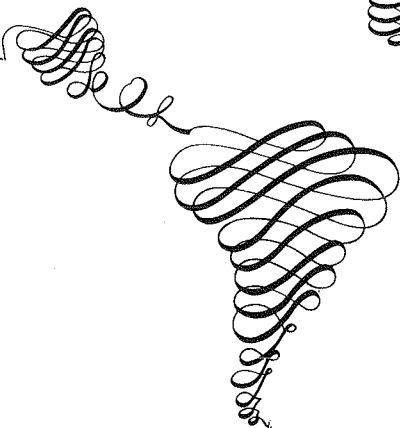
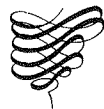




La inmigración en España: el reto de la integración

España se ha convertido en el espacio de pocas décadas en un país inmigrante, dejando atrás años de emigración. La afluencia de extranjeros a nuestra geografía por razones laborales es un fenómeno complejo, digno de análisis para sociólogos y economistas. Pero hay una vertiente importante en esta cuestión: la legal. Es la que aborda la autora del siguiente estudio.

Salomé Adroher Biosca *

Introducción

NUMEROSOS africanos son detenidos en las costas de Almería por haber entrado ilegalmente en España en frágiles embarcaciones: no se sabe el número de los que ya han perdido la

* Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Internacional privado en ICADE, U.P. Comillas. Madrid.

vida en su intento de alcanzar nuestras playas. Han sido quemadas las chabolas de unos inmigrantes que vivían en la sierra de Madrid y trabajaban allí como jardineros, albañiles, etc. El Gobierno español ha declarado en reiteradas ocasiones que la política de inmigración e integración tiene un instrumento esencial en los Acuerdos de Schengen.

Noticias de este tipo son cada vez más familiares para nosotros. España, tradicionalmente país de emigrantes, ha pasado en pocos años a ser también de inmigrantes, y el lema «primero los españoles» no sólo lo leemos en carteles callejeros de extrema derecha, sino también lo afirman los responsables públicos que saben con ello despertar sentimientos que todos llevamos dentro.

La realidad de que los movimientos migratorios se producen no sólo por las carencias y pobreza de los países de origen sino sobre todo por las necesidades de los países desarrollados es un hecho ya estudiado por economistas, sociólogos y antropólogos: vienen porque les necesitamos, porque ciertos sectores de nuestro mercado de trabajo precisan de mano de obra, porque la economía sumergida es un elemento estructural del sistema, porque son rentables.

Sin embargo, el instrumento fundamental para controlar los flujos migratorios es el jurídico, y si el inmigrante o el refugiado pueden convertirse en marginados dentro de nuestra sociedad, una de las principales razones es puramente legal. Ciertamente las diferencias culturales y religiosas, el racismo y otros factores los «separan», pero sus principales angustias e incertidumbres suelen tener origen en su situación de legalidad, en tener o no tener papeles. Por ello, la referencia al marco jurídico a la hora de analizar el fenómeno de la inmigración se hace imprescindible.

Una de las asignaturas pendientes de nuestro Gobierno era dar una salida a la creciente bolsa de extranjeros ilegales que existía en España y que el proceso de regularización llevado a cabo tras la publicación de la Ley de extranjería (1985) no había resuelto.

El 8 de junio de 1991, el BOE publicaba el Acuerdo del Consejo de Ministros que llevaba fecha del día anterior, sobre regularización de trabajadores extranjeros, medida llevada a cabo por otros países europeos en más de una ocasión (1). Así se cumplía uno de los 11 puntos de la pro-

(1) En Gran Bretaña en 1973; en Francia en 1973 y 1981; en Bélgica en 1974; en los Países Bajos en 1975 y 1979; en Italia en 1987 y 1990...

puesta sobre inmigración que el PSOE había presentado en abril al Congreso de los Diputados.

El proceso puede ser calificado como un éxito, sobre todo porque en él se han seguido las recomendaciones de la OCDE (que los requisitos exigidos fueran simples, que la decisión fuese centralizada, que el plazo fuese razonable y que se diese a conocer con publicidad suficiente), y se ha contado con las organizaciones no gubernamentales (2). No parece que pueda decirse lo mismo respecto de la regularización de las familias de dichos trabajadores llevada a cabo con posterioridad, cuyos datos definitivos aún no se han publicado (3).

Sin embargo, una mirada hacia el futuro debe hacernos reflexionar con imaginación y creatividad sobre otras medidas e iniciativas que sería interesante emprender en la consecución de una política activa e integradora de inmigración en España y en Europa, porque en esto ya no estamos solos.

Hacia una política de inmigración segura y justa que haga posible la integración

UNA característica esencial del Derecho es su seguridad o su certeza, dicho de manera muy simple: que pueda ser conocido por todos, que la norma sea clara y precisa, y que el particular pueda medir las consecuencias de sus actos. La justicia es otro elemento inherente al Derecho, y debe suponer, entre otras manifestaciones, una adecuación entre la realidad social y las normas que pretenden ordenarla.

Si la legislación de extranjería no es justa y segura, es frecuente, como ocurre en España, que el inmigrante recurra a otros sectores del ordenamiento jurídico, tales como el Derecho de nacionalidad y el Derecho de asilo: así, las solicitudes de asilo y refugio responden en un alto porcentaje no a una verdadera persecución política, ideológica, etc., sino a una

(2) Según datos facilitados por el Ministerio del Interior con fecha 10 de marzo de 1992, el número total de expedientes presentados en el proceso general de regularización ha sido de 132.934, de los cuales 127.407 se han resuelto definitivamente (103.675 afirmativamente, 18.320 negativamente y 5.412 anulados).

(3) El 10 de marzo de 1992, último día de presentación de solicitudes, únicamente se habían recibido 6.464 peticiones.

manera de evitar las trabas administrativas y legales de las normas de extranjería.

A mi juicio, estos valores que facilitarían la integración de los inmigrantes entre nosotros deberían manifestarse, entre otras, en las siguientes cuestiones:

1. En el Derecho español existen, junto con las normas publicadas, multitud de disposiciones de carácter «interno y reservado» que precisan algunos extremos establecidos legal o reglamentariamente, o que incluso en ocasiones (alterando claramente la jerarquía normativa) modifican lo que la Ley o el Reglamento (RD 1119/86 del 25 de mayo) han señalado (4). La existencia de este tipo de normas «secretas» es también frecuente en otros países europeos (5).

Por otra parte, el continuo recurso en nuestra legislación de extranjería a los conceptos jurídicos indeterminados y al empleo de la analogía (6), hace posible la completa discrecionalidad de la Administración y la total inseguridad del extranjero.

(4) Así, por ejemplo, el artículo 22.3 del Reglamento de aplicación de la Ley de extranjería establece que podrá concederse la exención de visado cuando concurran «circunstancias excepcionales». La importancia de la exención de visado es grande: piénsese que un extranjero que desee residir legalmente en nuestro país debe necesariamente tener visado (que ha de solicitar en la Embajada española de su país de origen) o bien si ya está en España una exención de dicha diligencia. El visado o su «perdón» son por tanto el primer y necesario escalón para acceder a la legalidad. Pero ¿cuáles son las circunstancias excepcionales? ¿En qué razones puede fundar un extranjero que está ya en España trabajando hace años su solicitud de exención de visado? La Ley y el Reglamento no dicen nada, donde esto se aclara es en una circular interna de los Ministerios implicados a la cual el interesado no tiene acceso. ¿Dónde está la seguridad jurídica?

Otro ejemplo, quizás más sangrante, sería la regulación del visado por reagrupación familiar. Este visado es el que solicita el extranjero que tiene en España a su familia, española o extranjera legal, y quiere reunirse con ella. En el artículo 7.2. del Reglamento se establece qué grado de parentesco puede dar lugar a la solicitud del visado. Pues bien: a través de disposiciones internas y sin rango legal alguno los Ministerios relacionados con este tema han limitado los supuestos establecidos reglamentariamente, y así los nacionales de ciertos países cuyo pariente extranjero se encuentre en España sólo podrán solicitar la reagrupación familiar tras 3 años de residencia legal en nuestro país de quien les reagrupa.

(5) Así lo afirma Alegría Borrás, «El control de los flujos migratorios: las políticas europeas». *Movimientos humanos en el Mediterráneo occidental*. Institut català d'Estudis mediterranis. Barcelona, 1989, pág. 356.

(6) Un ejemplo sería la locución «circunstancias excepcionales» en el tema de la exención de visado ya mencionada. Otro sería en el tema de la concesión de los permisos de residencia, los cuales pueden denegarse por diversas razones u otras «de naturaleza análoga» (artículo 23.3 del Reglamento).

Por ello, en una deseable reforma de la Ley de extranjería deberían precisarse algunos de los preceptos que han dado lugar durante estos años a problemas de interpretación.

2. En segundo lugar, debería acometerse una política de control de fronteras razonable y acorde con las necesidades de nuestro mercado de trabajo.

No existe ninguna norma de Derecho internacional general ni convencional que obligue al Estado a abrir sus puertas sin límite alguno, y por ello, es natural que la legislación española limite y controle la entrada de extranjeros, aunque el control de las fronteras no es fácil en un país como el nuestro, con tantos kilómetros de costa y con un mercado de turismo que exige una flexibilidad en la frontera.

Respecto de los extranjeros que se encuentran fuera de España y que acudirán a nuestro país atraídos por las demandas de nuestro mercado de trabajo, el Estado debería adoptar una política activa. El establecimiento de acuerdos internacionales con los países de los que provienen los inmigrantes que fijaran el contingente anual de trabajadores migrantes necesitados en cada sector y les garantizaran el goce de los derechos sociales podría ser la vía más adecuada. Así se establece en la proposición presentada en abril por el PSOE en el Congreso de los Diputados.

Sin embargo, esta propuesta alude a que «la canalización de los flujos de inmigración se haga en función de las necesidades de mano de obra de la economía española», cuestión que deberán definir la Administración, la patronal y los sindicatos.

Esta política, no se ha seguido hasta hoy, y confiamos en que la citada proposición no se quede en buenas intenciones. Si, por ejemplo, es un hecho evidente la falta de mano de obra española en el sector laboral de las empleadas de hogar, resulta sumamente sorprendente que nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores haya cursado instrucciones a nuestros Consulados para que rechacen solicitudes de visados para servicios domésticos salvo autorización expresa de nuestro Ministerio (7).

En todo caso, dicha política activa de los poderes públicos debería tener en cuenta las obligaciones y lazos históricos de España, y su cauce podrían ser acuerdos bilaterales que no sólo canalizaran los flujos migratorios sino que garantizaran a los que vienen derechos cívicos y sociales básicos.

(7) Manuel Borrero Hidalgo. *Guía de agentes consulares honorarios*. MAE 1990, pág. 237.

Sin embargo, y respecto de nuestras obligaciones con Iberoamérica, fruto de unos fuertes lazos históricos y humanos, no parece ser ésta la actitud de nuestra Administración. Muchos españoles han cruzado el Atlántico como emigrantes hacia estos países hermanos, y hoy vive entre nosotros una creciente colonia iberoamericana aunque el saldo migratorio sigue siendo deudor: por cada iberoamericano que hoy se encuentra en España, 10 españoles emigrantes continúan viviendo allí.

A partir de los años 50, España firmó con diversos países de esta comunidad convenios de doble nacionalidad. Básicamente se pretendía con ellos que si el emigrante adquiría la nacionalidad del país de acogida, no perdiera la suya de origen. En este primer sentido, los convenios servían para que, al retornar, el emigrante pudiera incorporarse plenamente a su país de origen como nacional a todos los efectos.

Sin embargo, en algunos de estos convenios existen además cláusulas de extranjería que pretenden equiparar al inmigrante al nacional, y que consagran entre otros el *derecho* de estos extranjeros a trabajar en nuestro país (8). La Administración ha negado sistemáticamente tal derecho y el Tribunal Supremo, sin embargo, ya ha dispuesto en 14 recientes sentencias, que conozcamos, que el Convenio contiene un contenido propio y específico y reconoce a estos extranjeros el derecho a trabajar y por tanto, si tienen un contrato de trabajo en España, la Administración está obligada a concederles el correspondiente permiso de trabajo (9).

La seguridad jurídica también consiste en el cumplimiento de las normas en vigor, y entre ellas de los Convenios internacionales a los que España se ha adherido o ha ratificado.

(8) Así el artículo 7 del Convenio con Perú establece: «Los españoles en Perú y los peruanos en España que no estuvieran acogidos a los beneficios del presente Convenio, continuarán disfrutando de los derechos y ventajas que les otorguen las legislaciones peruanas y española respectivamente.

En consecuencia, podrán especialmente viajar, y residir en los territorios respectivos, establecerse donde quiera que juzguen conveniente para sus intereses, adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles, ejercer todo género de industria, comerciar tanto al por menor como al por mayor, ejercer oficios y profesiones gozando de protección laboral y de seguridad social, tener acceso a las autoridades de toda índole y a los tribunales de Justicia, *todo ello en las mismas condiciones que los nacionales.*

El ejercicio de estos derechos queda sometido a la legislación del país en que tales derechos se ejercitan».

(9) 21 de mayo, 1 de junio, 27 de junio, 7 de julio, 7 de noviembre (dos sentencias) y 19 de noviembre de 1990. en 1991: 18, 23, 26 de febrero, 4 de marzo, 16 de abril, 21 de junio y 11 de julio, todas ellas de la Sala Tercera del TS.

3. La integración del extranjero a través del reconocimiento de determinados derechos.

Ha de partirse de la idea de que el extranjero no es jurídicamente igual al nacional. La equiparación absoluta, si algún día llega, es hoy por hoy muy lejana.

Ni siquiera en ámbitos de integración supraestatal tales como la CEE, el estatuto jurídico del nacional y el del súbdito comunitario se equiparan a todos los efectos, y si esto es así en la Europa comunitaria, más aún respecto de extranjeros que no provengan de estos países.

Ciertamente derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente y en Instrumentos internacionales en los que nuestro país es parte, alcanzan a toda persona humana con independencia de su nacionalidad, y el ordenamiento jurídico español dispone de mecanismos que garantizan su respeto.

Sin embargo, y en general, los extranjeros no tienen los mismos derechos que los españoles. No tienen derecho a entrar en España, a trabajar en nuestro país, a votar o a ser elegidos en unas elecciones generales, a desempeñar cargos públicos... (artículo 5 de la Ley de extranjería en consonancia con el 13 de la Constitución) y no debe extrañarnos que ello sea así. El «estatuto del extranjero» se conforma jurídicamente de forma distinta al del nacional (10).

No obstante, cuando las ONG reclaman la igualdad de derechos de nacionales y extranjeros, se refieren a los derechos cívicos, económicos y sociales: si con el extranjero repartimos las cargas (Seguridad social, impuestos...) le deben alcanzar también los beneficios a que dichas cargas se destinan (11). Y ello no sólo por consideraciones elementales de justicia, sino porque de otro modo se acentúa cada vez más su marginación en nuestra sociedad.

(10) Sin embargo, el derecho al voto de residentes extranjeros en elecciones municipales se reconoce ya en los cinco países escandinavos, Holanda, Irlanda, dos cantones suizos, Portugal y en España, a condición de reciprocidad, y quizás asistamos en los próximos años a una ampliación de este y otros derechos tradicionalmente reservados a los nacionales.

(11) Se pueden ver, en este sentido los artículos 27, 44, 45 ó 49 de la nueva Convención internacional de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias aprobada en sesión plenaria de la Asamblea general el 18 de diciembre de 1990 (45/158).

En España, después del período de regularización el 10 de diciembre de 1991 (en su primer plazo), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social difundió una serie de datos provisionales. Algunos de los cuales se obtuvieron a partir de una encuesta pasada, con carácter voluntario, entre los inmigrantes regularizados. Ciertas respuestas son enormemente significativas, muestran las tendencias migratorias que nos afectarán en los próximos años y contrastan con determinadas ideas erróneas que en algún momento se difundieron.

En ciertos foros, se había asegurado que España era país de paso para los inmigrantes, por lo que su arraigo no se planteaba. La encuesta muestra una realidad bien distinta: España es país de destino y asentamiento, no de mero tránsito y, en un medio plazo, los residentes traerán legal o ilegalmente a su familia (12).

Nuestra legislación, sin embargo, contempla claramente al inmigrante como mano de obra y no como persona. Es como si se hubiese acometido la reglamentación de un hecho puramente coyuntural y, por tanto, no se previeran las situaciones a que las migraciones dan lugar con el paso del tiempo: reunirse con la familia, segundas generaciones, paro... En esto, nuestras leyes se diferencian claramente de las de otros países europeos, en los cuales la tradición migratoria ha obligado a regular con mayor racionalidad este fenómeno. El modelo de estos otros países debería ser un ejemplo a seguir en los siguientes aspectos:

a) El derecho a la seguridad de residencia que se manifiesta en la duración y renovación de los permisos de trabajo y residencia. En otros países comunitarios (13) los permisos pueden tener una duración larga e incluso ilimitada, y su renovación es automática si persisten básicamente las circunstancias que dieron lugar a su concesión, aunque se dan diferencias en cuanto al número de años que deben transcurrir para que un residente extranjero pueda tener esa seguridad. El derecho a la residencia permanente, reclamado en muchas ocasiones por las ONG, es también

(12) A las preguntas ¿España, primer país de inmigración? ¿Ha elegido España para instalarse? y ¿Piensa quedarse en nuestro país? un elevadísimo número de los encuestados respondieron afirmativamente. Además, el 58 por 100 declararon tener familiares a su cargo, de los cuales un 40 por 100 están fuera de España.

(13) Bélgica, Dinamarca, Alemania, Países Bajos y Reino Unido (ver Informe de la Comisión de la CE, Sec (89) 924 final).

una constante en numerosas disposiciones internacionales en la materia (14).

Sin embargo, en España, la duración máxima de un permiso de trabajo es de 5 años, y en ningún caso nuestras normas mencionan el derecho a la renovación automática. Esta realidad conduce al extranjero a una situación de constante incertidumbre y le impide enraizarse en nuestro país.

b) La familia y el Derecho de extranjería. El derecho a vivir con la familia es un derecho fundamental de la persona. En el ámbito del Derecho de extranjería, debe tener básicamente dos concreciones: el derecho a la reagrupación familiar de los que se encuentran en el extranjero, y el derecho de las segundas generaciones a tener un estatuto legal asegurado.

En España, la regulación de ambas cuestiones es inédita.

La reagrupación familiar es considerada como auténtico derecho subjetivo del extranjero bajo determinadas condiciones en países como Francia o Italia, y en numerosas disposiciones de carácter internacional (15).

(14) En una Resolución muy reciente del Consejo de Europa (Cuarta conferencia de ministros europeos responsables de asuntos de migración. Luxemburgo, 17-8 de septiembre de 1991 (Fundación Encuentro. Inmigrantes en la Convivencia democrática) se declaraba que «una política activa en el terreno de las relaciones intercomunitarias debería fundarse en la seguridad de residencia para los migrantes en situación regular en especial de los que viven en el país de acogida desde un cierto número de años». La Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa en su Recomendación 1082 (1988) invitaba a los gobiernos de los Estados miembros a reconocer el derecho de residencia permanente a los migrantes cualquiera que fuera su país de origen o su nacionalidad cuando hubieran residido por lo menos cinco años en su territorio.

(15) Ley italiana de 30 de diciembre de 1986 (artículo 4) y Decreto francés n.º 84-1080 de 4 de diciembre de 1984 (artículo 1), así como también el artículo 15 de la conocida Ley Joxe también francesa (n.º 89-548 de 2 de agosto de 1989).

También la recomendación del Consejo de Europa ya citada (1082) invitaba a los Gobiernos a reconocer el derecho a la agrupación familiar en beneficio no solamente del cónyuge y los hijos, sino también de los ascendientes de estos trabajadores migrantes e incluso del antiguo cónyuge de un trabajador migrante que permanezca en el territorio del Estado después del divorcio, defunción o abandono.

En otras disposiciones anteriores emanadas del Consejo de Europa, se sugiere también a los Estados el reconocimiento de este derecho y de la protección de la familia: Resolución (68) 2 sobre servicios sociales en favor de los trabajos de los trabajadores migrantes (adoptada por los Delegados de los ministros el 28 de enero de 1968), Resolución (74) 14 sobre situación de los trabajadores migrantes y sus familias en Europa,...

Esta consideración de la reagrupación familiar como auténtico derecho se refleja en numerosas disposiciones comunitarias, y lógicamente respecto de los extranjeros comunitarios, en las cuales se afirma que el derecho de residencia no es tal, y su ejercicio sólo se convierte en una posibilidad real si no se confiere también a los miembros de la familia. A modo de ejemplo podrían citarse las siguientes. Directiva del Consejo de 28 de junio de 1990 (90/364/CEE), Directiva del Consejo de 28 de junio de 1990 (90/366/CEE), Reglamento CEE n.º 1251/170 de la Comisión...

De hecho en los países europeos y durante la década de los 80, gran parte de los movimientos de inmigración tuvieron por objeto la reagrupación de las familias (90 por 100 de los llegados a Bélgica y a la RFA, 70 por 100 de los llegados a Francia y 55 por 100 de los nuevos inmigrantes en Suiza) (16).

Sin embargo, en España, tal derecho no está consagrado en nuestra Ley: el español o el extranjero legal que tenga a su familia fuera de nuestras fronteras no tiene derecho a traerla consigo. La Ley de extranjería ni siquiera aludió a este tema y únicamente el Reglamento de aplicación contiene una Disposición en la que se señala que los visados por reagrupación familiar se tramitarán por el procedimiento de urgencia. Si tenemos en cuenta que la concesión del visado es discrecional y que su obtención no supone inicialmente un derecho a permanecer en España, concluiremos que nuestra legislación no garantiza el derecho a «vivir en familia» (17). No obstante, este derecho sí está reconocido en el Convenio relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante hecho en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1977 y ratificado por España en 1988 (art. 12).

El tratamiento jurídico de las segundas generaciones también es poco alentador. El extranjero nacido en España e incluido en el permiso de residencia de sus padres, al llegar a la mayoría de edad no tiene un derecho reconocido a obtener un permiso de residencia y trabajo que le permita arraigarse en el país en que ha nacido. La falta de seguridad jurídica de estos «hijos de la inmigración» puede convertirse en una bomba de relojería social en los próximos años si no se apuesta firmemente por su integración.

c) Los derechos sociales tales como el acceso a la vivienda social, la formación profesional en el INEM, el desempleo apenas alcanzan a los extranjeros: para ver reconocido su derecho a la prestación por desempleo tras haber cotizado a la Seguridad Social española durante 26 meses, un extranjero ha tenido que acudir a los tribunales (Sentencia del TSJ de Cataluña de 18 de junio de 1991).

(16) John Salt. «Evolución internacional y futura de las migraciones internacionales referentes a Europa». Cuarta conferencia de ministros europeos responsables de inmigración. Luxemburgo 17-8 de septiembre de 1991, Consejo de Europa (Fundación Encuentro. Inmigrantes en la Convivencia democrática).

(17) Mantiene una postura crítica respecto de la Ley española Ramón M. Ferrer Peña. *Los derechos de los extranjeros en España*. Madrid, 1989, pág. 128.

En la proposición presentada al Congreso se sugería en este sentido «desarrollar un amplio programa de acciones de promoción e integración social de los emigrantes en particular en materia de empleo, formación, vivienda, sanidad y protección social». Esta tarea debería ser responsabilidad de las Comunidades Autónomas para que los programas concretos fueran realmente operativos.

Podríamos concluir en este punto con una idea recogida en el informe final de la cuarta conferencia de ministros europeos responsables de asuntos de migración celebrado en Luxemburgo en septiembre de 1991 (18): «los migrantes se integran plenamente en la sociedad sólo si disfrutan de una situación jurídica segura. Si estiman que esta situación, especialmente en cuanto al derecho de residencia, es precaria no se adherirán sin reservas a la sociedad en que viven.

La inmigración en Europa

SIN embargo, en política de inmigración España ya no está sola ni es totalmente independiente. La Comunidad Económica Europea camina inexorablemente hacia la armonización respecto del estatuto jurídico de los ciudadanos que provienen de terceros países, dado que en relación a los comunitarios el tratamiento es el mismo en toda la Comunidad.

Hasta ahora, esta tarea se ha llevado a cabo al margen de los órganos comunitarios, al no estar dotados de competencias en estas materias. El grupo Ad-hoc de inmigración, el grupo Trevi, los acuerdos Schengen, son manifestaciones de la denominada vía intergubernamental: los gobiernos de los doce países comunitarios reunidos al margen de los órganos de la Comunidad (Comisión, Consejo y Parlamento) y sobre todo al margen del control del tribunal de Luxemburgo, han concertado y conciertan su política en materia de inmigración.

Su comprensión del fenómeno migratorio ha sido exclusivamente penal: El grupo TREVI (Terrorismo, Revolución y Violencia) formado por los ministros de Justicia e Interior de los doce ha trabajado en el tema del terrorismo, drogas, delincuencia e... inmigración. Los conocidos

(18) Fundación Encuentro. Inmigrantes en la convivencia democrática.

Acuerdos Schengen pretenden uniformar criterios en materia de cooperación policial, comercio de armas y estupefacientes, asistencia judicial penal... asilo y visados.

La perspectiva es, por tanto, la lucha contra la criminalidad, objetivo que todos deseamos, pero que tiene jurídicamente otro lugar: las leyes penales.

Sin embargo, la reciente cumbre de Maastricht parece apuntar en otra dirección. La inmigración de terceros países también debería incumbir a los órganos democráticos comunitarios. Pero lo importante no es sólo que en un futuro se dote a estos órganos de competencias en estas materias, sino también que las acciones que lleven a cabo supongan una apuesta firme a favor de la integración, y no la construcción de una Europa fortaleza con ciudadanos de primera y de segunda.

Esperemos que esta vía se vaya consolidando, y Europa camine en esa dirección, en el espíritu que expresaba un informe de la Comisión publicado en septiembre de 1990 bajo el título «políticas de inmigración e integración social de los inmigrantes en la Europa Comunitaria». Este documento comenzaba proclamando que la igualdad de tratamiento de los extranjeros comunitarios respecto de los inmigrantes no comunitarios que residan legalmente en Europa es un objetivo fundamental de toda la sociedad, y que la igualdad de derechos y obligaciones constituye una condición esencial para conseguir la solidaridad entre los distintos miembros de la sociedad (19).

(19) Esta es una de las exigencias expresadas en el Documento «El desafío de 1992 y los inmigrantes», declaración conjunta del comité de las iglesias sobre los emigrantes y de la Conferencia europea de las Comisiones de justicia y paz. Ha sido publicado por Cáritas española en enero de 1992 (*La acción social. Cuadernos de formación*, 29).