

DOCUMENTOS
DEL OBSERVATORIO
PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN



16 El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea

Ricard Zapata-Barrero
Elisabet González
Elena Sánchez Montijano



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

NIPO: 201-08-120-6

observatorio
PERMANENTE
de la inmigración



El discurso político en torno a la inmigración en España y en la UE

Todos los derechos reservados. Este libro no podrá, total o parcialmente, ser objeto de cualquier modalidad de reproducción o transmisión electrónica o mecánica, inclusive el sistema de reprografía, grabación o cualquier otra forma de almacenaje de información, sin la autorización escrita previamente dada por el Editor.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración no comparte necesariamente las opiniones y juicios expuestos y en ningún caso asume responsabilidades derivadas de la autoría de los trabajos que publica

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.060.es>



© Ministerio de Trabajo e Inmigración
Edita y distribuye: Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones
Agustín de Bethencourt, I I. 28003 Madrid
Correo electrónico: sgpublic@mtin.es
Internet: <http://www.mtin.es>

Diseño de cubierta: C & G Comunicación Gráfica, S.L.

NIPO: 201-08-121-1
ISBN: 978-84-8417-303-8
Depósito legal: S. I.094-2008

Impresión: Gráficas Varona, S.A.



El discurso político en torno a la inmigración en España y en la UE

Ricard Zapata-Barrero
Elisabet González
Elena Sánchez Montijano

PRESENTACIÓN

El volumen que se publica bajo el título *El discurso político sobre la inmigración en España y en la Unión Europea* es una investigación de los profesores de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, Ricard Zapata-Barrero, Elisabet González y Elena Sánchez Montijano, pertenecientes al Grup de Recerca en Immigració i Innovació Política (GRllP) de dicha Universidad y que tienen en común su especialización en ciencias políticas, rama desde la cual han ido analizando distintos aspectos de la multiculturalidad, las políticas migratorias y las relaciones sociales entre éstas y la cultura. Este trabajo, por lo singular y novedoso del planteamiento metodológico utilizado, y por la actualidad de las cuestiones que son objeto de estudio, es considerado muy acertado para su edición en la colección “Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración” como número 16.

El libro muestra cómo la inmigración ha ido ocupando un lugar cada vez más destacado dentro de las cuestiones políticas, tanto españolas como europeas, desde mediados de los años noventa del pasado siglo. En el caso de la Unión Europea se pretende elaborar por vez primera una política común europea de inmigración y asilo a partir del Programa de Tampere de 1999, que tenía como objetivo crear un Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. En España, las diversas reformas legislativas del periodo 1996-2006 han facilitado la formación de un discurso político diferenciado entre los partidos políticos con representación parlamentaria, con un importante cambio alrededor del año 2000, enmarcado en un contexto de aceleradas transformaciones demográficas, económicas e institucionales. En ambos casos, lo esencial es que la inmigración adquiere un protagonismo inusitado y que se percibe como uno de los asuntos de la agenda política de las instituciones.

En cualquier caso, las legítimas diferencias entre opciones políticas no pueden asociarse a miradas irreconciliables acerca del tratamiento público de la inmigración. Es más, desde mi experiencia en la gestión pública, entiendo que la legislatura que discurre entre los años 2004 y 2008, ha puesto de manifiesto que existe un amplio espacio de coincidencia, un lugar para el acuerdo político y social en torno

a los ejes que deben presidir el desarrollo de una política pública migratoria en consonancia con el volumen de ciudadanos extranjeros que ya residen en España. Las excepciones –más bien cabría decir las autoexclusiones de este clima general de acuerdo– no pueden ocultar los avances que se han producido reconstruyendo un consenso que se habría quebrado en torno al año 1999.

Una vez constatada la nueva realidad social que surge como consecuencia de la convivencia entre inmigrantes y autóctonos en los países receptores, llámese multiculturalidad, pluralismo cultural, diversidad o integración, es obvio que emerge un discurso acerca de ello, con sus teorías y argumentos, que ven el cambio de modo muy dispar. Hasta ahora el vínculo entre ambos hechos se ha analizado fundamentalmente a partir de los análisis contenidos en los medios de comunicación escritos, primando una lógica dual clásica, que se ha mostrado claramente insuficiente.

La pretensión de avanzar en el conocimiento científico por parte de los autores, y el subsiguiente esfuerzo intelectual desarrollado, aporta la creación de unos indicadores que analizan los procesos de cambio que se viven en la sociedad plural, partiendo de una herramienta muy elaborada que ayuda a entender el proceso, en qué momento estamos y hacia dónde podemos dirigirnos. Es decir, estos científicos sociales definen y conceptualizan una metodología propia para aproximarse a la explicación teórica de lo que está ocurriendo en las instituciones españolas y comunitarias cuando se debate sobre inmigración.

El libro consta de una introducción y cuatro capítulos, bastando el título de cada uno de ellos para dejar constancia de su contenido: 1. Claves para el análisis de los casos de estudio: tres niveles de análisis de la producción discursiva en la Unión Europea y en España; 2. La red discursiva en torno a la inmigración en la Unión Europea; 3. La politización de la inmigración en España y 4. Política del discurso sobre la inmigración en España. Se trata de una investigación de carácter innovador en el campo de las ciencias sociales, a la vez que incorpora un exhaustivo análisis de la producción institucional de los organismos españoles y comunitarios, perfectamente desglosados. En resumen, el lector de estas páginas va a disponer de una información organizada, detallada y rigurosa sobre la actividad de cada institución, por período de tiempo y tema tratado.

Por último, quisiera agradecer a los autores su interés por publicar esta investigación politológica en la colección de “Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración”, que de esta manera amplía sus materias de estudio y la procedencia científica de los autores, máxime cuando empieza a ser frecuente en el Observatorio la edición de obras y artículos de diferentes disciplinas, que fomentan y ayudan a la creación de un fondo bibliográfico cada vez más amplio y diversificado.

Consuelo Rumí Ibáñez
Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración
Presidenta del Observatorio Permanente de la Inmigración

ÍNDICE

Presentación	7
Introducción. El discurso como indicador del proceso de cambio <i>Ricard Zapata-Barrero</i>	15
Capítulo 1. Claves para el análisis de los casos de estudio: tres niveles de análisis de la producción discursiva en la UE y en España <i>Ricard Zapata-Barrero, Elisabet González y Elena Sánchez Montijano</i>	21
1. Introducción	21
2. Características comunes de análisis. Análisis cuantitativo (Nivel I) y cualitativo (Nivel II) de la producción discursiva.....	22
3. Diferencias en el análisis. El análisis de la red discursiva europea, el análisis de la poli- tización de la inmigración, y el análisis de la política del discurso en España	23
3.1. El análisis de la red discursiva de la UE	24
3.1.1. Componentes de la red discursiva institucional.....	24
3.1.2. Funcionamiento de la red discursiva institucional de la UE	32
3.1.3. La metodología y los niveles de análisis	33
3.2. El análisis de la politización de la inmigración y de la política del discurso en España..	34
3.2.1. El Congreso de los Diputados como fuente productora de discurso.....	35
3.2.2. Diseño metodológico.....	36
3.2.3. Producción discursiva diferenciada: las funciones del Parlamento y sus iniciativas	40
Bibliografía	43

Capítulo 2. La red discursiva en torno a la inmigración en la UE

<i>Elisabet González</i>	47
1. Introducción. El contexto del discurso de la UE en materia de inmigración.....	47
2. El período estudiado. El programa de Tampere (1999-2004).....	50
3. Análisis general de la producción discursiva institucional.....	55
4. Análisis temático de la producción discursiva institucional.....	62
4.1. Análisis temático por instituciones.....	62
4.2. Análisis temático global.....	71
5. El balance de las prioridades temáticas del Consejo de Tampere. Los ámbitos de Tampere frente a la producción discursiva institucional.....	73
6. Reflexiones finales.....	74
Bibliografía.....	76

Capítulo 3. La politización de la inmigración en España

<i>Elena Sánchez Montijano</i>	81
1. Introducción.....	81
2. El contexto del análisis.....	82
3. La producción discursiva del Congreso de los Diputados (1996-2006).....	87
3.1. Análisis cuantitativo de la producción discursiva en torno a la inmigración.....	87
3.1.1. Análisis por Legislaturas (intralegislativo).....	88
3.1.2. Análisis temporal de las tres Legislaturas (interlegislativo).....	99
3.2. Análisis cualitativo de la producción discursiva en torno a la inmigración.....	102
3.2.1. Análisis por Legislaturas (intralegislativo).....	103
3.2.2. Análisis temporal de las tres Legislaturas (interlegislativo).....	108
4. Reflexiones finales.....	110
Bibliografía.....	112

Capítulo 4. La política del discurso sobre la inmigración en España

<i>Ricard Zapata-Barrero</i>	117
1. Introducción.....	117
2. Enfoque de la política del discurso: discurso re-activo (DR) y discurso pro-activo (DP) ..	118
3. Los debates parlamentarios analizados.....	119
4. Características del marco discursivo en España: proceso de construcción de un discurso político sobre la inmigración.....	121

5. Marco de referencia: principales categorías del discurso re-activo (DR) y del discurso pro-activo (DP)	123
6. Conclusiones	151
Bibliografía	156
 ANEXOS	
Anexo al capítulo 2.....	161
1. Tipología de la producción institucional	161
2. Producción institucional	165
2.1. La Comisión	165
2.2. El Consejo	176
2.3. El Parlamento Europeo.....	183
2.4. El Comité Económico y Social	192
2.5. El Comité de las Regiones.....	196
 Anexo al capítulo 3.....	 201
1. Índice de las Iniciativas Parlamentarias clasificadas por su función	201
2. Instancias de la producción de Iniciativas Parlamentarias	204
2.1. VI Legislatura	204
2.2. VII Legislatura	206
2.3. VIII Legislatura.....	208
3. Índice de las Intervenciones Parlamentarias en el Pleno del Congreso de los Diputados (Nivel II)	210
3.1. VI Legislatura	210
3.2. VII Legislatura	213
3.3. VIII Legislatura.....	218
 Anexo al capítulo 4.....	 223
1. Intervenciones parlamentarias analizadas, por legislatura	223
 Índice de cuadros, figuras y tablas	 229



INTRODUCCIÓN

Introducción. El discurso como indicador del proceso de cambio

Ricard Zapata-Barrero

La literatura que se interesa por el vínculo entre el discurso y la inmigración se ha centrado básicamente en el análisis del discurso racista y en la relación entre el grupo endógeno (*in-group*) y el grupo exógeno (*out-group*)¹. Además, la base prioritaria de análisis ha sido fundamentalmente los medios de comunicación, especialmente los medios escritos², aunque también existen trabajos que se han basado en entrevistas efectuadas directamente a actores comprometidos con la gestión de la inmigración³. Asimismo, existe una serie de estudios que han abordado el análisis del discurso sobre la inmigración en los Parlamentos⁴. Pero, en general, el paradigma del análisis del discurso racista ha sido el predominante. Resumiendo sus características básicas, en la relación entre el grupo interno-ciudadano y el grupo externo-inmigrante se producen unos mecanismos de rechazo donde se valora siempre positivamente el grupo propio ciudadano y se destacan los aspectos negativos del grupo externo inmigrante. La lógica predominante es siempre la de un “ellos/otros-negativo” y un “nosotros-positivo”. Esta forma discursiva sobre la inmigración basa-

¹ Además de los estudios de referencia de Van Dijk (1992), (1993a-c), (1997a,b), (2000a,b), (2003a-c), véanse Wodak R, Matouschek B (1993), y Van Leeuwen T, Wodak R (1999).

² Existe ya una cierta literatura en España que analiza los discursos que se extraen del análisis de los medios de comunicación. Véanse, entre otros, además de los citados en la nota anterior, los trabajos en España de Vallés MS, Cea MA y Izquierdo A (1999); Bañón AM (2002, 2007); Santamaría E (2002); Aierbe y colaboradores (2003); Sampedro V (2004); Cabezas S, Velilla J (2005); Giró X, Jarque JM (2007); Casero A (2007). Sobre las imágenes de la inmigración, existe un sugerente texto de Blanco C (2007)

³ Por ejemplo, el estudio comparativo entre Grecia, Italia y España realizado por Triandafyllidou (2000).

⁴ Existen los trabajos de Martín Rojo L, Van Dijk T (1997) y Van Dijk (1997b), (2000b), (2003c), Van der Valk (2003), así como, en España, la tesis doctoral de Ribas (2000). Véanse, también, las dos interesantes contribuciones de Márquez (2007) y Olmos (2007).

da en el racismo es propia del discurso de las minorías. Asimismo, tiene como característica el hecho que suele siempre negar el uso de un discurso racista (Van Dijk 1992).

Con la presente publicación pretendemos ofrecer los resultados de una investigación donde se cruzan el análisis del discurso, un enfoque teórico construido desde la ciencia política, y su aplicación en la producción discursiva parlamentaria del Congreso de los Diputados y de las principales instituciones de la UE.

El objetivo principal del libro es triple: en primer lugar, ofrecer una reflexión metodológica sobre las vías de análisis de los procesos de cambio provocados por la llegada y la permanencia de inmigrantes centrada en los discursos políticos; en segundo lugar, proponer a nivel teórico y desde la perspectiva de la ciencia política, una serie de nociones y un enfoque que contribuya al debate sobre la inmigración en España; finalmente, y en tercer lugar, aplicar la metodología y el marco teórico, y demostrar su viabilidad, al análisis empírico de la producción parlamentaria en España y de la producción institucional en la UE.

En coherencia con nuestra preocupación de definir indicadores que nos permitan analizar los procesos de cambio que supone la multiculturalidad⁵, exploraremos el ‘Discurso’ como una nueva vía de estudio. La idea es utilizar el ‘Discurso’ como un indicador del modo en el que se construyen interpretaciones alrededor de los temas y de los conflictos relacionados con el proceso de multiculturalidad. Se parte de la premisa de que el análisis del discurso constituye un indicador que nos ayuda a entender en qué momento estamos del proceso de cambio. Desde la perspectiva discursiva, se puede definir ‘conflicto’ como la existencia de muchas interpretaciones que, de alguna manera, están enfrentadas entre sí. Por lo tanto, un conflicto socio-político genera discursos diferentes dentro de las redes discursivas. El discurso no describe solamente el conflicto, sino que lo explica e intenta proponer soluciones.

Asimismo, teóricamente ofrecemos tres nociones que nos ayudan a enfocar el análisis de esta realidad de cambio. Aunque todas estas nociones estarán presentes en cada uno de los análisis, cada una de ellas conformará un enfoque diferenciado.

- *Red discursiva*: Ilustra la idea de que no existen discursos cerrados sino abiertos en torno a la inmigración, y que son el resultado de interacciones entre actores (gubernamentales y no gubernamentales). Al ‘discurso’ se le otorga un valor de poder, hasta el extremo de que las relaciones entre partidos y/o instituciones se convierten en relaciones discursivas.

⁵ Ya he destacado algunos (Zapata-Barrero 2004b) e incluso los he aplicado (Zapata-Barrero 2004a), como el análisis del asociacionismo inmigrante, las comisiones parlamentarias, los informes del defensor del pueblo, las redes de actores comprometidos (*stakeholders*), el análisis de los medios de comunicación, de los estereotipos, de las encuestas de opinión, etc.

En este sentido, las redes discursivas entre partidos y/o instituciones sobre el tema de la inmigración se convierten en objeto mismo de análisis.

- *Politización de la inmigración*: Proceso mediante el cual la inmigración entra en la agenda política y se convierte en discurso público. Se interesa por cómo la inmigración se convierte en un tema que es objeto de contienda política tanto en un marco parlamentario como de campaña electoral, y acaba finalmente incidiendo sobre la realidad social.
- *Política del discurso*: La construcción de un discurso es un acto intencional que busca tener unos efectos determinados. Es un acto político y se convierte en una política misma. La política del discurso otorga al mismo lenguaje la categoría de una acción. Por medio de esta noción, destacamos también una dimensión importante del estudio de la inmigración: el hecho que los políticos estén cada vez más preocupados por el “¿qué decimos?” en lugar de por el “¿qué hacemos?”. Este acto de conciencia del poder que tienen las palabras cuando se habla de la inmigración es nuevo; sobre todo es nueva, también, la conciencia del valor práctico y los efectos que puede generar un discurso. Al ‘discurso’ se le otorga un valor de poder, hasta el punto de que las relaciones entre partidos se convierten en relaciones discursivas. Para un político, los efectos que puede tener un discurso sobre la inmigración no son sólo sociales y económicos, sino también electorales.

El libro se estructura en cuatro capítulos. Tras el primero, Claves para el análisis de los casos de estudio, donde se aborda el marco metodológico y teórico del estudio, se presentan los resultados de cada análisis de caso en los tres capítulos siguientes. En el capítulo 2, E. González aplicará el enfoque de la red discursiva para el análisis del discurso de las instituciones de la UE. En el capítulo 3, E. Sánchez seguirá el enfoque de la politización de la inmigración para el análisis de la producción parlamentaria en España. Finalmente, en el capítulo 3, R. Zapata-Barrero propondrá el enfoque de la política del discurso para el análisis del proceso de construcción del discurso de los grupos parlamentarios.

El análisis de la producción discursiva de la UE en materia de inmigración se efectúa teniendo en cuenta la naturaleza del sistema institucional comunitario. Por esta razón, el marco adecuado se puede ilustrar bajo la noción de red discursiva. Esta noción define la interacción entre las instituciones comunitarias que participan en la elaboración de la política común en materia de inmigración y de asilo. El objetivo del capítulo 2 es examinar los grandes temas que han dominado la politización de la inmigración en la agenda comunitaria durante el período de Tampere (1999-2004). En concreto, nos interesa identificar las prioridades temáticas y el enfoque político que han estado más presentes en la primera fase de elaboración de una política común de inmigración. El objeto de estudio será la producción discursiva de cada institución –Consejo,

Comisión, Parlamento, Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones– y su interrelación con los temas prioritarios de la agenda política comunitaria.

El estudio de España estará dividido en dos capítulos que se complementan. El capítulo 3 tratará de analizar cómo el cambio en el discurso político en torno a la inmigración a partir del año 2000 ha estado relacionado principalmente con un contexto marcado por cuestiones demográficas, cambios institucionales y legislativos, o por el surgimiento de conflictos puntuales o transversales. El objetivo del capítulo es identificar la formación del discurso político en torno a la inmigración a lo largo de un período que comprende del año 1996 a 2006. La investigación saca a la luz cuestiones relacionadas con el aumento cuantitativo de la producción discursiva, la evolución temática del discurso o la intencionalidad discursiva de las diferentes iniciativas en el marco del Parlamento.

El capítulo 4 analiza los debates parlamentarios que hayan tratado el tema de la inmigración, aplicándoles el enfoque de la política del discurso. Para ello, el análisis se apoyará en un sistema de categorías (tópicos) que permitirá conocer cómo se articula el discurso en las comisiones del Congreso de Diputados.

Este libro forma parte de los resultados de un proyecto de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia titulado: La politización de la inmigración: relación entre el discurso político y social en España y políticas de la UE en torno a la inmigración (SEJ2004-04775/CPOL). Quisiéramos agradecer los diversos debates que hemos tenido con los miembros del GRIIP (Grup de Recerca sobre Immigració i Innovació Política) del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra, y en los distintos foros donde hemos tenido oportunidad de abordar algunos de sus argumentos, especialmente en el V Congreso Nacional sobre la Inmigración en España, Migraciones y Desarrollo humano (Valencia, 21/24 marzo de 2007). El capítulo 4, a cargo de Zapata-Barrero, es la reproducción adaptada del artículo: Política del discurso sobre inmigración en España: discurso re-activo y discurso pro-activo en los debates parlamentarios. *Discurso & Sociedad* 2007; 1(2):294-339 ([http://www.dissoc.org/ediciones/v01n02/DS1\(2\)Zapata.html](http://www.dissoc.org/ediciones/v01n02/DS1(2)Zapata.html)).



**CAPÍTULO I
CLAVES PARA EL
ANÁLISIS DE LOS
CASOS DE ESTUDIO:
TRES NIVELES DE
ANÁLISIS DE LA
PRODUCCIÓN
DISCURSIVA
EN LA UE Y EN ESPAÑA**

Claves para el análisis de los casos de estudio: tres niveles de análisis de la producción discursiva en la UE y en España

Ricard Zapata-Barrero, Elisabet González y Elena Sánchez Montijano

I. Introducción

El estudio de la producción discursiva en la UE y en España se ha realizado siguiendo tres niveles de análisis distintos. El Nivel de análisis I analiza la cantidad de producción discursiva. El Nivel de análisis II analiza el contenido (temas básicos) de dicha producción discursiva. Finalmente, el Nivel de análisis III se centra en cómo el discurso es objeto de acción política y en cómo los temas básicos son parte de políticas diferenciadas de discursos sobre la inmigración en España.

El objetivo principal de la investigación es aplicar estos tres niveles de análisis a dos estudios de caso (UE y España), siguiendo tres enfoques distintos. Tomando como base el primer enfoque, se analiza la red discursiva que resulta de la producción institucional de la UE sobre inmigración. En el segundo, nos aproximamos a la politización de la inmigración analizando la producción discursiva parlamentaria en España, y en el tercero se analiza la política del discurso en España a través del estudio sobre cómo son tratados los temas básicos en torno a la inmigración en el Pleno del Congreso de los Diputados.

Como vemos, los actores que son objeto de análisis para la UE y para España son distintos. En el caso de la UE, los productores del discurso son las diferentes instituciones europeas (Comisión, Consejo, Parlamento, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones), mientras que en el caso de España, los actores ya no son propiamente instituciones, sino los grupos parlamentarios o el Gobierno.

A continuación, detallamos cómo aplicaremos los niveles de análisis a los casos de estudio de la UE y de España.

2. Características comunes de análisis. Análisis cuantitativo (Nivel I) y cualitativo (Nivel II) de la producción discursiva

El Nivel I de análisis aporta una descripción sistemática de las iniciativas presentadas en la UE y en España, mientras que el Nivel II identifica los grandes temas que han ocupado la producción discursiva con objeto de conocer el escenario en el que se desarrolla la realidad social. La selección de estos temas se realizará a través de la categorización de los documentos producidos por las instituciones de acuerdo con el sistema de categorías que presentamos a continuación.

En el Nivel II se cruzarán tres dimensiones temáticas y cuatro enfoques de las políticas de inmigración⁶. Las tres dimensiones son: Fronteras, Acomodación y Relaciones con países de origen. Los cuatro enfoques son: enfoque legal, enfoque de gobernabilidad y gestión, enfoque de políticas públicas, enfoque de valores y principios. El Cuadro 1 muestra la plantilla de análisis del Nivel II.

CUADRO I
PLANTILLA DEL NIVEL DE ANÁLISIS II

	Legal	Gobernabilidad y gestión	Políticas públicas	Valores y principios
Fronteras				
Acomodación				
Relaciones con terceros países				

FUENTE: *Elaboración propia.*

Cada dimensión/enfoque se define de la forma siguiente:

⁶ Tanto para las dimensiones como para los enfoques de las políticas de inmigración, hemos tomado como referencia el desarrollo de Zapata-Barrero (2006).

CUADRO 2
DEFINICIÓN DE LAS DIMENSIONES

Acomodación	Temas relacionados con la entrada de nacionales de terceros países a territorio comunitario o estatal (por ejemplo, visados, solicitudes de asilo, trata de personas, inmigración ilegal, personas desplazadas, resolución de conflictos en fronteras).
Fronteras	Temas que inciden en medidas dirigidas a facilitar la acomodación de nacionales de terceros países que residen en la UE o en España (por ejemplo, reagrupación familiar, estatuto de refugiado, estatuto de residentes de larga duración, derechos y libertades de extranjeros, permiso de residencia, estatuto para las personas a las que se les concede asilo, lucha contra el racismo y la xenofobia).
Relaciones con terceros países	Temas vinculados con la relación de UE/España con los países de procedencia.

CUADRO 3
DEFINICIÓN DE LOS ENFOQUES

Legal	Gobernabilidad y gestión	Políticas públicas	Valores y principios
Creación de normas jurídicas que regulen la entrada, residencia y situación de nacionales de terceros países en territorio comunitario o estatal.	Creación de instituciones, entidades, y normas para la gestión de la migración en la UE o en España. Así como la resolución de conflictos internos dentro de la propia Administración.	Adopción de medidas o acciones que pongan en marcha actividades o acciones institucionales que traten de gestionar ciertos aspectos concretos de la inmigración.	Orientaciones, políticas o acciones institucionales, comunitarias o estatales basadas en valores y principios democráticos. Reconocimiento de derechos y obligaciones dentro del Estado Social democrático.

3. Diferencias en el análisis. El análisis de la red discursiva europea, el análisis de la politización de la inmigración, y el análisis de la política del discurso en España

El análisis de la producción discursiva se realizará sobre la base de actores de distinta naturaleza según los casos de estudio. En el caso de la UE, los actores productores del discurso son las diferentes instituciones europeas que conforman el concepto de ‘red discursiva’ (3.1). En cambio, en el caso de España, los actores son los grupos parlamentarios y el Gobierno, y se analizan bajo el concepto de ‘politización de la inmigración’ y ‘política del discurso’ (3.2).

3.1. El análisis de la red discursiva de la UE

El período estudiado corresponde a los cinco años del Programa de Tampere (1999-2004). A continuación, se definen los componentes de la red discursiva (3.1.1); su funcionamiento (3.1.2); y, finalmente la metodología utilizada para llevar a cabo el análisis del Nivel I y Nivel II (3.1.3).

3.1.1. Componentes de la red discursiva institucional

Previo al análisis de la producción de cada institución, debemos atender a las características principales de cada una de ellas e identificar los instrumentos a través de los cuales se expresan. La combinación de estos dos factores nos permitirá interpretar el papel que juega cada institución dentro de la red discursiva de la UE.

La red discursiva está formada por las instituciones comunitarias de carácter decisorio y de carácter consultivo que existen en la UE. La Figura 1 ofrece un esquema de esta red institucional atendiendo a la producción del discurso⁷.

A efectos prácticos, la Comisión presenta una propuesta legislativa –bien sea de Directiva, Reglamento o Decisión– mediante una comunicación. La propuesta es enviada al Consejo y al Parlamento para su examen y, en ocasiones, es remitida al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social a modo de consulta.

De acuerdo con la naturaleza de los documentos que produce cada institución, encontramos tres grandes tipos de producción discursiva:

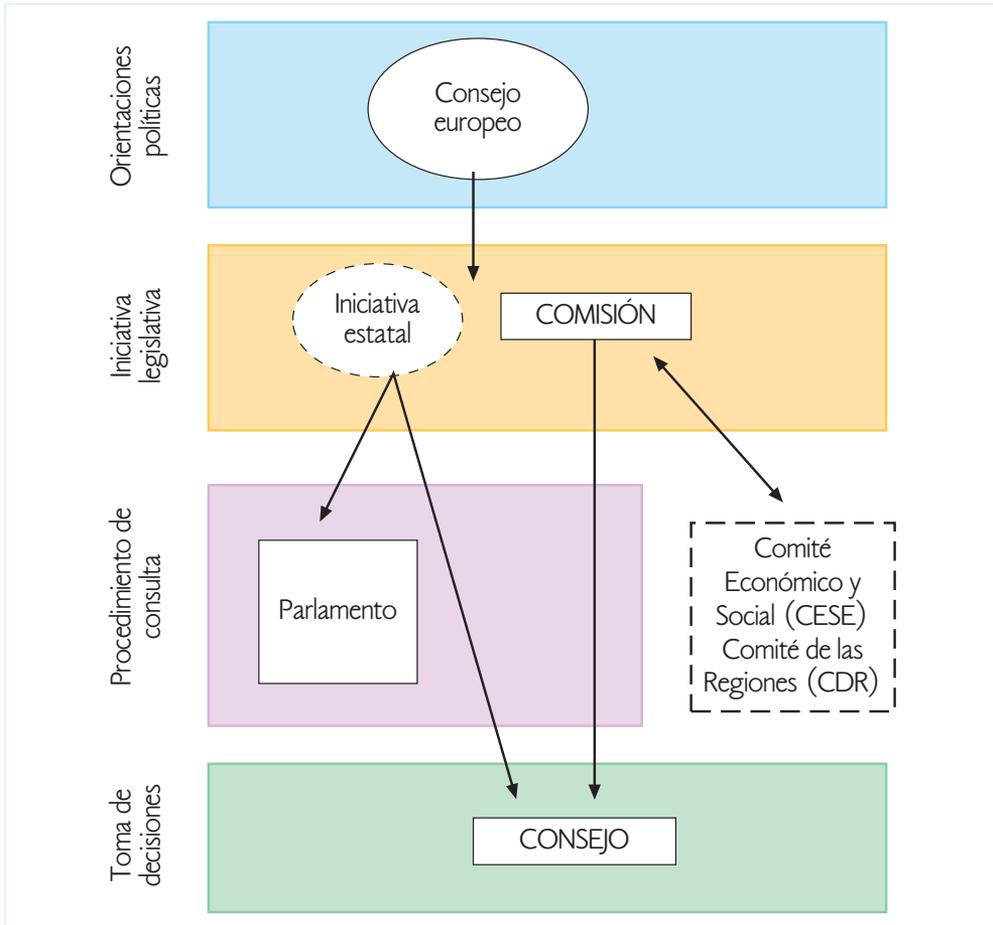
- a) *Producción discursiva que traza las principales orientaciones políticas* (Consejo Europeo).
- b) *Producción discursiva vinculante* (Comisión, Parlamento Europeo y Consejo).
- c) *Producción discursiva consultiva* (Comité Económico y Social y Comité de las Regiones).

a) Producción discursiva que traza las principales orientaciones políticas: el Consejo Europeo

El Consejo Europeo está formado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión. Sus discursos tienen un carácter marcadamente político y de gran envergadura, puesto que la función principal del Consejo es la de dar los impulsos necesarios para el desarrollo de la Unión y definir sus orientaciones políticas generales (art. 4 del Tratado de la UE, TUE).

⁷ La información relativa a los documentos a través de los que se expresan las instituciones se puede consultar en el apartado 1, del Anexo al capítulo 2.

FIGURA I
RED DISCURSIVA INSTITUCIONAL



→ El discurso emitido por la institución no espera respuesta de su destinatario.

↔ El discurso emitido por la institución espera respuesta de su destinatario.

○ El discurso de la institución tiene una importancia política, puesto que fija las principales líneas de actuación que deben guiar las políticas de la Unión.

□ Instituciones con un papel decisivo en el proceso.

□ Instituciones de carácter consultivo, su discurso no es nunca vinculante.

La producción discursiva institucional del Consejo Europeo se concreta en la redacción de las conclusiones alcanzadas en cada cumbre; en ellas aparecen las líneas estratégicas que orientarán las políticas de la Unión, y se concretan en los impulsos necesarios para el desarrollo de la UE.

Dada su naturaleza, el Consejo Europeo no dispone dentro de su organización de un sector específico para cuestiones de inmigración. Según las prioridades políticas del momento, la inmigración entrará o no dentro de la agenda política europea.

b) Producción discursiva vinculante: Comisión, Parlamento Europeo y Consejo

La Comisión

La Comisión es el órgano ejecutivo de la Unión, es la encargada de transformar en políticas las líneas estratégicas fijadas por el Consejo Europeo. Está formada por miembros de los Estados de la UE, propuestos por los Gobiernos y aprobados por el Parlamento Europeo. Su principal característica es la independencia discursiva⁸: defiende exclusivamente los intereses comunitarios, sin interferencia, formalmente, de los intereses nacionales. La Comisión cuenta con el derecho de iniciativa legislativa que le permite proponer proyectos legislativos al Parlamento Europeo y al Consejo, con el fin de que pueda desempeñar su papel de guardiana de los Tratados y defensora del interés general (Nugent 2006). En algunas ocasiones, sin embargo, los Estados miembros pueden presentar una iniciativa legislativa. Es el caso de las diez iniciativas legislativas presentadas por Estados miembros de la Unión durante nuestro período de estudio y que han finalizado con la adopción formal por parte del Consejo⁹.

⁸ Tratado de Comunidad Europea, artículo 213: "Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad".

⁹ Véanse, por ejemplo, las iniciativas presentadas por Francia, Finlandia, Alemania, Grecia, España e Italia durante el período de Tampere:

- Reglamento (CE) n 789/2001, sobre solicitudes de visado, iniciativa de Finlandia
- Directiva 2001/40/CE, sobre expulsión de nacionales de terceros países, iniciativa francesa
- Directiva 2001/51/CE, sobre flujos migratorios, iniciativa francesa
- Reglamento (CE) n 1091/2001, sobre visados de larga duración, iniciativa francesa
- Decisión marco 2002/946/JAI, sobre inmigración irregular, iniciativa francesa
- Directiva 2002/90/CE, sobre inmigración irregular, iniciativa francesa
- Directiva 2003/110/CE, sobre repatriación y alejamiento por vía aérea, iniciativa alemana
- Reglamento (CE) n 377/2004, sobre la red de funcionarios para la inmigración, iniciativa griega
- Directiva 2004/82/CE, sobre datos de personas transportadas, iniciativa española
- Decisión 2004/573/CE, sobre vuelos conjuntos para la expulsión de nacionales de terceros países, iniciativa italiana

La producción discursiva institucional de la Comisión se materializa, principalmente, en comunicaciones y, en algunas ocasiones, en recomendaciones. Las Comunicaciones son actos atípicos, en tanto que no previstos en los tratados, pero que ayudan a mantener a través del tiempo la red discursiva sobre ciertos temas relevantes. Las recomendaciones (TCE, art. 211)¹⁰ son actos típicos de carácter no vinculante a través de los cuales la Comisión indica o modifica las pautas de comportamiento discursivo a las que deben adecuarse los Estados¹¹.

Otro canal de producción discursiva de la Comisión es la elaboración de Libros Verdes y Libros Blancos. Los primeros son documentos de reflexión sobre un ámbito político específico; son documentos estratégicos que, en algunos casos, pueden recibir un desarrollo legislativo posterior. Los segundos son documentos que contienen propuestas de acción comunitaria en un ámbito específico. En determinadas ocasiones, son la continuación de un Libro Verde que fue publicado con el fin de iniciar un proceso de consulta en el ámbito europeo.

Como veremos para el análisis, los documentos producidos en materia de inmigración durante el programa de Tampere son principalmente comunicaciones –la mayoría de las cuales son propuestas de legislación que deberá ser aprobada por el Consejo–. En materia de inmigración se presentó también el Libro Verde sobre política comunitaria de retorno (2002) y el Libro Verde sobre la gestión de la inmigración económica (2004)¹².

Para nuestro estudio de caso, nos interesaremos en especial por el comisionado de Justicia y Asuntos de Interior; concretamente, en la Dirección General (DG) de Libertad, Seguridad y Justicia, Directorio B (inmigración, asilo y fronteras)¹³.

Por último, el Programa de Tampere plantea una nueva tarea a la Comisión, que se mantiene de cara al Programa de La Haya, y es la elaboración de un Marcador con carácter semestral a modo de seguimiento de los trabajos y objetivos establecidos en el programa de acción¹⁴.

¹⁰ El Tratado de la Comunidad Europea, en su artículo 211, afirma que la Comisión “formulará recomendaciones o emitirá dictámenes respecto de las materias comprendidas en el presente Tratado, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario”.

¹¹ Entendemos por ‘actos típicos’ los actos normativos previstos por los tratados; pueden ser de carácter vinculante (generan una obligación) o no vinculante (no generan ninguna obligación).

¹² Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, COM(2002) 175, de 10 de abril de 2002 y Libro Verde sobre el planteamiento de la gestión de la inmigración económica, COM(2004) 811, de 11 de enero de 2004.

¹³ Remitimos a la página de la Dirección General sobre Libertad, Seguridad y Justicia: http://ec.europa.eu/comm/dgs/justice_home/index_en.htm

¹⁴ El texto de las conclusiones de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999, afirma que el Consejo Europeo: “Someterá a constante revisión los avances realizados en la ejecución de las medidas necesarias y el cumplimiento de los plazos establecidos en el Tratado de Ámsterdam, el Plan de Acción de Viena y las presentes conclusiones. Se invita a la Comisión a que presente una propuesta de un marco adecuado a tal fin”.

Estos Marcadores, o *scoreboard* en terminología comunitaria, sistematizan las medidas y fechas en que deben llevarse a cabo los trabajos de Tampere, actualizándose cada seis meses. Estos *marcadores* cumplen una función importante para la producción discursiva, puesto que orientan la agenda y los temas que se van a tratar.

La Comisión, sin embargo, debe lidiar con obstáculos que a menudo limitan su poder. Uno de los más importantes es la gestión de aquellos temas delicados que atañen a los intereses de los Estados y que la Comisión se encuentra sobre la mesa¹⁵. Subrayamos, por lo tanto, que los constreñimientos institucionales representarán un papel determinante tanto en la producción discursiva como en el funcionamiento de la red discursiva institucional de la UE.

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es el órgano que representa los intereses de los ciudadanos de la Unión. Está formado por representantes de los Estados miembros, y trata de garantizar la legitimidad democrática de la legislación europea. El Parlamento Europeo es la única institución comunitaria elegida directamente por los ciudadanos de la Unión a través de elecciones por sufragio universal.

Si bien su poder es relativamente débil en comparación con el Consejo, el Parlamento ha ido incrementando su influencia a lo largo de los últimos años (Nugent 2006). Sólo a través del procedimiento de codecisión, en el cual el Consejo no puede aprobar un acto normativo sin el beneplácito del Parlamento, la asamblea comunitaria es un actor imprescindible en el proceso de decisión política europeo (*decision-making process*)¹⁶. En otras materias, la consulta al Parlamento es obligatoria para poder aprobar un acto normativo.

Los canales de producción discursiva institucional del Parlamento se concretan en informes o dictámenes, resoluciones y declaraciones. En esta investigación analizaremos los primeros puesto que son los que intervienen con mayor intensidad en la red discursiva. Los informes o dic-

¹⁵ Acerca de esta cuestión, son ilustrativas las palabras de Nugent en su estudio sobre la gobernabilidad en la UE: "The frequent appearance on the EU agenda of politically sensitive matters coupled with the desire of politicians not to cede too much power to others if they can avoid it have resulted in at least some member states being reluctant to grant too much further autonomy to the Commission" (Nugent 2006:189).

¹⁶ El Tratado de la Comunidad Europea, en el apartado 2 de su artículo 67, introducido por el Tratado de Niza, establece que en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999): "el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el presente título se rijan por el procedimiento previsto en el artículo 251 y a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia". En su artículo 251, el Tratado de la Comunidad Europea se refiere al procedimiento de codecisión, en el que es necesario el posicionamiento tanto del Consejo como del Parlamento europeo.

támenes son opiniones jurídicas respecto a una situación de hecho o de derecho; a menudo son opiniones sobre una propuesta de la Comisión.

En su organización interna, el Parlamento cuenta con veinte comisiones especializadas en los distintos ámbitos de actividad de las políticas europeas. En concreto, me interesa la comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) por ser la que se ocupa de los temas de inmigración.

El Consejo de la UE

El Consejo de la UE es el órgano que representa los intereses de los Estados miembros. Está compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial y con capacidad de comprometer al Gobierno al que representa. El Consejo de ministros de la UE, es el máximo exponente del poder decisorio de la UE, puesto que no está sujeto al control político de ninguna otra institución –como es el caso de la Comisión– ni al control de los electores –como es el caso del Parlamento Europeo–. Se caracteriza por un funcionamiento especializado; esto es, por cada materia que deba tratarse, se reunirán los representantes de rango ministerial con competencia en dicho sector de actividad. De acuerdo con el objeto de nuestro estudio, nos interesará la formación del Consejo JAI, donde se reúnen los representantes de rango ministerial en materia de Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil. Por regla general, el Consejo JAI se reúne cada dos meses.

La producción discursiva institucional del Consejo se materializa a través de directivas, reglamentos y decisiones, como actos más importantes por su carácter vinculante, pero también a través de recomendaciones, dictámenes, resoluciones e informes, así como a través de las conclusiones posteriores a cada reunión.

En esta ocasión nos interesarán las directivas, los reglamentos y las decisiones por ser las normas a través de las que se desarrollará la futura política comunitaria de inmigración. La Directiva es un acto típico de carácter vinculante de alcance limitado dado que va dirigido únicamente a los Estados miembros y con una obligatoriedad parcial, en tanto que esta obligatoriedad sólo es en términos de resultados; los Estados pueden escoger la forma y los medios que crean más convenientes. Los Estados también están obligados a alcanzar dichos resultados en el plazo de tiempo que establece la directiva. Su aplicabilidad es indirecta en la medida en que no es la directiva en sí misma la que debe aplicarse, sino que corresponde a la legislación nacional adoptar las “normas adecuadas” para alcanzar los resultados fijados por la normativa comunitaria. El objetivo que se persigue es el de armonizar las legislaciones de los Estados miembros, fijando una serie de objetivos comunes y eliminando las disparidades existentes.

A diferencia de la directiva, el Reglamento especifica los términos de su aplicación y su alcance es de carácter general. Es decir, va dirigido a todos los sujetos de derecho comunitario y su

objetivo es el de establecer una normativa única y uniforme en toda la Comunidad¹⁷. El reglamento es de obligatoriedad en todos sus elementos (plazo, forma y medios), de manera que los Estados no pueden determinar unilateralmente el sentido de los términos contemplados en el reglamento, tampoco pueden aplicar de forma incompleta o selectiva las disposiciones del mismo. Esta categoría de acto típico y vinculante es de aplicabilidad directa; lo que significa, a diferencia de la directiva, que elimina toda intermediación por parte de los Estados “asegurando que el reglamento despliega de manera efectiva y uniforme sus efectos de alcance general y de... su obligatoriedad” (Mangas A, Liñán D 2002:357). El reglamento cuenta con una eficacia inmediata –no es necesario ningún acto normativo estatal para que surta efectos– y puede ser invocado directamente ante los tribunales y las autoridades nacionales.

La Decisión es el tercer canal de producción discursiva que nos interesa analizar. Es de carácter vinculante, aunque se diferencia del Reglamento porque su alcance discursivo es individual y sólo obliga a los sujetos a los que va dirigida. Éstos pueden ser Estados o particulares (ya sean personas físicas o jurídicas), los cuales no tienen margen de discrecionalidad en la aplicación de la decisión: ésta les obliga en todos sus elementos (forma, medios y resultados).

c) Producción discursiva consultiva: CESE y CDR

Dedicamos este apartado a los órganos consultivos de la UE: el Comité Económico y Social (CESE) y el Comité de las Regiones (CDR).

El Comité Económico y Social Europeo

El Comité Económico y Social es uno de los dos órganos consultivos de la UE. Está formado por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social. Igual que la Comisión, sus miembros ejercen sus tareas con total independencia y en interés de la Comunidad. Él mismo se define como “el puente entre la UE y la sociedad civil organizada”¹⁸.

El CESE se organiza en 3 Grupos y miembros de cada uno deben estar representados en las seis comisiones especializadas en las que se distribuye el trabajo del Comité¹⁹. La comisión de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía (SOC) y, en algunos casos, la comisión de Relaciones Exteriores (REX) trabajan el tema de inmigración.

La producción discursiva institucional del CESE se expresa a través de Dictámenes que pueden ser de iniciativa propia o a instancias de la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo.

¹⁷ Mangas y Liñán afirman que el reglamento es el “instrumento de regulación jurídica más acabado dentro del sistema comunitario” (Mangas A, Liñán D 2002:355).

¹⁸ Portal web del Comité Económico y Social Europeo. http://www.eesc.europa.eu/index_en.asp

¹⁹ Los Grupos del CES son el Grupo de empresarios (Grupo I), Grupo de Trabajadores (Grupo II) y “Grupos diversos” (Grupo III que agrupa a intereses diversos).

En ocasiones, es necesario su dictamen para poder aprobar una norma comunitaria, aunque éste no sea de carácter vinculante.

La inmigración no aparece dentro de la lista de materias que requieren un dictamen preceptivo del CESE y que están previstas en el TCE. Así pues, no existe la obligación de que el CESE sea consultado. No obstante, en varias ocasiones la Comisión remitirá sus propuestas en materia de inmigración al Comité Económico y Social.

El Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones es el segundo órgano consultivo de la UE. Tiene su origen en el Tratado de Maastricht y responde a la demanda de las regiones de participar en el proceso de construcción europea. Está compuesto por representantes de los entes locales y regionales de los Estados miembros de la Unión, trabaja con plena independencia y busca el interés general de la Comunidad.

Igual que en el caso del CESE, la producción discursiva institucional del CDR se expresa a través de Dictámenes que pueden ser de iniciativa propia o a instancias de la Comisión, el Parlamento o el Consejo. Del mismo modo, algunas materias previstas en el TCE requieren un dictamen preceptivo emitido por el CDR²⁰. En caso de que el CDR no sea consultado en alguna de estas materias, el acto normativo adoptado carecerá de poder vinculante por ser un acto nulo (no cumple con el procedimiento establecido). Éste no es el caso en materia de inmigración. El CDR será informado de todas las peticiones de consulta que se dirijan al CESE.

Los miembros del Comité de las Regiones se agrupan por grupos políticos de ámbito europeo, que suelen reunirse antes de las sesiones plenarias del CDR y, habitualmente, celebran dos reuniones de carácter extraordinario al año. Los partidos representados en el CDR son el Partido Popular Europeo (PPE), el Partido de los Socialistas Europeos (PSE), el Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE) y el Grupo de la Alianza Europea (UEN-EA). El CDR se estructura en siete comisiones especializadas, de las cuales nos interesa principalmente la comisión de Relaciones Exteriores (RELEX) y, puntualmente, la comisión de Política Económica y Social (ECOS), la comisión de Asuntos constitucionales y Gobernanza (CONST) y la comisión de Educación y Cultura (EDUC) por su relación con temas de inmigración.

²⁰ El dictamen preceptivo es el documento que debe presentarse durante el proceso legislativo para que la norma legislativa adoptada sea válida. El Tratado de la Comunidad Europea enumera las materias en las que es obligatoria la demanda del dictamen por parte de la Comisión.

3.1.2. Funcionamiento de la red discursiva institucional de la UE

En el cuadro Red discursiva institucional (Figura 1) se observa de forma esquemática cómo interaccionan las instituciones definidas en el apartado anterior, diferenciadas por la naturaleza de los resultados (*outcomes*) de su producción discursiva.

El papel que cada una de ellas representa en el proceso de toma de decisión política (*decision-making process*) sitúa al Consejo Europeo como la institución que establece las líneas estratégicas que deben orientar los trabajos de la Unión. Una vez fijadas estas directrices, la Comisión elabora una propuesta de norma legislativa (directiva, reglamento o decisión, dependiendo de la materia y del objetivo que se persigue) que, después de ser aprobada, es remitida al Consejo y al Parlamento para que se posicionen, así como al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social a modo de consulta, bien sea preceptiva o facultativa. En este proceso, identificamos las categorías de instituciones que comentábamos en párrafos anteriores: el Consejo Europeo como órgano eminentemente político, la tríada Comisión-Parlamento-Consejo que conforman el sistema institucional de carácter legislativo y, finalmente, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social como entes consultivos sin poder vinculante.

Puntualmente, y como ya hemos señalado, la iniciativa legislativa corresponde a un Estado miembro y no a la Comisión. En esta ocasión, el proceso será el mismo: la iniciativa se transmitirá al Consejo y al Parlamento para que éstos se pronuncien.

Las flechas indican la dirección del proceso. El Consejo Europeo emite sus conclusiones a partir de las cuales la Comisión elabora una propuesta y la dirige al Consejo, quien finalmente decidirá y aprobará el texto que los Estados acuerden, sobre la base de la propuesta de la Comisión. Únicamente varía el sentido de la relación entre Consejo y Comisión, en caso de que éste modifique sustancialmente la propuesta y ésta deba ser reenviada tanto al Parlamento como a los órganos consultivos –es el caso de la propuesta de directiva sobre el derecho de reagrupación familiar que ha necesitado tres propuestas de la Comisión para adoptar el texto final en el Consejo–.

En el caso del Parlamento, la relación con la Comisión es bidireccional puesto que el informe emitido por la asamblea parlamentaria comunitaria requiere un posicionamiento de la Comisión al respecto. Ésta puede desestimar o aprobar –parcial o totalmente– las enmiendas del Parlamento, siempre y cuando no se trate de un proceso de codecisión.

Con respecto al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social, la relación con la Comisión también es bidireccional porque ésta debe esperar a considerar, o al menos esperar a que se pronuncien, las opiniones de los órganos consultivos antes de dar por cerrado el texto de su propuesta.

En aquellos casos en los que la propuesta sea iniciativa de un Estado miembro, la flecha se dirigirá hacia el Consejo y hacia el Parlamento.

La distribución vertical de los actores institucionales responde a los diferentes niveles o etapas que sigue el proceso de toma de decisión política en la UE. De forma gráfica, observamos que el proceso –aunque de forma abstracta y poco concreta– se inicia en el Consejo Europeo. Seguidamente, toma forma a través de los trabajos de la Comisión y se complementa con las aportaciones del Parlamento y de los órganos consultivos. Finalmente, los trabajos acaban en la mesa del Consejo, quien será el encargado de aprobar, y en muchas ocasiones retocar, el texto final que deberá ser aplicado por parte de los Estados miembros.

No olvidemos que nuestra investigación se centra en el estudio de los *outcomes*; es decir, de los resultados del proceso, de los documentos que produce cada institución. No entramos en las negociaciones ni en los trabajos preparatorios o intermedios que se dan en el interior de cada una de ellas.

Por último, cabe destacar que el CDR y el CESE se encuentran en una posición intermedia entre la red discursiva institucional y lo que podríamos denominar como red discursiva social²¹. Mientras que por su naturaleza de carácter institucional son similares a los demás actores de la red discursiva política, las características de su discurso los acercan a la red discursiva social. Por este motivo, los situamos en una esfera intermedia entre ambas. Los incluiríamos dentro del nivel de red institucional consultiva.

3.1.3. La metodología y los niveles de análisis

El estudio de la producción discursiva institucional se realizará a través de los dos niveles de análisis presentados al principio. Aplicados al objeto de estudio de la red discursiva institucional, cada Nivel se identifica con las preguntas: a quién analizamos (instituciones) y qué analizamos (contenido y grandes temas).

El primer paso dentro del Nivel I de nuestro análisis es describir el volumen de producción discursiva de las instituciones comunitarias. El análisis cuantitativo se realizará para el conjunto de la producción de Tampere y para la producción específica de cada institución.

Las instituciones analizadas juegan un papel esencial en materia legislativa dentro del sistema institucional de la UE. Este criterio justifica que seleccionemos el Consejo, la Comisión y el Par-

²¹ Si aceptamos que existe una red discursiva europea de carácter político-institucional, podemos considerar también que existe una red discursiva social formada por los actores sociales que participan de forma directa o indirecta en la formulación de las políticas comunitarias.

lamiento, como motores del proceso de producción discursiva, y el Comité Económico y Social Europeo, y el Comité de las Regiones como instituciones que gozan de mayor margen de maniobra para expresar su posicionamiento discursivo. La consideración de estos dos tipos de instituciones productoras de discurso responde indirectamente al objetivo de comprobar si la condición de órganos consultivos influye en el tipo de temáticas que tratan, objeto del Nivel de análisis II.

CUADRO 4
NIVELES DE ANÁLISIS EN LA UE

Nivel de análisis	Objeto de análisis	Ámbito de análisis
Nivel I	Instituciones	Contenido cuantitativo de la producción discursiva
Nivel II	Grandes temas	Contenido cualitativo de la producción discursiva

El Nivel II del estudio identificará los grandes temas que han sido objeto de la producción discursiva institucional durante el período de Tampere. Nos interesa saber cuáles son las prioridades de la UE a la hora de tratar la inmigración como prioridad política, y destinar espacios de debate al más alto nivel. Veremos que los ejemplos de estos momentos de debate son los Consejos Europeos de Niza (diciembre de 2000), Laeken (diciembre de 2001), Sevilla (junio de 2002) o Salónica (junio de 2003). Los grandes temas recurrentes durante este período mostrarán cuáles han sido los grandes ejes de su producción discursiva.

3.2. El análisis de la politización de la inmigración y de la política del discurso en España

El período analizado para el caso de España comprende las dos legislaturas presididas por el Partido Popular (VI y VII legislatura) y la VIII legislatura, presidida por el Partido Socialista Obrero Español²². La inclusión en el análisis de los diferentes gobiernos nos permitirá, además de

²² El período adoptado para la VIII Legislatura comprende del 16 de marzo de 2004 a la misma fecha de 2006, lo que se corresponde con el segundo año en el Gobierno del PSOE. Este período supone, por tanto, la mitad de tiempo con respecto a las otras dos legislaturas.

conocer el desarrollo de la politización en el tiempo, reflexionar acerca de si ha habido o no un cambio en la producción discursiva entre el PP y el PSOE.

Considerar las dos primeras legislaturas responde al hecho de que durante este período se produce el punto de inflexión para la política de inmigración, como extensamente ha sido planteado por Zapata-Barrero (2003) o por Cachón (2006). Es decir, durante este período se produce el proceso de entrada de la inmigración en la agenda política y social. El análisis de este proceso da lugar a un enfoque que hemos denominado como ‘politización de la inmigración’²³.

Pasamos a continuación a definir cómo percibimos el Congreso de los Diputados como productor de discurso y las fuentes de información discursiva consideradas (3.2.1); posteriormente, presentamos el diseño metodológico adoptado para realizar el análisis en el caso de España (3.2.2); y finalmente, presentamos cómo interpretamos cada una de las funciones del Parlamento y sus iniciativas/intervenciones bajo la premisa de que se trata de producciones discursivas diferenciadas (3.2.3).

3.2.1. El Congreso de los Diputados como fuente productora de discurso

La elección del Congreso de los Diputados como productor principal del discurso se debe tanto a su función como representante de los intereses de la sociedad, como a que supone el mayor foro donde se visualiza en un entorno formal los temas que son de interés político. El Parlamento es el único espacio donde interactúan todos los actores políticos bajo unas reglas formales que todos reconocen como válidas. En dicho espacio de interacción encontramos el discurso tanto del Gobierno como de los diferentes Partidos Políticos a través de los Grupos Parlamentarios y de él emanan las grandes orientaciones políticas. Por esta razón, el Parlamento es una plataforma metodológicamente idónea para el análisis de la politización de la inmigración. Además, es el espacio formal donde se produce el discurso político más plural y el más relevante²⁴.

Las fuentes de información utilizadas son las iniciativas parlamentarias en cuyo título²⁵ se ha tratado la cuestión de la inmigración. A través de las iniciativas parlamentarias tenemos el prin-

²³ Castles, Miller (2004:20-2) van a incluir la politización de la inmigración dentro de las cinco categorías que definen la migración actual. Para estos autores, las cinco tendencias serían: la globalización de la migración; la aceleración con la que se produce; la diferenciación en la inmigración; la feminización; y la creciente politización, en el sentido en que los diferentes niveles de política de los Estados se ven afectados por la inmigración.

²⁴ Como Ribas (2000:18) mantiene en la introducción de su tesis doctoral, el discurso parlamentario “tiene un poder fáctico ineludible [...] tiene potestad para proponer y aprobar leyes, orientar y censurar políticas, debatir sobre las acciones de gobierno; es decir, tiene potestad para modificar el orden social establecido”.

²⁵ Entendemos por ‘Título’ el encabezamiento o rúbrica con el que se presenta la Iniciativa.

cial canal de entrada de propuestas procedentes tanto de los Grupos Parlamentarios como del Gobierno.

Teniendo en cuenta los diferentes Niveles de análisis, los documentos que trataremos variarán. Mientras que en el Nivel de análisis I consideraremos todas las iniciativas realizadas en el Congreso de los Diputados, para el Nivel de análisis II y III adoptaremos como fuentes de análisis únicamente aquellas iniciativas que han supuesto posteriores intervenciones parlamentarias²⁶ en el Pleno del Congreso de los Diputados²⁷. Partimos, así, de la premisa de que el Pleno es el órgano central y el que ejerce prioritariamente las funciones parlamentarias, y por tanto, en el que se desarrollan los grandes temas de interés público y con mayor alcance discursivo. Por último, dado el carácter de estas actividades, en ellos podemos analizar no solamente el discurso escrito, más formal, sino el discurso hablado o el debate oral, siempre más informal, o lo que Levinson (1992) define como ‘activity type’, es decir, aquel discurso propio del lugar en el que se realiza²⁸.

3.2.2. Diseño metodológico

Siguiendo los tres Niveles de análisis, nos plantearemos tres preguntas diferenciadas que concretaremos posteriormente, tal como aparece esquemáticamente explicado en el Cuadro siguiente.

²⁶ No todas las Iniciativas parlamentarias suponen una posterior Intervención. Esto es debido a varias cuestiones: en primer lugar hay iniciativas de carácter escrito por lo que su lógica indica la inexistencia de intervenciones; en segundo lugar podemos encontrarnos con diferentes cuestiones relacionadas con la fase en la que se encuentra la iniciativa: hay iniciativas retiradas, subsumidas por otras iniciativas, caducadas, etc.

²⁷ El formato del Documento en el que las Iniciativas vienen recogidas es a través del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Existen dos publicaciones oficiales en el Congreso, el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y el *Diario de Sesiones* del Pleno de la Cámara (este último será el que analizaremos en nuestra investigación), de la Diputación Permanente y de las Comisiones. De acuerdo con el Reglamento del Congreso “en el *Diario de Sesiones* se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones y acuerdos adoptados en sesiones del Pleno de la Diputación Permanente y de las Comisiones que no tengan carácter secreto”.

²⁸ Para Levinson (1992:98) el *activity type* viene a ser aquellas reglas o juegos que viene prefijados por el lugar en el que se realiza el discurso y que marca un conjunto de características propias estructurales.

CUADRO 5
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN POR NIVELES DE ANÁLISIS

Nivel de análisis	Preguntas básicas
Nivel I Análisis cuantitativo	¿En qué medida se ha producido en España un proceso de politización de la inmigración?
Nivel II Análisis cualitativo-temático	¿En qué ha variado el discurso político en torno a la inmigración en los últimos diez años? ¿Cuál es el contenido de este discurso? Y ¿cuáles han sido los temas tratados a lo largo de las diferentes legislaturas?
Nivel III El discurso como política	¿Cómo se está articulando la política del discurso en España?

El análisis cuantitativo (Nivel I) nos dará una descripción objetiva y sistemática de las iniciativas, centrándose en la naturaleza formal del mensaje y de su propósito como tal. Por su parte, el análisis cualitativo (Nivel II) tratará de dar cuenta de cuáles son los principales temas que se han tratado a lo largo de las diferentes legislaturas tomando como base al sistema de categorías que presentamos en el apartado 2 de este capítulo²⁹. Para finalizar, a través del análisis del discurso como política (Nivel III), trataremos de articular los principales tópicos de la producción discursiva en el Pleno del Congreso según la diferenciación entre discurso re-activo (DR) y discurso pro-activo (DP) que explicamos a continuación.

Dado que se trata de un estudio diacrónico, hemos optado por dividir cada uno de los Niveles de análisis I y II en dos subniveles. El objetivo es conocer con mayor profundidad tanto la realidad de cada una de las legislaturas, como el desarrollo temporal del debate parlamentario. Por tanto, el análisis quedará dividido en lo que hemos denominado como:

- a) Subnivel intralegislativo. En este apartado llevaremos a cabo un análisis de la realidad de la producción por parte del Congreso de los Diputados por legislaturas.
- b) Subnivel interlegislativo. Realizaremos un análisis comparado entre la VI, VII Y VIII legislatura. El objetivo es conocer la evolución de la politización de la inmigración a través del tiempo.

Para el Nivel de análisis I seguiremos la lógica interna de clasificación de las iniciativas del propio Congreso de los Diputados en base a las diferentes funciones clásicas del Parlamento³⁰.

²⁹ Véase el Cuadro 1. *Plantilla del Nivel de Análisis II*

³⁰ Incluimos en el apartado uno del Anexo al capítulo 3 el *Índice de las iniciativas parlamentarias clasificadas por su función*.

Conservamos esta clasificación porque entendemos que cada una de las funciones, en general, y de las iniciativas, en particular, tiene un significado discursivo que corresponde con el objetivo del proyecto, como desarrollaremos posteriormente en el apartado referente a las funciones de las iniciativas.

Por su parte, el Nivel de análisis II, tomando como fuente de información las intervenciones parlamentarias del Pleno, tratará de poner en marcha una clasificación de las mismas a través de dos tipos de análisis. En primer lugar, trataremos de clasificar la producción parlamentaria a través del ya mencionado sistema de categorías³¹. El objeto de plantear este nivel de análisis es explorar el escenario en el que se desarrolla la realidad social. En segundo y último lugar, abordaremos los temas tratados por las diferentes intervenciones con objeto de conocer los temas prioritarios del Congreso de los Diputados y su relación con el contexto

En la Tabla 1 aparecen clasificadas el número de intervenciones analizadas dentro del segundo nivel de acuerdo con las funciones y la actividad en el Parlamento.

TABLA I
INTERVENCIONES PARLAMENTARIAS ANALIZADAS EN EL NIVEL DE ANÁLISIS II³²

Funciones	Actividades	VI Legislatura	VII Legislatura	VIII Legislatura
Función legislativa	Proyecto de Ley		4	
	Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso	6		1
Función de control	Interpelación urgente	3	3	5
	Pregunta oral en Pleno	16	38	28
Función de orientación política	Proposición no de Ley ante el Pleno	2	9	4
	Moción consecuencia de interpelación urgente	3	3	6
Comisiones no permanentes, subcomisiones y ponencias	Subcomisiones y Ponencias	1		

³¹ Para mayor información sobre el Sistema de Categorías, véase el capítulo 1, apartado 2.

³² La lista de cada una de las Intervenciones Parlamentarias llevadas a cabo en el Pleno del Congreso tomadas como fuente de análisis se recoge en el Anexo al capítulo 3, apartado 3.

Para efectuar el análisis del discurso en cuanto política (Nivel III), se han considerado como fuentes de información, al igual que para el Nivel II, las iniciativas que han sido objeto de una posterior intervención parlamentaria en el Pleno del Congreso de los Diputados de las tres últimas Legislaturas (VI, VII y VIII). En concreto, hemos tomado como documento de análisis aquellas intervenciones cuyas funciones son la legislativa o la de orientación política. Hemos dejado de lado las intervenciones cuya función es la de control y las comisiones no permanentes, subcomisiones y ponencias. Como se sabe, las iniciativas que tienen la función de control tratan de fiscalizar la actividad del Gobierno, pero no producen un debate parlamentario con la intervención e interlocución de todos los grupos parlamentarios. Además, las preguntas orales en Pleno no llegan a suponer realmente lo que entendemos por discurso político puesto que se trata de una pregunta que un Grupo Parlamentario o Diputado hace al Gobierno de forma directa acerca de un tema concreto con respuesta única, sin que intervengan en ella otros grupos parlamentarios, por lo que su análisis sólo nos daría la oportunidad de conocer la puesta en tela de juicio de la actividad gubernamental. En cuanto a las intervenciones cuya actividad ha sido la de creación de subcomisión y ponencias, sólo hay una en la VI Legislatura. Se trata de la exposición de un acuerdo al que ha llegado anteriormente la Comisión acerca del informe aprobado en la Subcomisión creada para estudiar la situación de los españoles que viven fuera, así como la de los inmigrantes y refugiados que han llegado a nuestro país. Por lo tanto, consideramos que no aportan un discurso original, sino que es una aprobación de un texto aprobado con anterioridad que trata de informar a las Cámaras acerca de la inmigración.

Como sabemos, la función legislativa es la más característica del Parlamento y sus iniciativas (tanto Proyectos de Ley como Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso) suponen la puesta en marcha de la voluntad general soberana. Esta actividad legislativa viene a ser el mejor instrumento para la aplicación de un programa político y, por lo tanto, uno de los mejores canales de producción de políticas del discurso. Asimismo, hemos considerado las intervenciones cuya función es la de orientación política (las proposiciones no de Ley ante el Pleno y las mociones consecuencia de interpelación urgente). Estas intervenciones tratan de determinar los objetivos de la política nacional y los medios o instrumentos para conseguir dichos objetivos. Al ser actos no legislativos, sus efectos son más bien políticos, puesto que expresan la red discursiva propiamente dicha del Congreso. Estas iniciativas son válidas para efectuar un análisis de la política del discurso en tanto que producen las diferentes posiciones de los distintos grupos parlamentarios sobre un tema o problema determinado relacionado con la inmigración.

En la Tabla siguiente indicamos el número de Intervenciones analizadas:

TABLA 2
INTERVENCIONES PARLAMENTARIAS ANALIZADAS EN EL NIVEL DE ANÁLISIS III³³

Funciones	Actividades	VI Legislatura	VII Legislatura	VIII Legislatura ³⁴
Función legislativa	Proyecto de Ley		4	
	Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios	6		1
Función de orientación política	Proposición no de Ley ante el Pleno	2	9	4
	Moción consecuencia de interpelación urgente	3	3	6

Como indicaremos en el capítulo 4, nos interesará identificar los argumentos que nos permitan definir el discurso político sobre inmigración en general, la forma en cómo se expresa lo que denominaremos como discurso re-activo (DR) y el discurso pro-activo (DP) en particular.

Pasamos ahora a definir brevemente cada una de las funciones principales de las Iniciativas Parlamentarias en el Congreso, aplicándoles el enfoque del discurso, y con el objetivo de justificar la premisa de que cada uno es una fuente de producción discursiva diferenciada.

3.2.3 Producción discursiva diferenciada: las funciones del Parlamento y sus iniciativas

A pesar de que la función legislativa es definida como la principal del Congreso de los Diputados, la aprobación de leyes tan sólo supone la culminación de un largo proceso parlamentario. Entendemos que cada fuente de información ostenta un papel o una función de acuerdo con la actividad de que se trata. Por ello, pasamos a dar contenido a cada una de las funciones que ejercen las iniciativas/intervenciones parlamentarias en el Congreso, tratando de adentrarnos en el valor discursivo que su puesta en marcha puede suponer. Su diferenciación nos ayudará a analizar la politización de la inmigración.

³³ En el Anexo correspondiente a este capítulo detallamos cada una de las intervenciones analizadas.

³⁴ Recordamos que para la producción discursiva de la VIII Legislatura nos hemos detenido en marzo de 2006, justo al cumplir los dos primeros años del gobierno socialista y estar en el ecuador de la VIII Legislatura.

Función Legislativa

Esta función supone la puesta en marcha de la voluntad general soberana y la función más característica del Parlamento. La actividad legislativa viene a ser el mejor instrumento para la aplicación de un discurso político dado que requiere de una mayor reflexión durante un dilatado período de tiempo. Su objetivo es la aprobación de normas jurídicas de eficacia general, así como la búsqueda por alcanzar acuerdos o decisiones singulares. Podemos entender, por tanto, que el uso, por parte de los grupos parlamentarios, de la función legislativa supone el momento de producción discursiva por excelencia en el marco parlamentario puesto que éstas deberán ser las que rijan el funcionamiento del país. Por lo tanto, podemos considerar a esta función como la pieza básica en la creación del discurso político debido a que se trata de la función a través de la cual se manifiesta el verdadero poder del pueblo.

Función de Control

La función de control parlamentario va a suponer la fase central de la relación entre el Parlamento y el Gobierno, así como la parte más amplia de la actividad del Congreso. Los mecanismos para ejercer el control parlamentario son innumerables, de hecho, nuestra Constitución contiene una de las versiones más extendidas de vías de llevar a cabo el control parlamentario. El objetivo de este, no es otro que compensar el predominio político del ejecutivo (García Morillo 1985:28-9). Supone una defensa de la soberanía y el cumplimiento de la voluntad popular. Asimismo, el control supone poder dar a conocer el acuerdo o el desacuerdo de cada uno de los grupos políticos que forman la Cámara del Congreso. A través del control se busca apoyar la iniciativa gubernamental o un intento de corregir o pedir el abandono de la acción puesta en marcha por el Gobierno. En definitiva, no es más que un intento de verificar que la actuación gubernamental se acomoda a la voluntad popular. En este sentido, podemos afirmar que la función de control tratará en su discurso de enfatizar y dar publicidad a los defectos o errores de la actuación del Ejecutivo, mayormente, y en el menor de los casos proponer desde la oposición parlamentaria un programa alternativo. Como plantea Fernández de Simón, una gran parte de las iniciativas o intervenciones de control que se realizan en la cámara de los diputados tienen más valor publicitario de cara a la opinión pública con objeto de exponer los errores que el ejecutivo está cometiendo que como valor real para la Cámara (1994:195). En el discurso aparecido en el marco de la función del control nos encontramos con una ausencia del diálogo, se trata de un ataque frontal contra la acción del Gobierno y un discurso de carácter más agresivo.

Los tipos de control más importantes para nuestro estudio son los siguientes.

- Las Interpelaciones permiten instar al Gobierno a que explique una determinada cuestión. A través de la interpelación, se piden explicaciones y se intercambian puntos de vista e

información sobre algún problema o conflicto. El Gobierno tiene la obligación de explicar y razonar las cuestiones objeto de la interpelación. Su alcance de control es mayor que en el caso de las preguntas, ya que, por un lado, el objeto de las interpelaciones tiene una mayor amplitud y generalidad; y por otro lado, éstas pueden terminar con la presentación de una moción en la que se insta al Gobierno a buscar una determinada solución ante un problema, lo que posibilita la influencia en la acción del ejecutivo. En definitiva, dentro de la función de control las interpelaciones son las iniciativas con mayor producción discursiva en tanto en cuanto existe un diálogo de resolución de conflicto.

- Las Preguntas suponen, ante todo, un instrumento de información y de fiscalización. A través de ellas los diputados preguntan al Gobierno acerca de diferentes cuestiones, estando este obligado a contestar. La información que el Gobierno da al Autor³⁵ de la pregunta suele ser usada por éste para expresar críticas o juicios acerca de la actuación del Gobierno y así dar a conocer su propia visión y crear su propio discurso en torno a la cuestión planteada. Las preguntas pueden servirnos para poder conocer la postura de un parlamentario, o Grupo Parlamentario, acerca de un problema³⁶. En consecuencia, las preguntas son el ataque más frontal hacia la actividad gubernamental, lo que viene a suponer una ausencia de innovación en la producción discursiva.
- Las Comparecencias: Este tipo de iniciativa más que de control es de información. A través de las Comparecencias, la Cámara recopila información acerca de un tema que le preocupa. Las comparecencias son de diversos tipos dependiendo de quienes sean los informadores, van desde el Gobierno a altos funcionarios o a especialistas externos en la cuestión. Por tanto, esta actividad no supone una producción discursiva propiamente dicha por parte de los actores políticos con presencia en el Congreso.
- Solicitud de Información: Su objetivo es dar a conocer aquella información que sea solicitada por un Diputado o Grupo parlamentario. Normalmente, a esta solicitud suele seguirle una interpelación o pregunta. Pero en sí misma no crea ningún tipo de diálogo entre los diferentes actores y por tanto de discurso.

Desde el punto de vista discursivo, habría que diferenciar, por último, entre el control mediante la actividad parlamentaria oral, es decir, el que se produce a través de los debates, y

³⁵ Por 'autor' el Parlamento entiende: Diputados, Senadores, Grupos Parlamentarios, Gobierno, Órganos (Comisión, Comunidad Autónoma, Tribunales, etc.) y Otros (Presidente de Gobierno, RTVE, etc.)

³⁶ Algunos autores consideran las preguntas escritas como instrumentos de poca utilidad para el ejercicio de la función de control parlamentario, incluso otros sólo les dan el calificativo de medios de información; por ejemplo, Santaolalla (1982) las cataloga como ambiguas, ya que, si no se produce alguna sanción en contra de la Administración, entonces no se puede hablar de control parlamentario.

aquel control que se produce únicamente por escrito. Mientras que el primer canal discursivo puede llegar a tener salida mediática e incidir en la opinión pública, el segundo rara vez contiene sentido discursivo.

Función de Orientación Política

La función de orientación política consiste en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios o instrumentos para conseguir dichos objetivos. Las proposiciones no de ley, mociones y resoluciones son actos no legislativos por los que el Congreso manifiesta su postura sobre un tema o problema determinado. Contienen, por tanto, un acuerdo, una manifestación de voluntad del Congreso, pero con un alcance más político que jurídico. Son decisiones adoptadas por una sola Cámara que carece de la fuerza de una ley y cuya efectividad alcanza únicamente al órgano al que van dirigidas. A pesar de no tener efecto jurídico que vincule al Gobierno, sí que tiene efecto político puesto que insta al Gobierno a buscar una determinada solución ante un problema, lo que posibilita la influencia en la acción del ejecutivo. Este acuerdo comporta un mandato o instrucción dirigido a un órgano.

Al igual que sucediera con las actividades puestas en marcha dentro de la función legislativa, las de función de orientación política suponen uno de los epicentros de la producción discursiva, ya que se tratan de los diálogos más elaborados y que han requerido de mayor tiempo para su elaboración. En su discurso, podemos reconocer las prioridades, las tendencias ideológicas y los intereses de los actores políticos.

Bibliografía

- CACHÓN-RODRÍGUEZ L. Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004). En: Aja E, Arango J, editores. Veinte años de inmigración en España, perspectivas jurídica y sociológica 1985-2004. Barcelona: Fundació CIDOB; 2006.
- CASTLES S, MILLER MJ. The Age of Migration: international population movements in the modern world. London: MacMillan; 2003.
- FERNÁNDEZ DE SIMÓN E. El control parlamentario y la opinión pública. En: Pau Vall F, coordinador). Parlamento y Opinión Pública. Madrid: Tecnos; 1994.
- GARCÍA MORILLO, J. (1985) *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados. Secretaría General. Serie IV: Monografías núm. 1.
- LEVINSON SC. Activity types and language. En: Drew P, Heritage J, editores. Talk at work. Nueva York: Cambridge University Press; 1992.

- MANGAS A, LIÑÁN D. Instituciones y Derecho de la UE. Madrid: Tecnos; 2002.
- NUGENT N. The Government and Politics of the European Union. Nueva York: Palgrave Macmillan; 2006.
- RIBAS M. Discurs Parlamentari i Representacions Socials. La representació de la immigració que emergeix de les preguntes d'una Comissió d'Estudi Parlamentària. Tesis doctoral. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra; 2000.
- SANTAOLALLA F. El Parlamento y sus instrumentos de información: Preguntas, Interpelaciones y Comisiones de Investigación. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas; 1982.
- ZAPATA-BARRERO R. The 'Discovery' of Immigration: The Politicization of Immigration in the Case of El Ejido. *Journal of International Migration and Integration* 2003; 4/4:523-39.
- ZAPATA-BARRERO R. La immigració en nacions minoritàries: Flandes, Québec i Catalunya en perspectiva. Barcelona: Fundació Ramon Trías Fargas; 2006.



CAPÍTULO 2
LA RED DISCURSIVA
EN TORNO A LA
INMIGRACIÓN EN LA UE

La red discursiva en torno a la inmigración en la UE

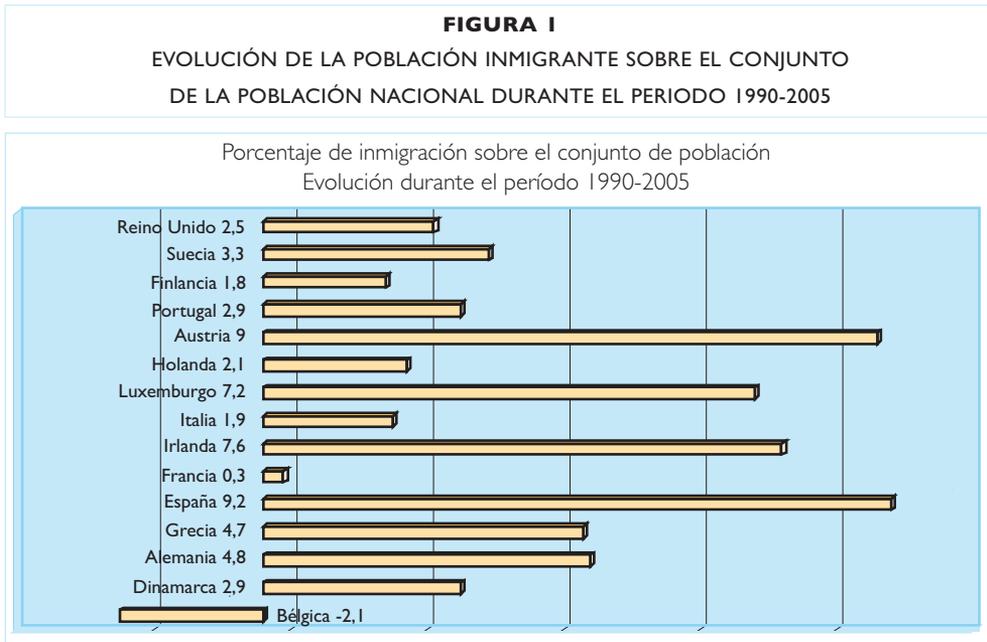
Elisabet González

I. Introducción. El contexto discursivo de la UE en materia de inmigración

El Consejo Europeo de Tampere, celebrado el 15 y el 16 de octubre de 1999, estableció las bases para la elaboración de una política común de inmigración y asilo. La política comunitaria de inmigración era uno de los cuatro pilares que debían impulsar la creación de un Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia.

El contexto en el que se decide crear una política para la gestión común de las migraciones y el asilo viene determinado por dos tendencias. En primer lugar, el proceso de integración europea de finales de los años ochenta y principios de los noventa modifica el escenario de la gestión de fronteras. El Tratado de Ámsterdam extiende el espacio Schengen –de libre circulación y supresión de los controles fronterizos internos– al conjunto de territorios de la UE y no al Reino Unido e Irlanda. La supresión de las fronteras interiores tiene un impacto directo en la gestión de la inmigración (Koslowski en Cornelius W, Rosenblum M 2005:109-10). En segundo lugar, aparece la evolución de la UE como destino de cada vez más flujos migratorios. A finales de los años noventa, la mayoría de los Estados miembros (EEMM) contaba con importantes volúmenes de población inmigrante (Geddes 2003:9-13). Incluso los países que tradicionalmente habían sido considerados como emisores de migración, se convierten en receptores de trabajadores extranjeros (Grecia, España, Italia o Portugal). Del mismo modo, las migraciones originarias del centro y del este de Europa emergen como actores en los flujos migratorios de la Unión después de la caída del muro de Berlín (Collett 2006:9).

La Figura 1 ilustra el crecimiento de la población inmigrante en la mayoría de Estados de la Unión.

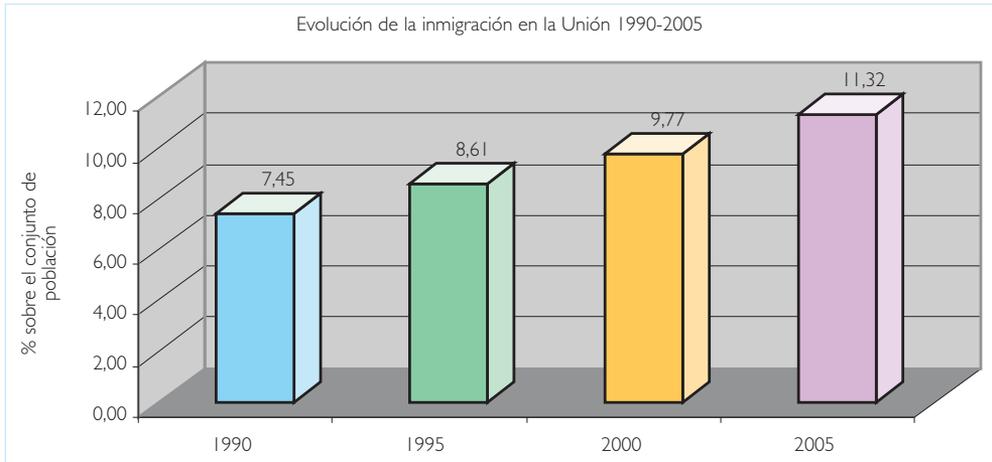


FUENTE: Elaboración propia. Datos de la División de Población de Naciones Unidas.

El gráfico indica que el único país que ha experimentado un descenso de la población inmigrante durante el período 1990-2005 ha sido Bélgica. Sin embargo, la tendencia general ha sido ascendente. El crecimiento de la población inmigrante en países como España, Irlanda, Luxemburgo y Austria ha aumentado en más de siete puntos porcentuales en el período de 1990 a 2005.

En líneas generales, la población inmigrante en el conjunto de la UE ha aumentado gradualmente hasta situarse en el 11,32% de la población autóctona en 2005. La Figura 2 lo ilustra.

FIGURA 2
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN LA UE



FUENTE: Elaboración propia. Datos de la División de Población de Naciones Unidas.

La evolución de la población inmigrante en los Estados miembros de la UE durante los períodos pre-Tampere (1990-1999) y de Tampere (2000-2005) se resumen en la Tabla 1.

Si bien España, Irlanda, Luxemburgo y Austria son los países que han experimentado un mayor crecimiento de la población inmigrante en los últimos quince años, datos de la División de Población de Naciones Unidas indican que Alemania (12,3%), Irlanda (14,1%), Luxemburgo (37,4%), Austria (15,1%) y Suecia (12,4%) son los países con mayor proporción de inmigración sobre el conjunto de población nacional, por encima de la media europea (11,32%).

TABLA I
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN LOS ESTADOS DE LA UE

	Porcentaje de inmigración sobre la población autóctona				Ratio de crecimiento 1990-2005
	PRE-TAMPERE		TAMPERE		
	1990	1995	2000	2005	
1 Bélgica	9,0	9,0	8,5	6,9	-2,1
2 Dinamarca	4,3	4,8	5,7	7,2	2,9
3 Alemania	7,5	11,1	11,9	12,3	4,8
4 Grecia	4,1	5,1	6,7	8,8	4,7
5 España	1,9	2,5	4,0	11,1	9,2
6 Francia	10,4	10,5	10,6	10,7	0,3
7 Irlanda	6,5	7,3	10,1	14,1	7,6
8 Italia	2,4	2,6	2,8	4,3	1,9
9 Luxemburgo	30,2	33,4	36,9	37,4	7,2
10 Holanda	8,0	9,0	9,8	10,1	2,1
11 Austria	6,1	8,9	11,4	15,1	9,0
12 Portugal	4,4	5,3	6,2	7,3	2,9
13 Finlandia	1,2	2,0	2,6	3,0	1,8
14 Suecia	9,1	10,3	11,2	12,4	3,3
15 Reino Unido	6,6	7,3	8,1	9,1	2,5
UE	7,45	8,61	9,77	11,32	3,87

FUENTE: Datos de la División de Población de Naciones Unidas.

En resumen, la supresión de las fronteras interiores y la tendencia al alza de los territorios de la Unión como receptores de inmigración, dibuja un nuevo escenario en el que los Estados miembros acuerdan crear una política común para gestionar las migraciones y las cuestiones de asilo en la Unión.

2. El período estudiado. El programa de Tampere (1999-2004)

La voluntad política de elaborar una normativa común significa la introducción de la inmigración en la agenda política europea y se materializa en el Programa de Tampere. La gestión de las migraciones deja de ser una cuestión secundaria y se perfila como una de las prioridades de los jefes de Estado y de Gobierno de la UE.

El objetivo de este capítulo es identificar cómo se ha producido la politización de la inmigración (entrada de esta cuestión en la agenda política comunitaria), a partir de la producción dis-

cursiva generada por las instituciones comunitarias desde Octubre de 1999 hasta Noviembre de 2004. Este período significa la primera fase en el proceso de creación de la política común de inmigración, el programa de Tampere³⁷. La segunda fase tiene su inicio en noviembre de 2004 y se concreta en el Programa de La Haya, también de cinco años³⁸.

La politización de la inmigración en la UE se manifiesta en el discurso de las instituciones comunitarias y se operacionaliza con el concepto de red discursiva que define la interacción entre las instituciones reflejada su producción discursiva institucional³⁹. Las instituciones seleccionadas para analizar su producción son: el Consejo, la Comisión, el Parlamento, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

La elección de Tampere como marco temporal tiene dos argumentos. En primer lugar, el Consejo europeo de Tampere supone una de las primeras ocasiones en las que la inmigración aparece como tema prioritario en la agenda política de los jefes de Estado y de Gobierno de la UE. En segundo lugar, el programa de Tampere establece las bases para la creación de una política comunitaria de inmigración y significa el primer paso hacia la armonización de las legislaciones nacionales en esta materia.

La celebración de un Consejo europeo extraordinario para tratar estos temas es fruto del debate que desde un año atrás se venía desarrollando en el seno del Consejo. En diciembre de 1998, el Consejo de “Asuntos Generales”, a propuesta de los Países Bajos, aprueba la creación de un Grupo de alto nivel sobre “Asilo y Migración” con el fin de que éste elabore un informe final con planes de acción transpilares para una serie determinada de países de origen y tránsito de solicitantes de asilo y migrantes que deberá debatirse en el Consejo europeo de Tampere⁴⁰. Según el Consejo, “el problema de la masiva afluencia de solicitantes de asilo e inmigrantes ilegales plantea la necesidad de establecer un enfoque común, integrado y entre los distintos pila-

³⁷ Para más información sobre el período de Tampere, recomendamos la lectura de la Comunicación de la Comisión sobre el Balance de Tampere (COM(2004) 401).

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0401es01.pdf

³⁸ Para una introducción a los objetivos del Programa de La Haya, véase el siguiente enlace a la sección de Justicia, Libertad y Seguridad en el sitio web de la Unión Europea.

<http://www.europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l16002.htm>

³⁹ La producción discursiva institucional que analizaremos se caracteriza por reunir documentos consensuados y dirigidos a otra institución comunitaria o al conjunto de la sociedad de la UE. No contemplamos los documentos de carácter interno o aquellos trabajos que aún estén en debate.

⁴⁰ Comunicado de prensa del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, sesión n.º 2203, de 4 de octubre de 1999. Los países objeto de los planes de acción son Afganistán y zona limítrofe, Irak, Marruecos, Somalia y Sri Lanka. En el caso de Albania, el plan de acción será presentado como un informe provisional.

res, que tenga en cuenta la situación existente en los principales países de origen de los solicitantes de asilo y los inmigrantes”⁴¹.

Los planes de acción plantean la necesidad de un enfoque común para la gestión de los flujos de inmigración:

Los planes de acción se basan en la premisa de que debe existir un enfoque común que preste atención a los factores políticos y socioeconómicos que propician o desembocan en un éxodo o tengan consecuencias negativas de migración en un país. Para ser eficiente, un enfoque de este tipo debe ser global, mantenerse a largo plazo y poder adaptarse a los cambios en la situación. Todas las medidas pertinentes que puedan ejercer la UE, la Comunidad Europea y los Estados miembros deberán utilizarse de forma coordinada⁴².

El Programa de Tampere, adoptado por el Consejo Europeo reunido en dicha ciudad los días 15 y 16 de octubre de 1999, tiene como objetivo principal la creación de un Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Dentro de este marco general, las conclusiones del Consejo europeo de Tampere afirman que la inmigración pasa a ser un tema de especial importancia puesto que el goce de la libertad que caracteriza a la UE “...ejerce un poder de atracción para muchos otros ciudadanos de todo el mundo que no pueden gozar de la libertad que los ciudadanos de la Unión dan por descontada. Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio. Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración”⁴³.

El Consejo de Tampere aboga por un ‘enfoque comprensivo, que establezca las bases de la política común de inmigración y asilo. El enfoque debe atender a las “causas de raíz” –*root causes*– y no generar un tratamiento superficial que ignore las causas originales de los flujos migratorios. Las relaciones con los países de tránsito y de origen de inmigración toman un lugar prioritario en la política común de inmigración y asilo (Uçarer 2005).

Nuestro estudio sólo tendrá en cuenta el apartado A del Programa referente a la política de asilo y migración común de la UE, sin entrar en el resto de apartados que tratan temas como el espacio europeo de justicia, la lucha contra la delincuencia o la acción exterior de la Unión⁴⁴. El período de estudio finaliza en noviembre de 2004 con motivo del balance de Tampere y las pers-

⁴¹ Comunicado de prensa del Consejo de Asuntos Generales, sesión n.º 2148, de 6 de diciembre de 1998.

⁴² Apartado 9, Comunicado de prensa del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, sesión n.º 2203, de 4 de octubre de 1999.

⁴³ Apartado 3, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999.

⁴⁴ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999.

pectivas de futuro plasmadas en el Programa de La Haya, continuación del Programa 1999-2004⁴⁵.

Aunque no entrará en nuestro marco temporal de estudio, debemos señalar que, tras el Programa de Tampere, la política común de inmigración tiene continuidad en la segunda etapa de trabajos bajo el Programa de La Haya. Esta segunda fase del programa fue aprobada en la reunión del Consejo Europeo de Bruselas, los días 4 y 5 de noviembre de 2004. Las conclusiones del encuentro recogen las líneas estratégicas y los objetivos prioritarios para el período 2005-2009. Sus prioridades se pueden consultar en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*⁴⁶.

Los distintos balances que se han hecho del Programa de Tampere, como veremos a continuación, coinciden en el hecho de que no se han conseguido alcanzar gran parte de los objetivos previstos y que aquellos que se han materializado, se ha hecho de modo muy discreto. Uno de los temas que se han situado en el “fracaso” de Tampere es el paquete legislativo que incluye las directivas sobre entrada y residencia por motivos laborales, entrada y residencia de trabajadores fijos y temporales, y entrada y residencia por otros propósitos (Terrón 2005). Los Estados miembros han manifestado sus reticencias a ceder competencias en materia de inmigración. La tensión entre un enfoque comunitario y un enfoque interestatal de la política de inmigración de la UE ha inclinado la balanza hacia los Estados miembros (Monar 2005).

Niessen (2004) hace la misma lectura, pero aporta un enfoque positivo al interpretar que estos cinco años de programa han contribuido a la aproximación de posiciones entre los EEMM y ha contribuido a la creación de un clima de confianza mutua (factor importante en situaciones de toma de decisiones). Niessen (2004) añade un segundo factor explicativo. La aparición de discursos anti-inmigrantes en las elecciones nacionales y locales de distintos EEMM refuerza la cautela de los gobiernos nacionales a ceder competencias en inmigración. El resultado son posiciones restrictivas a la hora de crear una política común de inmigración y asilo.

Las causas del limitado avance realizado durante el período de Tampere son, principalmente, el mantenimiento de la unanimidad como sistema para la adopción de decisiones en materia de inmigración y asilo (Geddes 2003:198), así como el bloqueo institucional protagonizado por el Consejo que han sufrido numerosas propuestas legislativas. A ello se añade la capacidad de ini-

⁴⁵ Comunicación de la Comisión, *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*. COM(2004) 401, de 2 de junio de 2004. Conclusiones de la presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004.

⁴⁶ COM(2005) 184 final, de 10 de mayo de 2005.

ciativa legislativa que se extiende a los Estados y no sólo a la Comisión, lo que complica el proceso. La Comisión lo resume de la siguiente manera:

En conclusión, cabe tener en cuenta que los *logros alcanzados son consecuentes*. Con todo, el *grado de ambición inicial* se ha visto limitado por dificultades de carácter institucional y, a veces, también por un insuficiente consenso político. *La política del paso a paso* ha sido la única opción posible para progresar. Para la Comisión, establecer el espacio de libertad, seguridad y justicia ha sido una *prioridad estratégica* a la que también han contribuido varias políticas de la Unión⁴⁷.

Una muestra de la complejidad del proceso son las acciones de la Comisión para generar el debate entre los Estados previo a la presentación de propuestas legislativas. La Comisión presentó la Comunicación sobre inmigración “con el objetivo de generar un amplio debate en los Estados miembros y en el conjunto de la Unión sobre los fundamentos de las políticas futuras” (Terrón 2001:21).

En este sentido, no podemos olvidar que los atentados de 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos han marcado un *impasse* en la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia europeo. Los avances en materia de inmigración y asilo se han visto frenados por una mayor dedicación a los apartados de seguridad y lucha contra el terrorismo.

Sin embargo, también debemos resaltar algunos logros de Tampere. Entre ellos, encontramos las dos directivas contra la discriminación (igualdad de trato con independencia del origen racial o étnico⁴⁸ e igualdad de trato en el mundo laboral⁴⁹), la directiva sobre reagrupación familiar⁵⁰ y la directiva relativa al estatuto jurídico de los nacionales de terceros países residentes de larga duración⁵¹.

Observamos que varios de los objetivos de Tampere han quedado en el camino o se han puesto en práctica de forma diluida, mientras que son pocos los resultados finales. Sin embargo, el análisis de la producción discursiva de cada institución nos permitirá identificar el posicionamiento de cada actor institucional y averiguar si el enfoque restrictivo y de mantenimiento del

⁴⁷ COM (2004) 401, de 2 de junio de 2004:5.

⁴⁸ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

⁴⁹ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000_78_en.pdf

⁵⁰ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

⁵¹ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

statu quo que ha caracterizado al programa de Tampere en general es una tendencia compartida por todas las instituciones implicadas.

El capítulo 1 describe los actores implicados en el proceso discursivo comunitario y las dimensiones del diseño metodológico, de modo que los siguientes apartados analizarán directamente los resultados obtenidos.

A continuación, el apartado 3 realiza un análisis general de la producción institucional durante el periodo de Tampere. En él se presenta un análisis cuantitativo de la producción, tanto en conjunto como desglosada por instituciones.

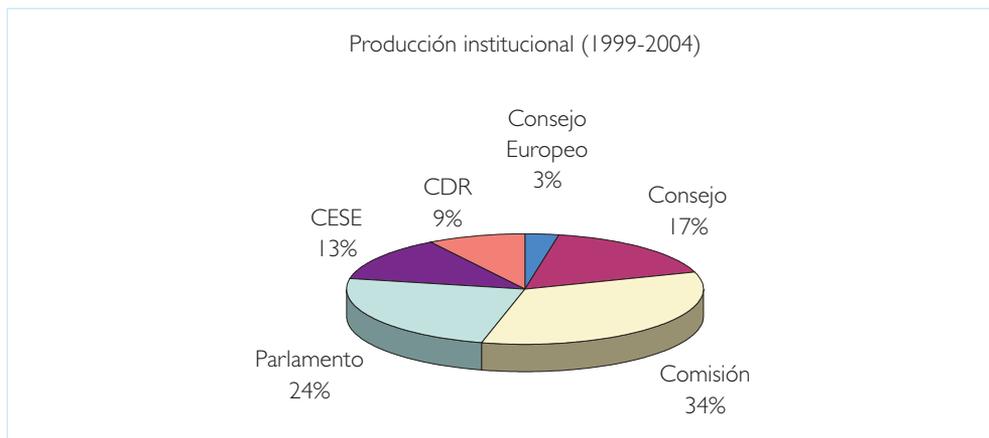
El apartado 4 realiza un análisis cualitativo atendiendo a la temática de la producción de las instituciones, y de la producción global de Tampere. De este modo, podremos comparar si los resultados del análisis temático coinciden con las prioridades temáticas acordadas en el Consejo Europeo de octubre de 1999.

3. Análisis general de la producción discursiva institucional

Los resultados que se presentan en este apartado recogen la producción discursiva de cada institución siguiendo el Nivel de análisis I (cuantitativo).

El siguiente gráfico muestra una primera aproximación al volumen de producción institucional durante el periodo de Tampere (1999-2004) según el actor institucional que emite el documento.

FIGURA 3
PRODUCCIÓN INSTITUCIONAL DURANTE EL PERÍODO DE TAMPERE (1999-2004)



La Tabla 2 muestra los datos concretos de cada institución.

TABLA 2
PRODUCCIÓN DE LA RED DISCURSIVA POLÍTICA (1999-2004)

Institución	Producción (general)	% sobre el total de la producción
Consejo europeo	7	3,10%
Consejo*	39	17,26%
Comisión	75	33,19%
Parlamento	54	23,89%
CESE	30	13,27%
CDR	21	9,29%
Total	226	100,00%

FUENTE: *Elaboración propia.*

Como podemos observar, durante el período de Tampere (1999-2004), se han producido 226 documentos, los cuales muestran las medidas adoptadas o las líneas de actuación definidas con relación a una política común de inmigración y asilo. La Comisión (33,19%) y el Parlamento (23,89%) capitalizan la mitad de la producción institucional emitida en el período de estudio. La producción de cada institución se detalla a continuación.

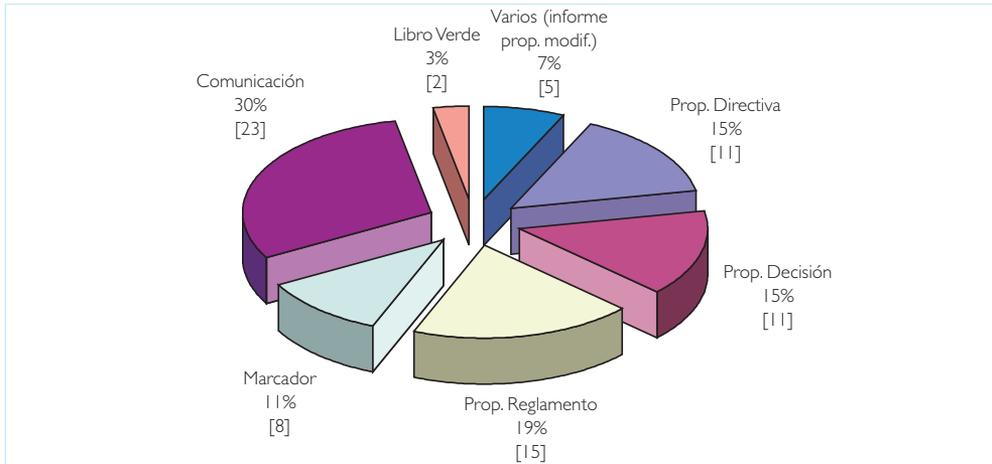
La Comisión

La Comisión es la institución comunitaria con mayor volumen de producción. De acuerdo con su naturaleza y sus atribuciones dentro del marco institucional comunitario, la Comisión europea es la encargada de elaborar los trabajos preparatorios para la toma de decisión por parte del Consejo y, en algunos casos, del Parlamento europeo.

El 33% de todos los trabajos en materia de inmigración y asilo comprendidos entre 1999-2004 han sido presentados por la Comisión. Ahora bien, cabría diferenciar la tipología de documentos que se engloban dentro de esta cifra. El conjunto de trabajos agrupa desde propuestas de reglamento o de directiva hasta comunicaciones de naturaleza informativa. La Figura 4 ilustra la distribución de la producción de la Comisión.

Como podemos observar, el 30% de los documentos producidos por la Comisión durante el período de Tampere corresponde a comunicaciones, sin valor legislativo. Sin embargo, los textos de este tipo a menudo recogen las principales líneas de trabajo que deberían orientar las políticas de la UE.

FIGURA 4
PRODUCCIÓN DE LA COMISIÓN DURANTE EL PERÍODO DE TAMPERE (1999-2004)*



* Entre corchetes se indica el número de documentos.

Destacamos que el 15% de su producción son propuestas de directiva del Consejo. Esta categoría cuenta con mayor repercusión legislativa. Como ya expusimos en el capítulo metodológico, la Directiva es el documento que ocupa la primera posición en la pirámide legislativa. Cabe señalar, por su particular naturaleza, los ocho marcadores que realizan un seguimiento de los avances observados en la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que fija las Conclusiones del Consejo europeo de Tampere (octubre de 1999). Estos documentos deberían ser analizados con mayor atención en posteriores investigaciones.

A modo de conclusión, la Comisión se podría categorizar como el “origen efectivo” de la red discursiva, en tanto que emite una propuesta a partir de la cual se pronuncian el resto de instituciones (Consejo y Parlamento, con poder vinculante; y Comité Económico y Social –CESE– y Comité de las Regiones –CDR–, como parte del proceso pero sin ningún poder). El origen de la red discursiva sólo variará en los casos en que la iniciativa legislativa sea de un Estado en el seno del Consejo. El Consejo Europeo sería el “origen teórico” de la red, al plantear las líneas estratégicas de actuación.

El Parlamento

El Parlamento europeo, por su parte, ocuparía el segundo puesto en la producción de documentos sobre inmigración durante el período de Tampere. Con 54 trabajos, representa aproximadamente el 24% del total. El Parlamento se pronuncia a través de informes y resoluciones; en nuestra investigación, sin embargo, sólo analizaremos los informes por ser las resoluciones documentos que tratan temas puntuales⁵². Gran parte de los informes recogen el posicionamiento de éste ante una propuesta de la Comisión (procedimiento de consulta); en otros casos, el informe del Parlamento es de iniciativa propia y versa sobre algún tema que considera de especial interés.

Durante el período de Tampere, el Parlamento ha producido 4 informes de iniciativa propia en materia de inmigración y de asilo. Los cuatro textos tratan sobre comunicaciones de la Comisión, en aquellos casos en que la consulta al Parlamento no es obligatoria. Es el caso de:

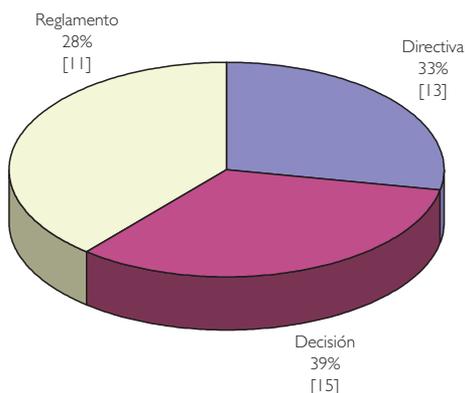
- Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo con objeto de presentar un plan de acción para la recogida y el análisis de estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración (A5-0352/2003, de 09.10.2003).
- Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo Europeo de Salónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales (A5-0419/2003, de 27.11.2003).
- Informe sobre la comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo (A5-0445/2003, de 01.12.2003).
- Informe sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: hacia sistemas de asilo mejor gestionados, más accesibles y equitativos (A5-0144/2004, de 17.03.2004).

El Consejo

El Consejo recoge aquellas propuestas de la Comisión o iniciativas estatales que han superado el proceso legislativo llegando a ser adoptadas por el máximo órgano decisorio de la UE. El repertorio de trabajos del Consejo, de la misma manera que las propuestas de la Comisión, incluye directivas, reglamentos y decisiones tal y como muestra la Figura 5.

⁵² Recordemos que, tal y como se ha mencionado en páginas anteriores, las *Resoluciones* del Parlamento europeo son “actos atípicos dictados sobre determinadas materias de la Comunidad”, mientras que los *Informes* son “opiniones jurídicas respecto de una situación de hecho o de derecho”.

FIGURA 5
PRODUCCIÓN DEL CONSEJO DURANTE EL PERÍODO DE TAMPERE (1999-2004)*



* Entre corchetes se indica el número de documentos.

Se observa que la producción del Consejo es relativamente equitativa entre los tres grandes tipos de normativa: directivas, decisiones y reglamentos. Junto a la producción institucional propiamente dicha, como serían las directivas, reglamentos o decisiones, también deberíamos tener en cuenta las conclusiones del Consejo en su formación de ministros de Justicia y Asuntos de Interior (Conclusiones JAI), puesto que es en éste donde se fijan las líneas operativas para los trabajos de la Comisión. Durante el período de Tampere (1999-2004) se han recogido 37 conclusiones. El análisis de estos documentos debería sumarse al análisis de los marcadores en posteriores investigaciones.

El Consejo europeo

Finalmente, los trabajos del Consejo europeo son importantes no por su cantidad, sino por el contenido, en tanto que establecen las líneas prioritarias de acción en materia de inmigración y asilo. En este apartado, presentamos aquellos Consejos europeos que se han pronunciado sobre la evolución de la creación de la política común de inmigración y de asilo.

Durante el período de Tampere (octubre 1999-noviembre 2004) se han celebrado 22 Consejos Europeos, de los cuales siete han tocado el tema de inmigración y asilo como un punto destacado de la agenda. Estos consejos se ilustran en la Tabla 3.

TABLA 3
CONSEJOS EUROPEOS DURANTE EL PERÍODO DE TAMPERE

Lugar y presidencia	Fecha	Materias
Consejo europeo de Tampere	15-16 octubre 1999	Programa de Tampere Creación Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia
Consejo europeo de Laeken	14-15 diciembre 2001	Política común de inmigración y asilo. Primer balance de Tampere
Consejo europeo de Sevilla	21-22 junio 2002	Hacia una política común de inmigración y asilo. Necesidad de acelerar la aplicación de Tampere
Consejo europeo de Salónica	19-20 junio 2003	Prioridad política de la inmigración; necesidad de una política más estructurada; integración de nacionales de terceros países
Consejo europeo de Bruselas	16-17 octubre 2003	Inmigración ilegal, integración, gestión y control de flujos
Consejo europeo de Bruselas	12-13 diciembre 2003	Gestión de fronteras, control de flujos, diálogo interconfesional
Consejo europeo de Bruselas	4-5 noviembre 2004	Balance de Tampere. Presentación del Programa de La Haya

FUENTE: *Elaboración propia.*

Las conclusiones de estos Consejos Europeos son la última pieza para un análisis más detallado del período de Tampere. A éstas se suman los Marcadores de la Comisión y las conclusiones del Consejo JAI.

Red discursiva consultiva. Comité Económico y Social y Comité de las Regiones

Tanto el Comité Económico y Social (CESE) como el Comité de las Regiones (CDR) son los dos órganos consultivos que participan en el proceso legislativo. Forman, por lo tanto, de la red discursiva política aunque no tengan poder decisorio.

El CESE ha producido 30 dictámenes a lo largo del período de Tampere, de los cuales sólo dos han sido por iniciativa propia. Es el caso de:

1. Dictamen sobre la “Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva del Consejo 2001/40/CE, relativa al reconocimiento

mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países” (COM(2003) 49 final - 2003/0019 (CNS)) [Dictamen CESE/2003/756].

2. Dictamen sobre “La Convención internacional para los trabajadores migratorios” [Dictamen CESE/2004/960].

En el caso del Comité de las Regiones, éste ha producido 21 documentos durante el período de Tampere, ninguno de ellos por iniciativa propia.

Balance del análisis de la producción discursiva (Nivel I)

En el balance de este primer análisis cuantitativo se observa que las principales orientaciones políticas a lo largo del período de Tampere se han fijado en los Consejos europeos de Tampere (octubre 1999), Laeken (diciembre 2001), Sevilla (junio 2002), Salónica (junio 2003) y Bruselas (octubre y diciembre 2003; noviembre 2004).

En segundo lugar y dentro del grupo de producción discursiva vinculante (Comisión, Consejo y Parlamento), la Comisión aparece como la institución con mayor volumen de producción durante el período de Tampere. Sin embargo, más que la cantidad deberíamos interesarnos por la calidad o, mejor dicho, por el valor jurídico de los documentos producidos. Nos referimos al hecho de que el 40% de la producción de la Comisión son documentos sin poder vinculante para los Estados miembros. De esta cifra, el 29% de la producción son comunicaciones de naturaleza informativa y el 11% corresponde a los Marcadores de seguimiento del Programa de Tampere; sólo pueden considerarse orientaciones o desiderátums. Si nos fijáramos en la temática de estos documentos, comprobaríamos que recogen aquellos temas de difícil negociación y que requieren una especie de “socialización” entre las instituciones antes de plantear el debate concreto.

En terminología comunitaria, son temas de interés común para la creación de una verdadera política comunitaria de inmigración y asilo, pero que carecen de la voluntad política necesaria por parte de los EEMM para llevarlos a cabo, por significar cierta pérdida de soberanía o un cambio importante en la legislación nacional. El abanico de temas incluye las bases para una política común en distintas áreas (asilo, inmigración legal e ilegal, retorno, readmisión), las relaciones con terceros países (democratización, inclusión de las cuestiones de migración en las relaciones con terceros países), la lucha contra la trata de seres humanos y la protección internacional de personas que la necesiten, la coordinación de estadísticas comunitarias sobre inmigración, inmigración e integración, y vínculos entre inmigración legal e ilegal, entre otros.

La producción discursiva institucional del Consejo está bastante equilibrada en cuanto a decisiones, directivas y reglamentos (cada uno de ellos representa en torno al 30% del total de

documentos emitidos durante este período). Insistimos en que este primer nivel es de carácter descriptivo. Sin embargo, destacamos la cifra que sitúa a la mitad de producción de Tampere en la Comisión y el Parlamento frente al 17% de producción emitida por el Consejo, siendo éste el máximo órgano decisorio de la Unión.

Por último, la producción discursiva consultiva ilustrada por los trabajos del Comité Económico y Social Europeo y por el Comité de las Regiones no aporta resultados importantes a nivel cuantitativo. Debemos esperar al Nivel de análisis II en el que se analizarán los documentos con mayor profundidad.

4. Análisis temático de la producción discursiva institucional

El objetivo del análisis de Nivel II es comprobar si las líneas temáticas establecidas en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere para la elaboración de una política comunitaria de inmigración y asilo se ven reflejadas en la producción institucional de la Unión durante estos cinco años de programa.

En los siguientes apartados, analizaremos, en primer lugar, la temática de la producción de cada institución. El objetivo es identificar los posibles temas prioritarios según la institución de que se trate.

En segundo lugar, se realizará un análisis temático del conjunto de la producción de Tampere sin diferenciar por instituciones. Este análisis global nos ayudará a realizar la comparación entre las prioridades de Tampere y las prioridades de la producción finalmente emitida.

4.1. Análisis temático por instituciones

Los resultados que se presentan a continuación describen las dimensiones temáticas y el enfoque adoptado por cada institución en el conjunto de su producción. Para ello, se utilizará el sistema de categorías definido en el capítulo 1. Remitimos al lector a dicho capítulo para las definiciones de las categorías que se utilizan en este apartado.

La Comisión

La producción discursiva de la Comisión durante el período de Tampere reúne 75 documentos de los cuales hemos analizado 67⁵³. Recordemos que son documentos de temática variada

⁵³ Los ocho Marcadores de seguimiento no se han incluido en el análisis por no identificarse con un tema concreto.

que evalúan los avances realizados en la creación de la política comunitaria de inmigración con relación a las directrices fijadas por el Programa de Tampere. Los resultados se presentan en la Tabla 4.

	Legal	Gobernabilidad Gestión	Políticas Públicas	Valores y Principios	Total Porcentaje
Fronteras	28,36	11,94	16,42	1,49	58,21
Acomodación	13,43	11,94	5,97	2,99	34,33
Relaciones con terceros países	2,99	–	2,99	1,49	7,46
	44,78	23,88	25,37	5,97	

Los resultados destacan que el mayor porcentaje de documentos emitidos por la Comisión responde a dos ideas concretas: abordar el tema de Fronteras desde un enfoque Legal. El 28,36% de la producción persigue esta temática.

Abordar el tema de Fronteras desde un enfoque de Políticas Públicas (16,42%) y el de Acomodación desde un punto de vista Legal (13,43%) son las prioridades temáticas que ocupan el segundo y tercer lugar.

El principal tema que ocupa la producción de la Comisión es el de Fronteras (58,21%) –con independencia del enfoque dado–. Le siguen a más distancia el tema de Acomodación (34,33% de la producción) y las Relaciones con terceros países (7,46%). Podemos concluir, por lo tanto, que por el momento, la Unión no contempla estas relaciones en el primer lugar de su agenda política para la gestión de la inmigración.

El Consejo

La producción discursiva del Consejo no ha variado con respecto a los resultados descritos en el primer nivel. El tamaño de la muestra es de 39 documentos, diez de los cuales son iniciativas estatales cuyo procedimiento no se ha iniciado en la Comisión. Nos interesará identificar los temas propios de estas iniciativas y si difieren de las líneas temáticas destacadas en el resto de documentos.

La primera aproximación a los grandes temas tratados por el Consejo durante el Programa de Tampere se resume en la Tabla 5.

TABLA 5
LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DEL CONSEJO. ANÁLISIS TEMÁTICO (%)

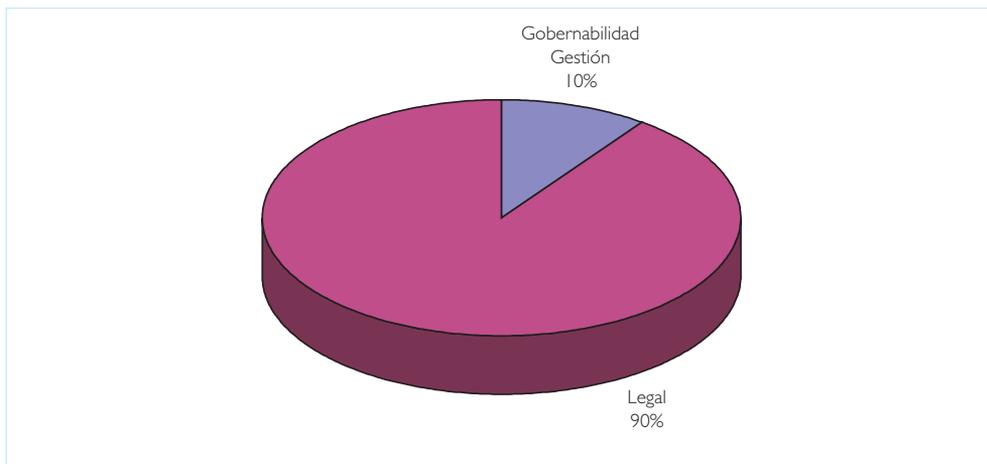
	Legal	Gobernabilidad Gestión	Políticas Públicas	Valores y Principios	Total Porcentaje
Fronteras	51,28	15,38	2,56	–	69,23
Acomodación	15,38	7,69	2,56	2,56	28,21
Relaciones con terceros países	–	–	2,56	–	2,56
	66,67	23,08	7,69	2,56	

El análisis de la producción discursiva del Consejo confirma la tendencia identificada en el análisis de la producción de la Comisión. Más de la mitad de los documentos emitidos por el Consejo se clasifican en la categoría Fronteras-Legal (51,28%). Las prioridades temáticas del Consejo son las mismas que las de la Comisión.

La prioridad temática del Consejo –con independencia del enfoque– son las Fronteras. El 69,23% de la producción del Consejo versa sobre este tema. Le siguen la Acomodación (28,21%) y las Relaciones con terceros países (2,56%), en última posición.

Si analizamos la temática de las iniciativas estatales obtenemos un resultado que no por evidente carece de importancia. De las diez iniciativas estatales presentadas y finalmente aprobadas por el Consejo, nueve se clasifican en la categoría Legal-Fronteras y una en la categoría Gobernabilidad-Fronteras. Sin lugar a dudas, la preocupación de los Estados miembros es el control de las fronteras y, en menor medida, la creación de órganos comunitarios que ayuden en la gestión de los flujos migratorios en las fronteras. La Figura 6 ilustra esta cuestión.

FIGURA 6
ENFOQUE DE LAS INICIATIVAS ESTATALES EN EL CONSEJO



El 100% de las iniciativas estatales adoptadas por el Consejo versan sobre Fronteras.

*El Parlamento*⁵⁴

Los resultados presentados en la Tabla 6 ofrecen un escenario similar a los anteriores. La categoría Fronteras-Legal recoge el 41,82% de los documentos emitidos por el Parlamento. Sin embargo, los resultados muestran mayor peso del enfoque de Políticas Públicas (20% de la producción).

⁵⁴ Algunos informes del Parlamento tratan más de un tema en el mismo documento –más de una propuesta de la Comisión es analizada en un mismo informe por ser de temáticas similares–. Para contabilizar las distintas temáticas de un solo documento, las hemos distribuido en dos categorías distintas –las más cercanas a la temática en cuestión–. Es el caso del documento *Informe I. Sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración II. Sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento "Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros"* (A5-0224/2003, de 16 de junio de 2003).

TABLA 6
LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DEL PARLAMENTO. ANÁLISIS TEMÁTICO (%)

	Legal	Gobernabilidad Gestión	Políticas Públicas	Valores y Principios	Total Porcentaje
Fronteras	41,82	12,73	9,09	–	63,64
Acomodación	12,73	3,64	7,27	5,45	29,09
Relaciones con terceros países	1,82	–	3,64	1,82	7,27
	56,36	16,36	20,00	7,27	

El Comité Económico y Social Europeo

El análisis temático de la producción discursiva del Comité Económico y Social Europeo nos permitirá identificar si las prioridades temáticas varían entre órganos vinculantes (Comisión, Consejo y Parlamento) y entre órganos consultivos (CESE y CDR).

TABLA 7
LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DEL CESE. ANÁLISIS TEMÁTICO (%)

	Legal	Gobernabilidad Gestión	Políticas Públicas	Valores y Principios	Total Porcentaje
Fronteras	23,33	6,67	20,00	–	50,00
Acomodación	16,67	10,00	16,67	3,33	46,67
Relaciones con terceros países	–	–	3,33	–	3,33
	40,00	16,67	40,00	3,33	

Los resultados que aparecen en la Tabla 7 permiten identificar las diferencias de la producción emitida por los órganos consultivos de la UE en comparación a la producción de los órganos vinculantes.

La categoría Fronteras-Legal mantiene el primer lugar de la clasificación, pero el porcentaje de documentos clasificados en esta categoría se reduce al 23,33%. Las combinaciones de Fronteras-Políticas Públicas (20%) y de Acomodación – Legal (16,67%) o Acomodación-Políticas Públicas (16,67%) ocupan una proporción importante de los documentos emitidos por el CESE.

Las prioridades temáticas del CESE se dividen de forma similar entre Fronteras (50%) y Acomodación (46,67%).

El enfoque del CESE en sus documentos ofrece un escenario singular. El 80% de la producción se distribuye en la categoría Legal (40%) y la categoría de Políticas Públicas (40%). Por primera vez, el enfoque de Políticas Públicas iguala a la orientación Legal.

El Comité de las Regiones⁵⁵

Las prioridades que observamos en el análisis temático de la producción discursiva del Comité de las Regiones permiten confirmar los primeros resultados obtenidos del análisis de la producción del CESE. La Tabla 8 resume estos resultados.

TABLA 8
LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DEL CDR. ANÁLISIS TEMÁTICO (%)

	Legal	Gobernabilidad Gestión	Políticas Públicas	Valores y Principios	Total Porcentaje
Fronteras	21,74	4,35	17,39	–	43,48
Acomodación	13,04	17,39	17,39	4,35	52,17
Relaciones con terceros países	4,35	–	–	–	4,35
	39,13	21,74	34,78	4,35	

⁵⁵ Igual que en el caso del Parlamento, debemos precisar que algunos dictámenes del Comité de las Regiones tratan distintos documentos de temática similar en un dictamen. Uno de ellos es el *Dictamen de 16 de mayo de 2002 sobre la política de inmigración: “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal” (COM(2001) 672 final)* “Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO)” (COM(2001) 567 final – 2001/0230 (CNS)) “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración” (COM(2001) 387 final) y la *política de asilo: “Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional” (COM(2001) 510 final – 2001/0207 (CNS))* “Documento de trabajo de la Comisión – Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección” (COM(2001) 743 final) “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación” (COM(2001) 710 final). CDR/2002/93. Este documento ha sido considerado en tres categorías temáticas distintas.

El análisis de la producción del CDR ofrece resultados similares a los del CESE. La categoría Fronteras-Legal (21,74%) ocupa el primer lugar del ranking. Sin embargo, el volumen de documentos clasificados en esta categoría es menor que el de la producción de los órganos decisorios y las categorías Fronteras-Políticas Públicas (17,39%) y Acomodación-Gobernabilidad (17,39%) o Acomodación-Políticas Públicas (17,39%) le siguen de cerca.

Las dimensiones del CDR muestran una jerarquización diferente del resto. La prioridad del CDR es la Acomodación (52,17%) y las Fronteras quedan en segundo lugar (43,48%). El enfoque de la producción del CDR está dividido entre la orientación Legal y de Políticas Públicas (39,13% y 34,78% respectivamente). El enfoque de Gobernabilidad-Gestión corresponde a un 21,74% de los documentos.

Primer balance

El análisis temático por instituciones dibuja tendencias claras. Los resultados de la producción discursiva indican las prioridades temáticas y el enfoque de la Unión a través de los órganos que participan en la elaboración de la política común de inmigración.

El análisis de la producción de la Comisión indica que las Fronteras son el gran tema que centra la atención de sus trabajos. Sin embargo, los resultados deberían contrastarse con un análisis de los documentos emitidos por el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior para comprobar si éstos han marcado la agenda de la Comisión.

La producción del *Consejo* confirma que las Fronteras son la gran prioridad. Los visados y la expulsión de nacionales de terceros países en situación irregular son los grandes temas que han preocupado al Consejo durante el período de Tampere. Los resultados de las iniciativas legislativas presentan variaciones en los resultados. Las diez iniciativas estatales y su marcada dirección hacia el tema de Fronteras deben contemplarse en la interpretación de los datos.

Las prioridades temáticas y el enfoque del *Parlamento* presentan un perfil parecido a los datos de la Comisión. No obstante, el resultado no sorprende si recordamos que el Parlamento goza de una iniciativa legislativa limitada y que la mayoría de sus documentos versan sobre textos adoptados por la Comisión.

Los resultados del CESE y del CDR ofrecen un escenario diferenciado entre los órganos decisorios y los órganos consultivos de la Unión. La hipótesis acerca de las variaciones que podríamos encontrar entre la producción de los primeros y la producción de los segundos se confirma. El CESE y el CDR presentan un patrón diferenciado en el que las Fronteras y el enfoque Legal siguen siendo importantes. Sin embargo, se presta mayor atención a la Acomodación y la Gobernabilidad-Gestión y las Políticas Públicas. Las Figuras 7 a 9 lo ilustran.

FIGURA 7
COMPARATIVA TEMÁTICA ENTRE LAS INSTITUCIONES: FRONTERAS

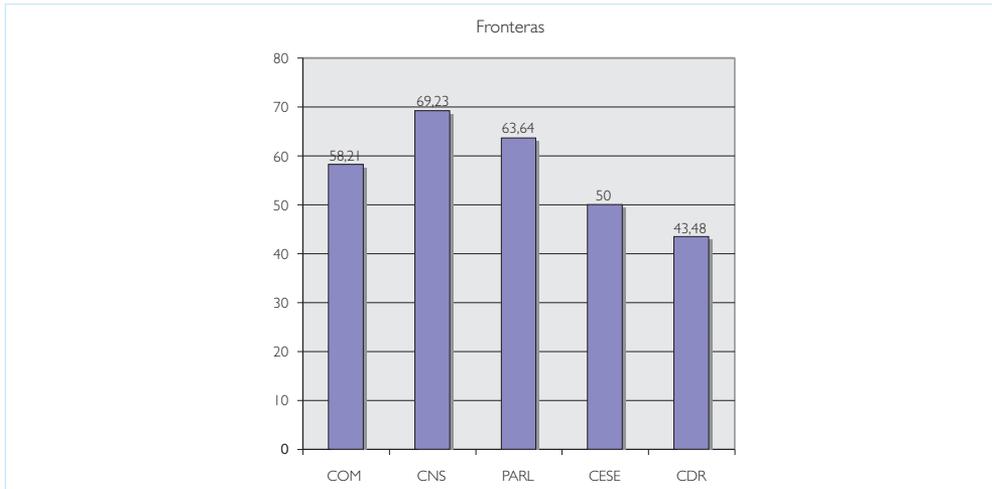
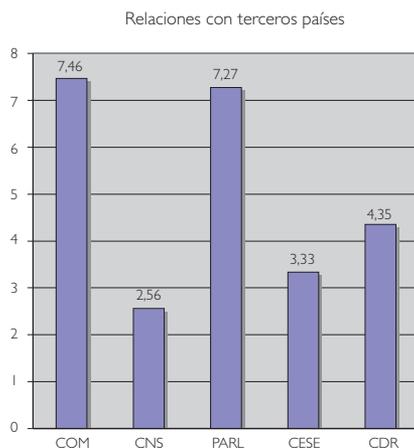


FIGURA 8
COMPARATIVA TEMÁTICA ENTRE LAS INSTITUCIONES: ACOMODACIÓN



FIGURA 9**COMPARATIVA TEMÁTICA ENTRE LAS INSTITUCIONES: RELACIONES CON TERCEROS PAÍSES**

Las Figuras 7 y 8 muestran un comportamiento claramente diferenciado entre las instituciones vinculantes y las consultivas. En cuestión de Fronteras, los órganos vinculantes presentan resultados en los que el 58,21% (COM), el 69,23% (CNS) y el 63,64% (PARL) de su producción está dedicada a esta temática. Sin embargo, ninguna de las instituciones consultivas dedica más del 50% de su producción a esta cuestión. El gráfico cambia considerablemente con relación a la Acomodación. En este caso, las instituciones consultivas dedican alrededor del 50% a esta cuestión (46,67% en el caso del CESE, y 52,17% en el caso del CDR). El contraste es claro con las instituciones vinculantes: ninguna de ellas supera el 35% de producción dedicada a esta temática.

La Relación con terceros países (Figura 9) no presenta ningún comportamiento específico que diferencie las prioridades de las instituciones vinculantes de las prioridades de las instituciones consultivas.

Por último, la inexistencia de una política común de inmigración explica la priorización de documentos en materia legal. Estos documentos dibujan el marco legal dentro del cual se desarrollarán en posteriores etapas las medidas en ámbitos de Gobernabilidad y Políticas Públicas. La creación de una política común en inmigración debería acompañarse de documentos que expliciten los valores y principios que orientarán esta política. Dedicar a esta misión el 5,95% de producción de la Comisión parece insuficiente.

El siguiente apartado analizará si estas tendencias se mantienen cuando tomamos la producción institucional de forma global, con independencia de la institución emisora.

4.2. Análisis temático global

El análisis que presentamos en esta sección identifica los grandes temas que la UE ha priorizado en la primera fase de creación de una política común de inmigración.

Comprobaremos si los temas identificados en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere coinciden con los temas que han sido tratados a lo largo de estos cinco años de Programa (1999-2004).

La muestra de este apartado es de 214 documentos emitidos por las cinco instituciones comunitarias (Comisión, Consejo, Parlamento, CESE y CDR)⁵⁶. La Tabla 9 sintetiza el volumen de producción de cada institución.

Institución	Volumen	Porcentaje
Comisión	67	31,31%
Consejo	39	18,22%
Parlamento	55	25,70%
CESE	30	14,02%
CDR	23	10,75%
Total	214	100,00%

⁵⁶ Los documentos emitidos por el Consejo Europeo –conclusiones de las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno– y los Marcadores de la Comisión han sido eliminados de la muestra porque tienen una naturaleza distinta a la de los documentos analizados en el nivel II, no se adscriben a una temática concreta y deben ser objeto de un análisis distinto –análisis de contenido–.

TABLA 10
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA PRODUCCIÓN

	Legal	Gobernabilidad Gestión	Políticas Públicas	Valores y Principios	Total Porcentaje
Fronteras	34,58	11,21	12,62	0,47	58,88
Acomodación	14,02	9,35	8,41	3,74	35,51
Relaciones con terceros países	1,87	–	2,80	0,93	5,61
	50,47	20,56	23,83	5,14	

El análisis de la producción de Tampere ofrece resultados parecidos al análisis de las distintas instituciones. La categoría Fronteras-Legal representa el 34,58% de la producción y ocupa el primer lugar en la orientación que la Unión da a la creación de una política común de inmigración. Las categorías combinadas de Acomodación-Legal (14,02%) y de Fronteras-Políticas Públicas (12,62%) ocupan el segundo y tercer lugar del ranking.

Las dimensiones temáticas de la Unión aparecen de forma jerárquica en tres categorías marcadas. El tema de Fronteras es la gran preocupación. La mitad de los documentos tratan sobre esta cuestión (58,88%). La Acomodación ocupa un tercio de los documentos (35,51%) y las Relaciones con Terceros Países se mantienen en último lugar (5,61%).

El enfoque que la Unión da a sus documentos es marcadamente Legal (el 50,47%). La creación de instituciones para la gestión comunitaria de la inmigración (Gobernabilidad-Gestión) o la elaboración de Políticas Públicas comunitarias son la segunda prioridad de la UE. Representan el 20,56% y el 23,83% de la producción.

El porcentaje de documentos que incluyen la idea de Valores y Principios es residual (5,14%).

Segundo balance

Los resultados de la producción de Tampere confirman las líneas dibujadas por el análisis de la producción discursiva de las instituciones. Las Fronteras son la gran preocupación de la Unión. La gestión de la inmigración que la UE plantea en su política común no contempla la Relación con Terceros Países como una prioridad.

El enfoque legal de sus documentos parece responder a la necesidad de establecer las normas legales que sirvan de base para la creación de instituciones (normas y órganos comunitarios) y de políticas públicas para la gestión comunitaria de la inmigración. Conviene también destacar la atención residual que se da a la presencia de Valores y Principios en la producción de la

Unión durante este período. Sólo once de los doscientos catorce documentos tratan esta cuestión (5,14%).

Otro dato importante es la inexistencia de documentos relativos a la creación de instituciones para la gestión conjunta de la inmigración con terceros países. El objetivo de abordar el fenómeno desde un enfoque comprensivo y actuando sobre las causas de origen parece quedar como una declaración de intenciones sin ninguna consecuencia.

5. El balance de las prioridades temáticas del Consejo de Tampere. Los ámbitos de Tampere frente a la producción discursiva institucional

Los balances de la sección anterior son la base que nos permitirá evaluar el grado de similitud entre las prioridades temáticas establecidas en el Consejo Europeo de Tampere (la colaboración con los países de origen, un sistema europeo común de asilo, el trato justo de los nacionales de terceros países y la gestión de los flujos migratorios) y el resultado de la producción institucional durante este período.

Los resultados del análisis muestran que los ámbitos más destacados por la producción discursiva de la Unión son el sistema europeo común de asilo y la gestión de los flujos migratorios, ambos relacionados con las Fronteras. La colaboración con los países de origen ha sido un factor residual de la producción de Tampere. Si bien el trato justo de los nacionales de terceros países ha generado diversos documentos, éstos han sido objeto de debates y de largas negociaciones⁵⁷.

La *colaboración con los países de origen* debía fomentar el codesarrollo, aplicar una mayor coherencia entre la política interior y la política exterior de la Unión. La Unión debía establecer un enfoque global de la inmigración “que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito”⁵⁸. La lucha contra la pobreza, la mejora de las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, la prevención de conflictos, la consolidación de Estados democráticos y la garantía del respeto de los derechos humanos debían ser elementos desarrollados en este enfoque global.

Desconocemos si estos elementos han sido objeto de la política exterior de la UE. No obstante, el Consejo de Tampere reclamaba la inclusión de estos temas en la creación de una poli-

⁵⁷ Remitimos al lector al Anexo de este capítulo en el que se citan todos los documentos utilizados para el análisis. La columna “Tema” resalta los documentos relacionados con el trato justo de los nacionales de terceros países.

⁵⁸ Apartado A.I, punto 11 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere. http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_es.htm

tica común de inmigración, y sólo doce de los doscientos catorce documentos (el 5,61%) han tratado las relaciones con terceros países.

El sistema europeo común de asilo ha resultado ser uno de los temas prioritarios de la producción institucional de la Unión en el período estudiado. Las conclusiones de Tampere identificaban distintos apartados que la Unión debía trabajar con relación al sistema europeo de asilo y que han sido objeto de la producción de las instituciones: Examen de la solicitud de asilo; Procedimiento común de asilo; Condiciones mínimas para la acogida de solicitantes de asilo; Estatuto de refugiado y formas de protección subsidiaria; Protección temporal para personas desplazadas.

El apartado de “Trato justo de los nacionales de terceros países” recogía aspectos de política de integración, lucha contra el racismo y la xenofobia y lucha contra la discriminación, y la regulación de un estatuto jurídico para residentes de larga duración. Los logros de este apartado no alcanzan las expectativas iniciales. Los resultados positivos son las dos directivas contra la discriminación (igualdad de trato con independencia del origen racial o étnico e igualdad de trato en el mundo laboral), la Directiva sobre el derecho de reagrupación familiar y la Directiva sobre el estatuto jurídico de residentes de larga duración, ambas modificadas en sentido restrictivo durante el proceso legislativo.

La gestión de los flujos migratorios es el ámbito que concentra los trabajos de la Unión. Las Conclusiones de Tampere determinaron en este ámbito distintas líneas de acción: sistemas de información en los países de origen, lucha contra la trata de seres humanos, la política común de visados, sanciones para la inmigración ilegal y las personas que la promueven, cooperación y asistencia técnica entre los servicios de control fronterizo, el retorno y la ayuda a los países de origen para la readmisión de inmigrantes ilegales. A diferencia de los tres ámbitos anteriores, los sub-apartados de la gestión de los flujos migratorios han sido tratados de forma rigurosa por la producción de Tampere.

6. Reflexiones finales

Los balances del Nivel I y del Nivel II han dibujado los resultados de la investigación tanto a nivel cuantitativo como a nivel cualitativo. Sin embargo, existen algunas cuestiones que deseamos resaltar en este último apartado como reflexiones que contribuyan al debate sobre el proceso de creación de una política común de inmigración y de asilo en la UE.

En primer lugar, recuperamos una de las conclusiones más interesantes del estudio. Los resultados demuestran que existe una importante diferencia a nivel temático entre la producción de las instituciones vinculantes y la de las instituciones consultivas. Las prioridades temáticas de

las últimas (Acomodación) son distintas de las que han priorizado las primeras (Fronteras). Ante estos resultados, podríamos hablar de una red institucional consultiva como apuntábamos en el Nivel I.

En segundo lugar, el concepto de red discursiva de la UE ha dejado por resolver dos cuestiones.

La primera es el análisis de los Marcadores, de las Conclusiones de los Consejos Europeos y de las Conclusiones de los Consejos de Justicia y Asuntos de Interior. Estos documentos deberían tratarse en un tercer nivel. A diferencia de la producción analizada en este estudio, los documentos de este tercer nivel recogen temas diversos relacionados con la política de inmigración que no son fácilmente identificables si no se analiza el contenido de los documentos. El análisis de este tipo de producción podría confirmar o rechazar las tesis resultantes de este estudio acerca de la producción institucional de Tampere, introduciendo una variable interesante: el papel de los Estados miembros en el seno del Consejo Europeo y de los Consejos JAI a la hora de determinar las prioridades temáticas que deben guiar la elaboración de la política comunitaria de inmigración. El resultado de este análisis debería compararse con el contenido de los Marcadores que evalúan el avance en el proceso de elaboración de esta política. ¿Los retrasos identificados por los Marcadores coinciden con las líneas prioritarias marcadas por los Estados miembros en las conclusiones del Consejo?

La segunda cuestión por resolver gira en torno al proceso de politización de la inmigración en la UE y el funcionamiento de la red discursiva. La red discursiva de la UE sitúa en el Consejo su motor principal. Por el momento, los documentos adoptados por el Consejo son las normas legales que contribuyen a la creación de la política común de inmigración. Los demás documentos contribuyen al debate pero difícilmente tienen un papel determinante en la construcción de esta política. La temática de los documentos aprobados por el Consejo será la que marque la agenda de la política común de inmigración y asilo. En este punto, deberíamos plantearnos la posibilidad de que en la UE existe una red discursiva asimétrica en la que el Consejo marca las prioridades temáticas de todos los documentos aprobados.

En tercer lugar, deberíamos analizar con mayor profundidad el impacto que los acontecimientos en el contexto internacional durante este período han tenido sobre las prioridades de la UE (Fronteras) en la elaboración la política común de inmigración. Conscientes de que los sucesos del contexto internacional pueden condicionar la política de la Unión, resulta preocupante que el control de fronteras sea el objetivo del 58,88% de los documentos producidos en el Programa de Tampere.

El terrorismo internacional o los flujos de inmigrantes ilegales que llegan a territorio de la Unión no son una causa suficiente para marcar las prioridades de la política común de inmigración.

ción. El trato justo de los inmigrantes que residen de forma permanente en la Unión y su acomodación en las sociedades de destino y la relación con terceros países para la gestión conjunta de la inmigración deben ser prioridades del Programa de La Haya.

Dejamos sobre la mesa estas cuestiones con vistas a que un análisis similar al presente pero aplicado a la producción institucional del Programa de La Haya proporcione resultados distintos y sitúe entre sus prioridades cuestiones que no han aparecido durante la primera fase del proceso de creación de la política común de inmigración y de asilo. El enfoque global que parece guiar a los trabajos del Programa de la Haya puede ser un buen augurio para la aprobación de normativas sobre Acomodación y Relaciones con Terceros Países, así como Gobernabilidad y Valores y Principios.

Bibliografía

- COLLETT E. One size fits all? Tailored integration policies for migrants in the European Union. European Policy Centre. Working Paper 2006:24.
- CORNELIUS W, Rosenblum M. Immigration and Politics. Annual Review of Political Science 2005.
- GEDDES A. The Politics of Migration and Immigration in Europe. Londres: Sage; 2003.
- MANGAS A, Liñán D. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Madrid: Tecnos; 2002.
- MONAR J. The Hague Programme: Tampere's modest successor. Challenge Europe. Towards a European Area of Freedom, Security and Justice? 2005;14.
- NIESSEN J. Five years of EU migration and asylum policy-making under the Amsterdam and Tampere mandates. Paper of Migration Policy Group 2004;Mayo.
- NUGENT N. The Government and Politics of the European Union. Nueva York: Palgrave Macmillan; 2006.
- TERRÓN A. Balanç i futur de l'agenda Tampere. En: Cinc anys després de Tampere. II Seminari Immigració i Europa. Barcelona: Fundació CIDOB; 2005.
- TERRÓN A. El debate sobre la inmigración en la UE. Marco general. Revista CIDOB d'Affers Internacionals 2001;53.
- UÇARER EM. Justice and Home Affairs. En: Cini M, editor. European Union Politics. Oxford: Oxford University Press; 2005. Pp. 294-311.

Recursos web

Página oficial de la UE

<http://www.europa.eu/>

Búsqueda de legislación comunitaria

http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL_es

Página oficial de la Comisión Europea

http://ec.europa.eu/index_es.htm

Página oficial del Parlamento Europeo

http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_es.htm

Página oficial del Consejo de la UE

http://www.consilium.europa.eu/showPage.ASP?lang_es

Página oficial del Comité Económico y Social Europeo

http://www.europa.eu/documents/eesc/index_es.htm

Página oficial del Comité de las Regiones

http://www.europa.eu/documents/cor/index_es.htm



**CAPÍTULO 3
LA POLITIZACIÓN
DE LA INMIGRACIÓN
EN ESPAÑA**

La politización de la inmigración en España

Elena Sánchez Montijano

I. Introducción

En los últimos diez años, la sociedad española en general, y la agenda política en particular, ha sufrido un importante cambio debido a procesos acelerados de transformación ocasionados por la llegada y la permanencia de población inmigrante⁵⁹. Una forma de analizar estos procesos de cambio es mediante el análisis de cómo se habla de la inmigración y de cómo está entrando a formar parte de las discusiones entre los partidos políticos. Es decir, la aparición de un proceso que hemos denominado como la 'politización de la inmigración'.

Las sucesivas olas migratorias, la aparición de conflictos especialmente mediáticos o los diferentes acontecimientos político-normativos que se han ido produciendo a lo largo de los años en España han provocado la inclusión en la agenda política de la cuestión de la inmigración. A partir de estas premisas, este estudio se propone determinar cuál y cómo ha sido el cambio que se ha producido en los últimos diez años en el discurso político en torno al fenómeno de la inmigración.

El objetivo es analizar cómo se ha producido una politización de la inmigración y constatar así no sólo el incremento en la producción discursiva (Nivel de análisis I), sino los temas básicos que están siendo objeto del discurso (Nivel de análisis II). Para ello, se ha dividido el estudio en dos partes. En primer lugar, se contextualiza brevemente el proceso de politización en el marco

⁵⁹ Una primera aproximación interdisciplinar al cambio que significa la llegada de población inmigrante a España se realiza en Aubarell G, Zapata-Barrero R (2004).

de la demografía, los conflictos y los acontecimientos sociales y mediáticos de los que hablábamos a fin de plantear el marco normativo-político del proceso de llegada de inmigrantes. En la segunda parte, se presentarán los resultados del análisis de la producción discursiva del Congreso de los Diputados.

2. El contexto del análisis

La politización de la inmigración en España no sólo ha venido marcada por el empeño de las instituciones políticas en incluir la inmigración en la agenda política, sino que además su construcción se ha caracterizado por una serie de realidades que han contextualizado su desarrollo. Entre sus dimensiones más destacadas, encontramos cuestiones relacionadas con la demografía, la aparición de conflictos, especialmente sociales y mediáticos, tanto puntuales como transversales, y con los cambios institucionales y legislativos promovidos en su mayor parte desde el Parlamento.

El contexto demográfico. El crecimiento de la población inmigrante durante nuestro tiempo de estudio ha sido constante y duradero, con un incremento mucho más marcado en los últimos años, como se observa en la Tabla 1. Por dar algunos datos, en 2004 había en España 1.977.291 de inmigrantes, lo que supuso un incremento del 20,05% respecto a diciembre de 2003, y un crecimiento en términos absolutos de 330.280 personas. En 2003, los inmigrantes con tarjeta o permiso de residencia en vigor eran 1.647.011, cifra que representa un incremento del 24,40% respecto a diciembre de 2002, 323.010 personas en términos absolutos. En 2000, el crecimiento fue del 11,78% y en 1996, del 7,85%⁶⁰.

A 31 de diciembre de 2005, había en España 2.738.932 extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, lo que implica un incremento del 38,52% respecto a diciembre de 2004 (véase Tabla 1). La cifra ha aumentado en el último año en 761.641 personas. A pesar de que los inmigrantes de procedencia comunitaria y/o de países desarrollados continúan teniendo un peso importante, los inmigrantes procedentes de países en desarrollo suponen el 78,6% (2.152.596 en términos absolutos) de la población extranjera asentada en España.

⁶⁰ Los incrementos de población extranjera registrados entre 1992 y 1996 estaban en torno al 7 y 9% anual (Izquierdo 2002). En 2005, el incremento ha llegado al 38,52%. Esta subida da cuenta, en buena parte, de la influencia e importancia que la demografía puede tener sobre la inclusión de la inmigración en la agenda política.

TABLA I
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXTRANJEROS CON TARJETA O AUTORIZACIÓN
DE RESIDENCIA EN ESPAÑA

	Número de extranjeros*	Ratio de crecimiento
1995	499.773	+ 38.409 (8,34%)
1996	538.984	+ 39.211 (7,85%)
1997	609.813	+ 70.829 (13,14%)
1998	719.647	+ 109.834 (18,01%)
1999	801.416	+ 81.769 (11,35%)
2000	895.720	+ 94.304 (11,78%)
2001	1.109.060	+ 213.340 (23,82%)
2002	1.324.001	+ 214.941 (19,38%)
2003	1.647.011	+ 323.010 (24,40%)
2004	1.977.291	+ 330.280 (20,05%)
2005	2.738.932	+ 761.641 (38,52%)

* Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor a 31 de diciembre de cada año.

FUENTE: Elaboración propia. Anuario Estadístico de Extranjería/Inmigración, desde 1996 a 2005. Ministerio del Interior/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En la evolución demográfica de la población inmigrante encontramos dos momentos especialmente significativos, relacionados ambos con la misma causa: un proceso de regularización/normalización. El primero de ellos se produce en el año 2001 –tras la regularización del año 2000⁶¹ de la mano de la recién aprobada Ley 4/2000–, en el que se concedieron 175.757 autorizaciones. Este proceso supone un incremento de población inmigrante del 23,82%. El segundo es debido al proceso de normalización puesto en marcha en febrero de 2005 por el Partido Socialista. Ello permitió que más de medio millón de trabajadores extranjeros obtuviera la tarjeta o autorización de residencia.

A este incremento de la población inmigrante habría que añadir algunas cuestiones demográficas de interés, entre ellas: la población extranjera, por un lado, es más joven que la autóctona y, por lo tanto, más fértil; por otro lado, se trata de una inmigración que se asienta y que busca, en la mayoría de los casos, la reagrupación familiar⁶².

⁶¹ Con anterioridad al año 2000, los trabajadores inmigrantes han podido acogerse a tres procesos de regularización, que tuvieron lugar en los años 1985, 1991 y 1996, momento en el que se produce el primer punto de inflexión del crecimiento de población inmigrante.

⁶² Véase Izquierdo A, López D (2003).

La aparición de conflictos o de acontecimientos sociales y mediáticos. A partir del año 2000, se han ido produciendo diferentes conflictos-acontecimientos, que han lanzado a la luz pública el hecho de que la inmigración debía empezar a tratarse como una cuestión de interés para el conjunto de España. Sin la intención de hacer un análisis exhaustivo, paso a destacar algunos conflictos⁶³ que han sido objeto de un especial énfasis en el discurso político. Destaco los siguientes, por su influencia en la producción discursiva.

Cuestiones de temporalidad transversal⁶⁴:

1. Entrada de inmigrantes en “pateras”: tanto en Andalucía como en Ceuta y Melilla o las Islas Canarias –Derechos Humanos, redes organizadas de tráfico de inmigrantes, etc.–.
2. Inmigración irregular, empleo de trabajo ilegal.
3. Racismo, xenofobia.
4. Expulsión, repatriación.
5. Convivencia en Ceuta y Melilla.
6. Inmigrantes menores no documentados y no acompañados.
7. Regularizaciones/Naturalizaciones.
8. Educación.
9. Diferencias religiosas de culto. Construcción de mezquitas.

Conflictos particulares o puntuales:

1. Brotes xenófobos en El Ejido (Almería, febrero de 2000): se desencadena una oleada de violencia contra la población inmigrante en esta localidad almeriense tras el asesinato de una joven; aparece la desprotección laboral y los primeros brotes racistas.
2. Accidente de inmigrantes en Lorca (Murcia, enero de 2001): fallecen doce inmigrantes ecuatorianos arrollados por un tren en un paso a nivel; salen a la luz las pésimas condiciones de trabajo en las que se encuentran los trabajadores, así como las constantes irregularidades laborales.
3. Inmigrantes encerrados en varias iglesias de Barcelona (enero-marzo 2001): más de 700 inmigrantes se encerraron en varias iglesias de Barcelona en protesta de la aprobación de la Ley de extranjería 8/2000 y en reivindicación de su regularización administrativa.

⁶³ Conflictos marcados por el Congreso de los Diputados de especial importancia a través de las diferentes iniciativas parlamentarias presentadas en el mismo. Véase además Zapata-Barrero (2004:99-105) o los Informes anuales sobre el racismo en el Estado español (SOS Racismo, del año 1996 al año 2005)

⁶⁴ Entendemos por cuestiones de temporalidad transversal aquellos conflictos que surgen en un momento dado y permanecen constantes en el tiempo durante el período de estudio.

4. Polémica en Madrid por el uso del velo en los colegios (febrero de 2002): surge el debate en torno al primer conflicto mediático sobre los derechos y deberes de las alumnas musulmanas a llevar el velo en los centros escolares.
5. Manifestación en Elche contra empresas asiáticas (Alicante, septiembre de 2004): trabajadores del calzado encabezan una protesta con tintes xenófobos en Elche en contra de las empresas productoras de calzado de origen asiático.
6. Entrada de inmigrantes en Ceuta y Melilla, el Estrecho de Gibraltar y las islas Canarias: la entrada de inmigrantes a través de las fronteras marítimas y terrestres de estos territorios se revela, sin lugar a dudas, como la cuestión más mediática de todos los conflictos enumerados y, por lo tanto, la más recurrente.

*El marco normativo-político en torno a la inmigración*⁶⁵. Hasta diciembre de 1999, la normativa que regulaba la estancia de extranjeros en el territorio español era la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España⁶⁶. La inmigración, no comunitaria, en este momento era vista como un fenómeno temporal y con un carácter plenamente funcional de matiz laboral, lo que obstaculizaba cualquier cuestión relacionada con la naturalización (Izquierdo 2002).

Con la primera victoria del Partido Popular (PP) en España (1996-2000), se inicia el proceso de reforma de la Ley 7/1985 por medio de la presentación de diferentes iniciativas parlamentarias planteadas en la VI Legislatura⁶⁷. Este proceso da lugar a la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁶⁸. Unos meses más tarde, el Partido Popular, de nuevo en el Gobierno, pero esta vez con mayoría absoluta (VII Legislatura) procede a una reforma de esta Ley justificada por el efecto llamada que ésta provoca.

⁶⁵ Aja (2006) hace un recorrido histórico sobre el desarrollo jurídico en España. Véase también Santaolalla (2005).

⁶⁶ Vigente hasta el 1 de febrero de 2000, fecha de entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000. Y que pasaba a regular: "el Ordenamiento Jurídico que había carecido, desde el Real Decreto de 17 de noviembre de 1852, de una norma que, con pretensión de generalidad, recoja, formule y sintetice los principios que deban informar la situación de extranjería, en sí misma y en sus aspectos más importantes" (Preámbulo de la Ley 7/1985).

⁶⁷ Entre otras: Proposición de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la moción consecuencia de interpelación urgente sobre política inmigratoria o las diferentes y variadas comparecencias de expertos y actores sociales para exponer la realidad en torno a la inmigración.

⁶⁸ BOE, núm. 10, de 12 de enero de 2000. Aprobada por acuerdo de la oposición parlamentaria frente a los votos en contra del partido en el Gobierno. La aprobación de esta Ley fue el inicio de un marco normativo de gran inestabilidad y provisionalidad, y de una acentuada inseguridad jurídica, dado el número de modificaciones que la seguirían.

La Ley 8/2000, aprobada el 22 de diciembre, fue objeto de diversas críticas no sólo provenientes de la oposición parlamentaria, sino del conjunto de actores implicados en la materia de inmigración⁶⁹. Finalmente, y tras declararse inconstitucional por el Tribunal Supremo en 13 de sus apartados, se aprueba la Ley Orgánica 14/2003. El cambio de Gobierno en el año 2004, a favor del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), supuso, en principio, período que no habría más cambios legislativos.

A continuación, enumeramos los principales cambios político-normativos que han afectado al proceso de construcción discursiva de los partidos políticos.

1. Aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sin el apoyo del Gobierno del PP (aprobación el 22/12/1999).
2. Campaña electoral 2000: todos los partidos políticos incluyeron en esta campaña la inmigración, en algunos casos como cuestión transversal (PSOE) y en otros casos, como apartado diferenciado (PP)⁷⁰.
3. Victoria por mayoría absoluta del PP: tras la aprobación de la Ley 4/2000 por parte de todos los partidos políticos y en contra de la mayoría gubernamental, la victoria de este partido supuso la reforma de la Ley de Extranjería 4/2000 por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y la aprobación posterior del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22.
4. Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Modifica parte de la Ley 4/2000 y supone para muchos el vínculo directo entre la inmigración y el incremento de la inseguridad ciudadana puesto que en su articulado endurece la respuesta penal a los extranjeros y facilita mecanismos de expulsión (Santaolalla 2005:233).
5. Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, que modifica 31 de los 70 artículos

⁶⁹ Bajo la apariencia de una reforma de la LO 4/2000, la LO 8/200 fue un texto muy diferente. Las críticas a la ley de extranjería provienen en gran medida del hecho de que está orientada principalmente al control de flujos de inmigración y en procedimientos regulatorios restrictivos (Zapata-Barrero 2004:85).

⁷⁰ Programas electorales del PSOE y del PP para el año 2000.

- e introduce 8 nuevos en respuesta a la sentencia del Tribunal Supremo⁷¹, con lo que anula gran parte de los artículos de la Ley anterior por vulneración del principio de legalidad⁷².
6. Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La aprobación de este reglamento trajo un cambio en el marco normativo tradicional dado, por un lado, la búsqueda de acuerdo, no tanto entre las fuerzas políticas, sino entre los actores más implicados, sobre todo sindicatos y empresarios, y por otro lado, por su matiz menos restrictivo (Santaolalla 2005:233-64).
 7. Aprobación de Orden PRE/140/2005, de 2 de febrero, por la que se desarrolla el procedimiento aplicable al proceso de normalización previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/ 2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. El proceso de Normalización llevado a cabo en el año 2005 comportó 691.655 regularizaciones de trabajadores inmigrantes.

3. La producción discursiva del Congreso de los Diputados (1996-2006)

Teniendo en cuenta las dimensiones contextuales anteriores, damos paso al análisis de la inclusión del tema de la inmigración en la producción discursiva institucional desde el año 1996 al 2006, concretamente, a través del análisis de la producción discursiva en el Congreso de los Diputados. Como se ha adelantado en el capítulo metodológico (capítulo 1, sección 3.2.2), se analizarán las *iniciativas/intervenciones parlamentarias* en dos niveles de estudio: el Nivel de análisis I o análisis cuantitativo, y el Nivel de análisis II o análisis temático. A su vez, cada uno de ellos estará subdividido en dos subniveles: intralegislativo (análisis de la realidad de la producción por Legislaturas) e interlegislativo (análisis comparado entre la VI, VII Y VIII Legislaturas), de acuerdo con la propuesta metodológica.

3.1. Análisis cuantitativo de la producción discursiva en torno a la inmigración

En este Nivel de análisis I, como ya se ha indicado, se describen de forma sistemática todas las *iniciativas parlamentarias* presentadas en el Congreso de los Diputados que han tratado la

⁷¹ Véase la "Sentencia de 20 de marzo de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se anulan diversos preceptos del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre".

⁷² Para una crítica en profundidad de la actual Ley de Extranjería, véase, por ejemplo, Jiménez (2005).

inmigración y/o la extranjería. El objetivo final es obtener una visión general del volumen de la producción discursiva tanto por Legislatura (intralegislativo) como de forma temporal (interlegislativo).

3.1.1. Análisis por Legislaturas (intralegislativo)

VI Legislatura (1996-2000)

En marzo de 1996, el Partido Popular logra por primera vez en la historia de la democracia ganar las elecciones generales al Congreso de los Diputados y desbancan al PSOE, que llevaba 14 años en el poder. El contexto migratorio con el que se encuentra el PP en 1996 era bastante diferente al que se dibujaría unos años más tarde. A su llegada al Gobierno, el número total de residentes extranjeros en España era de 538.984 personas. Ello suponía un aumento de 39.211 extranjeros sobre el censo de 1995. De estos, los residentes en régimen comunitario suponían casi el 60% del total de los extranjeros (262.432 en números absolutos)⁷³. A pesar de la superioridad numérica de los residentes comunitarios, en este año se empieza a observar un incremento de los extranjeros en régimen general con respecto a los primeros.

Para finales del año 1999, y coincidiendo el fin de la VI Legislatura, la población residente extranjera asentada en España alcanzaba la cifra de 801.416 personas. La tasa de residentes extranjeros por cada 1.000 habitantes censados en España se situaba al final del año en torno al 20%.

Observamos durante estos cuatro años de Legislatura la primera ruptura en la tendencia de crecimiento de la población inmigrante. Mientras que el crecimiento de extranjeros residentes en España interanual para el cuatrienio anterior se encontraba en torno al 7,5% de media, lo que en términos absolutos suponía un incremento de 106.673 personas, para el cuatrienio de 1996 a 2000 este aumento se sitúa en torno al 12,60% de media, con un total de 262.432 extranjeros.

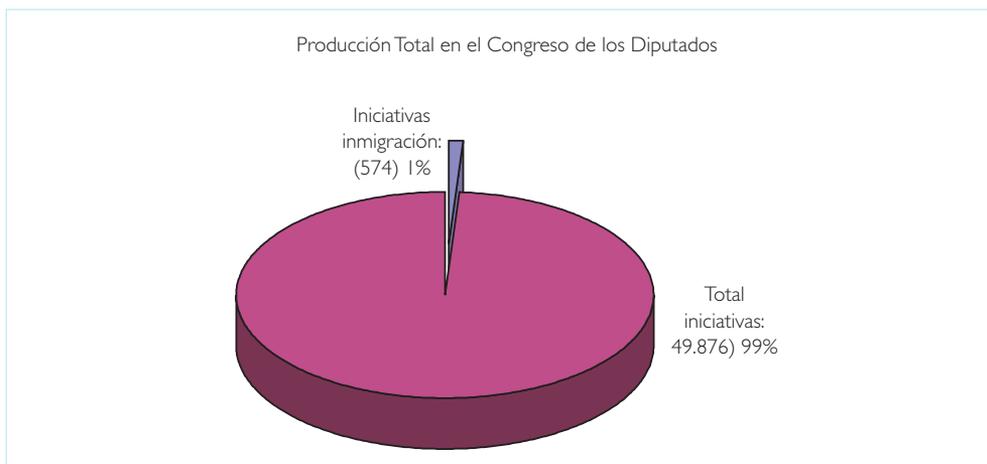
Asimismo, la evolución del estatuto jurídico de los residentes extranjeros ha experimentado una notable variación a lo largo de estos cuatro años. En 1996, los residentes extranjeros acogidos al régimen comunitario superaban en 100.000 a los acogidos en régimen general y representaban casi el 60% de los permisos a los extranjeros. Al final de esta Legislatura, el crecimiento del número de residentes en régimen comunitario se ha visto superado por el de los residentes de régimen general. Para el año 2000, los permisos de régimen general ya suponen el 53,12% de los permisos a los extranjeros. Esta variación que se da por primera vez en el año 2000 permanecerá constante a lo largo del período estudiado⁷⁴.

⁷³ Anuario Estadístico de Extranjería 1996. Comisión Interministerial de Extranjería. Ministerio del Interior.

⁷⁴ En este mismo sentido, argumenta Zapata-Barrero (2004:81-92).

Este importante cambio en el efectivo de extranjeros, sobre todo en términos relativos, tiene un claro efecto en el volumen de la producción discursiva. Como se observa en la Figura 1, de un total de 49.876 *iniciativas parlamentarias* presentadas durante este período en el Congreso, 574 abordaron cuestiones relacionadas con la inmigración. Aunque en principio esta escasez pueda dar poca cuenta del cambio que se estaba produciendo, puesto que tan sólo representaba el 1,15% del total de iniciativas, si lo comparamos con la Legislatura anterior podremos observar otra realidad. Así, en la V Legislatura sólo 71 iniciativas, de las 28.574 presentadas en total, trataban el tema de la inmigración, es decir el 0,25%.

FIGURA 1
TOTAL DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS EN LA VI LEGISLATURA

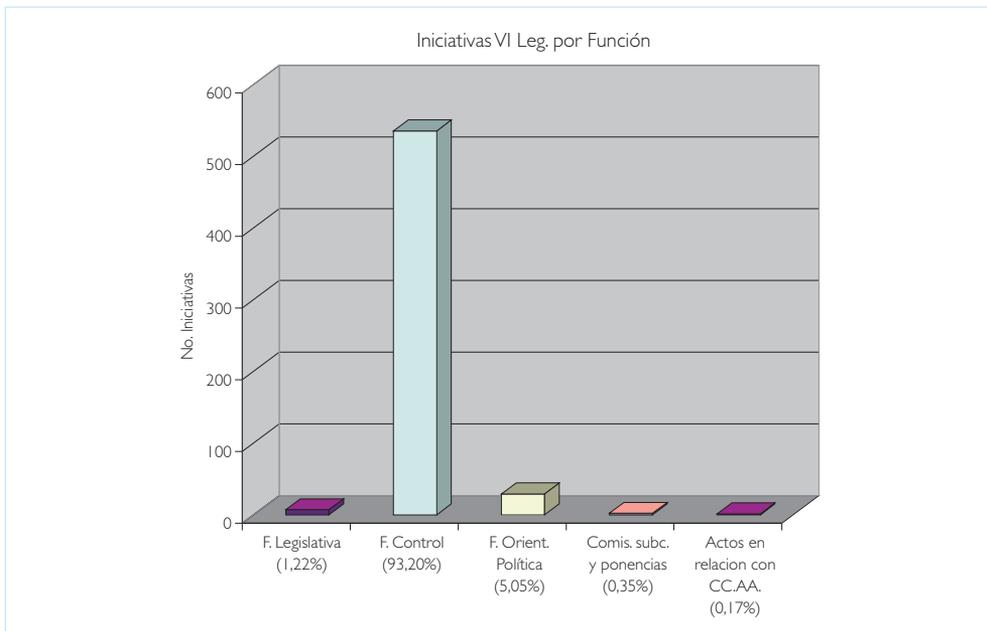


FUENTE: Elaboración propia.

Si nos adentramos en las iniciativas relacionadas con la inmigración, apreciamos (Figura 2), en primer lugar, que el 93,20% de la producción responde a la función de control, lo que supera en dos puntos la media del total de todas las iniciativas durante este período. Es decir, de 49.876 iniciativas presentadas en total en esta Legislatura, 45.761 han sido formuladas bajo la función de control, lo que supone el 91,75%. Esta constatación nos permite argumentar que en las primeras fases de la *politización de la inmigración* en España existe un dominio de la función de control a la acción del Gobierno por encima de las demás funciones. En cuanto a las características discursivas que presenta esta función de control, la producción discursiva procede básicamente de

la oposición y tiene como objetivo fiscalizar la acción de gobierno en estos temas, a la vez que denota la escasez de producción e iniciativa propias.

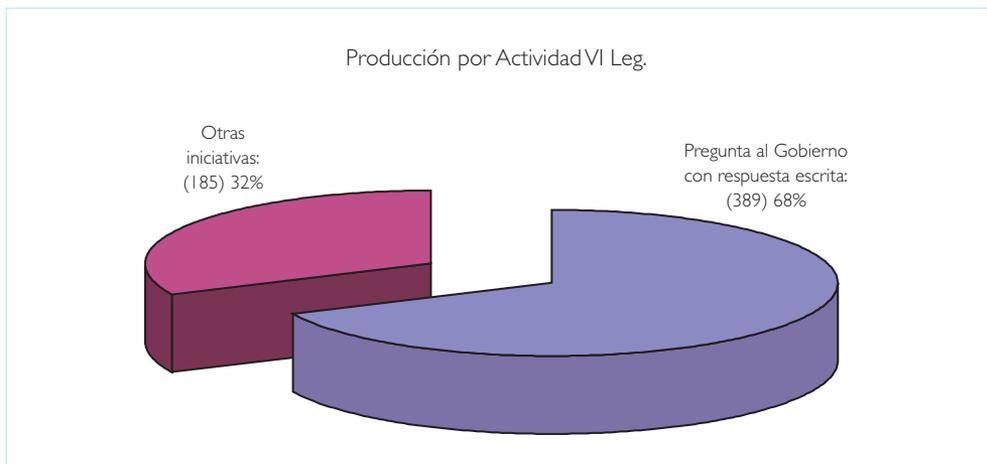
FIGURA 2
INICIATIVAS DE INMIGRACIÓN DURANTE LA VI LEGISLATURA CLASIFICADAS POR FUNCIONES



FUENTE: Elaboración propia.

El predominio de la función de control también implica que no existe una red discursiva propiamente dicha, en el que todos los grupos parlamentarios discuten en un entorno formal, con un marco de preocupación común y con un objetivo compartido en identificar problemas y buscar soluciones. Esta tendencia la observamos si analizamos las iniciativas por actividades. Como muestra la Figura 3, el 68% de las iniciativas presentadas en el Congreso de los Diputados han sido *preguntas al Gobierno con respuesta escrita*. Según se adujo en el capítulo de metodología, este tipo de actividad puede entenderse como un acto meramente informativo de las acciones del Gobierno, sin apenas ningún valor discursivo político. No obstante, como se verá, esta realidad discursiva se mantendrá constante durante el período de estudio.

FIGURA 3
PRODUCCIÓN POR ACTIVIDADES. PREGUNTAS AL GOBIERNO



FUENTE: Elaboración propia.

Por otro lado, resulta interesante constatar cómo la función de orientación política en esta primera Legislatura de análisis no sólo mantiene la media del total de la Legislatura, sino que la supera levemente (es del 5,05% durante este período). Cabría inferir el hecho de que, al ser un período de falta de conocimiento del tema, los diferentes actores con representación en el Congreso han tratado de manifestar su postura, así como han buscado influir y dar su versión de cuáles debían ser las líneas de trabajo de esta política, hasta el momento casi inexistente.

En esta misma línea de interpretación, resulta significativo destacar las *comparecencias* llevadas a cabo. Mientras que la media de *comparecencias* durante este período ha sido del 9,31% (4.699 comparecencias del total de 50.450) las comparecencias sobre inmigración suponen el 12,37% del total de iniciativas presentadas (574 en números absolutos). La explicación de esta diferencia puede venir dada por la búsqueda apremiante de información sobre el fenómeno, al igual que sucede con la importancia de la orientación política (se presentaron 29 iniciativas cuya función es la de orientación política). Deseo destacar, en este sentido, cómo las iniciativas cuya actividad ha sido *otras comparecencias en comisión* han sido 28, muy por encima de la media de la Legislatura⁷⁵.

⁷⁵ La ilustración de estos datos se aporta en el Anexo al capítulo 3, apartado 2.1.

Por último, cabe señalar una inexistente producción en lo que a otras iniciativas se refiere. Es decir, de las 574 iniciativas presentadas tan sólo tres⁷⁶ no han cumplido una de las tres funciones principales (legislativa, control u orientación política). Esta constatación puede ser explicada por el momento incipiente en el que se encuentra la política de inmigración durante este primer período de estudio. En efecto, el Congreso de los Diputados se encuentra incapacitado para actuar en un escenario más complejo y, por lo tanto, trata de recopilar información de las actuaciones gubernamentales o de orientar o crear el marco general de actuación⁷⁷.

VII Legislatura (2000-2004)

Meses antes de comenzar la Legislatura ya se podía percibir que la inmigración iba a pasar a ser uno de los temas con mayor incidencia tanto política como social. Prueba de ello fue la inclusión de la inmigración en todos los programas electorales para las elecciones del año 2000. Así, la inmigración fue uno de los temas más recurrentes durante toda la campaña electoral, así como una de las cuestiones de enfrentamiento entre los partidos políticos⁷⁸.

La VII Legislatura que da comienzo en marzo de 2000 trajo un importante cambio para la política de inmigración. La mayoría absoluta obtenida por el Partido Popular permitió el cambio de la recién aprobada Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La reforma de esta ley de forma unilateral trajo una fuerte crítica desde los diferentes sectores sociales afectados⁷⁹.

Si atendemos al incremento de la población extranjera podemos observar tendencias parecidas al cuatrienio anterior. Mientras que el total de la población inmigrante aumentó en el primer período en 301.643 personas, el incremento durante el cuatrienio 1999-2003 es de 751.291. Es decir, en cuatro años se incorporan como residentes extranjeros en España casi el mismo número de extranjeros que residían en el país a finales del año 1999. Mientras que el incremento medio anual de los extranjeros residentes en la Legislatura anterior se situaba en torno al 12,60%, el

⁷⁶ Estas tres iniciativas presentadas se generaron en torno a un convenio entre Comunidades Autónomas, en una solicitud de creación de subcomisión y ponencia, y en la creación de subcomisión y ponencia (véase Anexo al capítulo 3, apartado 2.1, Figura 1).

⁷⁷ Para obtener una visión más pormenorizada de cada una de las actividades que han cumplido las iniciativas, véase el Anexo al capítulo 3, apartado 2.

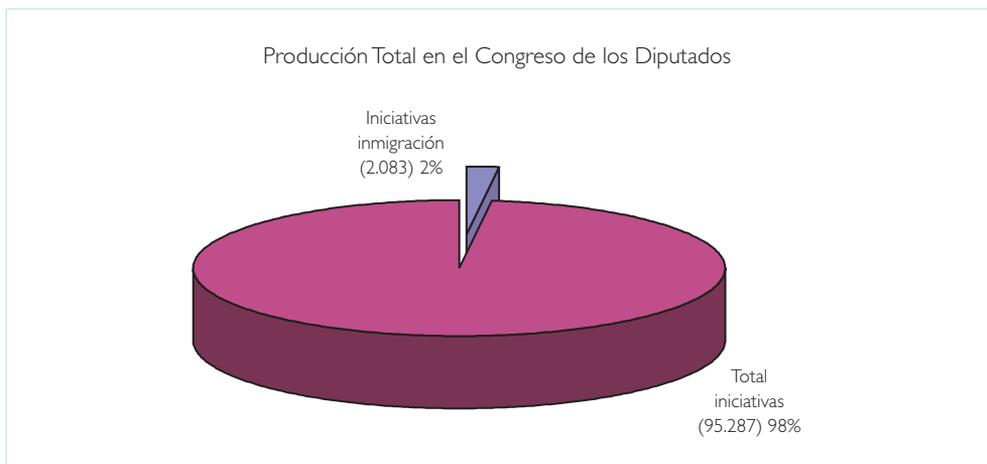
⁷⁸ Véase como ejemplo el artículo publicado en el diario *El Mundo*, el domingo 20 de febrero de 2000. Elecciones 12.M / Inmigración. El Ejido, algo más que un simple incidente lamentable.

⁷⁹ En este sentido véase capítulo 2, punto 1 "Oposición política y social a la Ley 8/2000" del Informe anual 2002 sobre el racismo en el Estado español: 71-85.

incremento durante la VII Legislatura alcanza casi el 20% interanual⁸⁰. A 31 de diciembre de 2003 residían en España 1.647.011 extranjeros, de los cuales, el 65,26% se acogían al régimen general.

Estos cambios demográficos, así como los diferentes conflictos temporales o cambios normativos acaecidos durante la Legislatura tienen un reflejo en la producción discursiva parlamentaria. Como permite constatar la Figura 4, el total de iniciativas legislativas cuyo objeto era la inmigración aumentó con respecto a la Legislatura inicial. Del 1,15% que suponían en la VI Legislatura se pasa a un 2,19% (en datos absolutos: de 97.370 iniciativas, 2.083 trataron temas relacionados con la inmigración o la extranjería).

FIGURA 4
TOTAL DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS EN LA VII LEGISLATURA



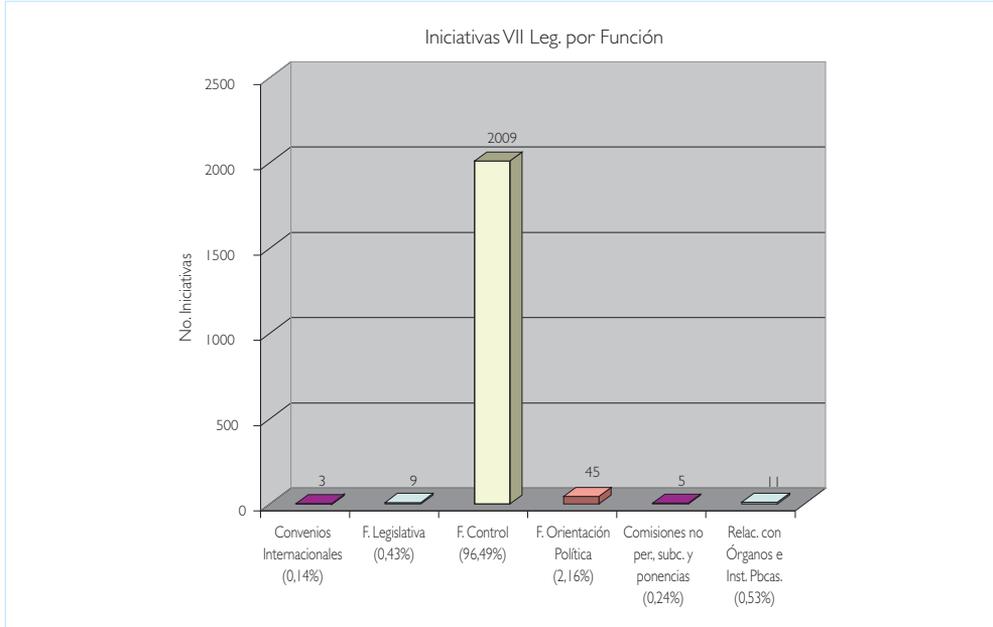
FUENTE: *Elaboración propia.*

Con respecto al índice de funciones de las iniciativas parlamentarias durante la Legislatura, destacan varias cuestiones. En primer lugar, se vuelve a observar la importancia que adquieren las iniciativas cuya función es la de control. Al igual que sucedía durante la Legislatura anterior, la competencia de control durante este período, cuando el tema tratado es la inmigración, supera la media del total de las iniciativas de control presentadas durante esta Legislatura. Así, mien-

⁸⁰ Izquierdo (2002:280) explica este incremento a través de lo que denominó la “triple llamada”: por un lado, la llamada de los mercados de trabajo; por otro, la de la política de integración (regulaciones) en un ámbito restrictivo, y finalmente, la de los familiares que prevén una instalación duradera.

tras que la media de iniciativas de control presentadas durante toda la Legislatura en el Congreso suponía el 94,50%, cuando el tema que se está tratando es únicamente la inmigración, el porcentaje de esta función aumenta hasta el 96,49% (véase Figura 5).

FIGURA 5
INICIATIVAS DE INMIGRACIÓN DURANTE LA VII LEGISLATURA CLASIFICADAS POR FUNCIONES

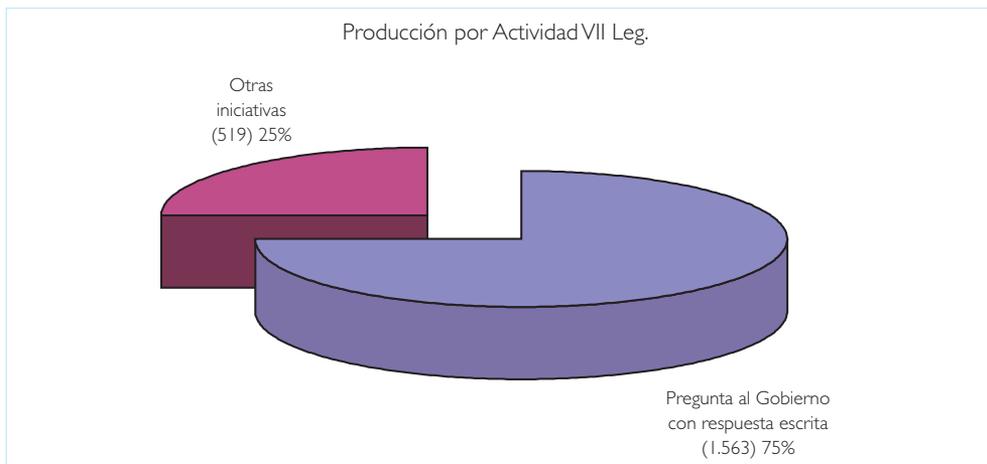


FUENTE: Elaboración propia.

Al igual que sucedía en la Legislatura anterior, el análisis de la función de control por actividades revela que la actividad más importante es la de *pregunta al Gobierno con respuesta escrita*⁸¹. Este tipo de actividad supone para la VII Legislatura el 75% de las iniciativas presentadas en relación con la inmigración o la extranjería (véase Figura 6).

⁸¹ Para conocer las actividades dentro de la función de control de forma más específica, véase el Anexo de Figuras de la VII Legislatura del capítulo 3 (apartado 2.2; Figura 2.2).

FIGURA 6
PRODUCCIÓN POR ACTIVIDADES. PREGUNTAS AL GOBIERNO



FUENTE: *Elaboración propia.*

Cobra especial importancia durante esta Legislatura la magnitud que adquieren dentro de la función de control las *comparencias* en el Congreso. Éstas van a suponer el 9,12% del total de las iniciativas parlamentarias cuando tratan sobre inmigración (véase Anexo de Figuras de la VII Legislatura, sección 2.2; Figura 2.1), cinco puntos por encima de la media de la Legislatura, que se encuentra en 4,45% (4.330 iniciativas de las 97.370). La tendencia al alza, como ya se advirtió para la Legislatura anterior, puede interpretarse como una señal de la necesidad que se tiene de recopilar información por encontrarse en fases iniciales. Aun así, 162 de las 190 (lo que supone el 85,26%) fueron comparencias del Gobierno (70) o de autoridades y funcionarios (92 en números absolutos). Este porcentaje y tipología de actores comparecientes se justifica, sin duda, por la gran actividad gubernamental que se produjo en este período, debido a la aprobación de la Ley Orgánica 8/2000 de reforma de la Ley 4/2000, de 11 de enero.

Mientras que la función de control por parte del Congreso al Gobierno experimenta un notable aumento con respecto a la media de la Legislatura, las demás funciones son levemente dejadas a un lado hasta suponer tan sólo el 3,50% de todas ellas a diferencia del 5,50% que representan como media para toda Legislatura (en números absolutos, 5.355 iniciativas de 97.370). En conclusión, la iniciativa parlamentaria en esta Legislatura ha pasado a tener una característica inminentemente de control.

Finalmente, durante esta Legislatura empiezan a aumentar aquellas otras iniciativas diferentes a las actividades clásicas del Congreso de los Diputados. Por ejemplo, se observa la inclusión de iniciativas cuya actividad se enmarca en las relaciones con otros órganos e instituciones o en la necesidad de crear comisiones en torno al fenómeno de la inmigración⁸². Esta tendencia puede verse como una naturalización o normalización de la política migratoria en el Congreso.

*VIII Legislatura (2004-2006)*⁸³

El cambio de color del Gobierno en marzo de 2004 fue acogido con gran entusiasmo por los diferentes actores implicados, puesto que pusieron en el nuevo ejecutivo sus esperanzas. El primer momento de gran relevancia durante esta nueva Legislatura fue la aprobación del Reglamento de la Ley Orgánica. A pesar de que se esperaba que se aprobase una nueva Ley de Extranjería que modificase la vigente 8/2000, el mayor avance legislativo vino de la mano del esperado Reglamento que desarrollaba dicha Ley⁸⁴. A este desarrollo se sumó uno de los principales acontecimientos ocurridos durante la VIII Legislatura: el proceso de normalización de febrero de 2005.

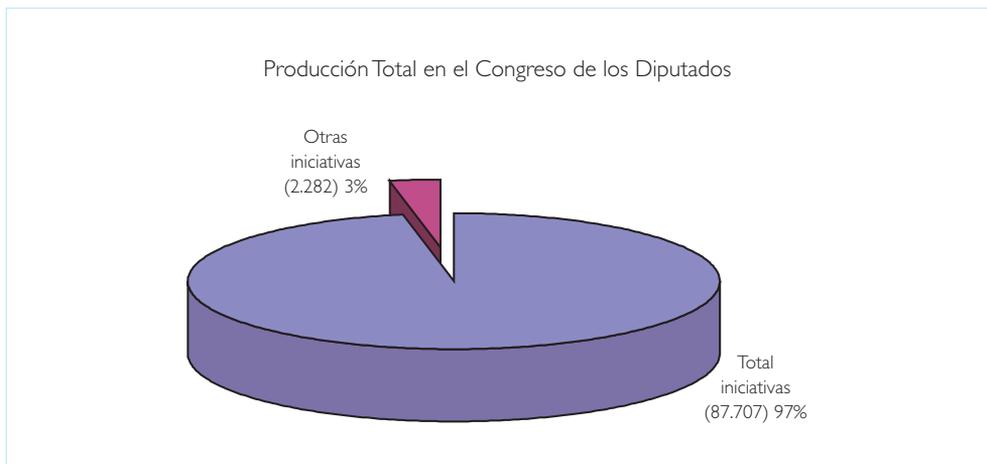
Lógicamente, el reflejo en el discurso político, y en concreto, en el de producción parlamentaria, no se hizo esperar. En primer lugar, es relevante, en términos generales, el ascenso continuo de la importancia de la inmigración. Las iniciativas en esta VIII Legislatura (hasta el 16 de marzo de 2006) suponen casi el 3% del total de las iniciativas (en términos absolutos, son 2.282 iniciativas sobre inmigración de 87.707 iniciativas parlamentarias; véase Figura 7).

⁸² Como se observa en la Figura 5, durante esta Legislatura aparecen tres iniciativas bajo la función de convenios internacionales, cinco en la de comisiones no permanentes, subcomisiones y ponencias y once en relaciones con órganos e instituciones públicas.

⁸³ Cabe recordar que todos los datos corresponden a un período de dos años y no de cuatro como en las anteriores Legislaturas.

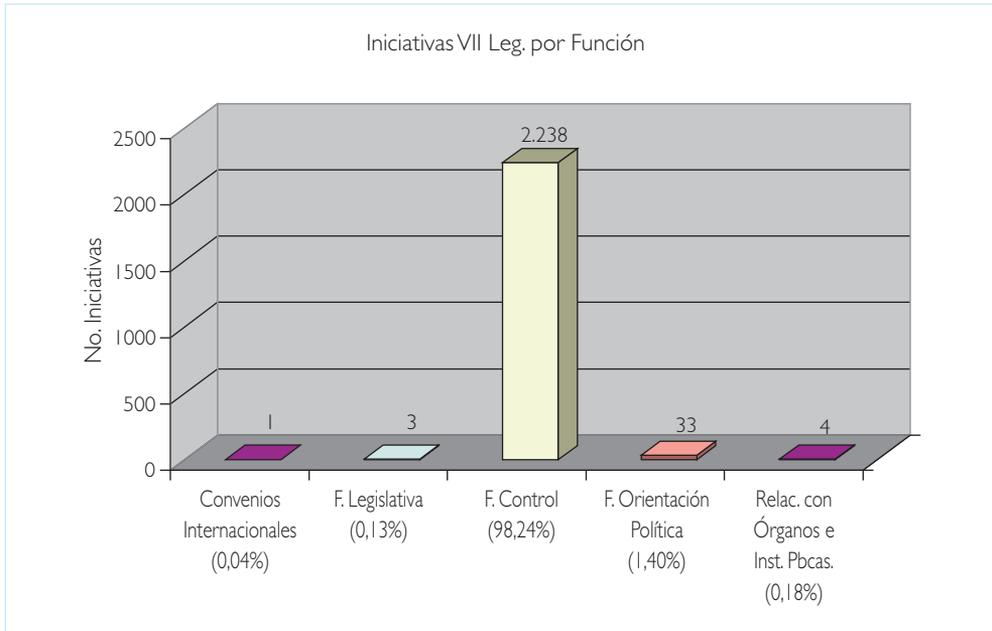
⁸⁴ Sobre las expectativas depositadas en el nuevo gobierno y las consecuciones finales, véase el Informe anual sobre el racismo en el Estado español 2005 y el de 2006. Pp. 67-9 y 75-7, respectivamente.

FIGURA 7
TOTAL DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS EN LA VIII LEGISLATURA



FUENTE: Elaboración propia.

De acuerdo con la clasificación interna del Congreso, aparece en primer término, de entrada, el incremento continuo de la competencia de control. En esta Legislatura, esta función pasa a ser el 98,24% de la actividad parlamentaria en torno a la inmigración, lo que vuelve a suponer dos puntos más que la media total, que se encuentra en el 96,45%. Asimismo, la actividad en torno a la política de inmigración parece haber dejado de necesitar orientación o nueva información y ha optado únicamente por controlar la actividad del Gobierno. Ejemplo de ello es el descenso de las *comparecencias*, la actividad con mayor capacidad para obtener información sobre la realidad general. Durante este período las *comparecencias* pasan a ser el 2% (45 en números absolutos) del total de las iniciativas de control que tratan el tema de la inmigración (véase Cuadros y figuras del capítulo 3, Figura 3.2) mientras suponen el 2,70% del total de las iniciativas presentadas en la VIII Legislatura. Constatamos cómo el Congreso de los Diputados abandona la necesidad de recopilar información de la situación en la que se encuentra la inmigración.

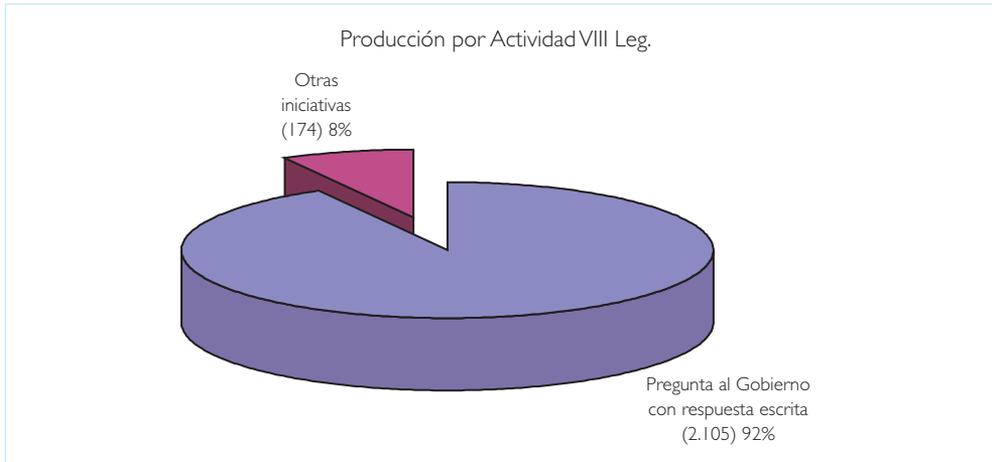
FIGURA 8**INICIATIVAS DE INMIGRACIÓN DURANTE LA VIII LEGISLATURA CLASIFICADAS POR FUNCIONES**

FUENTE: Elaboración propia.

De igual modo, es destacable cómo la principal función del Congreso de los Diputados, la legislativa, pasa a suponer el 0,13% del total de las iniciativas sobre inmigración. Ello significa casi una cuarta parte de la media total de iniciativas con función legislativa presentadas en el Congreso durante esta Legislatura.

En la línea de este argumento, se observa cómo la actividad más importante continúa siendo la *pregunta al Gobierno con respuesta escrita* (supone el 92,41% del total de iniciativas presentadas en el Congreso, véase Figura 9). Al margen de que el número de iniciativas presentadas durante esta Legislatura haya aumentado con respecto a años anteriores, el modo en el que esto ha sucedido es bastante significativo puesto que únicamente se ha producido entre aquellas actividades con menor importancia discursiva. De estos datos, inferimos un descenso del debate parlamentario en torno a la inmigración dado que, como ya se indicó en la parte metodológica, las *preguntas con respuesta escrita* carecen de intervenciones y su valor discursivo es escaso.

FIGURA 9
PRODUCCIÓN POR ACTIVIDADES. PREGUNTAS AL GOBIERNO



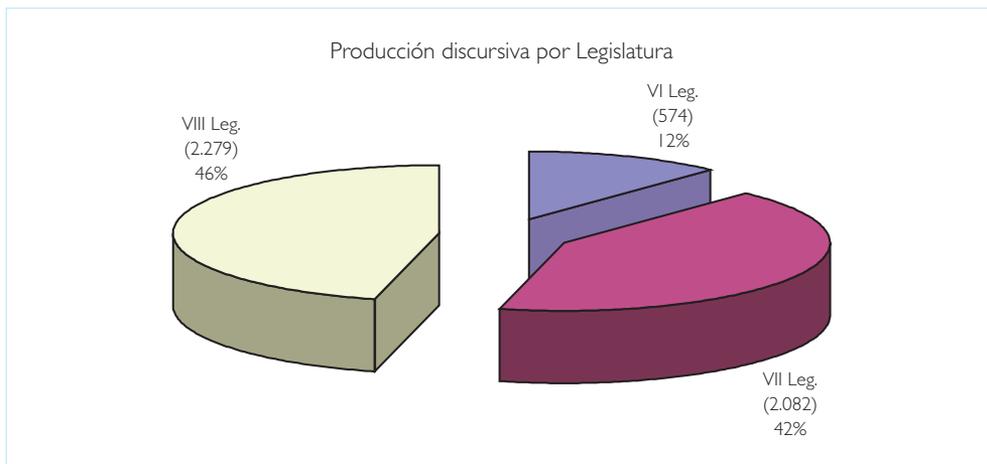
FUENTE: *Elaboración propia.*

De acuerdo con la idea general observada durante este período, se aprecia finalmente cómo, a pesar del incremento de la producción discursiva durante estos dos años de VIII Legislatura, las funciones que se han puesto en marcha responden únicamente a una lógica de control. Desde el Congreso de los Diputados no hay intentos de orientación política o de debate en torno a la inmigración, tan sólo de una fiscalización de la acción del Gobierno.

3.1.2. Análisis temporal de las tres Legislaturas (interlegislativo)

En este segundo paso de análisis, retomaré la producción parlamentaria para comparar temporalmente las tres Legislaturas. Esto permitirá conocer la evolución que la producción discursiva en torno a la inmigración durante estos diez últimos años (véase Figura 10).

FIGURA 10
EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL NÚMERO DE INICIATIVAS

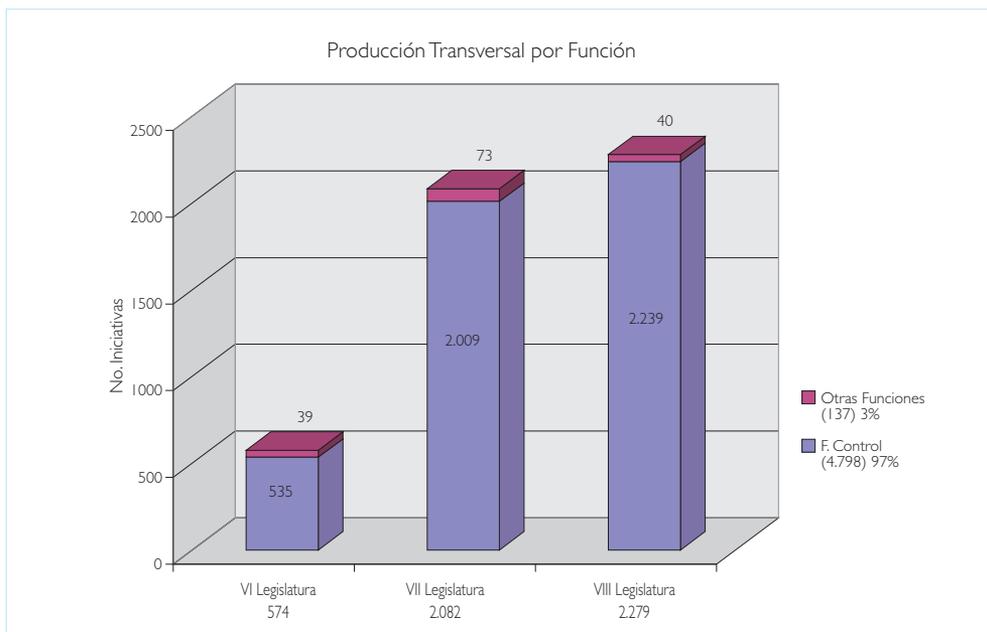


FUENTE: Elaboración propia.

Sin lugar a dudas, el primer argumento que cabe formular es que efectivamente en España se ha producido una entrada en la agenda política del tema de la inmigración (una *politización de la inmigración*), constatable cuantitativamente a través de un claro incremento de la producción discursiva. Como nos muestra la Figura 10, a lo largo de los diez años de estudio, las iniciativas presentadas en el Congreso de los Diputados han pasado de las 574 de la VI Legislatura, a las 2.083 en la VII, a finalmente las 2.283 iniciativas en la VIII en tan sólo dos años. Del total de iniciativas producidas en los diez años de estudio, el 46% se ha producido en el período que comprende de marzo de 2004 a marzo de 2006.

Si retomamos el análisis de la producción parlamentaria a través de las funciones, constatamos la importancia que ha ido adquiriendo la función de control a lo largo de los años de estudio, superando para las tres Legislaturas la media de las iniciativas de control presentadas en el total de las respectivas Legislaturas. Mientras que en la primera Legislatura este tipo de función suponía el 93% del total, en la VIII Legislatura llegan a ser más del 98%. La media de las tres Legislaturas es de casi el 97%, como nos muestra la Figura 11.

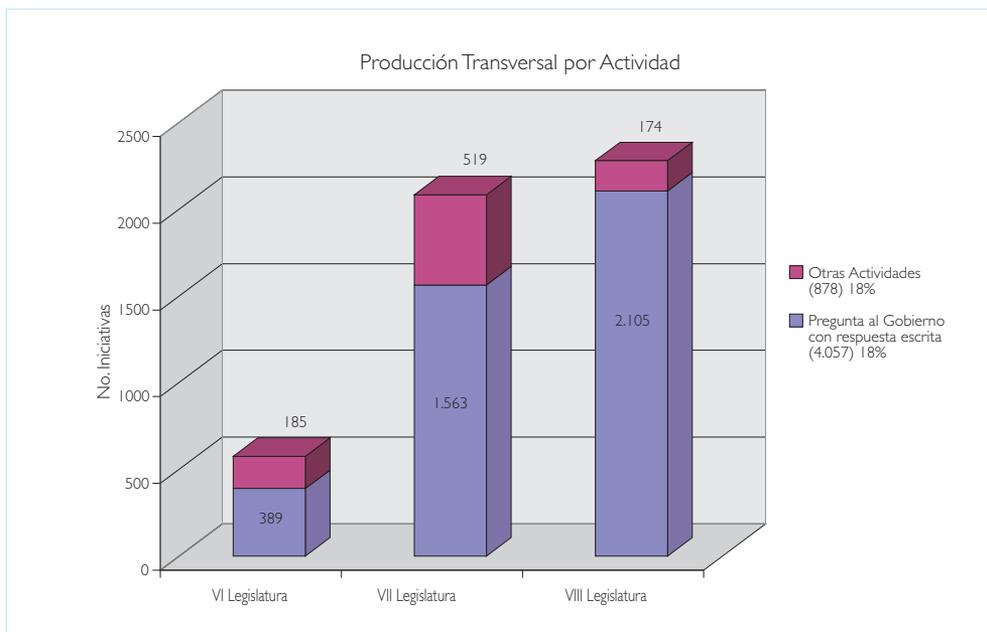
FIGURA 11
EVOLUCIÓN MEDIA TEMPORAL DE LAS INICIATIVAS POR FUNCIONES



FUENTE: Elaboración propia.

Si bien es cierto que la producción en torno a la función de control ha superado la media en todas las Legislaturas, y en especial entre las *preguntas con respuesta escrita*, estas diferencias no han parado de incrementarse frente a otro tipo de competencias conforme se ha ido desarrollando la política de inmigración con el tiempo. Dos pueden ser las justificaciones de este hecho. Por un lado, que la política de inmigración se encuentre en un estadio de desarrollo tan importante que ya no necesita de nueva legislación o de marcos generales de actuación, es decir, el fenómeno se ha normalizado y el Parlamento únicamente ha de encargarse de fiscalizar las acciones de gobierno. Pero, por otro lado, la explicación de esta realidad puede deberse a la cada vez mayor lejanía existente entre los partidos políticos con representación en la cámara en torno a la inmigración. Esto nos lleva a plantearnos el hecho de que existe un descenso en la complicidad y la colaboración entre los diferentes actores, y un incremento de la confrontación directa y en la fractura entre el Gobierno y los distintos partidos de la oposición. Como ya vimos en el análisis intralegislativo, las Preguntas al Gobierno con respuesta escrita han pasado de suponer el 68% (389) en la VI Legislatura al 92,45% (2.105) en la VIII Legislatura (Figura 12).

FIGURA 12
EVOLUCIÓN MEDIA TEMPORAL DE LAS INICIATIVAS POR ACTIVIDADES



FUENTE: Elaboración propia.

3.2. Análisis cualitativo de la producción discursiva en torno a la inmigración

El Nivel de análisis II tratará de clasificar las intervenciones del Congreso de los Diputados con ayuda de dos tipos de análisis. En primer lugar, se clasifica la producción parlamentaria mediante un sistema de categorías⁸⁵. El objeto de plantear este nivel de análisis a través de este tipo de clasificación es conocer el escenario en el que se desarrolla la realidad social. En cambio, en segundo lugar, se abordan los temas concretos tratados por las diferentes iniciativas y ello con objeto de conocer las prioridades del Congreso de los Diputados y su relación con el contexto en el que ocurren. Al igual que en el Nivel de análisis I, se subdividirá el estudio en el análisis intralegislativo y el análisis interlegislativo.

Asimismo, como se avanzaba en la parte metodológica (véase capítulo 1, apartado 3.2.1), para llevar a cabo este nivel de análisis tomamos como fuentes de información discursiva aque-

⁸⁵ Para mayor información sobre el Sistema de Categorías y su justificación, véase el capítulo 1, apartado 2.

llas iniciativas parlamentarias que han supuesto una posterior intervención en el Congreso de los Diputados.

3.2.1. Análisis por Legislaturas (intralegislativo)

VI Legislatura (1996-2000)

De las 574 iniciativas parlamentarias presentadas durante la VI Legislatura en el Congreso de los Diputados, 31 tuvieron una posterior intervención en el Pleno del Congreso de los Diputados.

Si tenemos en cuenta que las intervenciones parlamentarias suponen el punto álgido de producción discursiva, podemos afirmar que sólo el 5,4% de los temas sobre inmigración ha sido considerado lo suficientemente importante como para ser llevado al Pleno del Congreso de los Diputados de forma oral.

La Tabla 2 resume la producción discursiva de la VI Legislatura.

	Legal		Gobernabilidad Gestión		Políticas Públicas		Valores y Principios		Total Porcentaje
	Nº Abs	%	Nº Abs	%	Nº Abs	%	Nº Abs	%	
Fronteras	–	–	2	6,45	6	19,35	1	3,23	29,03
Acomodación	6	19,35	7	22,58	7	22,58	1	3,23	67,74
Relaciones con terceros países	–	–	–	–	1	3,23	–	–	3,23
	6	19,35	9	29,03	14	45,16	2	6,46	31

FUENTE: Elaboración propia.

La Tabla anterior nos muestra, de entrada, que el 67,74% de las intervenciones que han tenido lugar en el Pleno están vinculadas a la acomodación de los nacionales de países extranjeros en España. Dentro de esta dimensión resulta interesante reseñar cómo los enfoques de gobernabilidad y de políticas públicas adquieren la mayor importancia del total, con siete intervenciones cada una de ellas. Estos resultados nos permiten argumentar que durante esta Legislatura el marco de desarrollo de la *politización de la inmigración* se encontraba en sus inicios. Esto es, la

política en torno a la inmigración estaba sin definir, por lo que era necesario crear un marco de actuación normativo general. Casi el 20% del total de las intervenciones tiene un carácter de creación de marco normativo (enfoque legal) y más del 45% guarda relación con la puesta en marcha de políticas públicas (enfoque de políticas públicas).

Asimismo, cabe señalar cómo la dimensión de fronteras adquiere bastante importancia. Es decir, desde el principio del proceso de *politización*, la resolución de conflictos en torno a las fronteras y el deseo de crear un marco normativo para su gestión son tenidos en cuenta por los actores políticos con representación en el Congreso.

También se observa que apenas existen intervenciones en temas vinculados con las relaciones con terceros países. Encontramos una única intervención que trata de asociar la política de control de la inmigración irregular y las relaciones con otros países, en este caso concreto, con Marruecos⁸⁶. De igual forma, resulta interesante destacar cómo, a pesar de encontrarnos en los inicios del proceso de *politización*, no aparecen intervenciones que traten de fijar principios y valores que regulen el contexto normativo.

Los resultados obtenidos nos permiten realizar una primera aproximación temática de la producción discursiva. Podemos concluir que la VI Legislatura se ha caracterizado por el predominio de intervenciones generalistas. Esto es, se ha tratado de crear un marco general de actuación dado el proceso germinal en el que se encontraba. A este tipo de intervenciones habría que sumarle aquellas intervenciones reflejo de la conflictividad social⁸⁷. Así, nos encontramos con, por un lado, intervenciones relativas a la llegada de inmigrantes ilegales a las costas españolas (por un lado, Canarias y por otro, Ceuta y Melilla), el conflicto de El Ejido y algunas cuestiones de gobernabilidad de carácter xenófobo o discriminatorio⁸⁸.

⁸⁶ La intervención en concreto es una pregunta oral en Pleno presentada en septiembre de 1998 y denominada: "Medidas para comprometer al Gobierno de Marruecos en un control eficaz de la inmigración irregular".

⁸⁷ La aparición de conflictos en el discurso del Pleno del Congreso surge ya durante la V Legislatura, durante el período 1992-1996 casi el total de las intervenciones presentadas en el Congreso cumplen una función de control y tratan cuestiones relacionadas con la inmigración ilegal en sus diferentes versiones: Canarias, El Estrecho, polizones, mafias, etc.

⁸⁸ Véanse por ejemplo las preguntas orales: "Opinión del Ministro acerca de las declaraciones del Alcalde de El Ejido afirmando que el Gobierno trae a los inmigrantes a nuestro país y los suelta como perros en las calles", "Opinión del Ministro de la Presidencia acerca de si la información dada por Televisión Española (TVE) durante las últimas semanas en relación a los temas de inmigración ha sido veraz, objetiva y plural" u "Opinión del Gobierno sobre las declaraciones efectuadas por el Gobernador Civil de Girona, equiparando la inmigración con la delincuencia".

VII Legislatura (2000-2004)

Durante la VII Legislatura tuvieron lugar 2.083 iniciativas parlamentarias, de las cuales 58 pasaron a ser posteriores intervenciones en el Pleno. Esto quiere decir que tan sólo al 2,8% de los temas tratados en el Congreso de los Diputados se les ha infundido una especial relevancia discursiva. Los resultados se encuentran en la siguiente Tabla 3.

TABLA 3
LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DE LA VII LEGISLATURA CLASIFICADA POR TEMAS

	Legal		Gobernabilidad Gestión		Políticas Públicas		Valores y Principios		Total Porcentaje
	Nº Abs	%	Nº Abs	%	Nº Abs	%	Nº Abs	%	
Fronteras	2	3,45	10	17,23	2	3,45	–	–	24,13
Acomodación	9	15,52	29	50,00	2	3,45	4	6,90	75,87
Relaciones con terceros países	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	11	18,97	39	67,23	4	6,90	4	6,90	58

FUENTE: Elaboración propia.

En relación con las dimensiones, más del 75% de las intervenciones que han tenido lugar en el Pleno han tratado temas relacionados con la acomodación. Sin lugar a dudas, la mayor preocupación del Congreso de los Diputados durante esta Legislatura ha sido la acomodación de la población inmigrante en la sociedad española. Lo que sí resulta de mayor interés es que el porcentaje más alto de este tipo de intervenciones se encuentre en el enfoque de gobernabilidad, dado que ello se puede entender como reflejo de una política consolidada. Es decir, de acuerdo con los datos, se puede concluir que el marco normativo no es objeto de producción discursiva y que en este período, lo que es necesario por parte del Congreso es o bien controlar las acciones del Gobierno o bien poner en marcha actuaciones administrativas para gestionar la inmigración.

También con respecto a las dimensiones, observamos cómo las intervenciones en las que se vincula la inmigración con las relaciones con terceros países continúan sin ser objeto de la acción discursiva.

En cuanto a los enfoques, la mayoría de las intervenciones (el 67,23%) está vinculada a la gobernabilidad y a la gestión de las políticas puestas en marcha, aspecto anteriormente reseñado. Por otro lado, las intervenciones que tratan de políticas públicas tan sólo suponen el 6,9%

del total, mientras que las centradas en la creación del marco legal general son menos del 20%. Vemos así cómo se traslada el interés de los actores políticos, principalmente, a la gestión de la inmigración y cómo se mantiene el desarrollo de marcos normativos generales, un ejemplo de la falta de consolidación de la política de inmigración durante este período.

En cuanto a los temas concretos, se constata que, como era previsible, durante la segunda Legislatura del Partido Popular, los grupos parlamentarios se inclinaron por incluir en el Pleno aquellas intervenciones relacionadas con conflictos puntuales: así, por ejemplo, la cuestión de El Ejido, la huelga de hambre de los inmigrantes en Cataluña o la llegada de inmigrantes ilegales a Canarias o a Ceuta y Melilla van a ser parte de los temas tratados⁸⁹.

Asimismo, surgen cuestiones como el vínculo entre la inmigración y la criminalidad⁹⁰ o la inmigración y los aspectos laborales⁹¹. En este sentido, aparecen iniciativas que hacen referencia a los contingentes de trabajadores o a los permisos de trabajo. En definitiva, observamos cómo las cuestiones que más se repiten ya no son los marcos generales de actuación, sino las relacionadas con conflictos puntuales que, por otro lado, son aquellos temas que comienzan a preocupar en mayor medida a la sociedad española.

VIII Legislatura (2004-2006)

Como ya avanzamos en el Nivel de análisis I (cuantitativo), la última Legislatura objeto de análisis se ha caracterizado por un importante incremento de las iniciativas parlamentarias con respecto a los años anteriores. Sin embargo, este aumento en el volumen de la producción no se ve reflejado en las intervenciones en Pleno. De 2.282 iniciativas presentadas entre marzo de 2004 y marzo de 2006 sólo se presentaron 44 intervenciones en el Pleno, es decir, el 1,93% de las cuestiones tratadas han pasado a debatirse de forma oral bajo alguna de las funciones establecidas en el Pleno.

⁸⁹ Véanse, por ejemplo, la interpelación urgente: “Interpelación urgente sobre las razones de la actuación del Gobierno en general ante la inmigración y en particular por el incumplimiento de los acuerdos de 12 de febrero de 2000 tras los sucesos del pasado año en El Ejido (Almería)”, o las preguntas orales: “Origen o punto de embarque o salida en la costa de África de las pateras con inmigrantes ilegales que llegan a Canarias”, “Opinión del Gobierno acerca de si la llegada masiva de inmigrantes en patera es producto de la anterior Ley de Extranjería” o “Negociaciones con los inmigrantes encerrados en huelga de hambre”.

⁹⁰ En este sentido, aparece el Proyecto de Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, presentado en marzo de 2003.

⁹¹ Esta relación la encontramos en la “Interpelación urgente sobre las medidas que tiene previsto adoptar el Gobierno para mejorar el funcionamiento del contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios para el año 2003”, o en la pregunta oral: “Evolución de la afiliación a la Seguridad Social de los extranjeros en España durante el año 2000”.

La Tabla 4 muestra los resultados obtenidos.

TABLA 4
LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DE LA VIII LEGISLATURA CLASIFICADA POR TEMAS

	Legal		Gobernabilidad Gestión		Políticas Públicas		Valores y Principios		Total Porcentaje
	Nº Abs	%	Nº Abs	%	Nº Abs	%	Nº Abs	%	
Fronteras	–	–	10	17,23	2	3,45	–	–	20,46
Acomodación	3	6,82	17	38,63	6	13,64	2	4,55	63,64
Relaciones con terceros países	1	2,27	5	11,36	1	2,27	–	–	15,90
	4	9,09	29	65,90	9	20,46	2	4,55	44

FUENTE: Elaboración propia.

Se observa que la acomodación continúa siendo la dimensión clave, pues alcanza en este período el 63,64% del total de las intervenciones presentadas (véase Tabla 4). Sin embargo, a diferencia de las Legislaturas anteriores, tanto la dimensión de fronteras como la de relaciones con terceros países comienzan a adquirir cierta importancia en detrimento de la acomodación. Este incremento en las demás dimensiones nos permite argumentar que para los productores de discursos (los grupos parlamentarios), la cuestión de la inmigración ha de ser tratada desde todos sus frentes temáticos dada la complejidad del fenómeno.

Esta tendencia se reproduce también al interpretar los resultados de los enfoques. En esta Legislatura, observamos cómo las intervenciones han dejado de concentrarse de forma exclusiva en la gobernabilidad, aunque ésta sigue predominando (65,90%), y se reparten más entre los cuatro enfoques (fronteras pasa a suponer el 20,46% y terceros países el 15,90%). Asimismo, aunque el marco general legal se da casi por cerrado en esta Legislatura, se retoma la puesta en marcha de actuaciones relacionadas con la política pública. Finalmente, al igual que en las demás Legislaturas, aquellas intervenciones cuyo objetivo es marcar los principios o valores que han de regir la política de inmigración no dejan de ser bastante escasas (a este respecto se presentaron dos intervenciones, el 4,55% del total).

Si nos adentramos en los temas abordados, observamos un importante cambio en las líneas de actuación de los grupos parlamentarios y del Gobierno. Aunque los conflictos puntuales continúan acaparando el discurso del Congreso (Ceuta y Melilla, Canarias o el proceso de normalización, principalmente), otras intervenciones relacionan la inmigración con la cooperación al

desarrollo, o vinculan la inmigración de forma positiva con el incremento en la afiliación a la Seguridad Social, o tratan acerca de la necesidad de llegar a acuerdos con aquellos países implicados en el proceso de inmigración, o pretenden el reconocimiento del sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros⁹². En definitiva, observamos una ampliación temática en la que la inmigración adquiere un ámbito más global de actuación.

Pasemos ahora a valorar la producción en el Pleno del Congreso de forma global y temporal.

3.2.2. Análisis temporal de las tres Legislaturas (interlegislativo)

Si bien tras el desarrollo del análisis del Nivel I (cuantitativo) es posible afirmar el argumento inicial (esto es, que se ha producido una clara inclusión de la inmigración en la agenda política), no se comprueba de igual forma al analizar la producción discursiva del Pleno. Como se ha constatado, mientras que en la primera Legislatura las intervenciones presentadas en Pleno suponían más del 5%, en la última no alcanzan el 2%. La explicación de este cambio puede ser diversa. En primer lugar, se puede ver como una consecuencia de la normalización que, a lo largo de estos diez años, la política de inmigración ha ido adquiriendo. Es decir, a medida que el tema ha pasado a formar parte de la agenda, no existe necesidad de que se trate en el Pleno del Congreso puesto que ha dejado de ser atractivo para la opinión pública. En este contexto de reducción de las intervenciones, es llamativo el incremento relativo entre aquellas que han tratado cuestiones relacionadas con conflictos puntuales (públicamente más interesantes). Una segunda explicación sería que el Parlamento parece no hacerse eco de dicha realidad en el Pleno, aunque ciertamente sí en otro entorno, como en diversas Comisiones, y opta por dejar este lugar de debate a otras cuestiones de mayor interés. Ello no deja de ser significativo dada la importancia que la inmigración ha ido adquiriendo para la sociedad española durante esta última Legislatura, en la que ha pasado a ser una de las principales preocupaciones para el conjunto de la sociedad⁹³.

En cuanto a los datos obtenidos, como señala la Tabla 5, habría que destacar cómo la mayoría de las intervenciones presentadas en el Pleno hacen referencia a cuestiones relacionadas con

⁹² Véanse: Proposición de Ley de vinculación de la política de cooperación internacional para el desarrollo con la política de inmigración; las preguntas orales: “Valoración del esfuerzo conjunto contra la inmigración ilegal de la Unión Europea, España y Marruecos” y “Porcentaje de inmigrantes legalizados en el actual proceso de regularización que ha empezado a cotizar a la Seguridad Social”; o la Proposición no de Ley para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España.

⁹³ Un análisis exhaustivo de las principales preocupaciones de la sociedad española a través de las Encuestas del CIS puede verse en Zapata-Barrero (2008).

la acomodación de los inmigrantes, especialmente en un nivel de actuación básica. Asimismo, durante los últimos diez años, el debate predominante en el Congreso de los Diputados ha sido el de los temas relacionados con la gestión o la fiscalización de las actividades puestas en marcha por el Gobierno, así como el de establecer un sistema general de actuación. Aunque ésta es la tónica general en las tres Legislaturas, alcanza una especial importancia durante la VII (Tabla 3).

TABLA 5
LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DE LAS LEGISLATURAS VI, VII Y VIII CLASIFICADAS POR TEMAS⁹⁴

	Legal		Gobernabilidad Gestión		Políticas Públicas		Valores y Principios		Total Porcentaje
	Nº Abs	%	Nº Abs	%	Nº Abs	%	Nº Abs	%	
Fronteras	2	1,5	19	14,29	10	7,53	1	0,75	24,07
Acomodación	18	13,53	53	39,85	15	11,28	7	5,26	69,92
Relaciones con terceros países	1	0,75	5	3,76	2	1,5	–	–	6,01
	21	15,78	77	57,9	27	20,31	8	6,01	133

FUENTE: Elaboración propia.

Claramente se observa que las tendencias en la producción del Pleno del Congreso no son más que un reflejo de la realidad del momento. Mientras que en la primera Legislatura casi el 50% de las intervenciones trataba de poner en marcha medidas legales o actuaciones institucionales que afectasen de forma directa a la población inmigrante con el fin, en la mayoría de los casos, de ampliar y/o regular sus derechos y obligaciones; en la segunda Legislatura, especialmente, pero también en la tercera, las dimensiones legales y de políticas públicas dan paso al desarrollo de la gestión y al intento de centrarse en temas relacionados con la gobernabilidad.

Al igual que se indicó en el Nivel de análisis I (cuantitativo), esto puede ser una señal de que el Parlamento ha dado por cerrada la creación de nuevas acciones que regulen el día a día de los extranjeros y la relación de éstos con la sociedad de acogida, para dedicarse al control, a la fiscalización de las actividades o a una crítica basada en la mejora del funcionamiento de la Administración.

⁹⁴ En el Anexo del capítulo 3 hemos incluido la lista de las intervenciones analizadas para este nivel clasificada por Legislatura, actividad y de acuerdo con el sistema de categorías.

En cualquier caso, como también se ha dicho tras el análisis de la VIII Legislatura, encontramos un claro cambio entre esta última Legislatura y sus predecesoras, aunque existe una preponderancia de la dimensión de la gobernabilidad en todo el período de análisis. Las intervenciones presentadas durante la última Legislatura se encuentran repartidas entre los diferentes enfoques: el 15,78% posee enfoque legal, el 57,9% de gobernabilidad y gestión, el 20,31% de políticas públicas, y el 6,01% valores y principios. Además, empiezan a surgir temas que tradicionalmente no eran objeto de producción discursiva, como en las intervenciones que relacionan la inmigración con terceros países o aquellas otras que representan los primeros intentos de concesión del derecho al sufragio activo por parte de los inmigrantes. Sin lugar a dudas, esta diversificación refleja un cambio paulatino de orientación de la producción discursiva tradicional.

Finalmente, la dimensión de fronteras ha permanecido constante durante las tres Legislaturas de análisis. Si se analizan las intervenciones relacionadas con ella, se observa que la mayoría de éstas guardan relación con la aparición de conflictos puntuales⁹⁵. Por este mismo motivo, el enfoque con mayor producción con respecto a las fronteras se adscribe a la gobernabilidad y la gestión (el 14,29% sobre un total de 24,07%).

Al inicio de esta investigación, sugería la existencia de una relación clara entre el contexto y la *politización de la inmigración* a través de su desarrollo discursivo. Efectivamente, el análisis me ha permitido comprobar que la producción discursiva ha estado supeditada en todo momento al contexto en torno a la inmigración. La mayoría de la producción discursiva aparecida en el Pleno se ha ligado, por un lado, a los acontecimientos más conflictivos sucedidos durante el período de estudio y, por otro, a la creación de marcos generales o reglas del juego. Si bien es cierto que esta tónica temática se mantiene en el tiempo, durante la última Legislatura observamos una pequeña diferencia. Aunque la VIII Legislatura mantiene la producción temática de los diez años, en este período aparecen cuestiones de un interesante carácter innovador y progresista. Se constata así, la ya mencionada normalización del fenómeno en la esfera política.

4. Reflexiones finales

Afirmar que se ha producido una *politización* del fenómeno de la inmigración en España no es aportar demasiado a la literatura existente en torno a la inmigración, pero tratar de sacar a la luz la forma en la que se está produciendo sí resulta de interés. Mediante el enfoque de la *poli-*

⁹⁵ La mayoría de las intervenciones acerca de la dimensión de fronteras tratan sobre momentos puntuales de llegada de inmigrantes ilegales o a conflictos acaecidos en las costas de las islas Canarias, en el Estrecho de Gibraltar, o en Ceuta y Melilla, así como sobre repatriaciones.

tización de la inmigración, hemos tratado de esbozar la realidad actual de la política de inmigración a partir de la producción discursiva desarrollada en el Congreso de los Diputados en el período comprendido entre marzo de 1996 y marzo de 2006. A la vista de los resultados, quisiera, para finalizar, aportar dos tipos de reflexiones. Una de carácter general sobre el proceso mismo de politización de la inmigración, y otra de carácter más normativo.

En relación con la primera reflexión, a lo largo de los diferentes niveles de estudio se ha observado cómo el discurso ha ido variando de acuerdo con la variable temporal. A través del Nivel I hemos podido comprobar que se ha pasado de una casi inexistente presencia de la cuestión de la inmigración en el Congreso de los Diputados a una más que considerable referencia al tema. Asimismo, se ha constatado, en el Nivel II, que esta evolución ha venido marcada en un primer momento, coincidiendo con el período que va de 1996 a 2000, por un intento de desarrollar las líneas generales de actuación. Esta etapa estuvo seguida por un período caracterizado por la primacía del discurso en torno a la gestión del marco normativo ya creado, con un predominio casi general de los enfoques de gestión y gobernabilidad, para, finalmente, representar una visión más compleja y global de lo que significa la inmigración (VIII Legislatura).

A pesar de las divergencias temporales encontradas, el Nivel I de análisis nos muestra que la inmigración ha sido, y continúa siendo a lo largo del tiempo estudiado, un caso significativo dentro de la agenda política española. El hecho es que desde la VI hasta la VIII Legislatura existe un predominio claro y constante en el Parlamento de la fiscalización o el control de las acciones del Gobierno y de la Administración en torno a las actividades relacionadas con la inmigración, hasta llegar a representar, en los dos últimos años estudiados, más del 98% de las actividades llevadas a cabo. De este escenario, podemos concluir que, en los últimos diez años, la *politización de la inmigración* se ha desarrollado bajo unas características predominantes de confrontación, discrepancia y crítica entre los diferentes actores con representación en el Congreso de los Diputados.

Mientras que la diversificación en el contenido y en la temática de la producción discursiva indica un avance y un desarrollo de la política de la inmigración, la forma en la que se está llevando a cabo nos permite observar todo lo contrario. Así, mientras que, por un lado, se observa una madurez y normalización en la producción discursiva en los últimos años de estudio, debido a la aparición de intervenciones de carácter innovador y progresista; por otro lado, la mayoría de la producción no se está realizando en el principal órgano de representación, el Pleno. Mientras que en la VI Legislatura tuvieron lugar 31 intervenciones en el Pleno, en la VIII tan sólo se realizaron 44⁹⁶. Este contexto dibuja una realidad en la que, a pesar de que la inmigración haya

⁹⁶ No podemos olvidar que en la VI Legislatura se presentaron 574 iniciativas sobre inmigración, mientras que en los dos años de estudio de la VIII Legislatura el número de iniciativas alcanza las 2.279.

pasado a formar parte clara de la agenda política, ha disminuido el alcance discursivo que los actores con representación en la Cámara han querido dar a sus intereses y propuestas sobre la inmigración.

En conclusión, destacamos tres características básicas del discurso sobre la inmigración. Por un lado, es una producción discursiva mayoritariamente de control de las acciones puestas en marcha por el Gobierno; por otro, este discurso, y cada vez en menor medida, no se genera en el epicentro de la producción discursiva, el Pleno del Congreso. Finalmente, que cuando el discurso llega a este lugar de debate lo hace, primero, con tintes críticos y, segundo, tomando como base aquellos temas más conflictivos. Ello responde, sin lugar a dudas, a mantener la crítica y las reacciones negativas de la opinión pública.

Como reflexiones normativas, destacamos de entrada que el discurso político interviene en la construcción y en la reproducción de las representaciones y visiones sociales sobre la población inmigrante. Si se mantiene un discurso conflictivo dentro del Pleno, la visión de los ciudadanos estará claramente desviada. El debate parlamentario, y sobre todo el que se produce en el Pleno del Congreso, es el que más incidencia tiene sobre la sociedad. Parte de la representación social acerca de la inmigración va a depender, en buena medida, del enfoque que adopte este discurso político y del modo en el que se trate.

El Parlamento se encuentra en una situación en la que está capacitado para responder con criterio y legitimidad a la población. Los actores que participan en el Congreso han de ser conscientes de que son uno de los principales canales de comunicación y de generación de debate público. La insistencia de temáticas de calado mediático por sus características problemáticas en el Pleno tan sólo hace mantener una visión negativa y conflictiva hacia la población inmigrante. Con este estudio no podemos concluir que existe una relación directa entre las representaciones sociales que existen en torno a la inmigración y el discurso generado en el Pleno, pero lo que sí se puede afirmar es que la producción generada hasta el momento sostiene o mantiene las actitudes negativas entre la sociedad. Sin embargo, el papel del Congreso debiera ser el de transmitir las principales reflexiones de consenso y de aportación de valores.

Bibliografía

- AUBARELL G, Zapata-BARRERO R. Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global. Barcelona: Icaria; 2004.
- AJA E. La evolución normativa sobre inmigración. En: Arango J, Aja E, editores. Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004). Barcelona: Fundación CIDOB; 2006.

- Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado español. Balance de un año de la Ley de Extranjería 8/2000. En: SOS Racismo. Informe anual sobre el racismo en el Estado. Barcelona: Icaria; 2003. Pp. 73-8.
- IZQUIERDO A. La inmigración en España entre dos regularizaciones. *Economistas* 2002;20 (91):277-82.
- IZQUIERDO A, LÓPEZ D. La huella demográfica de la población extranjera en España. *Sistema: Revista de ciencias sociales* 2003:175-6.
- JIMÉNEZ C. Ley de Extranjería y vulneración de derechos fundamentales. En: SOS Racismo. Informe anual sobre el racismo en el Estado. Barcelona: Icaria; 2005. Pp. 93-100.
- SANTAOLALLA P. España. En: Aja E, Díez L, editores. *La regulació de la immigració a Europa*. Barcelona: Fundació "la Caixa"; 2005.
- Ministerio del Interior y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Anuario Estadístico de Extranjería/Inmigración*. Madrid: Ministerio del Interior y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; 1996-2006.
- SOS Racismo. Informe anual sobre el racismo en el Estado. Barcelona: Icaria; 1996 a 2005.
- ZAPATA-BARRERO R. *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Barcelona: Fundació CIDOB; 2004.
- ZAPATA-BARRERO R. Fundamentos de las actitudes negativas ante la inmigración en España: la hipótesis de la gobernabilidad. *Revista Española de Ciencia Política* [en prensa].



CAPÍTULO 4
LA POLÍTICA DEL
DISCURSO SOBRE LA
INMIGRACIÓN EN
ESPAÑA

La política del discurso sobre la inmigración en España

Ricard Zapata-Barrero

I. Introducción

Partimos del argumento de que la *política del discurso sobre la inmigración en España* está en proceso de definición. Existen al menos tres premisas que ayudan a describir la situación política discursiva actual. En primer lugar, la constatación que la inmigración-cero es una base irreal para orientar políticas. En segundo lugar, se acepta como premisa básica que este proceso tiene un impacto desigual dentro de la sociedad, y que afecta fundamentalmente a la ciudadanía que vive en barrios periféricos y pertenece a los niveles más bajos de la sociedad. Esto significa que a la situación inicial de desigualdad y a los problemas de marginación social que se viven en muchos barrios de la ciudad, se suma la inmigración como nuevo factor generador de desigualdad. Las principales zonas de conflicto entre ciudadanos e inmigrantes no se producen en toda el área urbana, sino en aquellas zonas más vulnerables social y económicamente. Por último, la tercera premisa es que se acepta implícitamente que la situación discursiva actual tiene una referencia a los hechos del 11 de septiembre de 2001, por los que se legitima la ecuación “terrorista = musulmán”. Debemos asumir que la ciudadanía tan sólo tiene la imagen del musulmán que se fomenta desde los medios de comunicación⁹⁷. Las personas de origen musulmán son percibidas como amenaza potencial o como “presunto culpable” hasta que no demuestre su inocencia (véase el Informe de diciembre 2006 del Observatorio europeo del racismo y la xenofobia).

⁹⁷ Sobre este tema, véase Zapata-Barrero (2004), (2005).

Si combinamos estas tres premisas tendremos los ingredientes básicos para entender las actitudes y los comportamientos discursivos de los partidos políticos. La fórmula es la siguiente: proceso irreversible, y por lo tanto, llegada constante y masificación (aspecto cuantitativo), en zonas concretas con problemas sociales y económicos anteriores, y relación entre ciudadanos e inmigrantes de cultura, religión e incluso fisonomía y color de piel diferente (aspecto cualitativo). La imagen que tiene la ciudadanía del inmigrante es la del “moro”. Éste es el miedo real con el que se deben enfrentar los políticos. Gestionar la inmigración significa gestionar las situaciones que se derivan de la relación entre estas tres premisas. Si a esta situación real añadimos no sólo la poca comunicación de facto que existe entre la ciudadanía y la inmigración, sino también la falta de canales de comunicación y facilidades sociales y estructurales para que se produzcan situaciones de comunicación en lugar de conflicto, provocando una concepción de enfrentamiento y de dos bandos irreconciliables, tendremos el enfoque claro para entender la situación actual de la política del discurso en España.

2. Enfoque de la política del discurso: discurso re-activo (DR) y discurso pro-activo (DP)

Para conocer las características del marco discursivo en España y analizar cómo se está conformando la política del discurso sobre la inmigración, se abordan los debates parlamentarios que hayan tratado el tema de la inmigración. Para ello, nos apoyaremos en un sistema de categorías (tópicos) que nos permitirá conocer cómo se articula el discurso re-activo (de aquí en adelante citado como DR) y el discurso pro-activo (de aquí en adelante mencionado como DP) en los debates parlamentarios españoles. De esta forma, buscaremos demostrar la función discriminadora que cumple este marco teórico cuando se aplica empíricamente. Concluiremos que esta propuesta de enfoque podría profundizarse puesto que tiene una capacidad generativa y ofrece potencialmente otras posibilidades de aplicación.

El enfoque de la política del discurso tiene como base una interpretación histórica del proceso de llegada y permanencia de inmigrantes. Al considerar la inmigración como parte de un proceso de cambio histórico, la lógica que prevalece es la que tiene en cuenta el nuevo paradigma dominante entre monoculturalidad-pasada y multiculturalidad-futura. En este marco, la política del discurso sobre la inmigración puede producir dos tipos de discursos. El que lleva al pasado monocultural y el que lleva al futuro multicultural. Teniendo en cuenta el proceso histórico de multiculturalidad, el primero es un DR (la idea es que reacciona contra el proceso histórico y busca restablecer el pasado monocultural), y el segundo un DP (la idea es que asume la irreversibilidad del proceso y busca conformarlo como marco para orientar los cambios de la socie-

dad). Cada uno de estos discursos puede llegar a legitimar políticas concretas, y constituyen, podríamos decir, la base de dos filosofías, respectivamente⁹⁸.

Para distinguirlos analíticamente, ambos tienen una concepción distinta sobre la noción de conflicto y poseen también un marco de referencia de la población muy distinto. El DR busca gestionar el conflicto y se preocupa por las alteraciones que supone el proceso de llegada de inmigrantes en todas las esferas de vida, que percibe como negativas. El DP aspira a proporcionar a las personas recursos e instrumentos para que gestionen los conflictos, que perciben como un hecho histórico irreversible. En resumen, el DR interpreta el conflicto como algo negativo, como amenaza. El conflicto es visto básicamente como “conflicto de intereses” entre inmigrantes y ciudadanos; el DP como una oportunidad histórica y un reto que hay que afrontar, como formando parte del proceso de socialización en el que está envuelta nuestra sociedad.

Esta concepción diferenciada del conflicto implica también que cada tipo de discurso tiene un marco de referencia de la población diferente. El DR tiene sólo en cuenta a la población ciudadana (la población votante o de identidad/cultura homogénea), quien siempre tiene prioridad frente a la población no-ciudadana (población no-votante o de identidad/cultura diferente) en los conflictos de intereses que se producen. Esto equivale a decir, que el interés del ciudadano-votante prevalece sobre el interés del no-ciudadano (no-votante). Por el contrario, el marco de referencia del DP es toda la población, independientemente de si es o no ciudadano, si es o no votante⁹⁹.

3. Los debates parlamentarios analizados

El objetivo básico es analizar debates parlamentarios que hayan tratado el tema de la inmigración y aplicarle el enfoque de la política del discurso. Existen pocos estudios que hayan aplicado el análisis del discurso político en los debates parlamentarios en España¹⁰⁰, y todos han tenido una perspectiva más bien socio-lingüística. Este capítulo quiere contribuir a este debate, aportando una perspectiva politológica, orientada para informar sobre la legitimación de políticas. Este estudio es, además, oportuno metodológicamente porque constatamos que los partidos políticos están en un proceso de construcción de una política del discurso sobre la inmigración.

⁹⁸ Esta distinción conforma la base de los fundamentos de los discursos en torno a la inmigración, tal como es analizado por Zapata-Barrero (2008).

⁹⁹ Una primera aplicación en los debates parlamentarios del enfoque de la política del discurso y la diferenciación entre discurso re-activo (DR) y discurso pro-activo (DP), se encuentra en Zapata-Barrero (2007).

¹⁰⁰ Existen los trabajos de Martín Rojo L, Van Dijk T (1997) y Van Dijk T (1997), así como la tesis doctoral de Ribas M (2000) y el reciente libro Zapata-Barrero R, Van Dijk T, editores (2007).

Mi objetivo es inferir los tópicos más relevantes del DR y del DP. Tomamos la definición comúnmente aceptada en el debate sobre el análisis del discurso político¹⁰¹. Entre otros, nos parece oportuna la que propone Van Dijk: “estructura semántica macroestructural que representa lo que se considera como lo más relevante. Tiene la función de regular la coherencia del discurso y cómo el discurso mismo está globalmente entendido” (2000:90). De acuerdo con nuestro enfoque, los Tópicos generan significados e interpretaciones, y representan diferentes formas de interpretar temas básicos relacionados con el proceso de llegada y permanencia de inmigrantes. En un lenguaje metodológico cualitativo, diríamos que los tópicos representan un sistema de categorías. Cada categoría se obtiene por inferencia a partir del análisis de los debates parlamentarios sobre inmigración y tiene la propiedad, según el enfoque teórico que seguimos, de ser objeto de política del discurso y de dos interpretaciones: DR y DP.

Al ser una primera aplicación empírica, mi objetivo es abrir esta vía de análisis para orientar futuras investigaciones y evaluar potenciales aplicaciones.

En el análisis no se ha tomado como variable la identidad de las posiciones de los grupos parlamentarios. Me ha interesado más identificar lógicas y argumentos que ayuden a definir cada uno de estos dos discursos, independientemente del grupo parlamentario que lo pronuncia¹⁰². Existen algunas diferencias en el momento de efectuar el análisis. La mayoría de los argumentos que hemos identificado como DR no son para defender la posición de uno mismo, sino que responden, en muchos casos, a formas de definir y criticar las políticas que se hacen desde el DP. Esto es quizás propio de la fase inicial de construcción de una política del discurso, donde cada grupo parlamentario delimita bien su campo de interpretación y destaca “aquello que rechaza”, antes que “aquello que defiende”, si lo percibe como “políticamente incorrecto”, o que puede ser interpretado como racista o contrario al proceso de multiculturalidad. Existe, por lo tanto, un reconocimiento poco explícito de aquel que defiende el DR.

Para presentar los resultados, se han organizado dos secciones. Destacaré al principio (apartado 2) lo que el discurso asume en general, esto es, tanto la identificación del proceso como la naturaleza del fenómeno y toda una lista de reconocimientos, para pasar luego (apartado 3) a diferenciar cada uno de los discursos.

¹⁰¹ Véanse, entre otros: Fairclough N (1993), Chilton P (2004), Howarth DR (2000); Tannen D, Schiffrin D, Hamilton H, editores (2001); Van Dijk T, Rodrigo I (1999), y Wodak R, Meyer M, editores (2003).

¹⁰² En el proceso actual de definición de una ‘política del discurso’ en España, hacer un análisis utilizando como variable a cada grupo parlamentario, para discriminar sus posiciones, no sería académicamente útil, puesto que el nivel discursivo es todavía poco definido, sin una larga tradición como podría ocurrir en otros parlamentos de países europeos.

4. Características del marco discursivo en España: proceso de construcción de un discurso político sobre la inmigración

En España, si bien el tema de la inmigración existe desde hace más de dos décadas (la primera Ley tiene fecha de 1985), se admite generalmente que es en el año 2000 cuando el tema pasa de ser considerado como un asunto estrictamente administrativo a incorporarse en la agenda política y social (Zapata-Barrero 2003). El argumento que defenderemos es que desde el punto de vista del marco discursivo, el análisis de los debates parlamentarios muestra que en España estamos en los inicios de la construcción de una política del discurso (lo que podríamos llamar como *discourse-building*), donde los partidos políticos buscan posicionarse y comienzan a asumir algunas premisas para interpretar el fenómeno. En la lógica del análisis de redes (*network analysis*), estamos en un proceso de construcción de un marco compartido (*shared frame*). A partir del análisis de las tres legislaturas (VI-VIII)¹⁰³, destacamos tres características básicas generales del proceso inicial del marco discursivo.

En primer lugar, es una política del discurso centrado fundamentalmente en el marco legislativo y no en las políticas públicas. Suele ser un discurso prescriptivo en tanto que se plantea cuál es el marco jurídico más adecuado para gestionar la inmigración. Responde básicamente a las preguntas: ¿cómo enfocar la legislación sobre inmigración?, ¿qué orientación política queremos defender?, ¿qué efectos queremos que tenga en nuestra sociedad? Esta política del discurso está concentrada, además, en el tema de las fronteras (acceso de inmigrantes), más que en coexistencia, la integración y/o la acomodación cultural.

En segundo lugar, y seguramente como consecuencia de lo anterior, el marco discursivo usa constantemente la Constitución como marco de referencia. Esto implica que estamos ante un tipo de política del discurso que requiere la Carta Magna como marco constante de legitimación. La Constitución se usa tanto para legitimar el DR como el DP. Por ejemplo, se usa tanto para defender la extensión de derechos de los inmigrantes (DP) como para justificar los límites de derechos y las restricciones de sus espacios de actividad (DR).

En tercer lugar, seguramente debido al hecho que estamos en los inicios del proceso de *discourse-building*, no existe todavía una política del discurso claro sobre identidades, ni tan sólo podemos hablar de una política del discurso sobre la multiculturalidad que resulta con la llegada y la permanencia de inmigrantes. Como veremos, existen algunos argumentos y lógicas que han aparecido en algunos momentos puntuales, pero sin una discusión profunda y clara como la que ha generado (y está generando) el debate sobre las fronteras, por ejemplo.

¹⁰³ Que yo sepa, al no haber un sistema de citas formalizado, para citar las intervenciones parlamentarias he utilizado el sistema siguiente: (VIII, 03/2006, núm. 164:8219) significa (Legislatura, mes/año, número de la iniciativa; página en el diario de sesiones).

En resumidas cuentas, en el nivel de la política del discurso estamos más centrados en aspectos procedimentales (¿cómo gestionar la inmigración?, ¿qué mecanismos jurídicos tenemos como recursos?) y políticos (¿cómo nos posicionados como partido político?, ¿cómo nos implicamos con la sociedad?, ¿qué costes –electorales– pueden tener los argumentos que demos a la ciudadanía?). Aun así, existen ya unas premisas que nos permiten decir que estamos en los inicios de un proceso de construcción de un sistema de reconocimiento del fenómeno.

Este sistema de reconocimiento se centra básicamente en la naturaleza del fenómeno y su alcance político. De entrada, se reconoce que estamos ante un fenómeno inevitable que se enmarca dentro del proceso más amplio de globalización¹⁰⁴. Todos reconocen igualmente que estamos ante un fenómeno inabarcable e incapaz de previsión (VIII, 03/2006, núm. 164:8219), que consolida a España como tierra de acogida donde la mayoría de los inmigrantes que vienen se quieren quedar a vivir. La inmigración es un fenómeno estructural y se reconoce que en los próximos años aumentará como consecuencia del crecimiento económico del área geográfica en la que estamos. Esta realidad evidencia que no existen fórmulas fáciles ni simplonas de acercarnos a la complejidad (VI, 09/1999, núm. 261:13916). Estamos ante un fenómeno de proporciones cada vez más importantes, que tiene un carácter cambiante (VII, 07/2003, núm. 267:13969). En definitiva, la naturaleza del fenómeno es de tal magnitud que se admite que “la inmigración no es un problema que se pueda solucionar, sino un fenómeno que se ha de gestionar” (VII, 09/2001, núm. 102:4972). Entendemos, pues, que la complejidad de su gestión se justifica porque debe gestionar no tanto unos estados (momentos, situaciones permanentes), sino un proceso que, como tal, va variando a lo largo del tiempo. Entramos, así, en el diagnóstico político que se comparte.

La primera premisa es que estamos ante una política de Estado. Esto implica que se compare la voluntad de que la inmigración no sea objeto de controversia entre partidos con representación parlamentaria. También se admite que estamos ante una política multinivel (implica varios niveles de la Administración, desde la local a la provincial y la Administración autonómica) que requiere unas políticas integrales que impliquen al conjunto de los diferentes niveles sectoriales (vivienda, salud, educación, etc.). La solución de los problemas que plantea la inmigración requerirá de mucho tiempo y de decisión política, pero también de la unidad de todos (VII, 04/2002, núm. 153:7769). Esta política debe buscar un consenso de mínimos (consenso institucional, parlamentario, político y social)¹⁰⁵.

¹⁰⁴ “Debemos ser conscientes de que las grandes corrientes migratorias representan y van a seguir representando uno de los rasgos más ostensibles del fenómeno de la globalización” (VI, 04/1999, núm. 277:14961).

¹⁰⁵ En algún momento del debate de la VI Legislatura (277:14952) los diputados llegaron a hablar incluso de “Ley mestiza”, haciendo referencia a la necesidad de consensuar todos los colores políticos.

Se comparte, asimismo, la inquietud de que el electoralismo sobre inmigración es políticamente reprochable, pudiendo, incluso, contribuir a la emergencia/consolidación de extremismos y discursos con tendencias xenófobas, como ha ocurrido en las últimas elecciones en Austria, en Francia y en Holanda. El deseo de evitar “alarma social” y una quiebra entre partidos ante un fenómeno tan sensible es constante¹⁰⁶. Todos reconocen, incluso (aunque su práctica no sea la norma, puesto que las diferentes políticas del discurso suelen formarse acusándose mutuamente de ser incapaces de dar respuesta a la realidad de la inmigración), que existe un estilo de hacer política que debe evitarse: la polarización del discurso entre “buenos y malos”, venciendo “la tentación de hacer caricatura del adversario en términos maniqueos de progresista bueno versus xenófobo malo” (VI, 04/1999, núm. 277:14961).

Existen también algunas percepciones compartidas de que, frente a la distancia que se suele producir entre la realidad del fenómeno y las normas y políticas que se aplican, se debe hacer esfuerzos de “conexión” entre las normas y la realidad del momento, a la vez que se buscan medidas a largo plazo. Todos comparten también el marco de la UE como contexto para legitimar las innovaciones políticas que proponen, partiendo del supuesto de que todo lo que proceda de la UE es positivo para la gestión del proceso¹⁰⁷. En este marco, se suele legitimar una propuesta política cuyo criterio de referencia es la búsqueda de coordinación y de convergencia con la lógica que siguen los otros países de la UE¹⁰⁸. Los valores y principios occidentales, democráticos y liberales, forman también parte del criterio de referencia compartido para legitimar posiciones. En este marco, se aprecia la idea de que debemos exigir al inmigrante que no trate de incorporar a la sociedad europea formas de cultura, de religión o de organización social que sean contrarias a los principios de igualdad y de libertad que existen en Europa.

5. Marco de referencia: principales categorías del discurso re-activo (DR) y del discurso pro-activo (DP)

Para caracterizar el marco de referencia del DR y del DP, he inferido las siguientes categorías a partir del análisis de los debates parlamentarios de la VI, VII y VIII Legislaturas.

¹⁰⁶ “Todos debemos extraer la lecciones oportunas de los ascensos electorales experimentados por fuerzas y movimientos políticos de la ultraderecha, que en un número de países europeos son ya significativos” (VII, 05/2002, núm. 162:8212).

¹⁰⁷ Este *supuesto* es una tendencia bastante extendida entre los partidos políticos que debería ser materia de reflexión.

¹⁰⁸ “No es posible, señorías, mantener políticas distintas y diferentes de inmigración entre países que forman parte de un mismo espacio de libertad, de seguridad y de justicia, porque inmediatamente se entraría en descoordinación, e incluso en confrontación desde esas políticas diferentes y divergentes” (VII, 07/2003, núm. 267:13970).

- A. IDENTIFICACIÓN DEL FENÓMENO
 - A1. Tipificación política del fenómeno
 - A2. "Lista negra" o peligros básicos inadmisibles
- B. DEFINICIONES
 - B1. Nombre y concepción del inmigrante
 - B2. Flujo migratorio, acto de migración y lógica colonial
 - B3. "Efecto llamada" y "efecto salida"
 - B4. Regulación de las fronteras
 - B5. Inmigrante "sin papeles", procesos de regularización y contingentes
- C. ORIENTACIONES POLÍTICAS BÁSICAS
 - C1. Concepciones normativas y lógicas de acción estratégica
 - C2. Marco de referencia: relaciones inmigrante-sociedad-ciudadano
 - C3. Prioridades políticas
- D. MARCO LEGAL: Ley y Derechos
- E. MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL: Razones de Estado y criterios para el diseño de políticas
- F. TEMAS BÁSICOS
 - F1. Estado de bienestar y políticas públicas
 - F2. Concesión de derechos (humanos)
 - F3. Derecho al voto, nacionalidad e integración
 - F4. Cooperación al desarrollo
 - F5. Opinión pública e inmigración
 - F6. Diversidad de culturas

A. IDENTIFICACIÓN DEL FENÓMENO

A.1. Tipificación política del fenómeno

En la forma de tipificar el fenómeno comienzan a percibirse unas primeras diferencias entre el DR y del DP. El DR plantea el fenómeno como un problema que debe resolverse con los medios jurídicos y políticos existentes, mientras que el DP plantea el tema como un reto, problemática o desafío que debe gestionarse. Trata de favorecer la innovación política y jurídica si los medios actuales no son adecuados para la gestión del fenómeno. La inmigración es vista como un fenómeno social (VI, 09/1999, núm. 261:13916). Esta primera distancia en la forma de tipificar el fenómeno orienta las demás diferencias. En la tutoría misma del problema/desafío, el DR insiste en que el problema es "de ellos, no de nosotros", mientras que el DP considera desde el principio que no es un "problema de ellos, es nuestro problema" (VI, 06/1996, núm. 166:8841). Incluso admite que estamos ante una problemática compartida entre países de destino y países de procedencia¹⁰⁹.

¹⁰⁹ "Hay que tener en cuenta también que Marruecos tiene un problema con los inmigrantes, el mismo problema que podemos tener nosotros" (VIII, 10/2005, núm. 120:6008).

Siguiendo esta misma línea, para el DR la inmigración es un problema de orden público, de seguridad pública, que debe interpretarse siguiendo la lógica del choque de civilizaciones (VI, 06/1996, núm. 169:9046) y la lógica de equilibrio entre seguridad-libertad para legitimar políticas. Muy diferente se expresa el DP, para quien la inmigración es un factor de progreso y de cambio de nuestras sociedades, como lo ha sido en la historia cualquier proceso migratorio. La inmigración es un factor determinante para nuestro desarrollo demográfico, económico, social y cultural (VIII, 05/2004, núm. 8:289). Finalmente, al asignar responsabilidades del proceso, el DR no duda en responsabilizar a los países de procedencia y a los propios inmigrantes, en tanto que el DP responsabiliza a los países de destino, quienes atraen a los inmigrantes.

A.2. “Lista negra” o peligros básicos inadmisibles

Cada uno de estos discursos tiene una “lista negra” o peligros básicos inadmisibles que forman parte del conjunto de argumentos que luego legitimarán políticas y propuestas concretas. Para el DR, el referente negativo principal es la inestabilidad y la delincuencia, y que la inmigración llegue a alterar el conjunto de la convivencia en la sociedad (VII, 10/2000, núm. 32:1424). Para el DP, lo opuesto a la integración es la formación de guetos (VII, 10/2003, núm. 284:14915), y los peligros básicos son cuestiones relacionadas con la violencia racista, delitos contra trabajadores o explotación de los inmigrantes, violencia judicial, tráfico de inmigrantes, desalojos, problemas sanitarios, pateras, polizones, intolerancia religiosa, discriminación, expulsiones, denegaciones arbitrarias de entrada.

Para el DR, la llegada masiva de inmigrantes produce xenofobia, rechazo o desequilibrios laborales que justifican ciertas reacciones de la ciudadanía, mientras que para el DP la inmigración puede ser considerada como la coartada a la que recurren los intolerantes (VII, 05/2002, núm. 162:8212). En esta línea, la llegada de inmigrantes lo que puede provocar es un argumento que justifique la necesidad de políticas de discursos re-activos que incluso llegue al “fascismo” si se pretende “imponer a la mayoría de los ciudadanos proyectos de naturaleza excluyente o totalitaria” (VII, 05/2002, núm. 162:8212). La fractura de la sociedad también preocupa al DP, quien ve como anormal que el proceso de inmigración provoque divisiones en términos de posesión o no de derechos¹¹⁰.

¹¹⁰ “No queremos construir una sociedad en la que haya personas de distintas clases, personas sin derechos, personas con derechos, personas con derechos a medias” (VII, 10/2003, núm. 284:14906).

B. DEFINICIONES

B.1. Nombre y concepción del inmigrante

Un buen indicador para identificar los discursos radica en la forma de nombrar a los inmigrantes. El DR suele hablarnos de los ‘extranjeros’, de los ‘inmigrantes legales o ilegales/clandestinos’, pero también de ‘incivilizados’ por cuanto sus modelos culturales son contrarios a la civilización occidental (VII, 07/2003, núm. 267:13981). El DP tiene una mayor variedad de formas de nombrar la identidad de los titulares. Hemos recogido las siguientes combinaciones: ‘nuevos residentes’ (por ejemplo, VI, 06/1996, núm. 16:666); ‘nuevos ciudadanos’ / ‘ciudadanas’ - ‘personas’ - ‘documentados’ / ‘indocumentados’ - ‘ciudadanos extranjeros’ - ‘ciudadanos trabajadores’ - ‘ciudadanos del mundo’ - ‘inmigrados’ - ‘ciudadanía inmigrada’ (VIII, 02/2006, núm. 152:7640); ‘nuevos ciudadanos emergentes’ - ‘desheredados de la Tierra’ (VI, 04/1999, núm. 277:14961). Esta variedad responde, sin lugar a dudas, al deseo de evitar malinterpretaciones y al uso de eufemismos, quizás de una forma excesiva, con la pretensión de enfatizar la situación particular de la persona, o la voluntad que tiene el discurso de tratar a los inmigrantes como *insiders* y, por lo tanto, como ciudadanos.

Es una información también relevante la concepción que cada discurso expresa del inmigrante. El DR interpreta al inmigrante jurídicamente: la identidad de la persona la determina su situación jurídica. La mayoría de los argumentos de este discurso se construye siguiendo como marco de referencia la división jurídica de la población inmigrante entre ‘ilegales’/‘legales’. Por ejemplo, esta diferenciación jurídica suele legitimar el vínculo que hace el mercado entre inmigrante (ilegal) como mano de obra barata (no contestataria o sin recursos para protestar).

En cambio, el marco de referencia mediante el cual el DP construye su argumentación se fundamenta en la identidad económica del inmigrante como trabajador. El vínculo entre inmigrante y mercado es tan importante para el DP, como lo es el vínculo entre ‘inmigrante’ / ‘derecho’ (legalizado) para el DR. Con este criterio económico, divide la población inmigrante entre los que trabajan en la economía sumergida e informal, y los que trabajan en la economía formal.

B.2. Flujo migratorio, acto de migración y lógica colonial

La distinción más explícita es que el DR interpreta el flujo migratorio atendiendo a sus efectos negativos sobre la sociedad y el Estado de recepción, mientras que el DP centra su interpretación en los efectos positivos y, sobre todo, en las *causas*.

En términos de lógicas discursivas, el DR suele formar sus argumentos siguiendo una lógica basada en las consecuencias negativas, mientras que el DP sigue básicamente una lógica expli-

cativa. Son ya conocidas las imágenes (que denotan diferentes intensidades) que usa el DR: invasión, plaga, olas, avalanchas, “nos están inundando los africanos” (VI, 09/1999, núm. 261:13914). Para el DR, es el inmigrante quien “llama a las puertas” de la sociedad, mientras que para el DP, el acto de migración se explica por la atracción que ejerce la sociedad (es la sociedad la que “llama” al inmigrante).

En coherencia con la diferente percepción que se tiene del flujo migratorio, está la diferente interpretación del acto de migración. Como la anterior, esta distinción es clave para diferenciar las dos políticas. El DR suele percibir el acto mismo de la migración como un acto voluntario, un acto de elección; mientras que el DP interpreta el acto mismo como un acto forzado movido por la necesidad. Para el DP, lo normal es que la gente realice sus expectativas y ejerza sus derechos humanos en su país de origen, o si entra en el mercado de otro país, que lo haga por sus “habilidades” (*skills*) y por las necesidades/voluntad real de los Estados de recepción. Esto supone dos cosas, una de alcance práctico y otra de alcance teórico.

La dimensión práctica es que todo otro escenario que no sea el desplazamiento por voluntad de la persona es una cuestión de Derechos Humanos. La dimensión teórica es que el hecho de declarar que la inmigración no es asunto de elección supone atacar directamente un supuesto del DR: que el inmigrante llega por voluntad propia; en ese caso, se justifica la demanda que puede hacer el Estado de que se someta a los deberes de su sociedad.

El hecho de plantearse la causa de la inmigración en estos términos tiene unas implicaciones normativas fundamentales con respecto a las oportunidades políticas estructurales. Para el DR, los Estados de recepción no tienen ninguna obligación de modificarse ellos mismos porque el acto de inmigrar es voluntario. El argumento completo es: “si han venido por voluntad, también saben que encontrarán otra sociedad con un sistema de reglas diferentes que deberán aceptar”. La lógica que siguen es que si las personas vienen, deben olvidar sus culturas y tradiciones y aceptar, sin posibilidad de reclamación, las reglas de juego de la sociedad de acogida. Con el planteamiento que hace el DP, este argumento pierde autoridad. Obliga a replantearse una de las premisas que se da por sentada en el DR: que los Estados no tienen ninguna obligación hacia los inmigrantes, sino que sólo son los inmigrantes los que deben tener obligaciones para acomodarse a las pautas culturales de la sociedad de acogida. En esta línea, se formulan afirmaciones que insisten en que los Estados tienen “una obligación moral de acoger” (VI, 04/1999, núm. 277:14961).

La argumentación del DP va más allá y se plantea el sistema de “injusticia global” existente: “Nadie emigra por capricho, que millares de seres humanos se ven obligados a dejar sus tierras, a dejar a su familia, entre otras cosas por el saqueo a que sus pueblos están siendo sometidos por las multinacionales [...] [porun] sistema económico que hunde en la miseria a la mayoría del

planeta” (VII, 02/2001, núm. 61:2975). El acto forzado de la migración es visto como una de las “consecuencias sociales del capitalismo globalizado” (VII, 02/2001, núm. 61:2976). Desde esta perspectiva, siempre es interpretado, en el ámbito internacional, como el reflejo de un fracaso (VII, 02/2001, núm. 61:2975).

En definitiva, el acto de migración es percibido como la consecuencia de una cadena causal que tiene su origen y destino en los países desarrollados. De ahí que la moral de una justicia global sea la que oriente la mayoría de los argumentos del DP. Destaquemos algunos de estos argumentos procedentes de las fuentes analizadas: “La pregunta es la siguiente: ¿es moralmente aceptable restringir el derecho de cualquier persona a buscar y establecerse en espacios más favorables para el desarrollo humano?” (VII, 10/2000, núm. 32:1428) - “Los inmigrantes de Ghana, señor ministro, no leen el Boletín oficial del Estado, no lo leen; los inmigrantes de Ghana vienen empujados por el hambre, la necesidad y la desesperación”. (VII, 10/2000, núm. 32:1442) - “La inmigración no es la misma dentro del primer mundo, donde es libre, que la forzada, de huida, de la miseria, de la pobreza, de la desesperación, que se da entre el tercer mundo y el primer mundo” (VII, 09/2001, núm. 102:4971) - “No es posible amurallar el territorio ni impermeabilizarlo a las huestes del hambre” (VIII, 03/2005, núm. 73:3541), o bien, el argumento político pro-activo más contundente: “África reclama nuestra ayuda” (VIII, 10/2005, núm. 120:5999). Consolidando esta misma lógica discursiva, también existen argumentos que enfatizan como causa del acto migratorio las relaciones de poder existentes en los países de origen: “los ciudadanos huyen de opresores” (VII, 09/1996, núm. 26:1087).

Hemos visto una alusión al colonialismo que interesa ahora matizar. La identificación de causas que aplica el DP suele tener como marco de referencia la relación entre países en vías de desarrollo y países desarrollados (la llamada relación entre Norte y Sur, o entre primer y tercer mundos)^{III}. La auténtica raíz del problema es la pobreza, la relación entre países ricos y pobres. Se necesita una política de “gran aliento internacional” (VI, 09/1999, núm. 261:13913). El DR percibe todavía a los países emisores como potencia colonial española (VIII, 10/2005, núm. 120:6008). Sobre la base de este supuesto histórico, orienta sus relaciones con los países y su interpretación de los flujos migratorios. Percibe la gestión de los flujos dentro de las relaciones de poder propias del período colonial. En contraste, para el DP, al hablar de flujos migratorios y del acto de migración, “estamos hablando de un problema de unas dimensiones complejas ... provocado por el hambre y por guerras artificiales, por guerrillas armadas por antiguas potencias coloniales, por expoliación de recursos energéticos” (VIII, 10/2005, núm. 120:6010). Interpreta la gestión de los flujos como gestión de efectos de un proceso colonial pasado. En esta

^{III} “El desnivel dramático e intolerable de riqueza entre los países de mayor desarrollo y los países subdesarrollados” (VI, 09/1999, núm. 261:13912).

misma lógica colonial, se enfatiza también que “muchas potencias coloniales mantienen regímenes corruptos que se dedican a expoliar recursos y a reprimir a la ciudadanía” (VIII, 10/2005, núm. 120:6010), y que, por lo tanto, “la exclusión de gente desempleada y la exclusión de pueblos colonizados y saqueados es hoy el reflejo de la inmigración” (VII, 02/2001, núm. 61:2975).

B.3. “Efecto llamada” y “efecto salida”

El argumento del “efecto llamada”, que se hizo famoso durante la VII legislatura, fomentado por el Partido Popular en el Gobierno para justificar el cambio de la legislación sobre extranjería, tiene también una forma diversa de interpretación, según se utilice por el DR y por el DP. La diferencia fundamental radica en que el DR interpreta que el efecto llamada está causalmente vinculado con una “legislación abierta y poco restrictiva” (por ejemplo, por ejemplo, VII, 02/2001, núm. 61:2978). Crean en la lógica causal de que si se empeora la vida de los inmigrantes, se evitará que vengan (VII, 07/2003, núm. 267:13977). Incluso defienden la necesidad de “mano dura” para evitar el efecto llamada, la cual justifican con que “el Gobierno no puede ser débil a la hora de defender los intereses de España y nuestra integridad territorial se está convirtiendo en un efecto avalancha” (VIII, 10/2005, núm. 120:6001).

En clara referencia a la construcción del discurso basado en los “efectos llamadas”, el DP interpreta más bien que existe un “efecto salida”. Por lo tanto, el vínculo no está entre el efecto llamada y la presunta legislación/política que se haga, sino en el vínculo entre efecto salida y las características de los países emisores: altísimo nivel de crecimiento demográfico, desempleo, tejido social y cultural débil, lento crecimiento de la economía: “con esos problemas, no hay ninguna frontera que sea capaz de evitar que la gente cruce el mar Mediterráneo” (VI, 04/1999, núm. 277:14959). Es, pues, el abismo cada vez mayor entre el primer y el tercer mundo el que ocasiona el verdadero éxodo (VII, 04/2002, núm. 153:7765). Incluso se utiliza un juego de palabras al argumentar que “el efecto llamada es una llamada de efecto”, puesto que el problema es básicamente las desigualdades entre países (VIII, 10/2005, núm. 120:6002). Esto es, se insiste en que “el efecto llamada no son los procesos de regulación, sino el hambre” (VIII, 03/2006, núm. 164:8215, también en 8217).

Con su propuesta de “efecto salida”, el DP no sólo construye una lógica discursiva claramente alternativa al “efecto llamada”, sino que también tiene una diferente forma de interpretar el mismo efecto llamada. Para el DP, el verdadero efecto llamada no está en la legislación/política que uno tenga como marco para gestionar la inmigración, sino en el sistema de Bienestar de la sociedad (VII, 02/2001, núm. 61:2978) y el sistema de mercado del país receptor, con una economía sumergida (por ejemplo, por ejemplo, VIII, 11/2004, núm. 50:2404) que no sólo atrae, sino que condena al inmigrante a ser un permanente *outsider*.

B.4. Regulación de las fronteras

La percepción de la frontera también es objeto de divergencia entre ambos tipos de discursos. Para el DR las reflexiones que suscita el tema de las fronteras es un problema de orden público, que requiere una vigilancia constante, con medidas policiales y con políticas represivas, de muros de contención. El DP percibe el tema en términos humanitarios, como un problema social que requiere reforzar las relaciones diplomáticas entre países receptores y emisores de inmigrantes. La regulación de las fronteras no debe implicar necesariamente una política negativa de derechos, sino asistencia humanitaria. Esta diferente forma de interpretar el significado de la regulación de fronteras está en la base de la distinta percepción que expresa cada discurso sobre cómo regular los flujos de inmigrantes.

Para el DR regular es controlar. Controlar los flujos significa establecer normas estrictas de acceso. Aborda la regulación de flujos en términos policiales argumentando que “nuestras posibilidades de acogida no son ilimitadas” (VII, 07/2003, núm. 267:13970), que “no cabemos todos, hay una situación limitada” (VII, 07/2003, núm. 267:13978). Los criterios de control deben estar establecidos, pues, fundamentalmente por nuestra “capacidad de acogida” (por ejemplo, VII, 04/2002, núm. 153:7770) y, también, aunque no aparece todavía con asiduidad, por criterios de identidad. La selección en la frontera se debe hacer según criterios de origen nacional. El DR aboga, por lo tanto, por una política de fronteras de “preferencia nacional”.

En resumen, la política de fronteras debe seguir dos orientaciones: evitar que lleguen más inmigrantes (la inmigración es un “mal a evitar”) y que los que optan por venir se puedan seleccionar siguiendo básicamente criterios de procedencia nacional y de identidad¹¹².

La filosofía que sigue el DP es bien diferente. Percibe la regulación de flujos en términos universales, en tanto que sigue sus principios humanistas de no discriminar por nacionalidades ni por criterios de identidad. Se trata de encauzar la inmigración por vías legales: “los consulados en lugar de la patera o el polizonaje” (VI, 04/1999, núm. 277:14962). Incluso se repite en varias ocasiones la necesidad de seguir una lógica totalmente opuesta a la del DR: en lugar de reforzar controles, suavizarlos, en tanto que, “si los inmigrantes tuvieran más fácil entrar y salir, muchos vendrían a trabajar sólo a temporadas” (VII, 10/2003, núm. 284:14910. También en VII, 07/2003, núm. 267:13979). Se debe incentivar una cultura de canalización de los flujos migratorios (VII, 02/2001, núm. 61:2950) para superar la dicotomía entre “valla” y “solidaridad” (VIII, 10/2005, núm. 120:6001).

¹¹² No se menciona la formación de los inmigrantes, tema que interesa cada vez más los gobiernos del norte de Europa con reconocida tradición de inmigración que siguen políticas re-activas en Europa. Véase, por ejemplo, la última legislación francesa, aprobada en verano de 2006.

B.5. Inmigrante “sin papeles”, procesos de regularización y contingentes

La primera distinción entre discursos radica en el nombre que se usa para designar al comúnmente llamado inmigrante “sin papeles”. Como hemos indicado, para el DR, la población inmigrante se divide entre los que son legales y los que son considerados como “ilegales”. Prevalce, pues, una concepción jurídica para categorizar a la población inmigrante, puesto que privilegia su situación legal. El DP expresa, por el contrario, una concepción administrativa, al designar al inmigrante que no tiene permiso de residencia como “inmigrante en situación irregular” o bien, simplemente, como “indocumentado”.

El DR suele percibir la “inmigración ilegal” como una anomalía, una circunstancia que debe desaparecer, un fracaso de políticas de fronteras. Defiende que toda política debe buscar una “inmigración ilegal cero”. Durante uno de los debates de presentación del Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley 4/2000 (VII, 07/2003, núm. 267), algunos argumentos del ministro Ángel Acebes explicitan la forma que tiene el DR de interpretar la inmigración ilegal/irregular: “la inmigración ilegal es el origen y la causa de graves problemas y también de sufrimientos, principalmente para los propios inmigrantes ilegales explotados por redes de traficantes, para quienes la vida humana no es más que una provechosa mercancía. La inmigración ilegal, manipulada, con desprecio a su dignidad por las organizaciones que trafican con seres humanos, provoca marginalidad, explotación y a veces la muerte. Todos sufrimos sus consecuencias y debemos rechazarla sin ningún tipo de ambigüedades. No es cierto que inmigración sea igual a delincuencia, es falso e injusto, pero sí es rigurosamente cierto que inmigración ilegal y redes de tráfico de seres humanos provocan marginalidad y explotación para actividades denigrantes y en muchos casos, delictivas” (VII, 07/2003, núm. 267:13970). El recurso a la ambigüedad del DR tiene como objetivo, en este caso, centrar la política para evitar los efectos y no tomar el problema en su raíz, como hace el DP, que tiene como telón de fondo constante la situación de los países de origen. Esta ambigüedad se percibe claramente cuando al principio supone que su propuesta política tiene como objetivo principal “ayudar a los propios inmigrantes”, aunque luego nos dice “todos sufrimos sus consecuencias”, donde desaparece esta “argumentación inicial”. Este “todos sufrimos sus consecuencias” implica que lo que sigue nos afecta a nosotros, ciudadanos, negativamente. Y continúa así: “No es cierto que inmigración sea igual a delincuencia, es falso e injusto, pero sí es rigurosamente cierto que inmigración ilegal y redes de tráfico de seres humanos provocan marginalidad y explotación para actividades denigrantes y en muchos casos, delictivas”, donde el inicio y el final de la frase es semánticamente contradictorio: por un lado, se niega (incluso se dice que es injusto) que la inmigración ilegal sea igual a delincuencia, pero al final se afirma que la inmigración ilegal puede llevar a “actividades denigrantes y en muchos casos, delictivas”.

En la misma intervención, afirma Acebes que “ellos, los inmigrantes, son los primeros interesados en no verse implicados ni confundidos en los males derivados de la inmigración ilegal ... son los que más interés tienen en que no se minusvaloren los beneficios derivados de la inmigración legal por razón de los perjuicios causados por la inmigración clandestina de los ilegales” (VII, 07/2003, núm. 267:13970). Vemos claramente una muestra explícita del uso de la lógica “ellos/nosotros”, así como una concepción de la adquisición de la legalidad como premio y beneficio, como competencia en tanto que “el ilegal perjudica al legal”. El DR ejemplifica la relación entre legal/ilegal como si se tratara de una relación de dominación entre ellos, suponiendo que, podríamos decir, el “hermano rico” (el inmigrante legal) rechaza la presencia del “hermano pobre” (inmigrante ilegal). En una confirmación de todo lo anterior, la intervención de Acebes continúa en los siguientes términos: “el compromiso claro del Gobierno es hacer frente a la inmigración ilegal para defender y salvaguardar los intereses de los propios inmigrantes, y desde luego del interés general de nuestra sociedad” (VII, 07/2003, núm. 267:13970).

Al situar al inmigrante sin documentos de residencia “fuera de la legalidad”, lo vincula directamente con la delincuencia. Este vínculo entre inmigrante “ilegal” y delincuente no es fruto de la inferencia y de una interpretación, sino que es un vínculo explícito. Por ejemplo, durante la VII Legislatura se discutió un Proyecto de Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (VII, 264 y VI, 04/2003, núm. 245), que vinculaba discursivamente seguridad ciudadana e inmigración “ilegal”, o bien en la propia discusión del Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 que precisamente giró en torno a este vínculo al admitir que “muchos ilegales vienen a España a delinquir” (VII, 07/2003, núm. 267:13970-1). En esta línea, percibe la relación entre inmigrante “ilegal” y Estado en términos de confrontación: “Señorías, con esta reforma legislativa pretendemos ahondar en lo que consideramos es una adecuada política de inmigración: ponerlo más difícil a la inmigración ilegal y más fácil a la inmigración legal” (VII, 07/2003, núm. 267:13971).

Frente a esta percepción del inmigrante ilegal del DR, el DP se construye reconociendo, de entrada, la inevitabilidad de la inmigración irregular y asumiendo que con este hecho estamos ante un problema humanitario (VIII, 03/2006, núm. 164:8216) y no de orden público. La inmigración irregular es un hecho estructural (por ejemplo VII, 11/2000, núm. 44:2147). Existe la convicción de que “por mucha Guardia Civil que despleguemos, la gente que tiene hambre, la gente que no tiene futuro va a intentar buscar en Europa, en Almería, en Canarias, en Cataluña, su ‘Dorado’, y eso va a ser inevitable” (VI, 09/1999, núm. 261:13916). En otras ocasiones se afirma, siguiendo la misma línea de reconocimiento, que “no creo que podamos seguir permitiéndonos y, por tanto, siendo cómplices silenciosos de la injusticia manifiesta que significa saber que hay personas que están aquí, que son necesarias, incluso me atrevo a decir que imprescindibles para

algunos sectores como el de la agricultura y que, sin embargo, están abocados a vivir en la clandestinidad, sin derechos y con el miedo que les infunde la amenaza permanente de una expulsión” (VII, 02/2001, núm. 61:2951). Para el DP, el problema del DR radica precisamente en que con su visión tan legalista, criminaliza la irregularidad. Para el DP: “Ningún ser humano es ilegal, y no puede tener más derechos el capital ... que la persona. No se puede uno explicar cómo se puede defender la libre circulación de capitales y no la libre circulación de seres humanos” (VII, 02/2001, núm. 61:2976).

Relacionada con la interpretación que se tiene de la inmigración ilegal/irregular está la concepción misma del proceso de regularización. La distinción entre discursos es en este caso también muy clara, comenzando por la misma forma de designación. Para el DR, se habla de “proceso de regularización”, mientras que el DP suele incidir también en que se trata más bien de un “proceso de documentación” (por ejemplo VIII, 11/2004, núm. 50:2404), o incluso, como se llamó el proceso que puso en práctica el mismo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Gobierno socialista de J.L. Rodríguez Zapatero, liderado por Jesús Caldera, como “proceso de normalización”. En este último caso, la política del discurso quería especialmente incidir en que el proceso tenía como objetivo normalizar las situaciones de los inmigrantes que ya trabajaban en España. Esto es, tender “un puente” que permita a los que trabajaban en la economía informal, formalizar su situación.

La diferencia fundamental entre discursos radica en que si bien el DR percibe cualquier proceso de regularización como el resultado del fracaso de una política de control (VIII, 10/2005, núm. 120:6007), para el DP es necesario un procedimiento ordinario de regularización, con el fin de evitar hacerlo de forma forzada cada cuatro/cinco años, y que asumamos que habrá regularizaciones periódicas inevitablemente (VII, 02/2001, núm. 61:2960).

En la misma línea, y también relacionado con la gestión concreta de flujos, está el tema del contingente. El DR tiene dificultades al separar la política de contingente (vinculada a las necesidades del mercado de trabajo) del proceso de regularización, priorizando en el contingente a los que están en situación irregular. Defiende un “contingente cero” (por ejemplo, por ejemplo, VII, 10/2002, núm. 191:9488). Este hecho le ha valido críticas por parte del DP de defender con su interpretación del contingente una “regularización encubierta”. En este tema, el DR aplica su enfoque de preferencia nacional o selección según la nacionalidad. Para el DP, este criterio es inadmisibles. En uno de los debates parlamentarios analizados se afirma que “entran trabajadores polacos y no dejan sitio a miles de temporeros marroquíes regularizados precisamente para estas tareas. Los regularizados se quitan de en medio y entran los trabajadores que ustedes prevén como la solución mediante la firma de convenios bilaterales” (VII, 10/2002, núm. 191:9485). Para el DP, debemos ser capaces de anticiparnos a las necesidades que genere el mercado de trabajo (VII, 10/2002, núm. 194:9685). La política de contingente debe ser entendida como

expresión de una política anticipatoria. En los procedimientos también se distinguen los discursos. Para el DR, el contingente debe determinarse de arriba abajo: el Estado decide junto con la Patronal (se olvida de los sindicatos). El contingente es una cuestión de dos (y no tres) actores. Mientras que para el DP, el contingente no es sólo un tema administrativo, sino político (VII, 10/2002, núm. 194:9686): quién determina los contingentes y cómo se determinan. En este marco, el DP defiende que debe hacerse de abajo arriba: es decir, de las CCAA y con la complicidad de las redes sociales. En este último sentido, se afirma, por ejemplo, que “el actual proceso del contingente es el déficit de la participación de los interlocutores sociales a través de una comisión de seguimiento” (VII, 10/2002, núm. 194:9690).

C. ORIENTACIONES POLÍTICAS BÁSICAS

C.1. Concepciones normativas y lógicas de acción estratégica

Mientras que la política del DR apela constantemente al realismo político, la lógica básica del DP apela al humanismo (derechos humanos). Los principios de justicia que les orientan son diferentes. Para el DR, los principios básicos de justicia que deben orientar las políticas son la seguridad y el interés del Estado y de la ciudadanía nacional; mientras que para el DP, sus criterios básicos son la cohesión social y el que no exista la discriminación, unidos al respeto de los principios de la igualdad democrática¹¹³.

El DR suele dramatizar los mensajes que traslada a la sociedad y retroalimentan el imaginario colectivo de nuestro país, hasta llegar a polarizar a los españoles y a los extranjeros (VII, 05/2002, núm. 162:8213). El DP, por el contrario, tiene una visión crítica de la realidad y de las acciones políticas que se desarrollan. Como corolario, el DR suele minorizar las experiencias racistas, como “actos aislados” (VII, 05/2002, núm. 162:8214), mientras que el DP las sobrealora como “actos inadmisibles”. Si bien ambos comparten la constatación de que existe una distancia entre la teoría y la práctica que debe superarse, difieren en los criterios de referencia para reducir precisamente dicha distancia. Para el DR debe prevalecer un pragmatismo realista frente al idealismo político. Lo que preocupa al DP, en contraste, es la importancia de que coincida el enunciado de un derecho con la realidad de su ejercicio (esto es lo que podríamos denominar como un “pragmatismo idealista”).

Frente a los conflictos generados por el proceso, el DR sigue una lógica instrumental y cuantitativa, en tanto que le preocupa siempre asumir el “costo social” de las políticas y las leyes rela-

¹¹³ Para el DP “se debe combinar realismo político con democracia” (VII, 10/2003, núm. 284:14906).

cionadas con la inmigración. Por el contrario, el DP sigue una lógica de principios humanistas y cualitativos. No le preocupa tanto el “coste social”, sino los criterios de justicia y de igualdad social que deben regir las decisiones. Desde el punto de vista normativo, el DP tiene una lógica finalista, en tanto que busca siempre aplicar los objetivos de principios y criterios democráticos y de justicia, sin ningún condicionante; a su vez, el DR tiene una lógica instrumental, en tanto que siempre valora su posición como un medio para conseguir unas finalidades que les beneficie.

Estas premisas explican el hecho de que el DR suele usar más argumentos cuantitativos y estadísticos para legitimar sus posiciones, mientras que el DP suele combinar los argumentos numéricos con los cualitativos, asumiendo que la complejidad del tema de la inmigración se expresa precisamente en el hecho de que no es una “realidad matematizable”.

Donde también se distingue la retórica populista del DR (el *ciudadanismo*) es en que suele apelar a la “honestidad” (política) con los ciudadanos (por ejemplo, “sean honestos con la ciudadanía”, VIII, 10/2005, núm. 120:6006) y deja siempre implícita para el oyente la duda de que existe algo negativo que se quiere ocultar, y que el DR “dice por su nombre y destapa con claridad”. Constantemente, para gestionar bien sus argumentos de restricción severa de derechos, el DR suele acompañarlos con otros que tienen la función de “suavizar el mensaje” e insiste “en que no se engaña a los ciudadanos” (VIII, 10/2005, núm. 120:6006). La retórica pro-activa, por el contrario, suele usar razones humanitarias de bien común para reforzar sus argumentos, apelando más a la solidaridad que a la honestidad. Aunque también se escapa del simple “buenismo” al argumentar que “las soluciones que tenemos que plantear requieren agilidad y decisión porque sabemos que la falta de estas dos materias día a día hace que la ciudadanía perciba la inmigración como un problema, sin alcanzar a ver soluciones” (VI, 04/1999, núm. 227:12102).

En esta línea retórica, el DP critica la doble moral del DR, que siempre divide su argumentación entre “inmigrantes buenos” e “inmigrantes malos”. En clara referencia a la iniciativa legislativa (Proyecto de Ley) propuesta por el Gobierno del Partido Popular de permitir el acceso de extranjeros a la condición de militar profesional (VII, 03/2002, núm. 146), se tipificó esta doble moral en razón de que: “Los inmigrantes no son buenos para tener una situación regularizada, pero sí lo pueden ser para el ejército; no son óptimos para obtener la regularización y evitar ser explotados por patrones y empresarios sin escrúpulos, pero sí para formar parte del ejército; no pueden tener la documentación para trabajar en una oficina, en una fábrica, en empresas de servicios o en el campo, pero sí para tomar las armas” (VII, 03/2002, núm. 146:7392), o bien, más adelante, “por un lado, los inmigrantes son buenos para el ejército y, por otro lado, hay quien dice injusta y demagógicamente que el problema de la delincuencia es directamente proporcional al aumento de la inmigración en el Estado español” (VII, 03/2002, núm. 146:7392). El DP critica cómo nuestro sistema vive en la hipocresía entre los principios que enarbola y la restricción de derechos de los inmigrantes (VII, 02/2001, núm. 61:2975). Su enfoque le permite interpretar

el tema de la delincuencia inmigrante en términos de exclusión social y de pobreza (VII, 07/2003, núm. 267:13978).

En la lógica del DP existe una tendencia constante de comparar la tradición de España como país de emigración, según la lógica humanista de “no quieras para otros lo que no quieras para ti” (VII, 06/2000, núm. 18:735). En esta misma línea de argumentación, se recuerda que “un país que ha sido de emigración, no puede ahora negar acogida a colectivos de personas inmigrantes” (VI, 09/1999, núm. 258:13676). “ El recuerdo de la emigración debe ser determinante para que la sociedad española tenga una actitud de acogida frente al inmigrante” (VI, 09/1999, núm. 261:13914).

Finalmente, también cabe destacar que la lógica básica de los dos discursos suele enfatizar la existencia constante de unas “razones ocultas” o de unos “intereses secundarios” que suelen estar detrás de argumentos y políticas¹⁴. Como estamos en el campo del discurso como política, estas “razones ocultas” suelen estar relacionadas con los costes electorales y los intereses de partido. Para el DP, estos “intereses secundarios” están claros. Se “amenaza a la inmigración ilegal porque esto da créditos electorales” (VII, 07/2003, núm. 267:13976). El uso de la inmigración como munición electoral suele confundir a la sociedad española con gente que estaría a favor del racismo institucional y de la xenofobia (VI, 12/1999, núm. 283:15257). Las “razones ocultas” del DP estarían relacionadas, por el contrario, con el objetivo de acabar con las relaciones de poder que se establecen y con las desigualdades por razones no sólo materiales, sino relacionadas con la discriminación (color de la piel, confesión religiosa, nacionalidad, cultura, etc.).

C.2. Marcos de referencia: relaciones inmigrante-sociedad-ciudadano

En la relación entre el grupo interno ciudadano y el grupo externo inmigrante se producen unos mecanismos de rechazo/aceptación. Este marco de referencia entre un “Nosotros/Ellos o los otros” conforma dos lógicas diferentes. El DR se fundamenta en un discurso racista (Van Dijk 1997a) donde se valora siempre positivamente el grupo propio ciudadano y se destacan los aspectos negativos del grupo externo inmigrante. La lógica predominante es siempre la de un “ellos/otros-negativo” y un “nosotros-positivo”. A partir de este marco de referencia, se construyen los argumentos re-activos. El DP, por el contrario, es más un discurso social, donde interpreta el “ellos” como un “otros-uno de los nuestros” o un “otros-como-nosotros”, sin entrar a valorar en términos positivos/negativos la relación. A partir de esta diferencia entre los dos dis-

¹⁴ “Hay otros intereses que interfieren y no son los intereses propios de los temas que se están tratando” (VI, 12/1999, núm. 283:15255).

cursos, se conforman algunas relaciones básicas: la relación entre inmigrante y sociedad, y la relación entre inmigrante y ciudadano.

El DR suele percibir al inmigrante como si estuviera siempre “fuera de la sociedad”, como un *outsider*, o como formando parte del grupo exógeno (*out-group*). Los aspectos negativos siempre suelen depositarse en el inmigrante. Por el contrario, el DP suele considerar al inmigrante como un *insider*, o como formando parte siempre del grupo endógeno (*in-group*), “dentro de la sociedad”. El peso de los efectos negativos de esta relación (la mayoría de los argumentos dramáticos) recae sobre la sociedad y las oportunidades o falta de oportunidades que ofrece. En la misma línea, el DR suele percibir la relación inmigrante-ciudadano como de conflicto de intereses, en términos de amenaza y de competencia (por los recursos sociales, de bienestar, por puestos de trabajo, por ocupación del espacio público, etc.), y acaba siempre por decantarse hacia el interés del ciudadano. El DP, por el contrario, percibe la relación inmigrante-ciudadano como de beneficio mutuo, mutuo interés, de extensión del conocimiento, ampliación de oportunidades políticas y sociales.

C.3. Prioridades políticas

Las características que tiene cada discurso acerca de las políticas de gestión de la inmigración también se reproducen en las prioridades de cada política del discurso. Ya hemos visto que el DR tiene como foco prioritario la política de fronteras y el refuerzo del control de ilegales, para combatir la entrada de éstos. De ahí que priorice los aspectos legales de las migraciones y la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de inmigrantes. En otro sentido, el DP prioriza las políticas públicas y las políticas de gestión de la integración, y busca reducir la distancia que existe entre ciudadanos y no ciudadanos. Asimismo, recordamos que la prioridad política para el DR es respetar los intereses de los ciudadanos y los “intereses vitales” del Estado, mientras que para el DP prevalecen los derechos humanos de los inmigrantes frente al “realismo político” expresado por el DR.

Sobre estas bases, se definen las prioridades. El DR prioriza la situación de los ciudadanos y los “intereses generales de España”, y en función de estos intereses, se diseñan los objetivos de las políticas. En reiteradas ocasiones se afirma que la prioridad es “buscar dar satisfacción a la voluntad de los ciudadanos” (por ejemplo, por ejemplo, VII, 05/2002, núm. 162:8215). Por ejemplo, se vincula el incremento de inmigrantes con el supuesto aumento del desempleo (VII, 10/2000, núm. 32:1425)¹¹⁵. Existe, asimismo, una lista de prioridades básicas que identifica al DR.

¹¹⁵ Igualmente, destaca el argumento: “Qué van a pensar los dos millones de españoles que tenemos en paro” (VII, 02/2001, núm. 61:2978).

Las más mencionadas son las siguientes: desarticular redes que operan y trafican con seres humanos; sancionar individuos, instituciones, que se lucran con la inmigración ilegal; reforzar el control en la entrada del Estado (el DR suele hablar de Estado frente al DP que suele utilizar Sociedad); garantizar que las mujeres inmigrantes que vienen a nuestro país no estén sometidas a leyes machistas, a leyes aberrantes que les privan de la dignidad de ser humano, de la dignidad de mujer, que les obligan a ser sojuzgadas y sometidas por los varones y a perder incluso algo tan esencial como es su maternidad, la relación con sus propios hijos, impuesta unilateralmente por las leyes de sus países de procedencia; legislar contra la mutilación genital femenina (VI, 04/2003, núm. 245:12546). En definitiva, los comportamientos de ciertos colectivos de inmigrantes que vulneran los derechos humanos son un indicador de la inseguridad y los valores antidemocráticos. La solución pasa exclusivamente por la adopción de rigurosas medidas públicas de prohibición, limitación, control, persecución y, en su caso, sanción (VII, 07/2003, núm. 267:13982).

En contraste, como ya apuntábamos en el marco teórico, se confirma que el DP tiene como prioridad a toda la población, sea o no ciudadana. Busca gestionar los dos tipos de intereses y presenta la política como mediadora entre los intereses del inmigrante y los intereses del ciudadano. Los comportamientos de ciertos colectivos de inmigrantes que vulneran los derechos humanos se interpretan como un indicador del fracaso de la integración. Por ejemplo, respecto del caso concreto de la mutilación genital femenina, el DP aduce que “la integración real debe ser abordada como un elemento que puede facilitar el abandono de los aspectos nocivos, por ejemplo de las mutilaciones genitales femeninas, y no como la aparición de nuevas formas delictivas, ya que en muchos casos es precisamente la falta de integración social uno de los factores que determinan que algunos grupos de población sigan manteniendo ciertas prácticas que son legales o tolerables en sus países de origen” (VII, 264:13733-4). Este enfoque es el que orienta la mayoría de las prioridades políticas que contempla el DP. Recojamos las más significativas:

- Frenar comportamientos racistas y xenófobos “allá donde se producen comportamientos, la Administración inmediatamente los frene” (VI, 06/1996, núm. 16:664).
- Lucha contra la discriminación por razones de origen racial o étnico.
- Luchar eficazmente contra la explotación laboral de los extranjeros indocumentados (VII, 10/2000, núm. 32:1440).
- Lucha contra la explotación laboral de los inmigrantes.
- Política social contra la exclusión (igual que para los drogodependientes, los mendigos, las personas sin techo y otros excluidos).
- Adecuar las infraestructuras administrativas para acoger a los inmigrantes.
- Pedagogía social.

- Formación de funcionarios de todos los cuerpos de la Administración.
- Mejorar oficinas de extranjería y coordinarlas con ONG.
- Europeizar la frontera sur.
- Ayudar a personas sometidas a situaciones de marginación por razones de su situación de inmigrante.
- Romper la percepción por parte del mercado hacia el inmigrante como mano de obra barata y poco reivindicativo.
- Reforzar la democracia participativa y consultiva con el colectivo de los inmigrantes.
- Encuadrar adecuadamente la gestión de las políticas migratorias con la estructura del Estado español (VI, 04/1999, núm. 227:12100).
- Políticas de cooperación internacional.
- Políticas para la segunda generación, los que van a ser ciudadanos españoles, o hijos de los que han nacido aquí, pero de padres que inmigraron (tercera generación). “Los que van a ser copartícipes del desarrollo de esta nación como cualquier otro” (VI, 04/1999, núm. 277:14957).

D. MARCO LEGAL: Ley y Derechos

La interpretación que se tiene de la legislación sobre la inmigración difiere sustancialmente en cada discurso. Mientras que el enfoque del DR se basa en lo que podríamos denominar “lo que se quiere evitar”: reducir los efectos negativos que puede provocar una falta de Ley (se piensa en la inseguridad y en la inestabilidad); el DP incide más en lo que “busca conseguir”: la integración, la igualdad de derechos, etc. Esta distinción se percibe en la misma forma de nombrar a la Ley. El DR se centra en los procedimientos y designa dicha Ley como “Ley de regulación de derechos de los extranjeros”, “Ley de extranjería”, “Ley de inmigración”; mientras que el DP hace explícitos los objetivos que se quieren alcanzar: “Ley de integración social y laboral”, “Ley de derechos y libertades de los inmigrantes”. En definitiva, para el DR, la función que tiene la Ley es restrictiva y policial, mientras que para el DP la función de la Ley es garantista y administrativa, en tanto que, en lugar de limitar derechos, busca maximizarlos y proporcionar los que faltan. Esta diferencia fundamental de enfoque está en la base de las demás distinciones.

Para el DP, tan sólo con leyes no podremos resolver las cuestiones relacionadas con la inmigración (VII, 06/2000, núm. 18, 740). La Ley debe estar “orientada hacia la integración, hacia la convivencia y hacia la igualdad de los derechos y de los deberes de todos los ciudadanos, hacia la estabilidad en la situación administrativa de los inmigrantes, con el compromiso de las Administraciones públicas en el desarrollo de políticas en esta materia, en la mejora de los instrumen-

tos de lucha contra las mafias y en el control ordenado de los flujos migratorios” (VI,12/1999, núm. 283:15261). En la misma línea, se interpreta que la función de la Ley debe ser “previsora respecto a la solución de problemas humanitarios y situaciones de excepcionalidad; generosa y receptiva con los inmigrantes e idónea para favorecer su integración” (VI, 12/1999, núm. 283:15268).

Los criterios que tiene el DR son diferentes. Lo que debe evitar fundamentalmente la Ley es el “efecto llamada”, esto es, ser tan abierta que despierte interés y atracción. O bien, con un argumento de signo negativo, que esta Ley no desincentive la llegada de inmigrantes. En definitiva, el DR sólo se fija en los efectos negativos que puede provocar una Ley “demasiado abierta” y construye sus argumentos en estos supuestos negativos para la sociedad y el interés de la ciudadanía. Los criterios que deben servir de referencia para diseñar la Ley son básicamente de orden público y de estabilidad para la sociedad (el argumento continuo es que sin Ley, la inmigración desestabilizaría la sociedad).

Por el contrario, el DP categoriza la Ley con otro sistema de significados. Los criterios de referencia buscan procurar una buena acogida por salvaguardar los derechos y basarse en valores de común humanidad. Frente a la creencia expresada por el DR del efecto llamada que debe evitarse al legislar sobre la inmigración, al DP le preocupa la exclusión y la marginación que provocaría una legislación demasiado restrictiva: “el reto es hacer la ley que necesita la sociedad española y que necesitan los inmigrantes que permanecen en nuestro país, y hacerlo para consolidar un modelo de convivencia cohesionado y estable que derive en una sociedad que se niega a aceptar la exclusión social como algo inevitable de las sociedades modernas” (VI, 06/1996, núm. 169:9052).

El DP expresa, de entrada, una preocupación centrada más en la relación entre la Ley y la percepción de la ciudadanía, en tanto que es consciente de que la legislación tiene una función legitimadora de percepciones de la ciudadanía. Lo que le inquieta es, por lo tanto, que la Ley fomente el rechazo social, el racismo y la xenofobia, que se legitime la situación laboral de precariedad que viven los inmigrantes (VII, 02/2001, núm. 61:2975). Para el DP, existe un vínculo claro entre brotes de xenofobia y de racismo con la Ley de extranjería, especialmente cuando la Ley es demasiado restrictiva y excluyente.

En cuestión de sistema de derechos, el DR suele justificar siempre la necesidad de que haya una diferencia de derechos entre no-ciudadanos y ciudadanos¹¹⁶. Por el contrario, lo que preocupa al DP es recortar la distancia que existe entre los derechos de los inmigrantes y de los ciudadanos, así como la defensa de unos derechos básicos inalienables, independientemente de la dife-

¹¹⁶ “Se deben separar los derechos para nosotros y los derechos para los otros, los ajenos” (VI, 04/1999, núm. 277:14952).

rencia entre ciudadanos e inmigrantes o incluso entre los mismos inmigrantes según el tipo de permisos que tengan (temporal o permanente)¹¹⁷. Para el DP “no podemos edificar la sociedad del futuro sobre la negación de los derechos de sectores importantes de personas” (VII, 02/2001, núm. 61:2955).

E. MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL: Razones de Estado y criterios para el diseño de políticas

La primera distinción entre discursos se percibe en la asignación de Ministerios encargados de gestionar la inmigración. El DR, al interpretar la inmigración en términos de gestión de sus efectos negativos (seguridad, etc.), estima que es el Ministerio del Interior el responsable de la cuestión migratoria; mientras que el DP otorga la función de gestión al Ministerio de Trabajo, en coherencia con el vínculo que establece entre inmigración y trabajo (ya hemos visto que para el DP, la única vía de entrada para el inmigrante es a través del trabajo y su incorporación en el mercado laboral).

Tal como hemos avanzado, si bien ambos comparten la idea de que estamos ante argumentos que tienen el estatus de constituir “Razones de Estado”, cada discurso da un contenido diferente a cómo deben entenderse estas “Razones”. Para el DP, éstas no pueden vulnerar nunca las razones humanitarias: “detrás de cada inmigrante no hay sólo un número, sólo una cifra, sólo una estadística, sino que hay una historia humana, a veces traducida en drama humano que no se puede desconocer” (VII, 09/1996, núm. 26:1088). “La única razón de Estado que cabe ... es la razón de Estado social y democrático de derecho, que no distingue ni en el color de la piel, ni en las creencias; sólo distingue, pura y sencillamente, lo que significan actitudes democráticas y actitudes antidemocráticas” (VI, 04/1999, núm. 277:14953). Con este enfoque, en otras ocasiones, se argumenta: “El Estado de Derecho está desarmado hoy, porque en tanto en cuanto haya una persona que no esté protegida en sus legítimos intereses, ese Estado de Derecho está siendo puesto en solfa” (VI, 04/1999, núm. 277:14952).

Para el DR, el contenido esencial de referencia de las razones de Estado son muy diferentes. Los inmigrantes erosionan intereses esenciales del Estado o dificultan el cumplimiento pleno de sus compromisos con ese gran proyecto de libertad vivida y compartida, que es y constituye la UE” (VI, 04/1999, núm. 277:14963). Estamos, pues, ante una materia en la que se ponen en

¹¹⁷ “El diferente estatus del residente temporal o el permanente, el diferente estatus del que tiene visado o no lo tiene ... jamás para que atenten a un derecho tan importante como es el derecho a una vida digna, el derecho a la propia personalidad, a la salud, a la educación” (VI, 04/1999, núm. 277:14952).

juego intereses vitales del Estado (VII, 10/2000, núm. 32:1431). Esos intereses deben ser prioritarios frente a principios humanitarios.

Se sigue que los criterios de referencia para aplicar políticas difieren. Para el DR, la situación jurídica del inmigrante es una condición para que pueda beneficiarse de políticas. La política “se debe gestionar siempre dentro de la legalidad vigente: la legalidad de la residencia es el requisito para el reconocimiento de derechos” (VII, 10/2000, núm. 32:1425). En otra ocasión se dice que “no se puede construir una política con la suma de propuestas de diversas organizaciones humanitarias” (VIII, 10/2005, núm. 120:6001), en clara alusión a que aquello que piden o hacen las ONG y demás sectores asociativos no suele formar parte de criterios de referencia para orientar políticas. En un plano interpretativo distinto se sitúa el DP, para el que el reconocimiento de derechos básicos no puede estar condicionado a la situación administrativa/legal del inmigrante, sino que éstos son inherentes a su condición de persona.

Existen, asimismo, diversas características diferentes sobre la concepción que tienen de las políticas. De entrada, el DR destaca siempre la universalidad de la inmigración. No admite políticas específicas bajo ningún concepto. Los inmigrantes son un colectivo que puede adscribirse la categoría de “desfavorecidos”, igual que otros colectivos con características sociales y económicas similares. Aunque acepta esta misma base, el DP admite que existen situaciones específicas de la inmigración que, en algunas ocasiones, justifican la necesidad de aplicar políticas específicas, en tanto que los inmigrantes están en situación de desventaja (con relación a los derechos) respecto de otros desfavorecidos para salir de la misma circunstancia de desigualdad.

Pero donde más se percibe la diferencia entre discursos es en la concepción misma de la política como herramienta para gestionar la inmigración. El DR suele percibir la tarea política de gestión de la inmigración en términos de amigo/enemigo. La inmigración es percibida como un cuerpo extraño del que hay que protegerse urgente y extensamente (VII, 07/2003, núm. 267:13978). De ahí que la tarea sea enfocada como política policial (VII, 09/2001, núm. 102:4969). Por el contrario, el DP percibe la tarea política en su función pedagógica. Existen muchas referencias y argumentos en las fuentes analizadas: “utilicemos un lenguaje que sea educativo para la sociedad” (VI, 09/1999, núm. 261:13915-6). Esta tarea pedagógica tiene como objetivo limitar las percepciones negativas, racistas e incluso xenófobas: “hacer pedagogía sobre lo que significa la inmigración como un hecho positivo, como un hecho enriquecedor” (VI, 12/1999, núm. 283:15255). Se trata de fomentar un cambio real de mentalidad: “Los líderes sociales deben ser capaces de emplear la pedagogía necesaria para conseguir cambios de mentalidad y, al mismo tiempo, desarrollar las políticas económicas y sociales eficaces para hacer frente al paro, a la exclusión y a la marginalidad, que son los problemas que atenazan a la inmigración” (VI, 06/1996, núm. 169:9046). Esta nueva mentalidad requiere, para hacer frente a la marginación, una política basada en la igualdad de derechos.

Incluso, algunos argumentos inciden en el contenido mismo de esta tarea pedagógica: una pedagogía que respete la diferencia de las personas. “Tener una política sobre el fenómeno de la inmigración significa en primer lugar tener una concepción clara, vigente y pujante de las relaciones entre el primer y el tercer Mundo” (VII, 09/2001, núm. 102:4969). El ciudadano debe entender que “no puede haber una política sobre inmigración si no se tienen en cuenta como fondo estructural las relaciones entre el primer y el tercer mundo” (VII, 09/2001, núm. 102:4970). Los que siguen este DP también argumentan que “tenemos, como sociedad, el reto de impulsar y exigir alternativas, y de sensibilizar a la opinión pública ante una contradicción flagrante con la universalidad de los derechos humanos” (VII, 07/2003, núm. 267:13975).

El DP insiste también en la necesidad de evitar que las políticas anti-inmigración tengan como efecto perverso socavar los cimientos democráticos del país que las aplica, además de dar apariencia de legitimidad a lo que es xenofobia y racismo (VII, 09/1996, núm. 26:1089-90). Las políticas deben centrar sus esfuerzos en la integración social (VII, 06/2000, núm. 18:740) e incidir en las capacidades personales de los inmigrados (VIII, 11/2004, núm. 53:2516). “La auténtica política de inmigración no es ni de derechas ni de izquierdas, sino que obedece ante todo a la justicia y al respeto de los derechos imprescindibles del ser humano” (VII, 02/2001, núm. 61:2977).

El DP interpreta igualmente que la política de inmigración es una política global e integral: “Sin políticas globales no seremos capaces de construir el escenario en el que la inmigración se convierta en un elemento positivo para nuestra sociedad” (VII, 10/2000, núm. 32:1438). Incide también en el valor de la solidaridad como orientación política: “La solidaridad como cultura irrenunciable, páguese el coste político que se pague” (VII, 07/2003, núm. 267:13977).

Finalmente, y en coherencia con las características anteriores, los discursos también se diferencian en los procedimientos para diseñar políticas. El DR contempla la vía del Gobierno como normal, con consultas puntuales a las redes sociales y otros actores; en cambio, el DP fomenta el diálogo con redes sociales y la vía de democracia participativa, a la vez que profundiza en las vías de participación con asociaciones, ONG, y otros colectivos.

F. TEMAS BÁSICOS

F.1. Estado de bienestar y políticas públicas

Con relación al acceso a los beneficios de políticas públicas y a la concesión de derechos, la posición de cada discurso es clara. Para el DR, el criterio es la legalidad. Por lo tanto, todo inmigrante que no esté en situación legal no debe tener acceso. Este tema es considerado por el DR como fundamental para evitar, según su línea de argumentación, el “efecto llamada”. En este sentido, el acceso a los beneficios del Estado de bienestar está condicionado.

Por el contrario, el enfoque de derechos humanos del DP interpreta que los beneficios de las políticas públicas de bienestar deben concederse a los inmigrantes en tanto que personas. No concederles este derecho significaría que la distinción entre legales e ilegales que sigue el DR equivale a una distinción entre personas y no-personas. Por lo tanto, el DP defiende el acceso a los beneficios del Estado de bienestar *sin* condiciones. Por ejemplo, en el acceso al derecho a la asistencia sanitaria, la posición del DP es clara: no se puede negar asistencia sanitaria a personas por razón de su situación administrativa, especialmente a mujeres embarazadas, menores de edad y situaciones de urgencias.

Además, para el DP, la inmigración es uno de los elementos activos de dinamización de nuestra comunidad y soporte del mantenimiento de nuestro crecimiento productivo (VI, 04/1999, núm. 277:14961). La inmigración tiene efectos económicos positivos (VII, 07/2003, núm. 267:13978). Existen muchos argumentos relacionados con el hecho del envejecimiento de la población autóctona. Por ejemplo, se dice que “la inmigración es una oportunidad necesaria para un país que sin los extranjeros envejecería. los inmigrantes aportan más a la economía que los recursos que se gastan para integrarlos” (VII, 07/2003, núm. 267:13979). También se aportan argumentos estrictamente económicos, relacionados con la incorporación del inmigrante en el mercado laboral, pero no en el sistema social a través de su reconocimiento legal. Por ejemplo, el DR defiende que debe evitarse la “perpetuación de una situación que mantenga una bolsa de inmigrantes fuera de la legalidad para utilizarla como empleo precario. Se oculta que el colectivo inmigrantes vive y trabaja en los peores sectores de la producción (VII, 02/2001, núm. 61:2975). Igualmente se insiste en que “los inmigrantes vienen a desempeñar las peores labores que no quieren desempeñar en este país otros trabajadores” (VII, 02/2001, núm. 61:2975). El vínculo entre precariedad laboral y situación jurídica del inmigrante orienta también la argumentación discursiva pro-activa: “Si los mecanismos de control de la calidad laboral y la lucha contra la precariedad funcionaran, seguramente no estaríamos hoy discutiendo” (VII, 07/2003, núm. 267:13975). En términos de costes para el Estado de bienestar, la posición del DP es clara: la inmigración es un beneficio y una oportunidad; mientras que para el DR, la inmigración supone un coste adicional que incrementa la crisis de los Estados de bienestar.

F.2. Concesión de derechos (humanos)

Ya he insistido en que el uso del argumento de los derechos humanos es una de las distinciones del DP. El DP apela a la Declaración Universal de Derechos Humanos que reconoce el derecho de los ciudadanos de cualquier parte del mundo a cambiar de domicilio y tratar de realizarse como seres humanos en cualquier punto del globo. Recogemos algunos argumentos: “los derechos humanos no son privilegios que los gobiernos puedan conceder o retirar a su volun-

tad, sino que son indisociables del valor que otorgamos a la dignidad humana” (VI, 12/1998, núm. 202:10914). “Los derechos humanos surgieron realmente para proteger a los más vulnerables de una sociedad” (VII, 11/2000, núm. 44:2146). “Los derechos humanos siempre están por encima de las situaciones administrativas” (VI, 12/1999, núm. 283:15261).

Se llega a vincular los derechos humanos y el sistema democrático: “privar de derechos fundamentales, como ocurre hoy, a personas que viven de forma estable en nuestro territorio por razón de su origen, es poner un obstáculo de hecho a uno de los principios básicos del sistema democrático” (VI, 06/1996, núm. 169:9048). “El talante antidemocrático se demuestra con la exclusión social y la simplificación o anulación de tales valores” (VII, 10/2000, núm. 32:1434). “La democracia y las leyes no son solamente cuestión cuantitativa, cuestión de cifras, sino cuestión de principios: el principio de la solidaridad y el principio de la cooperación fundamentalmente” (VI, 12/1999, núm. 283:15258).

Para el DP, el respeto de la dignidad humana está vinculado al respeto a la vida y al derecho a la realización de un proyecto vital en igualdad de condiciones. Esto equivale a respetar una lista de derechos irrenunciables: derecho a la residencia y a la permanencia, a la libre circulación, a la asociación, a la reunión, derecho a la participación política, a la salud, derecho a enseñanza básica y obligatoria, al trabajo, a la ayuda y a la vivienda, derecho a acceder a la función pública y a ser sujetos activos en el devenir de nuestra sociedad, derecho al control de la propia identidad y a la identidad cultural (VI, 06/1996, núm. 169:9053)¹¹⁸. No conceder estos derechos básicos por criterios político-legales es la muestra más flagrante de racismo institucional. El DP se pronuncia claramente, así, contra el racismo promovido desde las instituciones estatales: el que tiene lugar cuando a una persona no se la considera exactamente un ser humano igual a otro que vive en el país.

F.3. Derecho al voto, nacionalidad e integración

Según la lógica que he apuntado con respecto a la concesión de derechos, cada discurso sigue unos criterios diferentes para definir su posición ante la concesión del derecho al voto.

El DR considera insoluble el vínculo entre el derecho al voto y la adquisición de la nacionalidad (por ejemplo, VIII, 03/2005, núm. 73:3513). Querer ir más allá del paradigma del Estado-nación y de la ciudadanía nacional es anormal, además de jurídicamente impropio. Para el DR, el acceso a la nacionalidad se percibe como una recompensa. En referencia a la incorpora-

¹¹⁸ El vínculo entre identidad y derecho está tratado en numerosos estudios de De Lucas, por ejemplo, un excelente trabajo en 1994 y otro más reciente en 2003.

ción al ejército por parte de personas de determinadas nacionalidades, se argumenta: “cuando llevan tres años se accede, si se quiere, a la nacionalidad española y, consecuentemente, el beneficio es doble: adquieren la nacionalidad española y pueden ascender a todos los empleos militares o continuar con carácter permanente” (VII, 03/2002, núm. 146:7386). Este acceso también tiene diferentes formas de interpretación política. Para el DR, el acceso no puede ser un acto simplemente administrativo, sino que debe estar vinculado a conocimientos de lenguas, de historia y entramados jurídicos (VIII, 03/2005, núm. 73:3518).

En el caso de España, el DR también admite algunas interpretaciones de la Constitución, especialmente la aplicación del principio de reciprocidad (art. 13.2 de la Constitución Española). Incluso llega a argumentarlo en términos de evitar la discriminación de los españoles residentes en el exterior: “Otorgar el derecho de voto a nacionales de un país que residan en España, sin asegurarnos a la vez que los españoles que residan en dicho país reciban ese mismo trato, podría considerarse discriminatorio, pero esta vez para nuestros compatriotas” (VIII, 03/2005, núm. 73:3520).

El DP construye sus argumentos sobre una base más amplia. Acepta la desvinculación entre adquisición de la nacionalidad y el derecho al voto, y defiende como criterio el tiempo de residencia, independientemente del origen racial o étnico (por ejemplo, VII, 10/2003, núm. 284:14906)¹¹⁹. Las razones proceden básicamente de la voluntad de ser coherentes con los principios de la democracia (VIII, 03/2005, núm. 73:3511), pero también de “la necesidad de que los derechos laborales vayan ligados a los derechos políticos, porque si no, a la larga, los primeros acabarán en papel mojado y los segundos sin poderse realizar. Y ese es un lujo que una democracia no se puede permitir” (VIII, 03/2005, núm. 73:3513). También se movilizan argumentos históricos procedentes de los movimientos sociales ciudadanos: “Cuando en los años treinta el movimiento sufragista reivindicaba el derecho de la mujer a votar, los conservadores decían que no era la vía. Pero al final lo que era justicia se acabó imponiendo” (VIII, 02/2006, núm. 152:7638). Las razones democráticas no proceden sólo de la coherencia entre realidad y principios, sino también de la acción de las élites políticas, movidas por el mercado de votos, para que incluyan sus intereses en las agendas: “Mientras los inmigrantes carezcan de participación y representación política, merecerán la atención marginal de los gobernantes” (VIII, 02/2006, núm. 152:7639). Incluso la coherencia democrática también se usa comparando otros canales que conceden el derecho al voto, como, por ejemplo, las organizaciones sindicales: “Qué paradoja que permitamos a los inmigrantes votar y ser votados en las elecciones sindicales y les reconozcamos sus derechos como trabajadores, pero no sus derechos como ciudadanos” (VIII,

¹¹⁹ De las fuentes analizadas, véase todo VIII, 03/2005, núm. 73 dedicado a la defensa del derecho al sufragio activo y pasivo, así como todo VIII, 02/2006, núm. 152.

02/2006, núm. 152:7639). El DP también reacciona contra el argumento de la reciprocidad defendido por el DR en España: “si se aplicase, supondría que las personas que padecen dictaduras vendrían con la mochila de la dictadura cargada a este país y no podrían votar” (VIII, 02/2006, núm. 152:7639).

Pero la diferencia más apreciable reside en la diferente forma de interpretar el vínculo entre el derecho al voto y la integración. Para el DR el derecho al voto debe ser concedido sólo si hay muestras evidentes de integración. Sin integración previa, no se puede conceder el derecho al voto. Interpreta, por lo tanto, el derecho al voto como recompensa. La visión que expresa el DP es categóricamente la inversa: sin derecho al voto no puede haber integración evidente. En este caso, existe un vínculo entre la integración y la concesión del derecho al voto: “Derecho sine qua non para que haya una buena integración de la ciudadanía inmigrada” (VIII, 02/2006, núm. 152:7640), y entre concesión del derecho al voto como “antídoto contra la xenofobia” (VIII, 02/2006, núm. 152:7642).

F.4. Cooperación al desarrollo

La cooperación al desarrollo es otro tema que diferencia la posición del DR y del DP. La característica distintiva fundamental es que el DR suele vincular la cooperación al desarrollo con el control de flujos migratorios (VIII, 11/2004, núm. 53:2520), e incluso entenderlo como “vuelta de los inmigrantes a sus países de origen” (VIII, 11/2004, núm. 53:2521) y como parte de las políticas comerciales que se tienen con los países de procedencia (por ejemplo, los intereses de Repsol, etc.) (VIII, 03/2006, núm. 164:8216).

El DP tiene un sistema de argumentación más complejo. Parte de la constatación de que originariamente no estaban conectados dos tipos de políticas: las políticas de inmigración y las políticas de desarrollo. Se trata entonces de construir esta vinculación (VIII, 05/2004, núm. 8:289)¹²⁰. La lógica argumental que orienta el DP es que “el fenómeno migratorio tiene una capacidad de creación de desarrollo de los países que emiten emigrantes” (VI, 04/1999, núm. 277:14960). También queda explícita al afirmarse que “el problema de la inmigración está vinculado con la situación de subdesarrollo en que se encuentran los países de origen de los que tienen que emigrar” (VIII, 11/2004, núm. 53:2519). La forma de plantear el enfoque responde a unos planteamientos iniciales diferentes de los que orientan el DR. Para el DP “se trata de plantearnos cómo podemos orientar y aprovechar mejor los esfuerzos, las energías y los recursos de las personas emigradas para facilitar el desarrollo de sus países y, al mismo tiempo, mejorar tanto las

¹²⁰ Véase también todo VIII, 11/2004, núm. 53 dedicado al tema.

políticas de integración y acogida de esas personas en nuestra sociedad como la gestión de los flujos migratorios” (VIII, 11/2004, núm. 53:2516).

De acuerdo con lo anterior, la premisa básica queda también explícita de la forma siguiente: “todo lo que no vaya por el desarrollo económico, social y cultural de los países de origen está condenado a vivir en la perplejidad y contradicción” (VIII, 10/2005, núm. 120:6004). Este enfoque es consciente, no obstante, de que se deben evitar dos lógicas propias del DR. Por un lado, la creencia de que con la política de desarrollo disminuirá necesariamente el movimiento de personas. El DP busca superar así la visión simplista de que un aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo equivale a una disminución directa a los flujos migratorios (VIII, 11/2004, núm. 53:2526). Por otro lado, pretende considerar las nacionalidades de procedencia como si fueran indicadores que informen dónde territorializar las políticas de desarrollo. En este aspecto, en uno de los debates analizados uno de los ponentes se planteaba la pregunta siguiente: “¿Hasta qué punto deben ser prioritarias estas zonas en la política de cooperación de los Estados económicamente más poderosos? ¿Debe ser prioritaria la ayuda al Ecuador porque aporta más inmigrantes que Nicaragua, a pesar de que esta última es más pobre que la primera?” (VIII, 11/2004, núm. 53:2522).

F.5. Opinión pública e inmigración

Los debates parlamentarios movilizan el argumento de la opinión pública de forma muy diferente. El DR construye sus argumentos y los varía siguiendo prácticamente los índices de los resultados de la opinión pública (básicamente los procedentes del CIS) y las percepciones que tiene la ciudadanía de la inmigración. Entiende que el interés del ciudadano, y, por lo tanto, su opinión, es un argumento de autoridad que justifica las posiciones políticas. De esta forma, intenta construir una coherencia entre la opinión pública y los planteamientos del Parlamento.

El DP tiene una concepción crítica de la opinión pública, en el sentido de que no da por sentada su autoridad sin cuestionar antes las razones de la existencia de las percepciones que profesa. Aunque expresa su conciencia de que la opinión pública no siempre ve de forma positiva la inmigración, sugiere que los planteamientos del Parlamento no necesariamente deben seguirla “a ciegas”. Su diagnóstico es que “la inmigración es presentida en la sociedad española en general como un desafío al que no se está respondiendo, al que no se está haciendo cara adecuadamente y también es presentida [...] de una manera dramática” (VII, 04/2002, núm. 153:7763). Esta situación de “falta de respuesta a las preguntas que se plantea la sociedad” fomenta la incertidumbre y retroalimenta el racismo y la xenofobia¹²¹. Hace falta una conciencia ciudadana de la

¹²¹ “Si son preocupantes los avances electorales de la extrema derecha, mucho más preocupante es el avance cultural y social de ideas racistas y xenófobas” (VII, 05/2002, núm. 162:8215).

realidad de la inmigración. Parte de la necesidad de que “Europa no puede ser una fortaleza cerrada y sus ciudadanos no deben tener conciencia de fortaleza cerrada” (VII, 09/1996, núm. 26:1089) y confía en que, con la pedagogía social, se pueda mentalizar a la ciudadanía pensando especialmente en su pasado: “La sociedad española será tolerante porque tiene experiencia reciente de inmigración propia y dramáticas experiencias en torno al autoritarismo y la intolerancia” (VII, 05/2002, núm. 162:8214).

Para el DP, existe, por lo tanto, un vínculo entre gobernabilidad y opinión pública negativa, una relación entre las percepciones ciudadanas y las políticas que se defienden, y los discursos políticos que se profesan. Por ejemplo, con la llamada a la invasión, “estamos conduciendo a la sociedad española a una situación en la que, cuando vea a un inmigrante, vea a un permanente enemigo” (VII, 02/2001, núm. 61:2978). Se interpreta que estas percepciones negativas se deben especialmente a la desinformación: “Estamos ante una opinión pública desinformada, con los tópicos más negativos sobre el fenómeno de la inmigración en el ambiente y sin habernos esforzado en este último mes en hacer ningún tipo de pedagogía” (VI, 12/1999, núm. 283:15261). También se insiste en que operan unos vínculos dentro de la conciencia colectiva que se deben neutralizar. En este último sentido, se afirma, por ejemplo, que “ha ido creciendo en la opinión pública una siniestra identificación entre inmigración y desempleo, delincuencia o inseguridad ciudadana. Eso explica ... una auténtica escalada de ataques racistas en España y en Europa” (VI, 09/1999, núm. 255:13500).

F.6. Diversidad de culturas

Aunque el debate en España no está centrado en temas de identidad, tal como hemos avanzado, sí que es posible discernir argumentos que distinguen ambos discursos. La diferencia básica es de enfoque inicial. Si bien para el DR la diversidad de culturas es fuente de conflicto, de inestabilidad y de anormalidad (VII, 07/2003, núm. 267:13979), para el DP es fuente de riqueza y forma parte de la normalidad creciente. Esta base conduce a la defensa de perspectivas diferentes para orientar políticas de gestión. Para el DR, “la diversidad de culturas, de lenguas o de religiones es un problema y debe tratarse desde una perspectiva jurídica y policial”; para el DP, la diversidad de culturas, de lenguas o de religiones es un valor y una riqueza que debe ser fomentada y regulada en positivo (VII, 10/2000, núm. 32:1431) desde una perspectiva política y social. Se insiste igualmente en que se trata de respetar el deseo que tiene el extranjero de vivir de un modo diferente, lo cual corresponde a nuestro derecho a la singularidad (VII, 10/2000, núm. 32:1431), siempre en el marco de respecto de nuestros valores democráticos. Al constatar la realidad creciente de multiculturalidad que sigue la llegada y la permanencia de inmigrantes, el objetivo político es “no desarraigar a los inmigrantes de los medios culturales en los que han nacido”

(VI, 09/1999, núm. 261:13912) y “conseguir una sociedad que respete las diferencias y asuma con naturalidad la diversidad” (VIII, 05/2004, núm. 8:291). Se enfrenta, así, a todo uso del argumento nacional-identitario español (cierta “oleada de españolismo”, VIII, 10/2005, núm. 120:6006) para legitimar políticas restrictivas, impregnado, como sabemos, de una identidad construida como anti-musulmana y basada en la hispanidad (cristianismo y lengua española como criterios de comunidad) (Zapata-Barrero 2006). La diferencia cultural debe, por lo tanto, restringirse para que no afecte la continuidad de la identidad nacional española.

El DR tiene una posición muy contundente frente a la diversidad cultural. La fuente para legitimar esta visión de la diversidad cultural como conflicto e inestabilidad es la población ciudadana. Este vínculo entre diversidad cultural e inestabilidad está presente en la lógica re-activa de forma constante. Constituye el marco de referencia de posiciones contundentes, como, por ejemplo, cuando se afirma que “en el Estado no caben más culturas” (VIII, 10/2005, núm. 120:6009). En esta línea, se afirma, por ejemplo: “El político está también para resolver el problema de evitar un mal mayor en la reacción de una población que ve alterada hasta su propio modelo cultural” (VII, 07/2003, núm. 267:13980).

Un ejemplo claro de cómo percibe el DR la gestión de la diversidad fueron los argumentos elaborados para justificar el Proyecto de Ley del Gobierno del Partido Popular de permitir el acceso de los extranjeros a la condición de militar profesional (VII, 03/2002, núm. 146). Fue una de las primeras ocasiones donde se aplicó de forma explícita el argumento de la preferencia nacional. En efecto, se defendió el acceso al ejército para los inmigrantes de determinados orígenes: “aquellos países que mantienen con España tradicionales vínculos históricos, culturales y lingüísticos, de manera que forman parte de esa comunidad histórica que se proclama en nuestra propia Constitución” (VII, 03/2002, núm. 146:7386). Incluso se vinculó esta defensa a la necesidad de seguir patrones culturales de referencia homogéneos con la más fácil posibilidad de integración (en un abuso del término ‘integración’, que en este caso tiene un campo semántico más próximo a asimilación). Al legitimar la incorporación al ejército reservada a determinadas nacionalidades, la posición del DR no puede ser más explícita: “la integración es posible si se diferencian los factores de los distintos flujos migratorios; y es tanto más posible cuando los factores que pueden unir son la lengua, la cultura, las creencias, las tradiciones comunes, que es exactamente lo que buscamos en aquel colectivo de inmigrantes residentes al que nos dirigimos” (VII, 03/2002, núm. 146:7387). Se sigue, pues, que si bien la lógica pro-activa suele universalizar a los inmigrantes, en tanto que todos son personas y merecen el mismo tratamiento; el DR diferencia entre unos y otros inmigrantes por razones de lengua, de cultura y de religión (VII, 05/2002, núm. 162:8215).

6. Conclusiones

A través de un sistema de categorías propuesto, hemos discriminado las lógicas que expresa cada tipo de política del discurso. Mantenemos, así, la premisa básica de que para analizar el discurso de la inmigración no son tanto los referentes empíricos los que son objeto de conflicto, sino las interpretaciones que se dan sobre el fenómeno migratorio a través de los discursos.

La realidad discursiva suele combinar en una misma intervención ambos tipos de discursos (re-activo y pro-activo), dependiendo del tema que se trate o incluso de la información y la capacidad de argumentación que tenga el ponente parlamentario. Esta propuesta analítica podría profundizarse puesto que tiene una capacidad generativa y ofrece potencialmente otras posibilidades de aplicación.

Resumamos, para acabar, los principales resultados obtenidos siguiendo el sistema de categorías (tópicos) obtenido en el análisis:

A. IDENTIFICACIÓN DEL FENÓMENO		
Categorías básicas	Discurso re-activo (DR)	Discurso pro-activo (DP)
A1. Tipificación política del fenómeno	• Como problema (seguridad pública): Ley y Orden	• Como desafío/reto (factor de progreso y cambio de la sociedad)
	• "Problema que resolver"	• "Reto que gestionar"
	• Lógica de equilibrio seguridad/libertad	• Lógica de desarrollo (demográfico/económico/social..)
	• Uso medios jurídicos/políticos existentes	• Favorece la innovación si los medios actuales no son adecuados
	• Tutoría/responsabilidades del problema: "problema de ellos"/ países de procedencia	• Tutoría/ responsabilidades del problema: "problema de nosotros" (problemática compartida entre países destino/recepción)/países de destino que atraen
A2. "Lista negra" o peligros básicos inadmisibles	• Inestabilidad y delincuencia. Alteración de la convivencia	• Formación de guetos, violencia racista, intolerancia, denegaciones infundadas, expulsiones, etc.
		• Divisiones sociales en términos de posesión o no de derechos

B. DEFINICIONES		
Categorías básicas	Discurso re-activo (DR)	Discurso pro-activo (DP)
B1. Nombre y concepción del inmigrante	<ul style="list-style-type: none"> • 'Extranjeros', 'Inmigrantes legales o ilegales / clandestinos', 'Incivilizados' 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos residentes – Nuevos ciudadanos/ciudadanas – Personas – Documentados /Indocumentados – (Nuevos) ciudadanos extranjeros/trabajadores /del mundo /emergentes – Inmigrados – Ciudadanía inmigrada – 'Desheredados de la Tierra'
	<ul style="list-style-type: none"> • Inmigrante/derecho (legalizado) • Identidad jurídica del inmigrante • División jurídica de la población entre "ilegales / legales" 	<ul style="list-style-type: none"> • Inmigrante/Mercado • Identidad económica del inmigrante: como trabajador • Divide económica de la población inmigrante entre los que trabajan en la economía informal/formal
B2. Flujo migratorio y acto de migración	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos negativos (imágenes: Invasión, plaga, olas, avalanchas, inundación) 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos positivos
	<ul style="list-style-type: none"> • Lógica consecucional (centrada en efectos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lógica explicativa (centrada en causas)
	<ul style="list-style-type: none"> • Es el inmigrante quien "llama a las puertas" de la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Es la sociedad quien "llama" al inmigrante
	<ul style="list-style-type: none"> • Acto voluntario, libre elección: los inmigrantes tienen deberes hacia los Estados 	<ul style="list-style-type: none"> • Acto forzado, por necesidad: Estados tienen un Deber hacia los inmigrantes
	<ul style="list-style-type: none"> • Interpreta la gestión de los flujos manteniendo relaciones de poder propias del período colonial 	<ul style="list-style-type: none"> • Interpreta la gestión de los flujos como gestión de efectos de un proceso colonial pasado (relaciones Norte/Sur)
B3. "Efecto llamada" y "efecto salida"	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo efecto llamada y legislación/políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo efecto salida y subdesarrollo
		<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo entre efecto llamada/sistema de mercado (sumergido)
B4. Regulación de las fronteras	<ul style="list-style-type: none"> • Regular es controlar los flujos para evitar problemas de orden público y de seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Regular es aplicar principios de asistencia humanitaria sin discriminar el origen
B5. Inmigrante "sin papeles", procesos de regularización y contingentes	<ul style="list-style-type: none"> • Concepción de los "sin papeles": ilegal (concepción jurídica) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concepción de los "sin papeles": irregular; indocumentados (concepción administrativa)
	<ul style="list-style-type: none"> • Toda política debe buscar "inmigración cero" 	<ul style="list-style-type: none"> • La existencia de inmigración irregular es inevitable (es un hecho estructural)
	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia ilegal: fracaso de políticas de fronteras 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo ilegal/delinuencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo irregular/problema social y humanitario
	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de regularización es resultado de un fracaso 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de documentación/normalización es inevitable y estructural

B5. Inmigrante "sin papeles", procesos de regularización y contingentes	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo contingente/regularización y defiende un "contingente cero" • Aplica preferencia nacional • Procedimiento: de arriba abajo: el Estado decide junto con Patronal 	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo contingente/política de mercado de trabajo • No aplica criterios de selección específicos • Procedimiento: de abajo arriba: con CCAA y complicidad de redes sociales
---	---	--

C. ORIENTACIONES POLÍTICAS BÁSICAS		
Categorías básicas	Discurso re-activo (DR)	Discurso pro-activo (DP)
C1. Concepciones normativas y lógicas de acción estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Realismo político 	<ul style="list-style-type: none"> • Humanismo (derechos humanos) y solidaridad, medios amplios y soluciones a largo plazo
	<ul style="list-style-type: none"> • Principios de justicia: seguridad, interés del Estado y de la ciudadanía nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Principios de justicia: cohesión social y no discriminación, respeto de los principios de la igualdad democrática de la democracia
	<ul style="list-style-type: none"> • Dramatiza los mensajes y polariza la sociedad entre españoles y extranjeros 	<ul style="list-style-type: none"> • Visión crítica de la realidad y las acciones políticas que se desarrollan
	<ul style="list-style-type: none"> • Minusvalora las acciones racistas (como "actos aislados") 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobrevalora los actos racistas (como "actos inadmisibles")
	<ul style="list-style-type: none"> • Cómo reducir la distancia teoría/práctica: debe prevalecer el pragmatismo realista 	<ul style="list-style-type: none"> • Cómo reducir la distancia teoría/práctica: pragmatismo idealista (que coincida enunciado de un derecho y su ejercicio)
	<ul style="list-style-type: none"> • Frente a conflictos: lógica instrumental y cuantitativa (criterios de "coste social") 	<ul style="list-style-type: none"> • Frente a conflictos: lógica de principios humanistas y cualitativos ("criterios de justicia e igualdad social")
	<ul style="list-style-type: none"> • Lógica instrumental: siempre valora su posición como un medio para conseguir unas finalidades que les beneficie 	<ul style="list-style-type: none"> • Lógica finalista: aplicar objetivos de principios y criterios democráticos y de justicia (sin condiciones)
	<ul style="list-style-type: none"> • Apela a la "honestidad" con los ciudadanos. • Dice "las cosas por su nombre" 	<ul style="list-style-type: none"> • No se debe "engañar a los ciudadanos" • Apela a la solidaridad y argumentos de bien común
	<ul style="list-style-type: none"> • Doble moral entre "inmigrantes buenos" e "inmigrantes malos" 	<ul style="list-style-type: none"> • Vincula la delincuencia con la excusión social y la pobreza
	<ul style="list-style-type: none"> • Apenas usa el argumento de la tradición que tiene España como país de emigración 	<ul style="list-style-type: none"> • Principio humanista vinculado con tradición de emigración en España: "no quieras para otros lo que no quieras para ti"
<ul style="list-style-type: none"> • "Razones ocultas" e "intereses secundarios" detrás de argumentos políticos: costes electorales e intereses de partido 	<ul style="list-style-type: none"> • "Razones ocultas" e "intereses secundarios" detrás de argumentos políticos: acabar con las relaciones de poder, desigualdades y discriminaciones 	
C2. Marco de referencia: relaciones inmigrante-sociedad-ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Discurso racista: "ellos/otros-negativo" y un "nosotros-positivo". 	<ul style="list-style-type: none"> • Discurso social: "otros-uno de los nuestros" o un "otros-como-nosotros"

C2. Marco de referencia: relaciones inmigrante-sociedad-ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Relación inmigrante/sociedad: “fuera de la sociedad” (outsider) • Relación inmigrante/ciudadano: amenaza, “conflicto de intereses” 	<ul style="list-style-type: none"> • Relación inmigrante/sociedad: “dentro de la sociedad” (insider) • Relación inmigrante/ciudadano: beneficio mutuo, mutuo interés, extensión del conocimiento, ampliación de oportunidades
C3 Prioridades políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Intereses del ciudadano y de España • La política debe buscar dar satisfacción a la voluntad de los ciudadanos • Comportamientos de ciertos colectivos de inmigrantes que vulneran los derechos humanos es un indicador de la inseguridad y los valores antidemocráticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Intereses de toda la población • La política debe mediar entre los dos intereses (ciudadanos e inmigrantes) • Comportamientos de ciertos colectivos de inmigrantes que vulneran los derechos humanos es un indicador de un fracaso de la integración

D. MARCO LEGAL		
Categorías básicas	Discurso re-activo (DR)	Discurso pro-activo (DP)
Ley y Derechos	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque: “lo que se quiere evitar” (inseguridad e inestabilidad) • Nombre por procedimiento: “Ley de regulación de derechos de los extranjeros”, “Ley de extranjería”, “Ley de inmigración” • Función de la Ley: restrictiva y policial • Evitar el “efecto llamada” • Inquietud básica: que la ley atraiga muchos inmigrantes y se desestabilice la sociedad • Justifica necesidad de que haya diferencias de derechos entre no-ciudadanos y ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque: “lo que se quiere conseguir” (integración e igualdad de derechos) • Nombre por objetivos: “Ley de integración social y laboral”, “Ley de derechos y libertades de los inmigrantes” • Función de la Ley: garantista y administrativa. • Procurar una buena acogida respetando los derechos y evitar la exclusión y la marginación • Inquietud básica: vínculo Ley/percepción de la ciudadanía. Que la ley fomente el rechazo social, el racismo y la xenofobia • Busca recortar la distancia de derechos entre no-ciudadanos y ciudadanos (e incluso entre mismos inmigrantes)

E. MARCO POLÍTICO E INSTITUCIONAL		
Categorías básicas	Discurso re-activo (DR)	Discurso pro-activo (DP)
Razones de Estado y criterios para el diseño de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio Interior • La inmigración erosiona intereses esenciales del Estado. Estos intereses deben ser prioritarios frente a principios humanitarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio Trabajo • Razones de Estado no pueden vulnerar razones humanitarias

Razones de Estado y criterios para el diseño de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • La situación jurídica del inmigrante como condición para que pueda beneficiarse de políticas (“La legalidad es el requisito para el reconocimiento de derechos básicos”) 	<ul style="list-style-type: none"> • El reconocimiento de derechos básicos no puede estar condicionado a situación administrativa/ legal. Son inherentes a la persona
	<ul style="list-style-type: none"> • Los inmigrantes pueden entrar dentro de categoría de “desfavorecidos” y tratados como tal, pero nunca se puede justificar una política específica 	<ul style="list-style-type: none"> • Admite que existen situaciones que justifican la necesidad de políticas específicas, en tanto que los inmigrantes están en situación de desventaja (en relación con los derechos) respecto de otros desfavorecidos para salir de la misma circunstancia de desigualdad
	<ul style="list-style-type: none"> • Concepción de la política como amigo/enemigo 	<ul style="list-style-type: none"> • Función pedagógica de la política para limitar percepciones negativas y fomentar un cambio de mentalidad basada en igualdad de derechos, que respete la diferencia de las personas
	<ul style="list-style-type: none"> • Contempla la vía del Gobierno como normal, con consultas puntuales a redes sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomenta el diálogo con redes sociales y democracia participativa

F. TEMAS BÁSICOS

Categorías básicas	Discurso re-activo (DR)	Discurso pro-activo (DP)
F1. Estado de Bienestar y políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a beneficios de las políticas públicas de bienestar con condiciones de legalidad • La inmigración supone un costo adicional que incrementa la crisis de los Estados de Bienestar 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a beneficios de las políticas públicas de bienestar sin condiciones • La inmigración es un beneficio y una oportunidad
F2. Concesión de derechos (humanos)	<ul style="list-style-type: none"> • No contempla concesión de derechos, incluso humanos, si no se tiene previamente el reconocimiento legal 	<ul style="list-style-type: none"> • Apela siempre a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (“La concesión de derechos no es privilegio de los gobiernos”) • Vínculo derechos humanos y sistema democrático • La no-concesión de estos derechos básicos por criterios político-legales es la muestra más flagrante de racismo institucional
F3. Derecho al voto, nacionalidad e integración	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al voto vinculado a ciudadanía y nacionalidad • Principio de reciprocidad • Derecho al voto como recompensa. Sin integración previa no se puede conceder el derecho al voto 	<ul style="list-style-type: none"> • Desvinculación del derecho al voto, ciudadanía y nacionalidad • Defensa del derecho de residencia • Derecho al voto como condición para la integración. Sin derecho al voto no puede haber integración

<p>F4. Cooperación al desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vincula Cooperación al desarrollo con el control de flujos • Su premisa es que con una política de co-desarrollo disminuirán los flujos • Interpreta las nacionalidades de procedencia como si fueran indicadores que informen donde territorializar las políticas de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Busca conectar políticas de inmigración y políticas de desarrollo • Niega que se pueda producir una relación de causa-efecto entre políticas de desarrollo y disminución de flujos • También critica el hecho que la presencia de inmigrantes sirva de indicador para desarrollar políticas de desarrollo
<p>F5. Opinión pública e inmigración</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La opinión pública es un argumento de autoridad que ayuda a justificar posiciones políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Concepción crítica de la opinión pública (cuestiona la existencia de las percepciones que profesa) • Vínculo entre gobernabilidad y opinión pública negativa • Confía en pedagogía social ya que interpreta la opinión pública negativa con la desinformación
<p>F6. Diversidad de culturas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fuente de conflicto, de inestabilidad y de anomalía • Se debe gestionar desde una perspectiva jurídica y policial • La diferencia cultural debe restringirse para que no afecte la continuidad de la identidad nacional española (españolismo) (“En el Estado no caben más culturas”) • Desde el punto de vista cultural, diferencia entre unos y otros inmigrantes por razones de lengua, de cultura y de religión 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuente de riqueza y forma parte de la normalidad creciente • Debe gestionarse política y socialmente • Respeto de la diferencia cultural dentro del marco de valores democráticos • Desde el punto de vista cultural, universaliza a los inmigrantes, en tanto que todos son personas y merecen el mismo tratamiento

Bibliografía

CHILTON P. *Analysing Political Discourse: Theory and Practice*. London: Routledge; 2004.

DE LUCAS J. ¿Elogio a Babel? Sobre las dificultades del derecho frente al proyecto intercultural. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 1994:15-39.

DE LUCAS J. *Globalización e identidades*. Barcelona: Icaria; 2003.

FAIRCLOUGHT N. *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press; 1993.

HIRSCHMAN AO. *The Rhetoric of Persuasion*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press; 1991.

- HOWARTH DR. Discourse. Buckingham: Open University Press; 2000.
- MARTÍN ROJO L, VAN DIJK T A. "There was a problem, and it was solved!". Legitimizing the Expulsion of 'Illegal' Immigrants in Spanish Parliamentary Discourse. *Discourse & Society* 1997;8(4):523-67.
- Observatorio europeo del racismo y la xenofobia. Muslims in the European Union: Discrimination and Islamophobia. (<http://fra.europa.eu/fra/index.php>. Extractos traducidos por la Casa Árabe (www.casaa-rabe-ieam); 2006.
- RIBAS BISBAL M. Discurs parlamentari i representacions socials. La representació de la immigració que sorgeix de les preguntes d'una Comissió d'Estudi Parlamentària. Barcelona: Universitat de Barcelona; 2000.
- TANNEN D, SCHIFFRIN D, HAMILTON H), editores. Handbook of Discourse analysis. Oxford: Blackwell; 2001.
- VAN DIJK T, RODRIGO I. Análisis del discurso social y político. Quito: Plurimino; 1999.
- VAN DIJK T. Racismo y análisis crítico de los medios. Barcelona: Paidós; 1997.
- VAN DIJK T. On the analysis of parliamentary debates on immigration. En: Reisigl M, Wodak R, editores. The semiotics of racism. Approaches to critical discourse analysis. Viena: Passagen Verlag; 2000. Pp. 85-103.
- WODAK R, MEYER M, editores. Métodos de análisis crítico del discurso. Barcelona: Gedisa; 2003.
- ZAPATA-BARRERO R. Spain. En: NIESSEN J, SCHIBEL Y, editores. EU and US approaches to the management of immigration: comparative perspectives. Bruselas: Migration Policy Group; 2003. Pp. 459-89.
- ZAPATA-BARRERO R. Multiculturalidad e inmigración. Madrid: Editorial Síntesis; 2004.
- ZAPATA-BARRERO R. The Muslim community and Spanish tradition: Mauophobia as a fact and impartiality as a desideratum. En: Modood T, Triandafyllidou A, Zapata-Barrero R, editores. Multiculturalism, Muslims and Citizenship: a European approach. Londres: Routledge; 2005.
- ZAPATA-BARRERO R. Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración. En prensa. (2008).
- ZAPATA-BARRERO R, VAN DIJK T. Discursos sobre la inmigración en España: los medios de comunicación, los Parlamentos y las Administraciones. Barcelona: Ediciones CIDOB; 2007.



ANEXOS

Anexo al capítulo 2

I. Tipología de la producción institucional

ACTOS TÍPICOS

	VINCULANTES			NO VINCULANTES
	REGLAMENTO	DIRECTIVA	DECISIÓN	RECOMENDACIÓN DICTAMEN ¹²²
Alcance	“el Reglamento tendrá alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”	“La Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las	“La Decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios”	- No tienen alcance normativo ni crean obligaciones ni derechos para los sujetos del ordenamiento comunitario

¹²² A continuación se explica la diferencia entre Recomendación y Dictamen:

***Recomendación:** Los Estados deben adecuar su conducta a las pautas de comportamiento que establece.

- del Consejo › adopción de recomendaciones sobre orientaciones generales de las políticas económicas, temas culturales, etc.
- de la Comisión › el Tratado de Comunidad Europea en su art. 211 habilita a la Comisión para emitir recomendaciones “respecto de las materias comprendidas en el TCE, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario”.

***Dictamen:** Opinión jurídica respecto de una situación de hecho o de derecho. Instrumentos de coordinación que pueden ayudar a una cierta armonización de legislaciones sin necesidad de recurrir a fuentes vinculantes, si los destinatarios adecuan su legislación al dictamen voluntariamente.

<p>Alcance</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigido a todos los sujetos de derecho comunitario - OBJ: Establecer una normativa única y uniforme 	<p>autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios"</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alcance limitado > sus únicos destinatarios son los Estados miembros, sólo a ellos les obliga - OBJ: Armonizar legislaciones (fijar objetivos comunes eliminando disparidades existentes entre legislaciones estatales) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigida a sujetos concretos (pueden ser Estados o particulares) > carácter restrictivo e individualizado de su alcance Sólo obliga a dichos sujetos 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden ir dirigidos a Estados o a empresas - Deben ser tenidos en cuenta como instrumentos interpretativos de las normas relevantes
<p>Obligación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los Estados deben aplicar el Reglamento en todos sus aspectos (plazo, forma y medios), no pudiendo determinar unilateralmente el sentido de los términos genéricos contenidos en el mismo. Tampoco puede aplicar de manera incompleta o selectiva las disposiciones de un reglamento. <p>APLICABILIDAD DIRECTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eficacia inmediata (no es necesario ningún acto adicional de Derecho estatal) - Entra en vigor a partir de la publicación en el Diario Oficial - Derecho de los particulares a invocar directamente el Reglamento ante las autoridades estatales ("efecto directo") 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatoria en todos sus elementos pero sólo hace referencia a los resultados (no a las formas ni a los medios) > margen de discrecionalidad para las autoridades estatales - Obligación de transposición en el plazo determinado <p>APLICABILIDAD MEDIATA O INDIRECTA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Más que aplicabilidad, exigibilidad. Son aplicables las medidas estatales adoptadas en cumplimiento de la Directiva, no la Directiva en sí misma. - Entrada en vigor: <ul style="list-style-type: none"> a) Directivas codecisión: a partir de publicación en el Diario Oficial 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatoriedad en todos sus elementos, no deja margen de discrecionalidad a sus destinatarios <p>A/ Decisiones dirigidas a los Estados miembros</p> <ul style="list-style-type: none"> - No aplicabilidad inmediata; llegan al ciudadano a través de medidas adoptadas por los Estados para ejecutarla - En vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial 	
<p>Aplicabilidad - eficacia</p>				

<p>Aplicabilidad - eficacia</p>		<p>b) Resto de directivas: a partir de la notificación a sus destinatarios</p> <ul style="list-style-type: none"> - En general, los particulares invocarán las medidas nacionales y no la Directiva (es la medida nacional pertinente de la cual se derivan derechos y obligaciones para el ciudadano) - Invocación directa de la Directiva en determinados casos, para evitar discriminación de los nacionales de un Estado que no haya adaptado la directiva en el plazo y los términos previstos 	<p>(adoptadas por codecisión) B/ Decisiones dirigidas a particulares</p> <ul style="list-style-type: none"> - No aplicabilidad, sino exigibilidad a los particulares a los que van dirigidas. Se agotan dentro del ámbito restringido de los particulares - Surtirán efecto a partir de su notificación a los particulares en cuestión 	
-------------------------------------	--	---	--	--

ACTOS ATÍPICOS

ACTOS ATÍPICOS (pueden tener carácter vinculante, así como producir efectos jurídicos en determinadas ocasiones)

- Actos preparatorios de los actos típicos, mediante los que las diferentes instituciones participan en el proceso normativo (TCE, arts. 251 y 252):
 - *Propuestas* de la Comisión: Trabajo preparatorio para la posterior aprobación por parte del Consejo y/o del Parlamento Europeo.
 - *Dictámenes* del Parlamento Europeo
 - *Posiciones comunes*: acuerdos que adopta el Consejo de la UE, en los ámbitos intergubernamentales de la PESC y de la Cooperación Policial y Judicial en materia penal (CPJ), para garantizar la consecución de un objetivo mediante la coordinación de las diferentes políticas nacionales de los distintos Estados miembros.
- *Declaraciones* emanadas de una determinada institución respecto de una situación concreta
- *Resoluciones* (del Consejo y del Parlamento europeo) › dictadas sobre determinadas materias de la Comunidad

- *Comunicación*: modalidad de actuación usada abundantemente por la Comisión para el cumplimiento de sus funciones.

TIPOLOGÍA:

- *Informativas*: dirigidas a otras instituciones a fin de expresar la posición de la Comisión en una materia determinada.
 - *Declarativas*: sirven a la Comisión para expresar oficialmente su posición en cierto tema y van dirigidas a todos aquellos que pudieran estar interesados.
 - *Interpretativas*: a través de éstas, la Comisión sistematiza y analiza los principios doctrinales y jurisprudenciales que rigen cierta materia de su competencia, extrayendo las consecuencias prácticas que considere adecuadas.
- *Declaraciones conjuntas* (o acuerdos interinstitucionales): producto de la práctica y de la necesaria cooperación entre las instituciones comunitarias, son publicadas en el DOCE (generalmente en la edición C) tratan de mejorar las relaciones entre las instituciones o expresan cierta voluntad, principios o intenciones políticas. No son vinculantes pero su valor político y sus efectos jurídicos dependerán de la intención, la concreta redacción y la materia tratada en cada declaración.
- *Libro verde*: documentos de reflexión publicados por la Comisión sobre un ámbito político específico. Estos documentos están especialmente destinados a las partes interesadas -organismos y particulares- invitadas a participar en el proceso de consulta y debate. En algunos casos, pueden conducir a desarrollos legislativos ulteriores. Documento estratégico.
- *Libro blanco*: documentos que contienen propuestas de acción comunitaria en un ámbito específico. A veces son la continuación de un Libro verde publicado con el fin de iniciar un proceso de consulta en el ámbito europeo. Mientras que los Libros verdes exponen un abanico de ideas con fines de debate público, los Libros blancos contienen un conjunto oficial de propuestas en ámbitos políticos específicos y constituyen la guía para llevarlas a cabo.
- *Conclusiones de la Presidencia*: documento elaborado al finalizar cada Consejo Europeo en el que se concretan los impulsos necesarios para el desarrollo de la UE y se definen las orientaciones políticas generales de las materias tratadas en dicho encuentro.

2. Producción institucional

2.1. La Comisión

Producción institucional del período de Tampere (1999-2004)

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Prop de Reglamento	Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y otros extranjeros COM(1999) 260	Asilo (eurodac) 26.5.1999	- COM(2000) 100 (modif) - A5/1999/59/ - A5/2000/219/
Prop de Directiva	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico COM(1999) 566	Igualdad de trato 24.11.1999	- COM(2000) 328 final (modif) - CES/2000/596/ - CDR/1999/513/ - A5-0136/2000 - Directiva 2000/43/CE
Prop de Directiva	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO sobre el derecho a la reagrupación familiar COM(1999) 638	Reagrupación familiar 1.12.1999	- COM(2000) 624 final (modif) - COM(2002) 225 final (modif) - CES/2002/857/ - CDR/2002/243/ - A5-0201/2000 - A5-0086/2003 - Directiva 2003/86/CE
Prop de Decisión Cons	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se crea un Fondo Europeo para los Refugiados COM(1999) 686/final	Refugiados 14.12.1999	- COM(2000) 533 final (modif) - CES/2000/474/ - CDR/2000/80/ - A5-0091/2000 - Decisión 2000/596/CE
Prop de Reglamento Cons	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales tienen la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior y la lista de países cuyos nacionales están exentos de esta obligación COM(2000) 27 final	Visados 26.1.2000	- COM(2000) 577 final (modif) - A5-0179/2000 - A5-0056/2001 - Reglam (CE) n° 539/2001
Marcador (comunicación)	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN al Consejo y al Parlamento Europeo marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE (I semestre 2000) COM(2000) 167 final	Tampere 24.3.2000	

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Prop Directiva	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida COM(2000) 303	Personas desplazadas 24.5.2000	- CES/2001/402/ - CDR/2000/420/ - A5-0077/2001 - Directiva 2001/55/CE
Prop Directiva	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado COM(2000) 578	Estatuto de refugiado 20.9.2000	- COM(2002) 326 final (modif) - CES/2001/530/ - A5-0291/2001 EN DEBATE
Informe	INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES sobre las actividades del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia COM(2000) 625	Racismo y xenofobia 6.10.2000	- CDR/2001/67
Prop modif	Propuesta modificada de DIRECTIVA DEL CONSEJO sobre el derecho de reagrupación familiar COM(2000) 624 final	Reagrupación familiar 10.10.2000	(modificación)
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO: hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo COM(2000) 755	Asilo y estatuto uniforme 22.11.2000	- CES/2001/939/ - CDR/2001/90/ - A5-0304/2001
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO sobre una política comunitaria de migración COM(2000) 757	Pol comunitaria migración 22.11.2000	- CES/2001/938/ - CDR/2001/90/ - A5-0305/2001
Marcador (comunicación)	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO: actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE (II semestre 2000) ¹²³ COM(2000) 782 final	Tampere 30.11.2000	

¹²³ Evolución (avances en materia de asilo e inmigración, dentro del programa de Tampere): Presentación de dos propuestas y dos comunicaciones en relación a la política de asilo y migración (Propuesta de Directiva sobre la protección temporal, Propuesta de Directiva sobre normas mínimas en materia de asilo, Comunicación sobre procedimientos comunes de asilo y Comunicación sobre una política comunitaria de migración).

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Prop Decisión	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO referente a la firma del Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y de los protocolos adjuntos sobre la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y contra el tráfico de emigrantes por tierra, aire y mar; en nombre de la Comunidad Europea COM(2000) 760	Trata de personas 4.12.2000	- Decisión 2001/88/CE
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO Lucha contra la trata de seres humanos y lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil COM(2000) 854-1	Lucha contra la trata de seres humanos 21.12.2000	- CDR/2001/87/
Prop Decisión Marco	Propuesta de DECISIÓN MARCO DEL CONSEJO relativa a la lucha contra la trata de seres humanos COM(2000) 854-2	Trata de seres humanos 21.12.2000	- CDR/2001/87/ - A5-0183/2001 - Decisión marco 2002/629/JAI
Prop Directiva	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración	Estatuto residentes l/d 13.3.2001	- CES/2001/1321/ - CDR/2001/213/ - A5-0436/2001 - Directiva 2003/109/CE
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado COM(2001) 157-1	Modelo uniforme de visado 23.3.2001	Retirada por la Comisión (26.8.2004) ¹²⁴
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO sobre un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso COM(2001) 157-2	Modelo uniforme de visado 23.3.2001	- A5-0445/2001 - Reglam (CE) n° 334/2002
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países COM(2001) 157-3	Modelo uniforme de permiso de residencia 23.3.2001	- A5-0445/2001 - Reglam (CE) n° 1030/2002

¹²⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 075 de 24 de marzo de 2005:

Retirada de propuestas obsoletas de la Comisión (2005/C 75/04):

“En el marco de su examen periódico de las propuestas pendientes, la Comisión ha procedido a retirar determinadas propuestas en relación con las cuales el legislador no ha adoptado una decisión, y que han perdido actualidad. En EUR-LEX, aparece publicada bajo la referencia COM(2004) 542, de 10 de marzo de 2005, una comunicación de la Comisión que incluye una lista detallada de las propuestas retiradas”.

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Prop Directiva	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros COM(2001) 181	Acogida solici- tantes de asilo 3.4.2001	- CES/2001/1482/ - CDR/2001/214/ - A5-0112/2002 - Directiva 2003/ 9/CE
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO: el papel de la Unión europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países COM(2001) 252	Terceros países 8.5.2001	- A5-0084/2002 - Conclusiones del Consejo PRES/2004/48
Marcador (Comunicación)	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "Libertad, Seguridad y Justicia" en la UE (I semestre 2001) COM(2001) 278 final	Tampere 23.5.2001	
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN : contribución a la conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y formas conexas de intolerancia (Durban, Sudáfrica, 31 de agosto-7 de septiembre de 2001) COM(2001) 291	Racismo y xenofobia 1.6.2001	- Conclusiones del Consejo, sesión 2367, julio 2001
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país COM(2001) 447	Solicitud de asilo 26.7.2001	- CES/2002/352/ - A5-0081/2002 - Reglam (CE) nº 343/2003
Prop Directv	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO relativa a las condiciones en las que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses por la que se introduce una autorización específica de viaje y por la que se fijan las condiciones de entrada para desplazamientos de una duración no superior a seis meses COM(2001) 388	Libre circula- ción nacs de terceros países 10.7.2001	- CDR/2001/386/ REV.I - A5-0455/2001 EN DEBATE
Prop Directv	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia COM(2001) 386 final [2001/0154(CNS)]	Entrada y resi- dencia de nacs de terceros países 11.7.2001	- CES/2002/28/ - CDR/2001/386/ REV.I - A5-0010/2003 EN DEBATE

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración COM(2001) 387 final	Pol común de inmigración 11.7.2001	- CES/2002/684/ - CDR/2002/93/ - A5-0224/2003
Prop Directiva	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatus al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional COM(2001) 510	Apátridas y refugiados 12.9.2001	- CES/2002/683/ - CDR/2002/93/ - A5-0333/2002 - Directiva 2004/83/CE
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación COM(2001) 570	Visados 8.10.2001	- Reglam (CE) n° 2414/2001
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado COM(2001) 577	Modelo uniforme de visado 9.10.2001	- A5-0445/2001 - Reglam (CE) n° 334/2002
Prop Decisión	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO) COM(2001) 567	ARGO 16.10.2001	- CDR/2002/93/ - A5-0085/2002 - Decisión 2002/463/CE
Marcador (comunicación)	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "Libertad, Seguridad y Justicia" en la UE (II semestre 2001) COM(2001) 628	Tampere 30.10.2001	- Debates en el Consejo (PRES/2001/409)
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO relativa a una política común de inmigración ilegal COM (2001) 672 final	Pol común de inmigración 15.11.2001	- CES/2002/527/ - CDR/2002/93/ - Conclusiones JAI (PRES/2002/308), referencia a doc. 12931/02 de la Presidencia
Prop Decisión Marco	Propuesta de DECISIÓN-MARCO DEL CONSEJO relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia COM(2001) 664	Lucha contra racismo y xenofobia 28.11.2001	- A5-0189/2002 EN DEBATE

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación - Primer informe de la Comisión sobre la aplicación de la Comunicación COM(2000)755 final de 22 de noviembre de 2000 COM(2001) 710	Pol com de asilo 28.11.2001	- CES/2002/684/ - CDR/2002/93/
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1408/71 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas COM(2002) 59	Nacs de terceros países 6.2.2002	- A5-0369/2002 - Reglam (CE) n° 859/2003
Prop Direct	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes COM(2002) 71	Víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal 11.2.2002	- CES/2002/690/ - A5/2002/397/ - A5/2004/99/ - Directiva 2004/81/CE
Libro verde	LIBRO VERDE relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales COM(2002) 175 final	Retorno de residentes ilegales 10.4.2002	- CESE/2002/1019/ - CESE/2002/1362/ - CDR/2002/242/
Prop Direct	Propuesta modificada de DIRECTIVA DEL CONSEJO sobre el derecho a la reagrupación familiar COM(2002) 225 final	Reagrupación familiar 2.5.2002	Propuesta modificada
Marcador (comunicación)	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "Libertad, Seguridad y Justicia" en la UE (I semestre 2002) COM(2002) 261 final	Tampere 30.5.2002	
Prop Direct	Propuesta modificada DIRECTIVA DEL CONSEJO sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado COM(2002) 326 final	Refugiados 18.6.2002	Propuesta modificada
Prop Direct	Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado COM(2002) 548	Entrada y estancia de nacs de terceros países 7.10.2002	- CESE/2003/403/ - CDR/2003/2/ - A5-0137/2003 - Directiva 2004/114/CE

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Comunicación	COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on a community return policy on illegal residents COM (2002) 564 final	Retorno de residentes ilegales 14.10.2002	
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación COM(2002) 679	Obligación de visado 28.11.2002	- A5-0005/2003 - Reglam (CE) n° 453/2003
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO: Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión europea con países tercero: - migración y desarrollo - informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para proyectos de asilo y migración en terceros países COM(2002) 703 final	Inmigración y países terceros 3.12.2002	- A5-0445/2003 - Conclusiones del Consejo (PRES/2003/137)
Marcador (comunicación)	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "Libertad, Seguridad y Justicia" en la UE (II semestre 2002) COM(2002) 738 final	Tampere 16.12.2002	- CDR/2003/61/
Prop Decisión	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva del Consejo 2001/40/CE, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países COM(2003) 49	Financiación expulsión de nacs de terceros países 3.2.2003	- CESE/2003/756/ - A5-0166/2003 - Decisión 2004/191/CE
Informe	SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO sobre la aplicación de las Directivas 90/364, 90/365 y 93/96 (derecho de residencia) COM(2003) 101	Derecho de residencia 5.3.2003	

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO sobre la política común de asilo y el Programa de Protección (Segundo informe de la Comisión sobre la aplicación de la Comunicación COM(2000)755 final de 22 de noviembre de 2000) COM(2003) 152 final	Pol común de asilo 26.3.2003	
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO con objeto de presentar un Plan de Acción para la recogida y el análisis de estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración COM(2003) 179	Estadísticas de inmigración 15.4.2003	- A5-0265/2003
Marcador (comunicación)	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "Libertad, Seguridad y Justicia" en la UE (I semestre 2003) COM(2003) 291 final	Tampere 22.5.2003	
Prop Decisión	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa (civic participation) COM(2003) 276	Ciudadanía europea activa 27.5.2003	- CDR/2003/170/ - A5-0368/2003 - Decisión 2004/101/CE
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO : Hacia sistemas de asilo mejor gestionados, más accesibles y equitativos COM(2003) 315	Asilo 3.6.2003	- CDR/2003/249/ - A5/2004/144/
Comunicación	COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL in view of the european Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents COM(2003) 323	Inmigración ilegal, trata de seres humanos, retorno residentes ilegales 3.6.2003	- CDR/2003/250/ - A5/2003/419/
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES sobre inmigración, integración y empleo COM(2003) 336 final	Inmigración_ Integración 3.6.2003	- SEC/2003/694 (complemento) - CESE/2003/ 1613/ - CDR/2003/223/ - A5-0445/2003 - Resolución del Cons (DO C 260 de 29.10.2003) - Conclusiones Cons (PRES/2003/354)

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Prop Reglm CODECISIÓN	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo COM(2003) 355	Ayuda países de origen de migración y asilo 11.6.2003	- CESE/2003/1392/ - A5-0405/2003 - PE-CONS/2003/3698 - Reglam (CE) n° 491/2004
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO relativo al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (versión refundida) COM(2003) 483-2	Racismo y xenofobia 5.8.2003	- Retirada por Comisión (COM(2004)542 final 7) - CESE/2003/1615/ - CDR/2003/313/
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES: Informe de situación sobre las actividades del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, acompañado de propuestas de refundición del Reglamento (CE) n° 1035/97 COM(2003) 483-1	Racismo y xenofobia 5.8.2003	- CESE/2003/1615/ - CDR/2003/313/
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1030/2002 por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países COM(2003) 558-2	Modelo uniforme de permiso de residencia 24.9.2003	- Conclusiones JAI (PRES/2003/334)
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado COM(2003) 558-1	Modelo uniforme de visado 24.9.2003	- Conclusiones JAI (PRES/2003/334)
Prop Decisión	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se establece una Red segura de información y coordinación en Internet para los Servicios de gestión de la emigración de los Estados miembros COM(2003) 727	Gestión de emigración 25.11.2003	- A5-0145/2004
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO Desarrollo del Sistema de Información de Schengen II y posibles sinergias con un futuro Sistema de Información de Visados (VIS) COM(2003) 771	Visados 11.12.2003	- Conclusiones JAI (PRES/2004/123)

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Marcador (comunicación)	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "Libertad, Seguridad y Justicia" en la UE (II semestre 2003) COM(2003) 812 final	Tampere 30.12.2003	
Prop Decisión	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se establece el Sistema de información de visados (VIS) COM(2004) 99	Visados (SIS) 12.2.2004	- A5-0262/2004 - Decisión 2004/512/CE
Prop Decisión	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010 COM(2004) 102	Fondo para los refugiados 12.2.2004	- SEC/2004/161 (complemento) - CESE/2004/850/ - CDR/2004/80/ - A5-0267/2004 - Decisión 2004/904/CE
Prop Decisión	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se modifica la Decisión nº 2002/463/CE por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO) COM(2004) 384	ARGO 19.5.2004	- CESE/2004/1436/ - A6-0019/2004 - Decisión 2004/867/CE
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se establece un «Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas» COM(2004) 391	Cruce de fronteras por las personas 26.5.2004	
Comunicación	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN. Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations {SEC(2004)680 et SEC(2004)693} COM(2004) 401 final	Balance Tampere, orientaciones para el futuro 2.6.2004	- SEC/2004/680 (complemento) - SEC/2004/693 (complemento) - debates en el Cons (PRES/2004/219)
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO Sobre la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen: 'mejora del acceso a soluciones durables' COM(2004) 410	Personas necesitadas de protección internacional; regiones de origen 4.6.2004	- CESE/2004/1675/ - CDR/2004/338/

Tipología	Título	Tema y Fecha	Resultados
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Estudio sobre los vínculos entre la inmigración legal e ilegal COM(2004) 412 final	Vínculos inmigración legal e ilegal 4.6.2004	- CESE/2004/1642/ - debates en el Cons (PRES/2004/173)
Comunicación	COMMUNICATION on the priorities for the development of a common readmission policy SEC (2004) 946	Pol común de readmisión 9.7.2004	
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO : Un sistema europeo común de asilo más eficaz próxima fase: el procedimiento único COM(2004) 503	Sistema único de asilo 15.7.2004	- SEC/2004/937 (complemento) - CESE/2004/1644/
Comunicación	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Primer informe anual sobre migración e integración COM(2004) 508	Migración e integración 16.7.2004	
Prop Reglm	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros COM(2004) 835	Visados (SIS) 28.12.2004	- SEC/2004/1628 (complemento)
Libro Verde	LIBRO VERDE sobre el planteamiento de la gestión de la inmigración económica COM(2004) 811	Inmigración económica 11.1.2005	- Debates en Cons (PRES/2005/28)

2.2. El Consejo

Producción institucional del período de Tampere (1999-2004)

Tipo	Título	Tema	Referencia	Fecha
Directiva	Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico	Igualdad de trato	Directiva 2000/43/CE	29.6.2000
Decisión	Decisión del Consejo, de 28 de septiembre de 2000, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados	Fondo Europeo Refugiados	Decisión 2000/596/CE	28.9.2000
Decisión	DECISIÓN DEL CONSEJO de 27 de noviembre de 2000 por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)	Lucha contra discriminación	Decisión 2000/750/CE	27.11.2000
Directiva	Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación	Igualdad de trato	Directiva 2000/78/CE	27.11.2000
Decisión	DECISIÓN DEL CONSEJO de 8 de diciembre de 2000 referente a la firma del Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y de los Protocolos adjuntos sobre la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y contra el tráfico de emigrantes por tierra, aire y mar; en nombre de la Comunidad Europea	Lucha contra trata de personas	Decisión 2001/87/CE	8.12.2000
Reglamento	Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín	Asilo	Reglamento (CE) n° 2725/2000	11.12.2000
Reglamento	Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación	Exención de visados	Reglamento (CE) n° 539/2001	15.3.2001

Tipo	Título	Tema	Referencia	Fecha
Reglamento ¹²⁵	Reglamento (CE) no 789/2001 del Consejo, de 24 de abril de 2001, por la que el Consejo se reserva competencias de ejecución con respecto a determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado	Visados	Reglamento (CE) n° 789/2001	24.4.2001
Directiva ¹²⁶	Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países	Expulsión	Directiva 2001/40/ CE	28.5.2001
Directiva ¹²⁷	Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985	Flujos migratorios / Inmigración clandestina	Directiva 2001/51/CE	28.6.2001
Directiva	Directiva 2001/55/CE del Consejo relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida	Acogida refugiados	Directiva 2001/55/CE	20.7.2001

¹²⁵ Proceso legislativo iniciado por el Consejo, no por la Comisión. Documento inicial: *Iniciativa de la República de Finlandia con vistas a la adopción de un Reglamento, por la que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado* JAI (2000) 7 . Proceso que sigue los mismos pasos que en iniciativas de la Comisión: pasa al Parlamento ([A5/2001/66](#)) y finalmente es aprobado por el Consejo.

¹²⁶ Proceso legislativo iniciado por el Consejo, no por la Comisión. Documento inicial: *Iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de una Directiva relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países* JAI (2000) 18 . Proceso que sigue los mismos pasos que en iniciativas de la Comisión: pasa al Parlamento ([A5/2001/65](#)) y finalmente es aprobado por el Consejo.

¹²⁷ Proceso legislativo iniciado por el Consejo, no por la Comisión. Documento inicial: *Iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de una Directiva del Consejo relativa a la armonización de las sanciones pecuniarias impuestas a los transportistas que trasladan al territorio de los Estados miembros a nacionales de terceros países desprovistos de los documentos necesarios para su admisión* JAI (2000) 16 . Proceso que sigue los mismos pasos que en iniciativas de la Comisión: pasa al Parlamento ([A5/2001/69](#)) y finalmente es aprobado por el Consejo.

Tipo	Título	Tema	Referencia	Fecha
Reglamento ¹²⁸	Reglamento (CE) no 1091/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración	Larga duración	Reglamento (CE) n° 1091/2001	28.5.2001
Reglamento	Reglamento (CE) n° 2414/2001 del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación	Obligación de visados	Reglamento (CE) n° 2414/2001	7.12.2001
Reglamento	Reglamento (CE) n° 334/2002 del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1683/95 del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de visado; Reglamento (CE) n° 333/2002 del Consejo sobre un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso	Visados	Reglamento (CE) n° 334/2002	18.2.2002
Reglamento	Reglamento (CE) n° 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 2725/2000 relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín	Asilo	Reglamento (CE) n° 407/2002	28.2.2002
Reglamento	Reglamento (CE) n° 1030/2002 del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países	Permiso de residencia nacionales de terceros países	Reglamento (CE) n° 1030/2002	13.6.2002
Decisión	Decisión 2002/463/CE del Consejo por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO)	Fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración	Decisión 2002/463/CE	13.6.2002

¹²⁸ Proceso legislativo iniciado por el Consejo, no por la Comisión. Documento inicial: *Iniciativa de la República Francesa con miras a la adopción de un Reglamento del Consejo relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración* JAI (2000) 5 . Proceso que sigue los mismos pasos que en iniciativas de la Comisión: pasa al Parlamento ([A5/2000/388](#)) y finalmente es aprobado por el Consejo.

Tipo	Título	Tema	Referencia	Fecha
Decisión marco	Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo relativa a la lucha contra la trata de seres humanos	Trata de seres humanos	Decisión marco 2002/629/JAI	19.7.2002
Decisión marco ¹²⁹	Decisión marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares	Inmigración irregular	Decisión marco 2002/946/JAI	28.11.2002
Directiva ¹³⁰	Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares	Inmigración irregular	Directiva 2002/90/CE	28.11.2002
Directiva	Directiva 2003/9/CE del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros	Asilo	Directiva 2003/9/CE	27.1.2003
Reglamento	Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país	Asilo	Reglamento (CE) n° 343/2003	18.2.2003
Reglamento	Reglamento (CE) n° 453/2003 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación	Obligación de visados	Reglamento (CE) n° 453/2003	6.3.2003
Reglamento	Reglamento (CE) n° 859/2003 del Consejo por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1408/71 y del Reglamento (CEE) n° 574/72 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas	Nacionales de terceros países	Reglamento (CE) n° 859/2003	14.5.2003

¹²⁹ Proceso legislativo iniciado por el Consejo, no por la Comisión. Documento inicial: *Iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de la Decisión marco del Consejo destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada y a la estancia irregulares* JAI (2000) 21 . Proceso que sigue los mismos pasos que en iniciativas de la Comisión: pasa al Parlamento ([A5/2000/315](#)) y [A5/2001/371](#)) y finalmente es aprobado por el Consejo.

¹³⁰ Proceso legislativo iniciado por el Consejo, no por la Comisión. Documento inicial: *Iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de la Directiva del Consejo destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares* JAI (2000) 22 . Proceso que sigue los mismos pasos que en iniciativas de la Comisión: pasa al Parlamento ([A5/2000/315](#)) y finalmente es aprobado por el Consejo.

Tipo	Título	Tema	Referencia	Fecha
Reglamento	Reglamento (CE) no 1652/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1035/97 por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia	Observatorio Europeo Racismo y Xenofobia	Reglamento (CE) n° 1652/2003	18.6.2003
Reglamento	Reglamento (CE) n° 1560/2003 de la Comisión, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país	Asilo	Reglamento (CE) n° 1560/2003	2.9.2003
Directiva	DIRECTIVA 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar	Reagrupación familiar	Directiva 2003/86/CE	22.9.2003
Directiva	DIRECTIVA 2003/109/CE DEL CONSEJO de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración	Estatuto residentes de larga duración	Directiva 2003/109/CE	25.11.2003
Directiva ¹³¹	Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea	Repatriación / Expulsión	Directiva 2003/110/CE	25.11.2003
Reglamento ¹³²	Reglamento (CE) n° 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración	Funcionarios inmigración	Reglamento (CE) n° 377/2004	19.2.2004

¹³¹ Proceso legislativo iniciado por el Consejo, no por la Comisión. Documento inicial: *Iniciativa de la República Federal de Alemania con vistas a la adopción de una Directiva del Consejo sobre la asistencia durante el tránsito en el marco de medidas de expulsión por vía aérea* JAI (2002) 25 . Proceso que sigue los mismos pasos que en iniciativas de la Comisión: pasa al Parlamento ([A5/2003/291](#)) y finalmente es aprobado por el Consejo.

¹³² Proceso legislativo iniciado por el Consejo, no por la Comisión. Documento inicial: *Iniciativa de la República Helénica con vistas a la adopción de un Reglamento del Consejo sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración* JAI (2003) 8 . Proceso que sigue los mismos pasos que en iniciativas de la Comisión: pasa al Parlamento ([A5/2003/344](#)) y finalmente es aprobado por el Consejo.

Tipo	Título	Tema	Referencia	Fecha
Decisión	Decisión 2004/191/CE del Consejo por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países	Expulsión nacionales de terceros países	Decisión 2004/191/CE	23.2.2004
Reglamento	Reglamento (CE) n° 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo	Relación con terceros países	Reglamento (CE) n° 491/2004 CODECISIÓN	10.3.2004
Directiva	DIRECTIVA 2004/81/CE DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes	Trata de seres humanos / Inmigración ilegal	Directiva 2004/81/CE	29.4.2004
Directiva ¹³³	Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas	Personas transportadas	Directiva 2004/82/CE	29.4.2004
Directiva	Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida	Refugiados	Directiva 2004/83/CE	29.4.2004

¹³³ Proceso legislativo iniciado por el Consejo, no por la Comisión. Documento inicial: *Iniciativa del Reino de España con vistas a la adopción de una Directiva del Consejo sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas* JAI (2003) 4 . Proceso que sigue los mismos pasos que en iniciativas de la Comisión: pasa al Parlamento, pero éste no se pronuncia; finalmente, es aprobado por el Consejo.

Tipo	Título	Tema	Referencia	Fecha
Decisión ¹³⁴	Decisión del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión	Expulsión	Decisión 2004/573/CE	29.4.2004
Decisión	Decisión 2004/512/CE del Consejo por la que se establece el sistema de información sobre los visados (VIS)	Visados	Decisión 2004/512/CE	8.6.2004
Decisión	Decisión 2004/904/CE del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010	Fondo Europeo Refugiados	Decisión 2004/904/CE	2.12.2004
Directiva	Directiva 2004/114/CE del Consejo relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado	Admisión nacionales de terceros países	Directiva 2004/114/CE	13.12.2004
Decisión	Decisión 2004/867/CE del Consejo por la que se modifica la Decisión 2002/463/CE por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO)	Fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración	Decisión 2004/867/CE	13.12.2004

¹³⁴ Proceso legislativo iniciado por el Consejo, no por la Comisión. Documento inicial: *Iniciativa de la República Italiana con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo relativa a la organización de vuelos conjuntos de dos o más Estados miembros para la expulsión de nacionales de terceros países presentes ilegalmente en sus territorios* [*JL* (2003) 13]. Proceso que sigue los mismos pasos que en iniciativas de la Comisión: pasa al Parlamento, pero éste no se pronuncia; finalmente, es aprobado por el Consejo.

2.3. El Parlamento Europeo

Producción institucional del período de Tampere (1999-2004)

Título	Referencia	Tema y Fecha	Ponente	Procedimiento
Informe sobre la propuesta de reglamento del Consejo relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y otros extranjeros (COM(1999) 260 - C5-0082/1999 - 1999/0116(CNS))	A5-0059/1999 FINAL PE231.833/def	Asilo 11.11.1999	Hubert Pirker (Austria, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia en la UE (COM(1999)268 - C5-0310/1999 - C5/0015/2000 - 1999/2205(COS))	A5-0049/2000 final PE 232.657/def	Lucha contra el racismo y la xenofobia 28.2.2000	Baroness Sarah Ludford (Reino Unido, ELDR) - LIBE	Libro verde, documento estratégico, informe de la Comisión
Informe sobre los solicitantes de asilo y los inmigrantes: planes de acción para los países de origen y de tránsito. Grupo de alto nivel (C5-0159/1999, C5-0160/1999 - C5-0161/1999 - C5-0162/1999 - C5-0163/1999 - C5-0164/1999 - C5-0165/1999 - C4-0133/1999 - 1999/2096 (COS))	A5-0057/2000 final PE 285.869	Asilo e inmigración - Países terceros 29.2.2000	Jorge Salvador Hernández Mollar (España, PPE) - LIBE	Libro verde, documento estratégico, informe de la Comisión
Informe sobre la propuesta de decisión del Consejo por la que se crea un Fondo Europeo para los Refugiados (COM(1999) 686 - C5-0120/2000 - 1999/0274 (CNS))	A5-0091/2000	Fondo Europeo Refugiados 28.3.2000	Pernille Frahm (Dinamarca, GUE) - LIBE	Consulta
Informe sobre el documento de trabajo de la Comisión "Para establecer unas normas comunes sobre los procedimientos de asilo" (SEC(1999)271 - C5-0157/1999 - 1999/2148 (COS))	A5-0123/2000 PE 285.900	Asilo 19.4.2000	Ingo Schmitt (Alemania, PPE) - LIBE	Libro verde, documento estratégico, informe de la Comisión
Informe sobre la propuesta de directiva del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (Procedimiento Hugues) (COM(1999) 566 - C5-0067/2000 - 1999/0253(CNS))	A5-0136/2000 PE 285.903	Igualdad de trato 16.5.2000	Kathalijne Maria Buitenweg (Holanda, VERTS/ALE) - LIBE	Consulta

Título	Referencia	Tema y Fecha	Ponente	Procedimiento
Informe sobre la propuesta del reglamento del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales tienen la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación	A5-0179/2000 o PE 285.924/def	Obligación y exención de visado 21.6.2000	Klaus-Heiner Lehne (Alemania, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar + Enmiendas del Parlamento Europeo por las que se modifica la propuesta de directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar (COM(1999) 638 - C5-0077/2000 - 1999/0258(CNS))	A5-0201/2000 o PE 285.892/DEF	Reagrupación familiar 17.7.2000	Ewa Klant (Alemania, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre el informe de la Comisión sobre la aplicación de las directivas 90/364, 90/365 y 93/96 (derecho de residencia) y sobre la comunicación de la Comisión relativa a las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública	A5-0207/2000 o PE 285.910/def	Derecho de residencia y desplazamiento 18.7.2000	Alima Boumediene-Thiery (Francia, VERTS/ALE) - LIBE	Libro verde, documento estratégico, informe de la Comisión
Informe sobre la comunicación de reglamento del Consejo relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y otros extranjeros (nueva consulta)	A5-0219/2000 o PE 285.937/def	Asilo 1.9.2000	Hubert Pirker (Austria, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la iniciativa de la República Francesa con miras a la adopción de un reglamento del Consejo relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración	A5-0388/2000 o PE 294.254/def	Estancia larga duración 6.12.2000	Gérard M.J. Deprez - LIBE	Consulta (iniciativa del Consejo)
Informe I. sobre la iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de la Directiva del Consejo destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (10675/2000 - C5-0427/2000 - 2000/0821(CNS)); II. sobre la iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de la Decisión marco del Consejo destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada y la estancia irregulares (10676/2000 - C5-0426/2000 - 2000/0820(CNS))	A5-0315/2000 o PE 294.244/def	Inmigración ilegal 25.10.2000	Ozan Ceyhan (Alemania, PSE) - LIBE	Consulta (iniciativa del Consejo)

Título	Referencia	Tema y Fecha	Ponente	Procedimiento
Informe sobre el proyecto de reglamento del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales estarán sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales estarán exentos de esta obligación (Nueva consulta)	A5-0056/2001 o PE 294.262/def	Obligación y exención de visado 8.2.2001	Klaus-Heiner Lehne (Alemania, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la Iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de una Directiva del Consejo relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países	A5-0065/2001 o PE 294.315/def	Expulsión 27.2.2001	Hartmut Nassauer - LIBE	Consulta (Iniciativa del Consejo)
Informe 1. sobre la iniciativa de la República de Finlandia con vistas a la adopción de un Reglamento del Consejo por el que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado (11834/2000 - C5-0559/2000 - 2000/0805 (CNS)). 2. sobre la iniciativa de la República Portuguesa con vistas a la adopción de un Reglamento del Consejo por el que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas normas de desarrollo y procedimientos prácticos para la realización de controles y vigilancia en las fronteras (5736/2001 - C5-0044/2001 - 2001/0802 (CNS)).	A5-0066/2001 o PE 294.317/def	Visado 27.2.2001	Gérard M.J. Deprez - LIBE	Consulta (iniciativa del Consejo)
Informe sobre la iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de la Directiva del Consejo relativa a la armonización de las sanciones impuestas a los transportistas que trasladan al territorio de los Estados miembros a nacionales de países terceros desprovistos de los documentos necesarios para su admisión	A5-0069/2001 o PE 294.263/def	Inmigración ilegal 27.2.2001	Timothy Kirkhope - LIBE	Consulta (iniciativa del Consejo)
Informe sobre la propuesta de directiva del Consejo relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida	A5-0077/2001 o PE 294.306/def	Protección personas desplazadas 28.2.2001	Jan-Kees Wiebenga - LIBE	Consulta

Título	Referencia	Tema y Fecha	Ponente	Procedimiento
Informe sobre la propuesta de decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la trata de seres humanos (Procedimiento Hughes reforzado)	A5-0183/2001 o PE 302.228/def	Lucha contra la trata de seres humanos 30.5.2001	Ewa Klamt (Alemania, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatus de refugiado	A5-0291/2001 o PE 302.226/def	Refugiados 31.8.2001	Ingo Schmitt (Alemania, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la comunicación de la Comisión: "Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo"	A5-0304/20016 PE 302.263/def	Asilo 14.9.2001	Robert J.E. Evans (Reino Unido, PSE) - LIBE	Libro verde, documento estratégico, informe de la Comisión
Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración (COM(2000) 757 - C5-0100/2001 - 2001/2047 (COS))	A5-0305/2001 o PE 302.262	Pol comunitaria de migración 14.9.2001	Hurbert Pirker (Austria, PPE) - LIBE	Libro verde, documento estratégico, informe de la Comisión
Informe sobre la propuesta de directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración	A5-0436/2001 o PE 302.293/DEF	Estatuto residentes de larga duración 30.11.2001	Baroness Sarah Ludford (Reino Unido, ELDR) - LIBE	Consulta
Informe 1. sobre la propuesta de reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado (COM(2001)0577 - C5-0511/2001 - 2001/0232(CNS)); 2. sobre la propuesta de reglamento del Consejo sobre un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso (COM(2001)0157 - C5-0216/2001 - 2001/0081(CNS)); 3. sobre la propuesta de reglamento del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (COM(2001)0157 - C5-0217/2001 - 2001/0082(CNS))	A5-0445/2001 o PE 302.264/def	Visado - Permiso de residencia 4.12.2001	Sérgio Sousa Pinto (Portugal, PSE) - LIBE	Consulta

Título	Referencia	Tema y Fecha	Ponente	Procedimiento
Informe sobre la propuesta de directiva del Consejo relativa a las condiciones en las que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses por la que se introduce una autorización específica de viaje y por la que se fijan las condiciones de entrada para desplazamientos de una duración no superior a seis meses	A5-0455/2001 o PE 310.951/def	Libre circulación de nacionales de terceros países 19.12.2001	Margot Kessler (Alemania, PSE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país	A5-0081/2002 o PE 310.965/def	Asilo 20.3.2002	Luís Marinho (Portugal, PSE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de decisión del Consejo por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO)	A5-0085/2002 o PE 311.004/def	Fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración 20.3.2002	Arie M. Oostlander (Holanda, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre el papel de la UE en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países (COM(2001) 252 - C5-0653/2001 - 2001/2276(COS))	A5-0084/2002 o PE 309.653/def	Terceros países 21.3.2002	Rosa M. Díez González (España, PSE) - Com de Asuntos Exteriores	Libro verde, documento estratégico, informe de la Comisión
Informe sobre la propuesta de directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros	A5-0112/2002 o PE 302.296/def	Asilo 15.4.2002	Jorge Salvador Hernández Mollar (España, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de decisión-marco del Consejo relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia	A5-0189/2002 o PE 311.029/def	Lucha contra el racismo y la xenofobia 24.5.2002	Ozan Ceyhan (Alemania, PSE) - LIBE	Consulta
Informe sobre el asilo: procedimiento común y seguridad interna	A5-0257/2002 o PE 319.197/def	Asilo 22.7.2002	Robert J.E. Evans (Reino Unido, PSE) - LIBE	Libro verde, documento estratégico, informe de la Comisión

Título	Referencia	Tema y Fecha	Ponente	Procedimiento
Informe sobre la propuesta de directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional	A5-0333/2002 o PE 310.971/def	Estatuto refugiados 28.10.2002	Jean Lambert (Reino Unido, VERTS/ALE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de reglamento del Consejo por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1408/71 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas	A5-0369/2002 o PE 316.367	Nacionales de terceros países 5.11.2002	Ria G.H.C. Oomenruj-ten (Holanda, PPE) - Com de Empleo y Asuntos Sociales	Consulta - Empleo y asuntos sociales
Informe sobre la propuesta de directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes	A5-0397/2002 o PE 319.237/def	Víctimas inmigración ilegal y trata de seres humanos 18.11.2002	Patsy Sörensen (Bélgica, VERTS/ALE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación	A5-0005/2003 o PE 319.263/def	Obligación y exención de visados 22.1.2003	Jorge Salvador Hernández Mollar (España, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de la Comisión con vistas a la adopción de una directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia (COM(2001) 386-C5-0447/2001 - 2001/0154 (CNS)) + Nota de la ponente Anna Terrón sobre su informe (complementa su intervención en el Pleno del Parlamento Europeo) Informe sobre la propuesta de directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia	A5-0010/2003 FINAL PE 311.015	Entrada y residencia de nacionales de terceros países 23.1.2003	Anna Terrón i Cusí (España, PSE) - LIBE	Consulta

Título	Referencia	Tema y Fecha	Ponente	Procedimiento
Informe sobre la propuesta modificada de directiva del Consejo sobre el derecho de reagrupación familiar	A5-0086/2003 o PE 319.245/DEF	Reagrupación familiar 24.3.2003	Carmen Cerdeira Monterero (España, PSE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la iniciativa de la República Federal de Alemania con vistas a la adopción de la Directiva del Consejo sobre la asistencia durante el tránsito en el marco de medidas de expulsión por vía aérea	A5-0104/2003 o PE 326.127/def	Expulsión 26.3.2003	Timothy Kirkhope - LIBE	Consulta (iniciativa del Consejo)
Informe sobre la propuesta de la Comisión con miras a la adopción de una Directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado (COM(2002) 548 - C5-0502/2002 - 2002/0242 (CNS))	A5-0137/2003 o PE 326.113/def	Entrada y estancia de nacionales de terceros países 28.4.2003	Martine Roure (Francia, PSE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de decisión del Consejo por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva del Consejo 2001/40/CE, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países	A5-0166/2003 o PE 329.861/def	Expulsión de nacionales de terceros países 21.5.2003	Marcelino Oreja Arburúa (España, PPE) - LIBE	Consulta
Informe I. sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración (COM(2001) 387 - C5-0337/2002 - 2002/2181(COS)) II. sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento "Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la UE con países terceros" (COM(2002) 703 - C5-0233/2003 - 2002/2181(COS)) + Nota explicativa del mismo	A5-0224/2003 FINAL PE329.878	Pol comunitaria de inmigración 16.6.2003	Anna Terrón i Cusí (España, PSE) - LIBE	Libro Verde, documento estratégico, informe de la Comisión
Segundo informe sobre la iniciativa de la República Federal de Alemania con vistas a la adopción de la Directiva del Consejo sobre la asistencia durante el tránsito en el marco de medidas de expulsión por vía aérea	A5-0291/2003 o PE 329.895/def	Expulsión 9.9.2003	Timothy Kirkhope - LIBE	Consulta (iniciativa del Consejo)

Título	Referencia	Tema y Fecha	Ponente	Procedimiento
Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo con objeto de presentar un plan de acción para la recogida y el análisis de estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración	A5-0352/2003 o PE 329.899/def	Estadísticas inmigración 09.10.2003	Arie M. Oostlander (Holanda, PPE) - LIBE	Iniciativa
Informe sobre la iniciativa de la República Helénica con vistas a la adopción del Reglamento del Consejo sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración	A5-0344/2003 o PE 329.907/def	Funcionarios inmigración (política común de inmigración) 9.10.2003	Martine Roure - LIBE	Consulta (iniciativa del Consejo)
Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa (civic participation) (Cooperación reforzada entre comisiones - artículo 162 bis)	A5-0368/2003 o PE 329.918/def	Ciudadanía europea activa 6.11.2003	Heide Rühle (Alemania, VERTS/ALE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo	A5-0405/2003 o PE 329.910/def	Asistencia países terce- ros (migra- ción y asilo) 19.11.2003	Giacomo Santini (Ita- lia, PPE) - LIBE	Codecisión
Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo Europeo de Salónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales	A5-0419/2003 o PE 329.920/def	Retorno de residentes ilegales 27.11.2003	Hubert Pir- ker (Austria, PPE) - LIBE	Iniciativa
Informe sobre la comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo	A5-0445/2003 o PE 324.319/def	Inmigración, integración y empleo 1.12.2003	Claude Moraes (Reino Uni- do, PSE) - Com de Em- pleo y Asun- tos sociales	Iniciativa - Com Empleo y asuntos sociales
Informe sobre la propuesta de directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes (Nueva consulta)	A5-0099/2004 o PE 339.589/def	Ayuda a víc- timas inmi- gración ilegal y trata de seres huma- nos 24.2.2004	Patsy Sören- sen (Bélgica, VERTS/ALE) - LIBE	Consulta

Título	Referencia	Tema y Fecha	Ponente	Procedimiento
Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una Red segura de información y coordinación en Internet para los Servicios de gestión de la emigración de los Estados miembros (COM(2003) 727 - C5-0612/2003 - 2003/0284(CNS))	A5-0145/2004 o PE 339.575/def	Servicios de gestión de emigración 15.3.2004	Eva Klamt (Alemania, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: hacia sistemas de asilo mejor gestionados, más accesibles y equitativos	A5-0144/2004 o PE 329.945/def	Asilo 17.3.2004	Luís Marinho (Portugal, PSE) - LIBE	Iniciativa
Informe sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la obligación, para las autoridades competentes de los Estados miembros, de proceder al sellado sistemático de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países en el momento de cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican a tal efecto el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Manual común	A5-0229/2004 o PE 339.592/def	Documentos nacionales de terceros países 5.4.2004	Roberta Angelilli (Italia, UEN) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de la Comisión relativa a la decisión del Consejo por la que se establece el Sistema de información de visados (VIS)	A5-0262/2004 o PE 339.634/def	Visados 7.4.2004	Carlos Coelho (Portugal, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de la Comisión relativa a la decisión del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010	A5-0267/2004 o PE 339.621/def	Fondo Europeo Refugiados 7.4.2004	Gérard M.J. Deprez (Bélgica, PPE) - LIBE	Consulta
Informe sobre la propuesta de la Comisión con vistas a la adopción de una decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 2002/463/CE por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programaARGO) (COM(2004)0384 - C6-0049/2004 - 2004/0122(CNS))	A6-0019/2004 o PE 347.061	Fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración 18.10.2004	Martine Roure (Francia, PSE) - LIBE	Consulta

2.4. El Comité Económico y Social

Tipo de dictamen	Dictamen	Referencia	Tema y fecha
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea un Fondo Europeo para los Refugiados" (COM(1999) 686 final - 1999/0274 (CNS))	CES/2000/474 o SOC/033	Refugiados 27.4.2000
Respuesta	Propuesta de Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar	SOC/031 o CES/2000/588	Reagrupación familiar 25.5.2000
Respuesta	DICTAMEN sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre algunas medidas comunitarias de lucha contra la discriminación (COM(1999) 564 final), la Propuesta de Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (COM(1999) 565 final - 1999/0225 (CNS)), la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (COM(1999) 566 final - 1999/0253 (CNS)) y la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006) (COM(1999)567 final - 1999/0251 (CNS))	SOC/029 o CES/2000/596/	Lucha contra la discriminación 25.5.2000
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida" (COM(2000) 303 final - 2000/0127 (CNS))	CES/2001/402 SOC/046	Acogida desplazados 28.3.2001
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado" (COM(2000) 578 final - 2000/0238 (CNS))	CES/2001/530 SOC/057	Refugiados 26.4.2001
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración" (COM(2000) 757 final)	CES/2001/938 C 260 (DOCE) SOC/066	Política comunitaria de migración 12.7.2001

Tipo de dictamen	Dictamen	Referencia	Tema y fecha
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo" (COM(2000) 755 final)	CES/2001/939 SOC/068	Asilo 12.7.2001
Respuesta	Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración	CES/2001/1321 o SOC/069	Estatuto residentes de l/d 17.10.2001
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros" (COM(2001) 181 final - 2001/0091 (CNS))	CES/2001/1482 SOC/073	Asilo 28.11.2001
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia" (COM(2001) 386 final - 2001/0154 (CNS))	CES/2002/28 SOC/084	Entrada y residencia nacionales de terceros países 16.1.200
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país" (COM(2001) 447 final - 2001/0182 (CNS))	CES/2002/352 SOC/087	Asilo 20.3.2002
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal" (COM(2001) 672 final)	CES/2002/527 SOC/095	Pol. Común inmigración ilegal 25.4.2002
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración" (COM(2001) 387 final) y la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación" (COM(2001) 710 final)	CES/2002/684 SOC/096	Pol común de inmigración y de asilo 29.5.2002
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional" (COM(2001) 510 final - 2001/0207 (CNS))	CES/2002/683 SOC/090	Pol común de inmigración y de asilo 29.5.2002

Tipo de dictamen	Dictamen	Referencia	Tema y fecha
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes" (COM(2002) 71 final - 2002/0043 (CNS))	CES/2002/690/ SOC/104	Permiso de residencia 29.5.2002
Respuesta	Propuesta modificada de directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar	SOC/116 o CES/2002/857	Reagrupación familiar 17.7.2002
Respuesta	DICTAMEN sobre el "Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales" (COM(2002) 175 final)	CESE/2002/101 9 SOC/105	Retorno residentes ilegales 18.9.2002
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales" (COM(2002) 564 final)	CESE/2002/136 2 SOC/130	Retorno residentes ilegales 11.12.2002
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado" (COM(2002) 548 final - 2002/0242 (CNS))	CESE/2003/403 SOC/111	Entrada y estancia nacionales de terceros países 26.3.2003
Respuesta	"Incorporación a la ciudadanía de la UE" Opinion of the European Economic and Social Committee on Access to European Union Citizenship	CES/2003/593 SOC/141	Acceso a la ciudadanía UE 14.5.2003
Iniciativa	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva del Consejo 2001/40/CE, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países" (COM(2003) 49 final - 2003/0019 (CNS))	CESE/2003/756 SOC/134	Expulsión nacionales de terceros países 18.6.2003
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo" (COM(2003) 355 final - 2003/0124 (COD))	CESE/2003/139 2/ SOC/133	Terceros países 29.10.2003
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo" (COM(2003) 336 final)	CESE/2003/161 3/ SOC/138	Migración, integración y empleo 10.12.2003

Tipo de dictamen	Dictamen	Referencia	Tema y fecha
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Informe de situación sobre las actividades del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, acompañado de propuestas de refundición del Reglamento (CE) n° 1035/97 - Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (versión refundida)" (COM(2003) 483 final - 2003/0185 (CNS))	CESE/2003/161 5/ SOC/149	Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia 10.12.2003
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010" (COM(2004) 102 final - 2004/0032 (CNS))	CESE/2004/850/ SOC/175	Fondo Europeo Refugiados 2.6.2004
Iniciativa	DICTAMEN sobre "La Convención internacional para los trabajadores migratorios"	CESE/2004/960 SOC/173	Trabajadores migratorios 30.6.2004
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión n° 2002/463/CE por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO)" (COM(2004) 384 final - 2004/0122 (CNS))	CESE/2004/143 6/ SOC/186	Fronteras exteriores, visado, asilo e inmigración 27.10.2004
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal" (COM(2004) 412 final)	CESE/2004/164 2/ SOC/182	Vínculos migración legal e ilegal 15.12.2004
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Un sistema europeo común de asilo más eficaz: el procedimiento único como próxima fase" (COM(2004) 503 final - SEC(2004) 937)	CESE/2004/164 4/ SOC/185	Asilo 15.12.2004
Respuesta	Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen: "Mejora del acceso a soluciones durables".	CESE/2004/167 5/	Protección internacional; regiones de origen 15.12.2004

2.5. El Comité de las Regiones

Tipo de dictamen	Dictamen	Referencia	Tema y fecha
Respuesta	DICTAMEN sobre los documentos “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre algunas medidas comunitarias de lucha contra la discriminación” (COM(1999) 564 final) “Propuesta de Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación” (COM(1999) 565 final - 1999/0225 (CNS)) “Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico” (COM(1999) 566 final - 1999/0253 (CNS)) “Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)” (COM(1999) 567 final - 1999/0251 (CNS))	CDR/1999/513	Lucha contra la discriminación - igualdad de trato 17.4.2000
Respuesta	DICTAMEN sobre la “Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea un Fondo Europeo para los Refugiados” (COM(1999) 686 final - 1999/0274 (CNS))	CDR/2000/80 COM-5/027	Fondo Europeo Refugiados 14.6.2000
Respuesta	DICTAMEN de 14 de junio de 2001 sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Lucha contra la trata de seres humanos y lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil”, la “Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la trata de seres humanos” y la “Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil” (COM((2000) 854 final - 2001/0024 (CNS) - 2001/0025 (CNS))	CDR/2001/87 COM-7/031	Lucha contra la trata de seres humanos 14.6.2001
Respuesta	Dictamen sobre la ‘Propuesta de Directiva del Consejo relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida	CDR/2000/420	Acogida desplazados 14.6.2001<
Respuesta	DICTAMEN de 19 de septiembre de 2001 sobre la “Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración” (COM(2001) 127 final)	CDR/2001/213 COM-7/035	Estatuto residentes de l/d 19.9.2001

Tipo de dictamen	Dictamen	Referencia	Tema y fecha
Respuesta	DICTAMEN de 20 de septiembre de 2001 sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración" (COM(2000) 757 final) y la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo"(COM(2000) 755 final)	CDR/2001/90 COM-7/034	Política comunitaria de migración 20.9.2001
Respuesta	DICTAMEN de 15 de noviembre de 2001 sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros" (COM(2001) 181 final - 2001/0091 (CNS))	CDR/2001/214 COM-7/037	Asilo 15.11.2001
Iniciativa	DICTAMEN de 14 de noviembre de 2001 sobre el "Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre las actividades del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia" (COM(2000) 625 final)	CDR/2001/67	Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia 26.11.2001
Respuesta	DICTAMEN de 13 de marzo de 2002 sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia" (COM(2001) 386 final - 2001/0154 (CNS)) y la "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones en las que los nacionales de terceros países pueden viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses por la que se introduce una autorización específica de viaje y por la que se fijan las condiciones de entrada para desplazamientos de una duración no superior a seis meses" (COM(2001) 388 final - 2001/0155 (CNS))	CDR/2001/386/ REV1 RELEX-001	Entrada y residencia de nacionales de terceros países 13.3.2002
Respuesta	DICTAMEN de 16 de mayo de 2002 sobre la política de inmigración: "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal" (COM(2001) 672 final) "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO)" (COM(2001) 567 final - 2001/0230 (CNS)) "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordi-	CDR/2002/93 RELEX-002	Política de inmigración y asilo 16.5.2002

Tipo de dictamen	Dictamen	Referencia	Tema y fecha
	nación de la política comunitaria en materia de inmigración" (COM(2001) 387 final) y la política de asilo: "Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional" (COM(2001) 510 final - 2001/0207 (CNS)) "Documento de trabajo de la Comisión - Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección" (COM(2001) 743 final) "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación" (COM(2001) 710 final)		
Respuesta	Dictamen sobre la "Propuesta modificada de directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar"	CDR/2002/243	Reagrupación familiar 20.11.2002
Respuesta	DICTAMEN del 20 de noviembre de 2002 sobre el "Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales" (COM(2002) 175 final)	CDR/2002/242 RELEX-004	Retorno residentes ilegales 20.11.2002
Respuesta	DICTAMEN de 9 de abril de 2003 sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado" (COM(2002) 548 final - 2002/0242 (CNS))	CDR/2003/2/ RELEX-008	Entrada nacionales de terceros países 09.4.2003
Respuesta	DICTAMEN de 9 de octubre de 2003 sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Hacia sistemas de asilo mejor gestionados, más accesibles y equitativos" (COM(2003) 315 final)	CDR/2003/249/ RELEX-014	Asilo 09.10.2003
Respuesta	DICTAMEN de 9 de octubre de 2003 sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo Europeo de Tesalónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales" (COM(2003) 323 final)	CDR/2003/250/ RELEX-015	Inmigración ilegal, retorno inmigrantes, fronteras exteriores 9.10.2003

Tipo de dictamen	Dictamen	Referencia	Tema y fecha
Respuesta	DICTAMEN de 20 de noviembre de 2003 sobre "La dimensión local y regional del espacio de libertad, seguridad y justicia"	CDR/2003/61/ CONST-014	Espacio de libertad, seguridad y justicia 20.11.2003
Respuesta	DICTAMEN del 20 de noviembre de 2003 sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa (civic participation)" (COM(2003) 276 final - 2003/0116 (CNS)) y la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las medidas que deben adoptarse por los Estados miembros para garantizar la participación de todos los ciudadanos de la Unión en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004 en una Unión ampliada" (COM(2003) 174 final)	CDR/2003/170/ CONST-018	Ciudadanía europea activa 20.11.2003
Respuesta	DICTAMEN de 12 de febrero de 2004 sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo" (COM(2003) 336 final)	CDR/2003/223/ ECOS-022	Inmigración, integración y empleo 12.2.2004
Respuesta	DICTAMEN sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Informe de situación sobre las actividades del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, acompañado de propuestas de refundición del Reglamento (CE) n° 1035/97 - Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (versión refundida)" (COM(2003) 483 final)	CDR/2003/313/ ECOS-026	Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia 25.2.2004
Respuesta	DICTAMEN de 17 de junio de 2004 sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010" (COM(2004) 102 final - 2004/0032 (CNS))	CDR/2004/80/ RELEX-019	Fondo Europeo Refugiados 17.6.2004
Respuesta	DICTAMEN de 14 de abril de 2005 sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen - Mejora del acceso a soluciones durables" (COM(2004) 410 final)	CDR/2004/338/	Protección internacional; regiones de origen 14.4.2005

Anexo al capítulo 3

I. Índice de iniciativas parlamentarias clasificadas por su función

Competencias con relación a la Corona

Competencias en relación con la Corona

Confianza parlamentaria

Propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno

Moción de reprobación a miembros del Gobierno

Convenios Internacionales

Autorización de Convenios Internacionales

Información sobre Convenios Internacionales (Const., art.94.2)

Función legislativa

Proyecto de ley

Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso

Proposiciones de ley del Senado

Proposición de ley de Comunidades Autónomas

Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía

Iniciativa legislativa popular

Real Decreto-Ley

Real Decreto legislativo que aprueba texto refundido

Función de control

Interpelación urgente
Interpelación ordinaria
Pregunta oral en Pleno
Pregunta oral al Gobierno en Comisión
Pregunta oral al Director General del Ente Público RTVE
Pregunta al Gobierno con respuesta escrita
Pregunta al Ente Público RTVE con respuesta escrita
Comparecencia del Gobierno ante el Pleno
Comparecencia del Gobierno en Comisión (art. 44)
Comparecencia del Gobierno en Comisión (arts. 202 y 203)
Comparecencia de autoridades y funcionarios en Comisión
Otras comparecencias en Comisión
Funciones de la Diputación Permanente
Solicitud de informe a la Administración del Estado (art.7)
Solicitud de informe a Comunidad Autónoma (art.7)
Solicitud de informe a otra Entidad Pública (art.7)
Otras solicitudes de informe (art.7)
Solicitud de informe a la Administración del Estado (art. 44)
Solicitud de informe a la Comunidad Autónoma (art. 44)
Solicitud de informe a Entidad Local (art. 44)
Solicitud de informe a otra Entidad Pública (art. 44)
Otras solicitudes de informe (art. 44)

Función de orientación política

Proposición no de Ley ante el Pleno
Proposición no de Ley en Comisión
Moción consecuencia de interpelación urgente
Comunicación del Gobierno
Planes y programas
Objetivo de estabilidad presupuestaria

Comisiones no permanentes, subcomisiones y ponencias

Comisión de Investigación (art. 52)
Otras Comisiones no permanentes (art. 53)
Subcomisiones y Ponencias
Solicitud de creación de Comisión de Investigación (art. 52)
Solicitud de creación de otras Comisiones no permanentes (art. 53)
Solicitud de creación de Subcomisiones y Ponencias

Referéndum consultivo

Autorización de referéndum

Actos en relación con las Comunidades Autónomas

Convenios entre Comunidades Autónomas

Reglamento del Congreso

Proposición de reforma del Reglamento del Congreso

Resolución de la Presidencia del Congreso

Otros asuntos relativos al Reglamento del Congreso

Resoluciones normativas de las Cortes Generales

Relaciones con órganos e instituciones públicas

Conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional

Recurso previo contra Convenios Internacionales

Recurso de inconstitucionalidad

Cuestión de inconstitucionalidad

Recurso de amparo

Propuesta de nombramiento para el Consejo General del Poder Judicial

Memoria del Consejo del Poder Judicial

Cuenta General del Estado

Informe del Tribunal de Cuentas

Solicitud de fiscalización del Tribunal de Cuentas

Informe anual del Defensor del Pueblo

Otros informes del Defensor del Pueblo

Propuestas de nombramiento del Defensor del Pueblo y Adjuntos

Informe anual del Consejo de Seguridad Nuclear

Otros informes del Consejo de Seguridad Nuclear

Elección de miembros de otros órganos

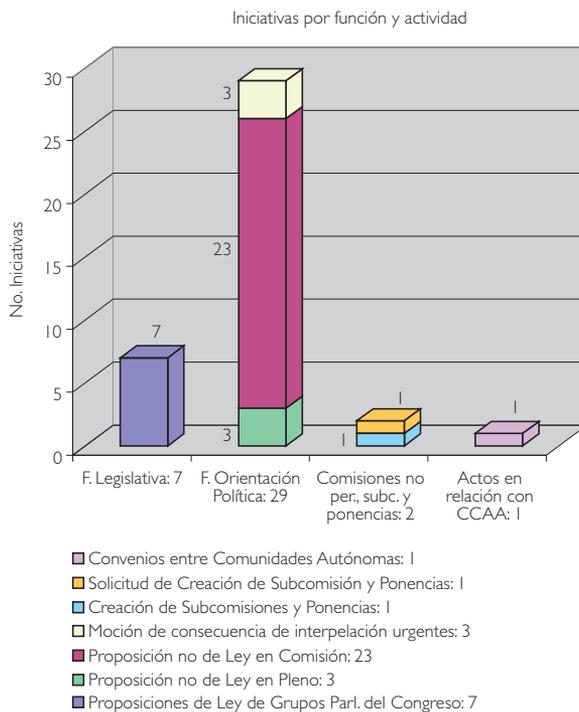
Declaración Institucional

Declaración Institucional

2. Instancias de la producción de iniciativas (Nivel I)

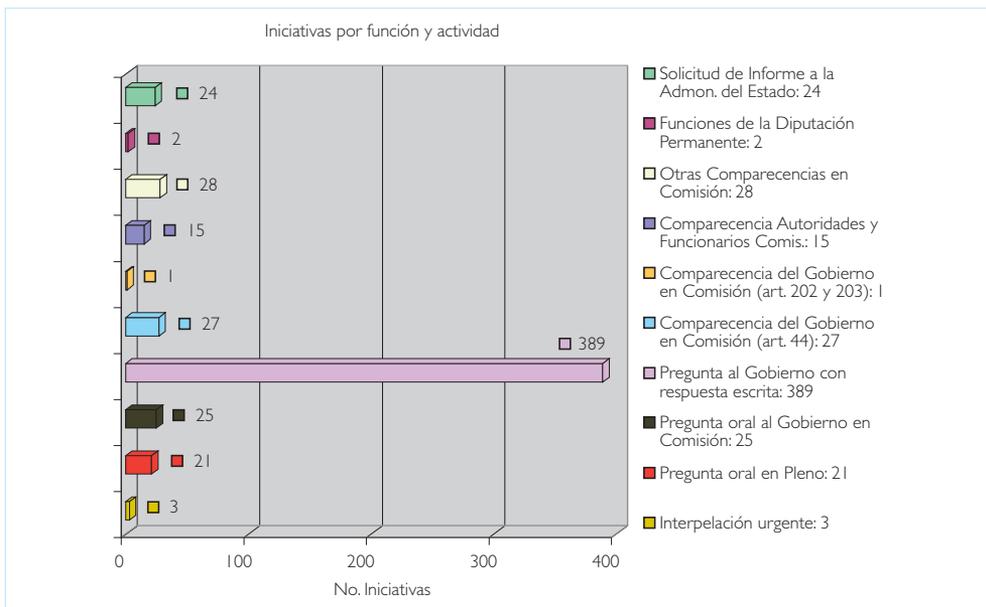
2.1.VI Legislatura

FIGURA 1.1.
INICIATIVAS POR FUNCIÓN Y ACTIVIDAD.VI LEGISLATURA



FUENTE: Elaboración propia.

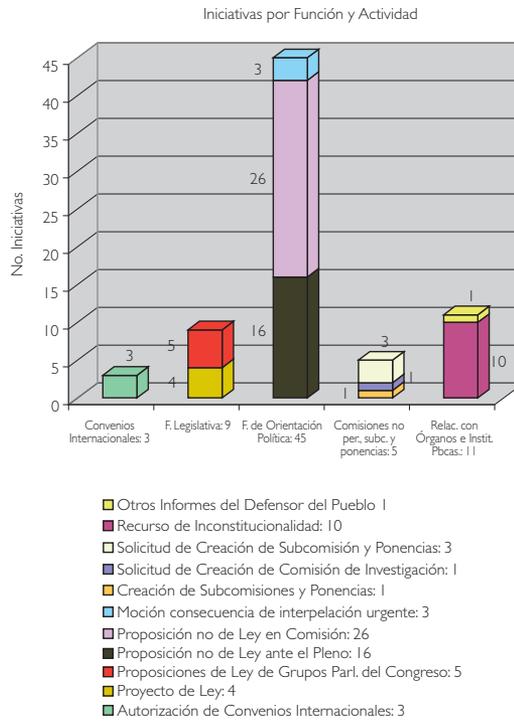
FIGURA 1.2.
INICIATIVAS POR ACTIVIDADES EN FUNCIÓN DE CONTROL.VI LEGISLATURA



FUENTE: Elaboración propia.

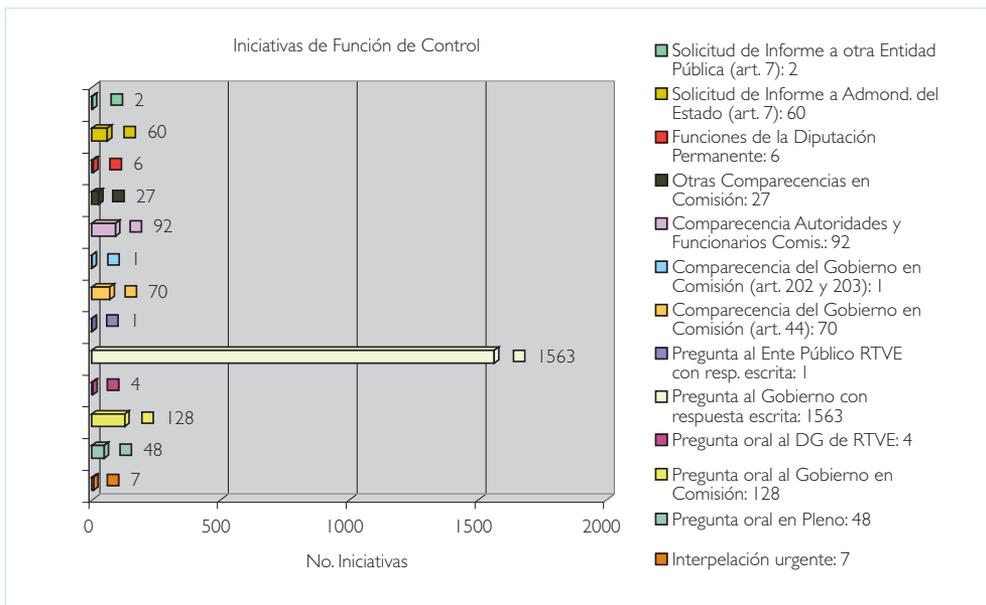
2.2. VII Legislatura

FIGURA 2.1.
INICIATIVAS POR FUNCIÓN Y ACTIVIDAD. VII LEGISLATURA



FUENTE: *Elaboración propia.*

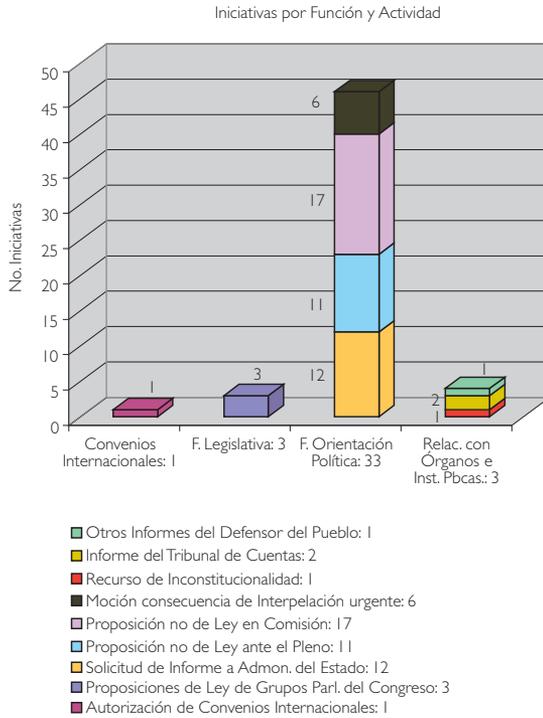
FIGURA 2.2.
INICIATIVAS POR ACTIVIDADES EN FUNCIÓN DE CONTROL. VII LEGISLATURA



FUENTE: Elaboración propia.

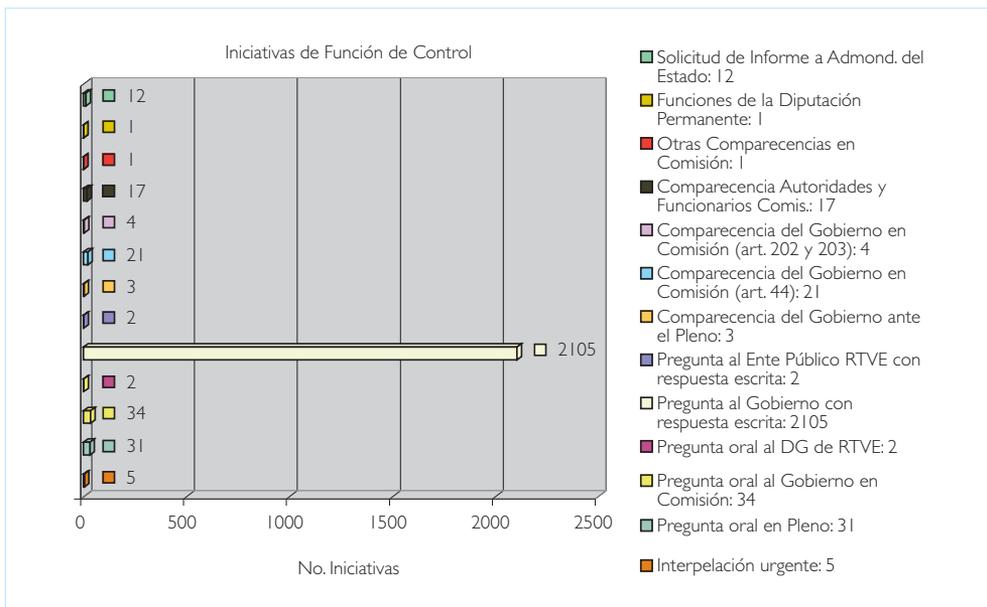
2.3. VIII Legislatura

FIGURA 3.1.
INICIATIVAS POR FUNCIÓN Y ACTIVIDAD. VIII LEGISLATURA



FUENTE: *Elaboración propia.*

FIGURA 3.2.
INICIATIVAS POR ACTIVIDADES EN FUNCIÓN DE CONTROL.VIII LEGISLATURA



FUENTE: Elaboración propia.

3. Índice de las Intervenciones Parlamentarias en el Pleno del Congreso de los Diputados (Nivel II)

A continuación, se presentan la relación de Intervenciones llevadas a cabo en el Pleno tomadas como fuente de información para el análisis del Nivel II clasificadas por legislatura, por actividad y acorde al sistema de categorías del siguiente cuadro:

CUADRO I				
SISTEMA DE CATEGORÍAS				
	Legal (1)	Gobernabilidad y gestión (2)	Políticas públicas (3)	Valores y principios (4)
Fronteras (F)				
Acomodación (A)				
Relaciones con terceros países (T)				

FUENTE: *Elaboración propia.*

3.1.VI Legislatura

Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso

1A Proposición de Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

2A Proposición de Ley sobre creación de un nuevo Adjunto al Defensor del Pueblo para el conocimiento de los asuntos relacionados con la inmigración (Orgánica).

3A Proposición de Ley por la que se extiende la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a todos los inmigrantes.

1A Proposición de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

3A Proposición de Ley Orgánica de medidas para favorecer una mayor protección e integración de los inmigrantes.

1A Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Interpelación urgente

3F Interpelación urgente sobre las medidas previstas por el Gobierno en relación con la continua llegada de inmigrantes ilegales a las costas canarias.

1A Interpelación urgente sobre política inmigratoria.

3A Interpelación urgente sobre la política del Gobierno en materia de inmigración.

Pregunta oral en Pleno

3A Actuaciones para solucionar la situación de los menores, especialmente de los inmigrantes, denunciada en un estudio de Comisiones Obreras.

2A Opinión del Gobierno acerca de si está garantizada la seguridad del colectivo de inmigrantes que vive y trabaja en la provincia de Almería.

2A Opinión del Ministro acerca de las declaraciones del Alcalde de El Ejido afirmando que el Gobierno trae a los inmigrantes a nuestro país y “los suelta” como perros en las calles.

4A Opinión del Gobierno acerca de si la situación en la que se encuentran los inmigrantes en Calamocarro (Ceuta) se ajusta a los Derechos Humanos.

3A Medidas para que los inmigrantes menores de edad, en situación irregular accedan a la sanidad pública.

2A Responsabilidad política que piensa asumir el Gobierno ante la gravedad de los hechos que han dado lugar a la intervención del Ministerio Fiscal en relación con los inmigrantes.

2A Valoración de la intervención de la policía en Jaén el día 27/01/99 contra un grupo de inmigrantes que intentaban obtener un permiso de trabajo.

3T Medidas para comprometer al Gobierno de Marruecos en un control eficaz de la inmigración irregular.

2F Previsiones del Gobierno acerca de la autorización de repatriaciones de inmigrantes argelinos.

3F Medidas para evitar los accidentes mortales de los inmigrantes africanos que tratan de cruzar irregularmente el Estrecho de Gibraltar.

2F Consideración de las recomendaciones del Defensor del Pueblo para resolver la situación de los inmigrantes y demandantes de asilo que se encuentran en las ciudades de Ceuta y Melilla.

3F Actuaciones ante la próxima operación tránsito de inmigrantes magrebíes.

3F Actuaciones acerca de la posible existencia de redes organizadas de tráfico de inmigrantes ilegales.

4F Opinión del Gobierno acerca de las condiciones de vida de los inmigrantes centroafricanos acogidos en Ceuta y Melilla.

3F Actuaciones para garantizar la integridad de los inmigrantes expulsados de España a un país distinto del suyo de origen.

3A Opinión del Gobierno sobre las declaraciones efectuadas por el Gobernador Civil de Girona, equiparando la inmigración con la delincuencia.

Proposición no de Ley ante el Pleno

1A Proposición no de Ley sobre funcionamiento de los centros de internamiento de extranjeros en España de conformidad a las garantías derivadas de nuestro sistema constitucional.

2A Proposición no de Ley relativa a la constitución de una Ponencia para el estudio de la situación de los españoles emigrantes o residentes en el exterior y la situación de los inmigrantes en España, así como las actitudes de la sociedad española ante estos nuevos residentes en España.

Moción consecuencia de interpelación urgente

3F Moción consecuencia de interpelación urgente sobre las medidas previstas por el Gobierno en relación con la continua llegada de inmigrantes ilegales a las costas canarias.

1A Moción consecuencia de interpelación urgente sobre política migratoria.

3A Moción consecuencia de interpelación urgente sobre la política del Gobierno en materia de inmigración.

Subcomisiones y Ponencias

Creación de Subcomisiones y Ponencias

2A Subcomisión para estudiar la situación de los españoles que viven fuera, así como la de los inmigrantes y refugiados que han llegado a nuestro país; conocer a fondo sus necesidades y reivindicaciones prioritarias; proponer las medidas -legales y sociales- que sea conveniente adoptar para conseguir solucionar los problemas existentes.

3.2. VII Legislatura

Proyecto de ley

1A Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

1A Proyecto de Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

1A Proyecto de Ley de modificación de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de régimen del personal de las Fuerzas Armadas, al objeto de permitir el acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería.

1A Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Interpelación urgente

2F Interpelación urgente sobre las medidas que tiene previsto adoptar el Gobierno para mejorar el funcionamiento del contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios para el año 2003.

4A Interpelación urgente sobre los planes para combatir el racismo y la xenofobia y su tratamiento público con respecto a la inmigración.

2A Interpelación urgente sobre las razones de la actuación del Gobierno en general ante la inmigración y en particular por el incumplimiento de los acuerdos de 12 de febrero de 2000 tras los sucesos del pasado año en El Ejido (Almería).

Pregunta oral en Pleno

2F Evolución de repatriaciones de inmigrantes en situación irregular en España.

2F Previsiones acerca de la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los flujos migratorios en el Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

2A Información acerca de si el Presidente del Gobierno ha encontrado los criterios legales previstos para regular adecuadamente el fenómeno de la inmigración.

2F Datos que puede aportar el Gobierno en relación con la desarticulación de redes de tráfico de inmigrantes.

2F Previsiones acerca del contingente de trabajadores extranjeros para el año 2003.

2F Origen o punto de embarque o salida en la costa de África de las pateras con inmigrantes ilegales que llegan a Canarias.

3A Principales líneas generales que desarrollará el Plan Estatal de Atención e Integración de los Escolares Inmigrantes desde su llegada a España.

4A Tratamiento previsto en el documento de bases de la Ley de Calidad para favorecer la integración y permanencia de los alumnos extranjeros en los centros.

2A Mantenimiento de la confianza del Gobierno en el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

2A Previsiones sobre la adopción de algún tipo de medida a la vista del contenido de la denuncia efectuada por el Foro de Fuerteventura sobre la situación de los inmigrantes en la Isla.

4A Motivos por los que el Gobierno no garantiza los derechos humanos de los inmigrantes, como denuncian organizaciones e instituciones defensoras de los derechos fundamentales.

2A Previsiones acerca de introducir la pluralidad lingüística en las tarjetas de residencia de extranjeros (comunitarios y no comunitarios), tal y como se ha hecho recientemente con los Documentos Nacionales de Identidad (DNI).

2A Investigación por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales acerca de la existencia de problemas en las Oficinas Provinciales de Trabajo en la tramitación de permisos de los inmigrantes.

2A Opinión del Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro del Interior acerca de si el cese del Subdelegado del Gobierno de Tarragona se debe a las informaciones sobre el tráfico de favores en la legalización de extranjeros en los municipios de la Costa Dorada.

2F Opinión del Gobierno acerca de si la llegada masiva de inmigrantes en patera es producto de la anterior Ley de Extranjería.

2A Evolución de la afiliación de los trabajadores extranjeros a la Seguridad Social.

2A Criterios aplicados por el Gobierno en el proceso de regularización de extranjeros.

2A Mantenimiento por el Ministro de Medio Ambiente de su afirmación de que las informaciones que le vinculan a la supuesta manipulación de votos de inmigrantes en Baleares son producto “de la bajeza” de la oposición.

2A Opinión del Ministro de la Presidencia acerca de si la información dada por Televisión Española (TVE) durante las últimas semanas en relación a los temas de inmigración ha sido veraz, objetiva y plural.

2A Aplicación de la Ley Orgánica 8/2000, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la manifestación de miles de inmigrantes “sin papeles”, que tuvo lugar en Madrid el día 18/03/2001.

2A Cometidos del Embajador en Misión Especial para las Migraciones y Protección de los Españoles en el extranjero.

2A Previsiones acerca de la realización de rectificaciones en materia de inmigración y extranjería.

2A Negociaciones con los inmigrantes encerrados en huelga de hambre.

2A Previsiones acerca de atender las peticiones de los Defensores del Pueblo y la Conferencia Episcopal en materia de regularización de inmigrantes.

2A Evolución de la afiliación a la Seguridad Social de los extranjeros en España durante el año 2000.

2A Previsiones acerca del cumplimiento de la Ley de Extranjería en lo que concierne a los inmigrantes no regularizados.

2A Medidas para solucionar las necesidades de regularización de inmigrantes.

3F Medidas de carácter urgente y resolutivo ante la problemática de la situación de la inmigración en Canarias.

2A Medidas relativas a la formación de profesionales sanitarios dentro del programa sanitario de asistencia a la inmigración.

2A Consideración por el Gobierno acerca de la viabilidad que puede tener el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Plan Greco) en el año 2001

2F Opinión del Gobierno sobre la repatriación de inmigrantes en las bodegas de los buques.

2F Respuesta del Gobierno a la repatriación de inmigrantes encerrados en las bodegas de los ferrys o transbordadores

2A Medidas para la aplicación en su integridad de la vigente Ley de Extranjería

3F Medidas para combatir de manera efectiva las actuaciones de redes organizadas que trafican con inmigrantes

2F Motivos de la atribución del incremento de la inmigración ilegal que se está produciendo a la nueva Ley de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

2A Organismo administrativo que coordinará los aspectos de ofertas laborales para inmigrantes, viviendas dignas, educación y sanidad.

2A Renuncia por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales a las competencias sobre integración social de los inmigrantes que se encontraban en su Departamento.

2A Medidas ante el gravísimo problema de los menores extranjeros no documentados y no acompañados.

2A Previsiones acerca de la reforma de la denominada Ley de Extranjería.

Proposición no de Ley ante el Pleno

1F Proposición no de Ley sobre reforma urgente del Contingente 2002 de trabajadores extranjeros.

1F Proposición no de Ley sobre medidas a adoptar ante la problemática situación de la inmigración irregular en Canarias.

1A Proposición no de Ley sobre la adopción de un Plan urgente de inmigración para la Comunidad Autónoma de Canarias.

1A Proposición no de Ley sobre política de inmigración.

3A Proposición no de Ley sobre medidas que debe adoptar el Gobierno ante la existencia de un número importante de inmigrantes en situación irregular.

2A Proposición no de Ley sobre establece un proceso extraordinario de regularización y se amplían las vías ordinarias que permite la Ley 8/2000.

1A Proposición no de Ley sobre regularización urgente de los inmigrantes que se encuentran en España.

1A Proposición no de Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

1A Proposición no de Ley sobre inmigración.

Moción consecuencia de interpelación urgente

2A Moción consecuencia de interpelación urgente sobre las medidas que tiene previsto adoptar el Gobierno para mejorar el funcionamiento del contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios para el año 2003.

4A Moción consecuencia de interpelación urgente sobre los planes para combatir el racismo y la xenofobia y su tratamiento público con respecto a la inmigración

2A Moción consecuencia de interpelación urgente sobre las razones de la actuación del Gobierno en general ante la inmigración y en particular por el incumplimiento de los acuerdos de 12 de febrero de 2000 tras los sucesos del pasado año en El Ejido (Almería).

3.3. VIII Legislatura

Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso

1T Proposición de Ley de vinculación de la política de cooperación internacional para el desarrollo con la política de inmigración.

Interpelación urgente

2A Interpelación urgente sobre las medidas a adoptar para la necesaria coordinación de los distintos departamentos ministeriales en política de inmigración.

3T Interpelación urgente sobre las medidas coordinadas del Gobierno de carácter diplomático, humanitario, de seguridad y de codesarrollo para hacer frente a los hechos de inmigración producidos en la frontera con Marruecos en Melilla y Ceuta.

1A Interpelación urgente sobre política de inmigración.

3A Interpelación urgente en relación a la política de inmigración.

1A Interpelación urgente sobre la política de extranjería.

Pregunta oral en Pleno

2A Motivo por el cual el proyecto de Real Decreto regulador del Fondo de Cohesión Sanitaria no tiene prevista la financiación del coste de la atención sanitaria prestada por el Servicio Canario de Salud a los desplazados nacionales y extranjeros.

2F Opinión del Presidente del Gobierno acerca de que se haya hecho todo lo posible para evitar el fallecimiento masivo de inmigrantes en las aguas que separan Canarias de la costa africana.

2F Valoración de la evolución de la inmigración ilegal.

2T Valoración del esfuerzo conjunto contra la inmigración ilegal de la UE, España y Marruecos.

2T Opinión del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales acerca de la relación existente entre la multiplicación de avalanchas de inmigrantes en las fronteras de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la política de su Ministerio.

2A Mantenimiento por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de que no hay un elevado número de inmigrantes ilegales en España.

2A Número de inmigrantes que han entrado de forma irregular en España desde la apertura del proceso de regulación extraordinario.

2A Número de los 690.679 inmigrantes que han solicitado su regularización, que están dados de alta en la Seguridad Social, es decir, que trabajan de manera efectiva.

2A Porcentaje de inmigrantes legalizados en el actual proceso de regularización que ha empezado a cotizar a la Seguridad Social.

2A Motivos de los cambios de criterio sobre la documentación que los inmigrantes deben presentar en el proceso de regularización extraordinario.

2A Previsiones del Gobierno acerca de ampliar el plazo de regularización de inmigrantes.

2A Planes del Gobierno acerca de los inmigrantes que no puedan acogerse al proceso de regularización que acaba el mes de mayo de 2005.

2A Justificación de que, según el Instituto Nacional de Estadística, haya más de 1,8 millones de empleos ocupados por personas de origen extranjero de las que sólo 1,1 están dados de alta a la Seguridad Social.

2F Manera en que se piensa afrontar la nueva situación creada por la resolución de la Audiencia Provincial de Las Palmas, que absuelve a los inmigrantes obligados a guiar pateras.

2A Opinión del Presidente del Gobierno sobre si el proceso de regularización que se está acometiendo es el apropiado para sacar a la luz toda la bolsa de inmigrantes en situación irregular que están en España desde hace años.

2T Coordinación de la política de inmigración del Gobierno con nuestros socios europeos.

2F Medidas adoptadas para frenar y controlar el fuerte incremento de la inmigración irregular, en los últimos meses, por carreteras secundarias del Pirineo catalán.

2T Obligación de informar al Presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias de la celebración del ejercicio de salvamento que realizan en aguas de Fuerteventura seis países europeos y el organismo de seguridad Europol para probar un modelo de futura policía de fronteras contra la inmigración en Canarias denominada operación Guanarteme.

2F Mantenimiento por la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia de sus declaraciones en las que afirma que los inmigrantes abandonados en la Península “están en una escala de repatriación”.

2F Valoración del cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 66 de la Ley de Extranjería, de que las compañías de transporte controlen la salida efectiva de España de los ciudadanos extranjeros no comunitarios.

3A Previsiones acerca de activar, con la aprobación del Reglamento de extranjería, medidas especiales de control en las fronteras, incluyendo el cierre del espacio Schengen, para evitar que este proceso implique una llegada de extranjeros que pretendan regularizar su situación en los próximos meses.

2F Valoración del “efecto llamada” que ha generado el anuncio de regularización de inmigrantes.

2A Consideración de las peticiones que han realizado siete Comunidades Autónomas a la Vicepresidenta Primera del Gobierno en relación con la financiación sanitaria, inmigración e investigación biomédica.

2A Criterios del Gobierno sobre el nuevo Reglamento de inmigración.

2T Valoración de la evolución de la llegada de inmigrantes irregulares a través de las costas españolas, después de los acuerdos alcanzados tras la visita del Presidente del Gobierno al Reino de Marruecos.

2A Valoración por la Vicepresidenta Primera del Gobierno de las consecuencias de las medidas en materia de inmigración anunciadas por el Gobierno.

3A Medidas adoptadas por el Gobierno para resolver la acumulación de solicitudes de permisos de trabajo y residencia en las diferentes Oficinas de Extranjería y dependencias administrativas.

2A Razones del Gobierno para no recuperar el marco de diálogo y consenso de la ley de extranjería 4/2000.

Proposición no de Ley ante el Pleno

4A Proposición no de Ley para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España.

3A Proposición no de Ley relativa al reagrupamiento familiar de los menores extranjeros localizados en España.

2A Proposición no de Ley sobre medidas para proceder a la dispersión de los presos extranjeros que están causando graves altercados en las prisiones españolas.

4A Proposición no de Ley sobre reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España.

Moción consecuencia de interpelación urgente

2A Moción consecuencia de interpelación urgente sobre las medidas a adoptar para la necesaria coordinación de los distintos departamentos ministeriales en política de inmigración.

3F Moción consecuencia de interpelación urgente sobre las medidas coordinadas del Gobierno de carácter diplomático, humanitario, de seguridad y de codesarrollo para hacer frente a los hechos de inmigración producidos en la frontera con Marruecos en Melilla y Ceuta.

3F Moción consecuencia de interpelación urgente en relación con las medidas para evitar que se repitan los recientes incidentes en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y sobre su compromiso real con éstas.

3A Moción consecuencia de interpelación urgente sobre política de inmigración.

3A Moción consecuencia de interpelación urgente en relación a la política de inmigración.

1A Moción consecuencia de interpelación urgente sobre la política de extranjería.

Anexo al capítulo 4

I. Intervenciones parlamentarias analizadas, por legislatura

FUNCIONES	ACTIVIDADES	VI Legislatura (1996-2000) Partido Popular
Función legislativa	Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso	<p style="text-align: center;">6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toma en consideración de proposición de Ley Orgánica del Grupo Parlamentario Catalán (CiU) de medidas para favorecer una mayor protección e integración de los inmigrantes. Intervención en el Pleno el 16/06/1998 (nº 169) y debate de totalidad de iniciativas legislativas el 10/12/1998 (nº 202) • Toma en consideración de proposición de Ley Orgánica del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida de reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Intervención en el Pleno el 16/06/1998 (nº 169) y debate de totalidad de iniciativas legislativas el 10/12/1998 (nº 202) • Toma en consideración de proposición de Ley Orgánica del Grupo Parlamentario Mixto de Reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Intervención en el Pleno el 16/06/1998 (nº 169) y debate de totalidad de iniciativas legislativas el 10/12/1998 (nº 202) • Toma en consideración de proposición de Ley del Grupo Parlamentario Mixto sobre creación de un nuevo Adjunto al Defensor del Pueblo para el conocimiento de los asuntos relacionados con la inmigración (Orgánica). Intervención en el Pleno el 14/09/1999 (nº 255)

FUNCIONES	ACTIVIDADES	VI Legislatura (1996-2000) Partido Popular
Función legislativa	Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso	<ul style="list-style-type: none"> • Toma en consideración de proposición de Ley del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida por la que se extiende la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a todos los inmigrantes. Intervención en el Pleno el 21/09/1999 (nº 258) • Dictamen de Comisiones sobre Iniciativas legislativas de Proposición de Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Intervención en el Pleno el 25/11/1999 (nº 277) y enmiendas del Senado el 22/12/1999 (nº 283)
Función de orientación política	Proposición no de Ley ante el Pleno	<p style="text-align: center;">2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposición no de Ley del Grupo Socialista del Congreso relativa a la constitución de una Ponencia para el estudio de la situación de los españoles emigrantes o residentes en el exterior y la situación de los inmigrantes en España, así como las actitudes de la sociedad española ante estos nuevos residentes en España. Intervención en el Pleno el 25/06/1996 (nº 16) • Proposición no de Ley del Grupo Socialista del Congreso sobre funcionamiento de los centros de internamiento de extranjeros en España de conformidad a las garantías derivadas de nuestro sistema constitucional. Intervención en el Pleno el 09/06/1998 (nº 166)
	Moción consecuencia de interpelación urgente	<p style="text-align: center;">3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Socialista del Congreso sobre la política del Gobierno en materia de inmigración. Intervención en el Pleno el 24/09/1996 (nº 26) • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Socialista del Congreso sobre política migratoria. Intervención en el Pleno el 13/04/1999 (nº227) • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria sobre las medidas previstas por el Gobierno en relación con la continua llegada de inmigrantes ilegales a las costas canarias. Intervención en el Pleno el 28/09/1999 (nº 261)

FUNCIONES	ACTIVIDADES	VII Legislatura (2000-2004) Partido Popular
Función legislativa	Proyecto de Ley	<p style="text-align: center;">4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Debate de totalidad de iniciativas legislativas el 05/10/2000 (nº 32) y dictamen de Comisiones sobre iniciativas legislativas el 24/11/2000 (nº 44) • Proyecto de Ley de modificación de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de régimen del personal de las Fuerzas Armadas, al objeto de permitir el acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería. Debate de totalidad de iniciativas legislativas el 14/03/2002 (nº 146) • Proyecto de Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Debate de totalidad de iniciativas legislativas el 10/04/2003 (nº 245) y dictamen de Comisiones sobre iniciativas legislativas el 26/06/2003 (nº 264) • Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Debate de totalidad de iniciativas legislativas el 08/07/2003 (nº267) y dictamen de Comisiones sobre iniciativas legislativas el 02/10/2003 (nº 284)
Función de orientación política	Proposición no de Ley ante el Pleno	<p style="text-align: center;">9</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre inmigración. Intervención en el Pleno el 27/06/2000 (nº 18) • Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre regularización urgente de los inmigrantes que se encuentran en España. Intervención en el Pleno el 20/02/2001 (nº 61) • Proposición no de Ley del Grupo parlamentario Federal de Izquierda Unida sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Intervención en el Pleno el 20/02/2001 (nº 61) • Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Mixto por la que se establece un proceso extraordinario de regularización y se amplían las vías ordinarias que permite la Ley 8/2000. Intervención en el Pleno el 20/02/2001 (nº 61) • Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Catalán (CiU) sobre medidas que debe adoptar el Gobierno ante la existencia de un número importante de inmigrantes en situación irregular. Intervención en el Pleno el 20/02/2001 (nº 61) • Proposición no de Ley del Grupo parlamentario Federal de Izquierda Unida sobre política de inmigración. Intervención en el Pleno el 13/09/2001 (nº 102)

FUNCIONES	ACTIVIDADES	VII Legislatura (2000-2004) Partido Popular
Función de orientación política	Proposición no de Ley ante el Pleno	<ul style="list-style-type: none"> • Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre la adopción de un Plan urgente de inmigración para la Comunidad Autónoma de Canarias. Intervención en el Pleno el 16/04/2002 (nº 153) • Proposición no de ley del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, sobre medidas a adoptar ante la problemática situación de la inmigración irregular en Canarias. Intervención en el Pleno el 16/04/2002 (nº 153) • Proposición no de ley del Grupo Parlamentario Socialista, sobre reforma urgente del Contingente 2002 de trabajadores extranjeros. Intervención en el Pleno el 1/10/2002 (nº 191)
	Moción consecuencia de interpelación urgente	<p style="text-align: center;">3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida sobre las razones de la actuación del Gobierno en general ante la inmigración y en particular por el incumplimiento de los acuerdos de 12 de febrero de 2000 tras los sucesos del pasado año en El Ejido (Almería). Intervención en el Pleno el 20/02/2001 (nº 61) • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Socialista sobre los planes para combatir el racismo y la xenofobia y su tratamiento público con respecto a la inmigración. Intervención en el Pleno el 21/05/2002 (nº 162) • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Catalán (CiU) sobre las medidas que tiene previsto adoptar el Gobierno para mejorar el funcionamiento del contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios para el año 2003. Intervención en el Pleno el 15/10/2002 (nº 194)

FUNCIONES	ACTIVIDADES	VIII Legislatura (2004-...) ¹³⁵ Partido Socialista Obrero Español
Función legislativa	Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso	<p style="text-align: center;">1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toma en consideración de proposición de Ley del Grupo Parlamentario Catalán (CiU) de vinculación de la política de cooperación internacional para el desarrollo con la política de inmigración. 30/11/2004 (nº 53)
Función de orientación política	Proposición no de Ley ante el Pleno	<p style="text-align: center;">4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre medidas para proceder a la dispersión de los presos extranjeros que están causando graves altercados en las prisiones españolas. 23/11/2004 (nº 50) • Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds sobre reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España. 08/03/2005 (nº 73) • Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, relativa al reagrupamiento familiar de los menores extranjeros localizados en España. 20/12/2005 (nº 139) • Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España. 21/02/2006 (nº 152)
	Moción consecuencia de interpelación urgente	<p style="text-align: center;">6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC), sobre la política de extranjería. Intervención en el Pleno el 18/05/2004 (nº 8) • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, en relación a la política de inmigración. Intervención en el Pleno el 23/11/2004 (nº 50) • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, sobre las medidas coordinadas del Gobierno de carácter diplomático, humanitario, de seguridad y de codesarrollo para hacer frente a los hechos de inmigración producidos en la frontera con Marruecos en Melilla y Ceuta. Intervención en el Pleno el 18/10/2005 (nº 120) • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, en relación con las medidas para evitar que se repitan los recientes incidentes en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y sobre su compromiso real con éstas. Intervención en el Pleno el 18/10/2005 (nº 120)

¹³⁵ Hasta marzo de 2006, los dos primeros años de gobierno del PSOE.

FUNCIONES	ACTIVIDADES	VIII Legislatura (2004-...) Partido Socialista Obrero Español
	Moción consecuencia de interpelación urgente	<ul style="list-style-type: none"> • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre política de inmigración. Intervención en el Pleno el 08/03/2005 (nº 73) • Moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre las medidas a adoptar para la necesaria coordinación de los distintos departamentos ministeriales en política de inmigración. Intervención en el Pleno el 28/03/2006 (nº 164)

Índice de cuadros, figuras y tablas

Cuadros, figuras y tablas del capítulo 1

Cuadro 1. Plantilla del Nivel de análisis II	22
Cuadro 2. Definición de las dimensiones.....	23
Cuadro 3. Definición de los enfoques.....	23
Cuadro 4. Niveles de análisis en la UE	34
Cuadro 5. Preguntas de investigación por niveles de análisis	37
Figura 1. Red discursiva institucional.....	25
Tabla 1. Intervenciones parlamentarias analizadas en el Nivel de análisis II.....	38
Tabla 2. Intervenciones parlamentarias analizadas en el Nivel de análisis III.....	40

Figuras y tablas del capítulo 2

Figura 1. Evolución de la población inmigrante sobre el conjunto de la población nacional..	48
Figura 2. Evolución de la población inmigrante en la UE	49
Figura 3. Producción institucional durante el período de Tampere (1999-2004)	55
Figura 4. Producción de la Comisión durante el período de Tampere (1999-2004)	57
Figura 5. Producción del Consejo durante el período de Tampere (1999-2004)	59
Figura 6. Enfoque de las iniciativas estatales en el Consejo.....	65
Figura 7. Comparativa temática entre las instituciones: Fronteras.....	69
Figura 8. Comparativa temática entre las instituciones: Acomodación.....	69
Figura 9. Comparativa temática entre las instituciones: Relaciones con terceros países.....	70

Tabla 1. Evolución de la población inmigrante en los Estados de la UE.....	50
Tabla 2. Producción de la red discursiva política (1999-2004)	56
Tabla 3. Consejos Europeos durante el período de Tampere	60
Tabla 4. Producción discursiva de la Comisión	63
Tabla 5. Producción discursiva del Consejo	64
Tabla 6. La producción discursiva del Parlamento. Análisis temático.....	66
Tabla 7. La producción discursiva del CESE. Análisis temático.....	66
Tabla 8. La producción discursiva del CDR. Análisis temático	67
Tabla 9. La producción institucional del Consejo de Tampere. Volumen por institución...	71
Tabla 10. Análisis comparativo de la producción	72

Figuras y tablas del capítulo 3

Figura 1. Total de iniciativas parlamentarias en la VI Legislatura	89
Figura 2. Iniciativas de inmigración durante la VI Legislatura clasificadas por funciones...	90
Figura 3. Producción por actividades. Preguntas al Gobierno.....	91
Figura 4. Total de iniciativas parlamentarias en la VII Legislatura	93
Figura 5. Iniciativas de inmigración durante la VII Legislatura clasificadas por funciones ...	94
Figura 6. Producción por actividades. Preguntas al Gobierno.....	95
Figura 7. Total de iniciativas parlamentarias en la VIII Legislatura.....	97
Figura 8. Iniciativas de inmigración durante la VIII Legislatura clasificadas por funciones ..	98
Figura 9. Producción por actividades. Preguntas al Gobierno.....	99
Figura 10. Evolución temporal del número de iniciativas	100
Figura 11. Evolución media temporal de las iniciativas por funciones.....	101
Figura 12. Evolución media temporal de las iniciativas por actividades.....	102
Tabla 1. Evolución del número de extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en España.....	83
Tabla 2. La producción discursiva de la VI Legislatura clasificada por temas.....	103
Tabla 3. La producción discursiva de la VII Legislatura clasificada por temas.....	105
Tabla 4. La producción discursiva de la VIII Legislatura clasificada por temas	107
Tabla 5. La producción discursiva de las Legislaturas VI, VII y VIII clasificadas por temas..	109

COLECCIÓN DOCUMENTOS DEL OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN

Títulos publicados

1. **Desarrollo y pervivencia de las redes de origen en la inmigración marroquí en España.** Hacia la actualización del «Atlas de la inmigración magrebí en España». Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM).
2. **Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España.** Un estudio sobre el terreno.
Rosa Aparicio y Andrés Tornos.
3. **Las dos caras de la inmigración.**
Juan Díez Nicolás.
4. **Consumo y ocio de los inmigrantes latinoamericanos en España.** Un acercamiento desde la perspectiva cualitativa.
Cristina Santamarina.
5. **Bases sociales de los sucesos de Elche de septiembre de 2004.** Crisis industrial, inmigración y xenofobia.
Lorenzo Cachón Rodríguez.
6. **Inmigrantes en el barrio.** Un estudio cualitativo de opinión pública.
Carmen González Enríquez y Berta Álvarez-Miranda.
7. **Inmigración y vivienda en España.**
Colectivo IOÉ.
8. **Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos, peruanos.**
Rosa Aparicio Gómez y Andrés Tornos Cubillo.

9. **Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España.** Regulación legal e interpretación jurisprudencial sobre un análisis de datos estadísticos de los nacidos en territorio español durante el período 1996-2002.
Aurelia Álvarez Rodríguez y Observatorio Permanente de la Inmigración.
10. **La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España.**
Pablo Pumares Fernández, Arlinda García Coll y Ángeles Asensio Hita.
11. **Senegaleses en España.** Conexiones entre origen y destino.
Mercedes Jabardo Velasco.
12. **Empresariado étnico en España.**
Joaquín Beltrán, Laura Oso y Natalia Ribas (coordinadores).
13. **Literatura sobre inmigrantes en España.**
Federico Bardají Ruiz.
14. **Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007.** Análisis de datos de España y Cataluña.
Miguel Pajares.
15. **Ecuatorianos en España.** Una aproximación sociológica.
Emilio José Gómez Ciriano, Andrés Tornos Cubillo y Colectivo IOÉ.



El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea, obra de los profesores de ciencias políticas de la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona, Ricard Zapata-Barrero, Elisabet González y Elena Sánchez Montijano, pretende conjugar el análisis del discurso político con un enfoque teórico construido desde la ciencia política, aplicándolo a la producción discursiva parlamentaria del Congreso de los Diputados español y de las principales instituciones de la Unión Europea, desde mediados de los años noventa hasta la actualidad.

Los objetivos básicos que se proponen los autores son tres:

- Ofrecer una reflexión metodológica sobre las vías de análisis de los procesos de cambio originados por la llegada y permanencia de inmigrantes, centrada en los discursos políticos.
- Proponer a nivel teórico y desde la perspectiva de la ciencia política una serie de nociones y un enfoque que pueda contribuir al debate sobre la inmigración en España.
- Aplicar la metodología y el marco teórico, y demostrar su viabilidad, al análisis empírico de la producción parlamentaria en España y de la producción institucional de la Unión Europea.



SECRETARÍA DE ESTADO
DE INMIGRACIÓN Y
EMIGRACIÓN

OBSERVATORIO PERMANENTE
DE LA INMIGRACIÓN

