la Legislación sobre Inmigrantes de la Commonwealth de 1962.

Puede decirse que la consideración de dicha política como discriminatoria en términos raciales y el uso de la "carta racial" (race card) has sido ampliamente recogido como

⁵ Calota Solé et al. (2000: 151) analizó la vinculación que realizan los ciudadanos de los países receptores entre el miedo a la pérdida de identidad y el rechazo social de un volumen importante de inmigrantes. Los individuos entrevistados en su investigación consideraban que los inmigrantes "vienen en masa" creando barrios homogéneos culturalmente y temen la heterogeneidad cultural que conlleva la presencia de inmigrantes.

motivo extendido (y deplorado) para el control de la inmigración en los estudios sobre la política de inmigración británica (Freeman, 1979; Layton-Henry 1992; Spencer 1994; Joppke 1999: 102). Algunos razonamientos fueron la base de la aversión sentida por algunos políticos y el público en general hacia los inmigrantes negros o de color. Entre esos juicios se encontraban las superiores tasas de desempleo existentes entre los ciudadanos de raza negra en comparación con la población blanca, bien por la supuesta carencia de las cualificaciones requeridas o por el racismo existente entre los empleadores (Layton-Henry 1992: 23). Algunos autores justifican la tesis de la aversión hacia la inmigración no blanca en el análisis de la falta de controles e impedimentos a la inmigración irlandesa, inmigración en ocasiones mucho mayor que la procedente de las colonias o de los ciudadanos de la Commonwealth. Dicha inmigración irlandesa no fue evitada con el mismo interés (Layton-Henry 1992: 33; Miles 1989: 40).

Algunos autores extienden en el tiempo la influencia que los pensamientos raciales han tenido en la política de inmigración británica. Por ejemplo, Jordan and Düvel (2002: 171) sostienen que las consideraciones raciales han estado subyacentes a la política de inmigración del Reino Unido entre 1970 y 2000. Su punto de vista es que las "buenas relaciones raciales" y la "igualdad racial" no solo habrían apoyado el diseño de las primeras medidas e instrumentos utilizados para atajar la inmigración de los países de la Nueva Commonwealth sino también las políticas llevadas a cabo entre 1979 y 1997 por los gobiernos de Thatcher. El objetivo declarado de los gobiernos conservadores de las décadas de los ochenta y noventa era reducir el número de inmigrantes en Gran Bretaña pero, dichas medidas no afectaban a todos los inmigrantes por igual sino que tenían un carácter discriminatorio hacia las minorías de color y de origen asiático (Hussain 2001).

Así, en la década de los setenta y ochenta las manifestaciones sobre la necesidad de controlar la inmigración dejaron de ser abiertamente racista.⁶ Las lógicas y argumentos de la primera ministra, Margaret Thatcher, y su definición del problema migratorio están basada en la creencia de que las buenas relaciones de la comunidad en el futuro podían verse deterioradas por el "temor de las personas hacia los números" (Spencer 1997: 147; Solomos 2003: 68). En este sentido, la pervivencia de las buenas relaciones raciales no parece ser empeorada por

⁶ Con algunas excepciones como las declaraciones de Margaret Thatcher en relación a la posibilidad de ser invadidos por los inmigrantes (

el grado de diferencias, sino por el crecimiento de las minorías étnicas.

3.1.2 El Partido Laborista en el gobierno (1997-2002).

Algunos autores perciben con la llegada al gobierno del partido laborista una transformación en la definición de la cuestión migratoria y en el enfoque de la política británica. De la "obsesión del gobierno en disuadir a los solicitantes de asilo han pasado a centrarse en la inmigración económica y de las lógicas o motivaciones racistas se ha pasado a justificar la necesidad de controles en los intereses de la economía nacional" (Jordan and Düvek 2002: 195; Geddes 2003: 43-44; Layton-Henry, 2003: 21). Así, el reclutamiento en el extranjero y otras formas de inmigración son observados como la posibilidad de obtener potenciales ventajas económicas. Sin embargo, aún aparecen dudas acerca de la relevancia de la económica en el control migratorio (Meyer 2004). Jordan and Düvel (2002: 195) defienden que la apertura hacia la llegada de trabajadores cualificados y no cualificados parece haber pasado a formar parte del marco de las políticas de inmigración como una explicación de porqué quieren venir al país. En este sentido, para dichos autores "el sistema de control de la inmigración todavía sigue siendo visto como relacionado con la piel de esos inmigrantes económicos, mas que con su potencia contribución o coste para la economía británica".

El Partido laborista se opuso vigorosamente en el Parlamento a medidas conservadoras que calificó como racistas, y sugirió que cuando volvieran al poder "una nueva legislación se introduciría para asegurar que todos los controles fueran no-racistas y no-sexistas" (Solomos 2003: 69). En este sentido, y en la medida se esperaba que nuevos principios no racistas guiasen las medidas de control de la inmigración en vez de puntos de vista racistas, puede decirse que el Partido Laborista presentaba un firme intención de dar un cambio radical a la política migratoria y la lógica conservadora que había guiado el control de la inmigración durante las décadas anteriores de gobiernos conservadores.

Tres documentos son esenciales para conocer sus propuestas de política migratoria y sus inicios. En primer lugar, su programa electoral en las elecciones de 1997, el Libro Blanco, "Mas justo, más rápido y más firme: Una

aproximación moderna a la inmigración y el asilo" (Home Office, 1998) y en tercer lugar, la proposición de ley, convertida en ley en 1999.

El segundo de estos documentos, su libro blanco, es esencial para conocer cual es la lógica subyacente al control migratorio durante esta primera etapa de gobierno laborista ya que el mismo Ministro del Interior afirma en el congreso en el debate de las reformas legislativas que el Libro Blanco muestra su "estrategia" de la reforma (Debates de la Cámara de los Comunes vol. 348, 2000, col. 435) La protección de los genuinos refugiados se presentaba en dicha propuesta como una de las justificaciones de la necesidad de reformar los procedimientos de resolución de las solicitudes de asilo. En este sentido la modernización y simplificación de los controles era el objetivo básico del Nuevo gobierno en material de inmigración y asilo. Esto era expresado como "tratar rápidamente a aquellos que no tienen derechos a entrar o quedarse aquí" (Home Office, 1998). En este documento se pone claramente de manifiesto que esa búsqueda de la justicia está relacionada con el impacto de la inmigración en términos culturales, en este sentido en el preámbulo se establece que " Esta estrategia de larga duración se realiza en interés de nuestro pueblo... el gobierno cree también que una política de justo, rápido y firme control ayudará a promocionar la igualdad racial y dará importancia a la ciudadanía como una forma de reforzar las relaciones raciales y de la comunidad" (Home Office, 1998: preámbulo).

En las discusiones producidas durante la reforma legal discutida desde finales de 1998 y aprobada en 1999, la misma importancia es dada a la población general que a las minorías y los solicitantes de asilo. Se pretende que la reforma beneficie a todas las personas residiendo en el país. Sin embargo, se trata de "en un momento de incremento del número de inmigrantes económicos que trata de beneficiarse y abusar del sistema. Las minorías que viven en Gran Bretaña son consideradas como importantes contribuyentes para la sociedad y la economía en el pasado, y se afirma que no hay ninguna posibilidad de que vengan al país hoy en día y contribuyan al desarrollo del país, porque el país no las necesita. (Debates de la Cámara de los Comunes, vol. 326, 1999, col 120).

Después de esa reforma, continuas modificaciones principalmente en referencia al sistema de asilo, se han discutido. Sin embargo, el Partido laborista trató de hacer desaparecer el tema migratorio del debate político en las Elecciones Generales de 2001, no estableciendo en su programa electoral referencia alguna a la inmigración y el

asilo. Sin embargo, tras su victoria electoral, nuevas reformas son anunciadas a través de su Libro Blanco, "Fronteras seguras, santuario tranquilo. Integración y Diversidad en una moderna Gran Bretaña", presentado en Febrero de 2002. Así, en el mismo preámbulo es ahora mencionada la necesidad de gestionar su acomodación mediante la integración.

Este nuevo Libro Blanco siguió en el tiempo el anuncio de que Gran Bretaña estaba teniendo una demanda superior a la oferta de trabajadores (Layton-Henry, 2003: 3; Solomos, 2003: 74) y se esperó como un cambio en el pensamiento del gobierno en relación a las materias de control de fronteras. Ese cambio se reflejó en la reforma legislativa de 2002. En el preámbulo del libro blanco tanto el fenómeno migratorio, tanto inmigrantes económicos como solicitantes de asilo, aparece como un fenómeno natural cuya mayor relevancia debe relacionarse con la facilidad de transporte y comunicación, así como con la persistencia de las causas que llevan a los individuos a huir y tratar de encontrar un trabajo en otro país. Esta nueva presentación de la inmigración, no evita la mención del impacto en las sociedades receptoras en forma de tensiones y enriquecimiento, que deben ser entendidos, debatidos y enfrentados.

Para asegurar la positiva y continuada contribución (el trabajo es la única contribución mencionada de manera explícita) de la inmigración "a nuestro bienestar social y prosperidad económica [el país necesita] manejarla adecuadamente y construirse firme sobre la que conseguir la integración con el respeto a la diversidad" (Home Office, 2001, Preámbulo). En el mismo documento, y en relación a ese efecto positivo, el Ministro del Interior, David Blunkett, señala que la confianza, seguridad y la convicción como los valores que hacen llevar a la consecución de ese "lugar seguro" que pueda ser ofrecido a aquellos que llegan al Reino Unido y permita su integración. También señala como prerrequisito para valorar la diversidad es apreciar el sentido de la propia identidad y pertenencia.

En las palabras del Ministro del Interior, David Blunkett, durante la reforma de la legislación en 2002, también se observa que el sistema de asilo está relacionado con las relaciones raciales: "Queremos tener confianza en que el sistema funciona, lo que es crucial para unas buenas relaciones raciales y comunitarias, la cohesión social y el reforzamiento del objetivo del pueblo británico de proporcionar un santuario". (Debates en la Cámara de los Comunes, vol. 384, 2002, col. 345). Esta nueva idea de

Comunidad y relaciones comunitarias está directamente relacionado con el pensamiento del propio Ministro del Interior⁷. Pero otros miembros del Partido Laborista, como Angela Eagle, Miembro del Parlamento por Wallesey, y en relación a lo ocurrido justo el fin de semana anterior en las elecciones presidenciales francesas en las que la extrema derecha obtuvo mucho mejores resultados de los esperados convirtiéndose en la segunda fuerza más votada, destaca que hay que estar atento y no infraestimar la incertidumbre y el resentimiento sino tratarlo "justa, abierta y transparentemente" (Debates en la Cámara de los Comunes, vol. 384, 2002, col. 429).

En suma, del precedente análisis de la segunda reforma, debe decirse que nuevas cuestiones entran más claramente en el debate. En la anterior, no se presenta un debate sobre las implicaciones culturales y sociales de la inmigración ya que el objetivo era evitar nuevas llegadas, sin embargo ahora ante la necesidad de abordar la situación económica del país y la necesidad de trabajadores el tema cobra mayor relevancia. Las nuevas llegadas se relacionan con la búsqueda y necesidad de integración y mantener unas buenas relaciones raciales, de ella dependerá su contribución al país y la sociedad. Sin embargo, ningún aspecto racial o las diferencias entre unos individuos u otros en términos de contribución e integración aparece. El discurso relaciona el número de personas, las nuevas llegadas con la cohesión social de manera directa⁸.

3.2 Argumentos y lógicas en el control migratorio en España.

3.2.1 Breve historia de política migratoria.

El contexto globalizado ha influido claramente la composición y carácter cambiante de los movimientos migratorios que reciben países como España. En dicha composición destaca la diversidad y heterogeneidad de procedencias, perfiles socio-ocupacionales, niveles educativos y proyectos migratorios (Arango 2002: 60).

⁷ Todas estas ideas acerca de la sociedad civil, las relaciones comunitarias y el papel que deben tener los ciudadanos han sido presentados en diferentes ocasiones como discursos y libros. Como por ejemplo, David Blunkett (2001) *Politics and Progress. Renewing Democracy and Civil Society*, London: Politico's.

⁸ La importancia que toma el tema de la cohesión cultural es también reflejado en cambios organizativos ministeriales. Por ejemplo en 2003, Beverley Hughes aparece en los directorios administrativos como Ministra de Estado para ciudadanía e inmigración pero entre sus responsabilidades se incorpora ciudadanía, inmigración y cohesión cultural.

Dichas características se unen a la facilidad de comunicación y contacto con los países de origen que ha permitido hablar de la aparición de lealtades duales o múltiples y falta de deseo de integración en la sociedad receptora. La nueva situación intensifica los temores en términos culturales y sociales que se incrementan cuando la mencionada diversidad de orígenes de los inmigrantes se une a diversidad en términos políticos e ideológicos. Sin embargo, y a pesar de la gran diversidad de orígenes, el número de inmigrantes no es elevado comparado con otros países europeos. En este sentido, los problemas de cohesión cultural y social pueden preferentemente relacionarse con la existencia de diferencias entre los inmigrantes y entre éstos y la sociedad receptora.

Algunas explicaciones acerca de las razones por las que se comienza a controlar la inmigración en 1986 destacan la ausencia de una percepción de problema público o de la inmigración como fenómeno relevante. Así, la respuesta de los poderes públicos se relaciona con la integración de España en la entonces Comunidad Europea, bien al tratarse de una imposición de la CCE (Casey 1998: 317; Delgado y Carrillo 1998: 7), bien como una estrategia para agradar al resto de países europeos y conseguir una entrada más rápida (Pajares 2000: 79).

Los siguientes pasos son también dados por un gobierno socialista. El período de gobierno de dicho partido que se desarrolla entre los años 1993 y 1996 es un periodo de recesión económica. Este es el contexto en el surge la regulación aplicativa de la primera legislación. El Reglamento en este momento adoptado implica cambios esenciales en los objetivos y medidas adoptados con anterioridad (Gomá and Subirats, 1998: 19). Sin embargo, surge la preocupación por las reacciones populares hacia los inmigrantes y su evolución en el mercado de trabajo y en la sociedad. La nueva legislación dedica una mayor atención a la integración de los inmigrantes. Pero no suponía el primer paso en la materia ya que el gobierno había aprobado poco antes el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes que contenía medidas en relación a la integración de los inmigrantes. Más adelante, dos instituciones con papel consultivo y de investigación son creadas: el Foro para la integración social de los inmigrantes y el Observatorio Permanente para la Inmigración, este último encargado del estudio de la evolución del fenómeno.

3.2.2 El Partido Popular en el gobierno (1996-2002)

El gobierno es el único actor no interesado en la reforma de la legislación en material de extranjería e inmigración llevada a cabo durante el primer gobierno del Partido Popular, y discutida a finales del año 1999 y principios del año 2000. De hecho, las propuestas de la reforma partieron de grupos parlamentarios diferentes al que apoyaba al gobierno en el Congreso. Fueron propuestas de Izquierda Unidad, Convergencia i Unión y el Grupo mixto introducidas en 1998.

Sin embargo, en la última etapa de discusión de la legislación, el Gobierno se opone a su adopción⁹. Esta oposición se produce y es recriminada por el resto de grupos parlamentarios porque el Partido Popular ha participado en los debates de las propuestas e incluso se ha sumado al acuerdo en la proposición final. El Gobierno plantea la imposibilidad de llevar adelante esa legislación por la contradicción con los compromisos previamente adquiridos en el ámbito europeo. La discusión se centra principalmente en los derechos a ser reconocidos a los inmigrantes ilegales. La propuesta en la mesa equipara los derechos con los residentes legales, sin embargo el gobierno no estaba dispuesto a que derechos como sindicación, asociación y huelga fuesen disfrutados por todos los inmigrantes independientemente de su situación legal. (D.S. Congreso de los Diputados, Núm. 283 de 22/12/1999). La Ley fue finalmente aprobada con la oposición del Gobierno, prometiendo el Partido Popular en su programa electoral para las elecciones de 2000 el cambio en la legislación que no habían conseguido en el último momento.

La extensión de derechos a todos los residentes en el país, era considerada necesaria para la consecución de un mejor camino de integración. Los derechos eran entendidos como un prerrequisito para ese proceso. Sin embargo, la posición del gobierno y los criterios que la guiaron en las reformas siguientes era no sólo la necesidad de reciprocidad en el derecho al voto, sino el efecto llamada a causar por dicha extensión de derechos. La integración no se lograría estableciendo derechos para todos sino que la consecuencia de la extensión de esos derechos sería una menor integración y una reacción popular contra los inmigrantes.

La nueva ley presenta una visión de los inmigrantes como aquellos que van a España a vivir y trabajar y en

⁹ Entre los miembros del Gobierno y del Partido Popular hay diferencias al intentar explicar quien y cuando se da la “voz de alarma” sobre la legislación a punto de aprobarse. Para unos son los miembros del Partido Popular en el Senado (Entrevista con Parlamentaria del Partido Popular, 1 de junio 2004) mientras que para otros es el Ministerio del Interior (Entrevista con ex-Subsecretario de Extranjería e Inmigración, 18 de mayo 2004)

consecuencia merecen una Buena bienvenida. La política de inmigración aparece en el manifiesto del Partido Popular para las elecciones de 2000, como "política de estado" o "alta política", y debe respetar los acuerdos internacionales y europeos. Las tres básicas partes de la política serán: cooperación con los países de origen, integración y gobierno de los flujos (Partido Popular 2000: 2000).

Es sorprendente que tras la relevancia que cobró el tema de la inmigración justo antes y durante el periodo electoral, en el primer discurso en el Parlamento de José María Aznar, de nuevo presidente tras las elecciones de 2000, en el primer debate en el parlamento solo se hiciesen vagas e indeterminadas referencias a la cuestión migratoria. Pero entre los puntos destacados de dichas menciones cabe destacar que uno de los motivos por los que la reforma debe llevarse a cabo es la limitada capacidad de acogida y la necesidad de diferenciar la inmigración legal de la ilegal. La inmigración es en este sentido, considerada como una oportunidad de enriquecimiento cultural, racial y económico sólo si se mantiene dentro del marco legal. (El Rotativo, 28 de Mayo de 2003). Por otra parte el nuevo Delegado del Gobierno para la Inmigración, puesto creado en las reorganizaciones administrativas posteriores a 2000 afirma que la inmigración legal se relaciona con la exclusión social y la delincuencia¹⁰.

Por tanto, en la lógica del gobierno español y la justificación de las reformas no aparecen las relaciones raciales más que sucintamente. La integración, o acomodación entre los ciudadanos de la sociedad de acogida y los inmigrantes aparece como principal argumento para la adopción de las diferentes medidas. Dicha integración se relaciona directamente con la convivencia y la cohesión mientras que la situación contraria se considera problemática en términos de conflicto social más que cultural. Sin embargo, en esta etapa de gobierno sí aparece una nueva categoría entre las personas inmigrantes; los difícilmente integrables o incluso "inintegrables". Con dicho término se hace referencia a aquellas personas que por sus características culturales y raciales se diferencia más de las personas de la sociedad de acogida, aquellas personas más similares serán, incluso abiertamente en ocasiones, preferibles.

¹⁰ En entrevista mantenida con el Delegado del Gobierno para la Inmigración relaciona siempre la integración y la buena convivencia con tener un puesto de trabajo. Dicho situación laboral facilita tanto la inclusión social del inmigrante como la percepción positiva del resto de los ciudadanos de la sociedad de acogida (Entrevista, 7 de junio de 2004)

4. Algunas posibles variables explicativas de las diferencias en los discursos acerca del control migratorio en Gran Bretaña y España.

La cohesión cultural y la prevención de conflictos no son los únicos motivos aducidos como justificación de restricciones a la llegada de inmigrantes. Otros variados motivos han sido analizados como base para controlar la inmigración, entre ellos: la estabilidad económica (Collinson: 1999: 305), la competencia en el mercado de trabajo y por la cuantía de los salarios (Alvarado y Greedy 1998; Vallés, Cea e Izquierdo: 1999), la supervivencia del estado del bienestar (Borjas 1996; Bommers and Geddes 2000; Aparicio 2001; Balwin-Edwards 2002). Sin embargo, estos motivos pueden a su vez ser fuente de conflictos entre comunidades étnicas diferenciadas y aducidos en la justificación de la implantación y fortalecimiento de controles migratorios.

La importancia de las diferencias raciales y los controles y prohibiciones en función de la raza han dejado paso a indirectas manifestaciones acerca de grupos de individuos preferibles o deseables en función de otros objetivos como los anteriormente expuestos, que muchas veces sirven de base a conflictos abiertos de carácter cultural o social. La situación y necesidad del mercado de trabajo destacan en ambos países como lógicas esenciales en el incremento de las restricciones o las tendencias aperturistas.

En Gran Bretaña la cohesión social se establece de forma explícita cómo un objetivo relevante. Un pasado de conflictos raciales como los Brixton o más recientemente en las afueras de Manchester, puede estar en la base de esa justificación. En contraposición al gobierno laborista, el gobierno conservador en España no utiliza la cohesión social como justificación hasta el final de su mandato, además su definición está muy lejos de la realizada en el discurso laborista.

Entre las variables que influyen las percepciones de los ciudadanos acerca de las diferentes identidades y culturas, y que han servido para explicar, desde las teorías identitarias los conflictos, nos hablan de dos variables percibidas en los discursos políticos. Visibilidad de las diferencias y cohesión grupal llevan a hablar de grupos de "inintegrables" o de orígenes preferidos. Esta diferenciación racial y cultura ha ido desapareciendo entre las justificaciones que en Gran Bretaña se utilizan para establecer o incrementar los controles migratorios mientras que en España dicho discurso ha ido surgiendo poco a poco.

Las características ideológicas pueden tener mucho que ver con esta variación. El discurso laborista en Gran Bretaña se ha centrado en los números de personas inmigrantes que llegan al país. En su apuesta por la igualdad de derechos afirma la igualdad entre las personas, razas y culturas. La necesidad de control es una necesidad de limitar el número de personas que entran. La capacidad de acogida también es mencionada en el caso del Partido Popular español, pero también, y aún sin haberse sobrepasado esa capacidad aparece la diferencia entre unos orígenes, costumbres y culturas frente a otros, distinciones que previamente sí se realizaban por Gobiernos Conservadores en Gran Bretaña y no se realizaban por gobiernos socialistas en España.

Pero también, la historia y el pasado de comunidades étnicas debe considerarse en investigaciones futuras. Un país en el que existe un gran número de minorías étnicas corre el riesgo de crear nuevos conflictos con afirmaciones racistas. Por otro lado, en la medida que esas comunidades están largamente asentadas en todas ellas existe un porcentaje amplio de individuos perfectamente adaptados a la vida en el país en que muchos ya han nacido. En el caso de España, la mayoría de las comunidades no sobrepasan los 70.000 habitantes (excepto ciudadanos de Marruecos y Ecuador), y comienzan a aparecer las segundas generaciones por lo que el control del crecimiento y desarrollo de esas comunidades aún puede ser influido en mayor medida.

Por último, y como primera aproximación, las políticas seguidas con anterioridad no parecen tener relevancia en las justificaciones aducidas en un momento de reforma. Por ejemplo, en gran Bretaña con un importante pasado en políticas y legislación de inmigración no hay problema en afirmar en un momento que no hay necesidad de nuevas llegadas y que los inmigrantes tuvieron su aportación en el pasado para afirmar lo contrario a los pocos años.

BIBLIOGRAFIA

Alvarado, J. and Creedy, J. (1998), Population ageing, migration and social expenditure, Cheltenham: Edward Elgar.

Aparicio, Rosa (2001) "El impacto económico de la inmigración: costos para el estado y movimiento de consumo y salarios" Ponencia presentada en el II Congreso sobre La Inmigración en España. Madrid. Universidad Pontificia de Comillas.

Arango, Joaquín, (2003) "Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales" Circunstancia, num 1, p1-9.

Baldwin-Edwards, Martin (2002), "Immigration and the Welfare State: A European Challenge to American Mythology" Paper presented in the International Conference Europe-Mediterranean

Immigration Policies. Pompeu Fabra University and Institute of Mediterranean Studies. Barcelona, Jan. 30 – Feb. 1.

Bauböck, Rainer (1996) "Social and Cultural Integration in a Civil Society", Bauböck, Rainer, Heller, Agnes and Aristide R. Zolger (eds) *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot: Ashgate, pp. 67-131.

Brochmann, Grete. (1999), 'Mechanisms of Control' in Grete Brochmann and Tomas Hammar (eds), *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford: Berg. pp.1-27.

Bommes, Michael and Geddes, Andrew (eds.) (2000), *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state*, London: Routledge.

Borjas, G. (1996) *The economic consequences of immigration*, Madison: Universidad de Wisconsin.

Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde (1998), *Security. A new framework for analysis*, Boulder: Lynne Rienner.

Castles, Stephen (1999) "Immigration and social cohesion" en James Jupp (ed) *Immigration and Multiculturalism. Global Perspectives*, Committee for Economic Development of Australia, pp 35-46.

Casey, John (1998), "Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora" in Gomá, Ricard and Subirats, Joan (coord), *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel. pp. 317-339.

Collinson, Sarah (1999) "Migration and Security in the Mediterranean: a Complex Relationship" en Russel King (ed) *Eldorado or fortress? Migration in Souther Europe*, Londres: Mcmillan Press, pp.301-320.

Delgado, Leticia and Carrillo, Ernesto, (1998) "El Entorno, los Instrumentos y la Evolución de la Política de Inmigración en España (1985-1996)", *Instituto Universitario Ortega y Gasset Working Paper*.

Freeman, Gary (1979) *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies: The French and British Experience, 1945-1975*, Princeton: Princeton University Press.

Geddes, Andrew, (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London: Sage.

Gomá, Ricard and Subirats, Joan (coord), (1998) *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel.

Horowitz, Donald L. (1992) "Immigration and Group Relations in France and America" en Donald L. Horowitz and Gérard Noiriel (eds) *Immigrants in Two Democracies. French and American Experience*, Nueva York: New York University Press. Pp. 3-35

Hussein, Asifa (2001) *British Immigration policy under the Conservative Government*, Aldershot: Ashgate.

Joppke, Christian (ed.) (1998), *Challenge to Nation-State. Immigration in Western Europe and United States*, Oxford: Oxford University Press.

Jordan, Bill and Düvell, Franck (2002), *Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility*, Glos: Elgar.

Labour Party (1997) *New Labour because Britain deserves better*, London: Labour Party.

Layton-Henry, Zig (1992), *The Politics of Immigration: Immigration*, Oxford: Blackwell.

Layton-Henry, Zig (2003) "Britain: From Immigration Control to Immigration Management" in Wayne Cornelius et al. (eds) *Controlling immigration*,

Layton-Henry, Zig and Paul B. Rich (1986), *Race, Government and Politics in Britain*, Houndmills: McMillan.

Meyers, E. (2002), 'The causes of convergence in Western immigration control', *Review of International Studies*, 28, 123-141.

----- (2004), *Internacional Immigration Policy*, Houndsmill: Palgrave McMillan.

Pajares, Miguel (2000) *Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el asilo en años dos mil*, Madrid: IMSERSO.

Pasqua, Charles: "Facing the Facts: An Evaluation of Immigration Policy", *Harvard International Migration Review* 16 (summer 1994): 30-32.

Saggar, Shamit (1991), *Race and Public Policy. A study of local politics and government*, Aldershot: Avebury.

Solomos, John (2003), *Race and Racism in Britain* (third edition), Houndmills: Palgrave-McMillan.

Partido Laborista. Programa político para las Elecciones Generales de 1997 y 2001.

Partido Popular. Programa Político de las Elecciones Generales de 1996 y 2000.

Sniderman, Paul M., Hagendoorn, Louk y Prior, Markus (2004) "Predisposing Factors and Situational Triggers: Exclusionary Reactions to Immigrant Minorities", *American Political Science Review*, vol. 98, no1.

Soguk, Nevzat (1997) "Predicaments of Territorial Democracy and Statecraft in Europe: How European Democracies Regiment Migratory Movements", *Alternatives* 22 (1997): 313-352.

Solé, Carlota, Sonia Parella, Amado Alarcón, Valeria Bergalli y Francesc Gibert (2000), "El impacto de la inmigración en la sociedad receptora", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 90, pp. 131-157.

Spencer, Ian R. G. (1997), *British Immigration Policy since 1939. The making of multiracial Britain*, London: Routledge.

Spencer, Susan (2003) *The Politics of immigration*, Massachusetts: Blackwell.

Waever, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre (1993), *Identity, Migration and the New Security Order in Europe*. Londres: Printer.

Otras publicaciones oficiales

España

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Anuario de Migraciones 2002.

Reino Unido.

National Statistics. Population and Migration. (www.statistics.gov.uk)

The Stationary Office (2003) *The 39th Civil Service Year Book 2003* (abril 2003) Norwick: The Stationary Office.

White Paper "*Fairer, Faster and Firmer: A Modern Approach to Immigration and Asylum*", Home Office, 1998.

White Paper "*Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain*", Home Office 2002.