

Gaceta Sindical

REFLEXIÓN Y DEBATE



confederación sindical de comisiones obreras

Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras
Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid

Realización: Paralelo Edición
Relatores, 1. 28012 Madrid

Imagen de cubierta: *La mano tendida*, de Mohamed A. Haidour

Consejo de Coordinación de Gaceta Sindical: Jorge Aragón, Julián Ariza, José Babiano, Javier Doz,
Salce Elvira, Miguel Ángel García,
Luis Felipe García-Calvo, Manuel Morales

Directora: Goyi Cebrián

Colaboración técnica: Enrique Arce, Zoila Avilés

ISBN: 84 - 87851 - 73 - 8

Depósito Legal: M - 33231 - 2003

© Madrid, junio 2003

ÍNDICE

Jorge Aragón	11
<i>Las migraciones en la globalización. Un complejo puente entre el norte y el sur del desarrollo</i>	
Javier de Lucas	37
<i>Los inmigrantes como ciudadanos</i>	
Juan Ignacio Castien Maestro	57
<i>Del racismo al esencialismo cultural. Determinantes ideológicos de la hostilidad contra el inmigrante extranjero</i>	
Lorenzo Cachón	81
<i>Inmigración y mercado de trabajo en España</i>	
María José Añón	109
<i>Nueva ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes</i>	
José María Díaz-Ropero Olivares.....	137
<i>La lucha contra la sobreexplotación de los trabajadores extranjeros. Convenios y acciones de los sindicatos a favor de los inmigrantes</i>	
Miguel Pajares.....	149
<i>La acción sindical contra la discriminación racial</i>	
José Antonio Moreno Díaz	171
<i>Inmigración en España: entre la demagogia y la incompetencia</i>	
Carla Bonino	179
<i>Los planes de las comunidades autónomas para la integración de las personas inmigrantes</i>	
Ubaldo Martínez.....	209
<i>¿Es El Ejido un modelo de la política de organización y manejo de la mano de obra inmigrante?</i>	

Luis Miguel Pariza Castaños	237
<i>Un enfoque diferente para las políticas europeas de inmigración</i>	
Ghassan Saliba Zeghondi	269
<i>Los CITE, actividad pionera de CC.OO. en la defensa de los inmigrantes</i>	
José Babiano y Ana Fernández Asperilla	279
Elementos del proceso de la emigración española de los años sesenta. La voz de un pasado reciente	

AUTORES

Añón, María José

Profesora titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia.

Aragón, Jorge

Economista. Director de la Fundación 1º de Mayo de CC.OO.

Babiano, José

Doctor en Historia Contemporánea. Investigador del Centro de Documentación de la Emigración Española (CDEE) de la Fundación 1º de Mayo.

Bonino, Carla

Socióloga. Investigadora de la Fundación 1º de Mayo.

Castien Maestro, Juan Ignacio

Doctor en Sociología. Investigador del Departamento de Psicología Social de la Universidad Complutense de Madrid.

Cachón, Lorenzo

Profesor de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

De Lucas, Javier

Catedrático de Filosofía del Derecho, Universidad de Valencia.

Díaz - Ropero Olivares, José María

Secretario Confederal de Migraciones de CC.OO.

Fernández Asperilla, Ana

Doctora en Historia Contemporánea. Investigadora del Centro de Documentación de la Emigración Española (CDEE) de la Fundación 1º de Mayo.

Martínez, Ubaldo

Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Pajares, Miguel

Responsable del Ámbito de Inmigraciones del CERES (Centro de estudios de CC.OO. de Catalunya).

Pariza Castaños, Luís Miguel

Consejero del CES europeo en representación de CC.OO. Ponente de los Dictámenes sobre inmigración.

Saliba Zeghondi, Ghassan

Miembro de la Ejecutiva de CC.OO. de Catalunya. Responsable del Departamento de Migraciones de CC.OO. Catalunya y presidente de CITE - CONC.

En el quehacer de la acción sindical

DEFENSA DE LA CIUDADANÍA Y LOS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES

Es una obviedad señalar que la magnitud de los niveles de desigualdad entre los países del primer mundo y los países del tercer mundo es tal que no parece que estemos hablando del mismo planeta. Es también obvio decir que esta brutal desigualdad es causa y base de los llamados movimientos migratorios. El término «brutal» apenas si basta para explicar los cadáveres que arrojan las pateras en nuestras playas o los más recientes de embarcaciones africanas con destino a Italia.

Decía el filósofo postanalítico norteamericano Richard Rorty¹ que la riqueza, bienestar y democracia en algunas zonas del planeta no son universalizables. Es decir, en algunas regiones de la Tierra tienen que existir la pobreza, la miseria y la falta de libertad para que en otras haya riqueza y democracia. Fuera *boutade* o reflexión seria, lo que no es fácil de deducir en el contexto de Rorty, lo cierto es que sus afirmaciones son una radiografía exacta de la situación del mundo actual.

En el interior de este número se analiza esta situación de desigualdad Norte-Sur. Las cifras, aunque escuetas, son bastante significativas: la renta por persona de los 20 países más ricos del mundo es 37 veces mayor que la de los 20 países más pobres del mundo. Es decir, mientras que nosotros, uno de los habitantes cualesquiera de la Unión Europea o USA, gana o gasta 1.000 euros, un africano apenas si podría gastar o ganar 29 euros.

El lenguaje técnico o especializado, necesario para el avance científico y la transformación de la realidad, oculta, *deconstruye*, tomando la palabra de los pensadores franceses, la propia realidad. Así, la «elevada tasa de mortalidad de la población africana» se puede traducir por la muerte de millones de personas enfermas de sida en África, que el sistema produce a través del mercado del sector farmacéutico.

Tasa de mortalidad que evidentemente se incrementa con la muerte por hambre de niños, mujeres y hombres en países como Etiopía, Sudán, Somalia, Guinea...

Organizaciones sociales y sindicales, la CIOSL, por ejemplo, y con ella todos los sindicatos del mundo, llaman todos los días la atención sobre ello. Organizaciones económicas

¹ Richard Rorty. *Filosofía y futuro*. Gedisa, Barcelona, 2002.

y políticas, como la OMC, se olvidan cada día del problema, y si lo tratan es bajo el inevitable y aséptico lenguaje técnico, al que no siempre ligan algún tipo de solución

No sólo la hambruna y la salud –las 14.000 personas que diariamente enferman de sida en el África subsahariana–, también la educación o esto que entre nosotros se llama calidad de vida –un concepto vacío al hablar de tantas poblaciones del tercer mundo–, están en la misma proporción de las cifras que dábamos más arriba. La tecnología se concentra en los países del Norte, con apenas el 15 por ciento de la población mundial. El 85 por ciento restante, casi todo el mundo, vive excluido de los beneficios de la técnica. Estos datos, graves en sí mismo respecto a hoy, entrañan un futuro mucho más sombrío si cabe que el presente para los países del tercer mundo, y garantizan, recordando lo que decíamos anteriormente, el dominio *ad infinitum* del Norte.

La globalización, tan citada, no sólo no ha remediado esta situación, sino que ha venido a agrandar la diferencia entre países ricos y países pobres. Y aun podemos añadir que en los mismos países ricos, el desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios –entre otras causas– han contribuido a aumentar la brecha entre ricos y pobres².

Quizá la globalización podría haber llevado emparejada la extensión de derechos y libertades y la disminución de la desigualdad en los países del tercer mundo. El Nobel norteamericano Joseph Stiglitz³ enfrió, sin embargo, estos planteamientos al señalar las acciones tantas veces obstructivas de las burocracias económicas internacionales, el FMI y el Banco Mundial. La globalización puede parecerse a ese entramado económico-político, de sujeto inaprehensible, que se extiende por todo el planeta y que coincide con los rasgos que Hardt y Negri describen en *Imperio*⁴. Rasgos a los que después de la invasión ilegítima de Irak habría que añadir la concreción del sujeto en USA y el ejercicio *manu militari* del poder imperial.

Los países ricos, sociedades democráticas además de economía desarrollada, pretenden regular el flujo de extranjeros inmigrantes que puedan llegar a su país, de modo que no alteren las condiciones del país receptor. Las leyes de extranjería cumplen ese cometido. Por definición, las leyes de extranjería, aun las más progresistas –si es que alguna lo es– nacen con un déficit de justicia, al menos si con Habermas⁵ «interpretamos la justicia como lo igualmente bueno para todos». Con las leyes de extranjería, ese «todos» queda reducido a unos pocos, los ciudadanos de la sociedad del país receptor.

Los inmigrantes regulados por la ley de extranjería no tienen los mismos derechos fundamentales que los autóctonos del país. Al déficit de justicia que decíamos antes hay que añadir ahora un déficit de derecho, si es que aplicado al derecho tiene sentido el término

² GACETA SINDICAL. (VV.AA) *Sindicalismo y globalización*. Madrid, julio 2002.

³ Joseph E. Stiglitz: *El malestar de la globalización*. Taurus. Madrid, 2002.

⁴ Michael Hardt y Antonio Negri: *Imperio*. Paidós,. Barcelona 2002.

⁵ Jürgen Habermas: *La inclusión del otro*. Paidós. Barcelona, 2002.

déficit. Quizá no sea casual que el gobierno haya evitado enviar el proyecto de reforma de la Ley de Extranjería a los jueces, como éstos han reclamado desde el Consejo General del Poder Judicial.

Pero todo esto se refiere a los inmigrantes regularizados. Queda un gran conjunto de personas «sin papeles», cuya discriminación legal y jurídica les coloca en la marginación social. El último retoque a la Ley de Extranjería que antes citábamos, da una «vuelta de tuerca» a la restricción de derechos y, en una demostración de pensamiento reaccionario, consagra como principio la expulsión de inmigrantes.

La situación de los trabajadores extranjeros en las sociedades económicamente desarrolladas plantea un espectro mucho más amplio de cuestiones: éticas, políticas, filosóficas. En las páginas que siguen se abordan algunas de estas cuestiones de filosofía política, filosofía del derecho e incluso antropología.

El concepto de ciudadano que explica «las relaciones entre Estado e individuo es una de estas cuestiones. Una concepción limitativa—incluso, ígnara—de este concepto vale para apoyar la discriminación del extranjero frente al nacional. «El Estado nacional, —se dice en las páginas que siguen—, no puede proceder a una distribución de los derechos que genere exclusión». Esta distribución, injusta *a radice*, es la que realiza el Estado, considerando que la expulsión—exclusión de los extranjeros es un «bien» para los nacionales, lo que es casi una concepción privada de «bien» más que un concepto público o político. Una concepción privada que tiende a proteger a «sus» ciudadanos, los nacionales, frente a los extranjeros.

Como muy certeramente se dice en el interior de este número, la construcción de un *demos* no ligado al *ethnos* (raza, nación, cultura... lo que implicaría a su vez una distinta visión del concepto de soberanía) sino inclusivo y abierto a todos los que eligiendo formar parte de este *demos* serían por eso mismo ciudadanos de pleno derecho, lo que además constituiría no sólo una forma política de resolver los problemas de ciudadanía de los que vienen de fuera, sino además una forma mucho más justa —por muy relativa o pragmática que sea la idea de justicia que se tenga— de plasmar y concretar los derechos universales.

El etnocentrismo, los nacionalismos —tan exasperantes (observación que lógicamente no puede incluir a pueblos arrojados de su nación y perseguidos, como los palestinos y los saharauis)—, el culturalismo, la consideración —concepción— de la cultura occidental como moderna y superior a las demás culturas, son ideas vividas frecuentemente de un modo natural en las sociedades desarrolladas actuales. Sociedades que por otra parte, como decía Fromm⁶, requieren «hombres que cooperen dócilmente en grupos numerosos, que deseen consumir más y más, y cuyos gustos estén estandarizados y puedan ser fácilmente influidos y anticipados». Es decir, hombres fácilmente xenófobos. Quizá porque, como nos recordaba Manuel Sacristán⁷, la naturaleza no biológica del ser humano, según la filosofía

⁶ Erich Fromm: *La condición humana actual*. Paidós, Barcelona, 1981.

⁷ Manuel Sacristán: *Papeles de filosofía. Panfletos y materiales*. Icaria, Barcelona, 1984.

marxiana, la constituyen las redes socioeconómicas existentes en una sociedad. O quizá porque metafísicamente, como diría un filósofo contemporáneo, la naturaleza humana es *a se* perversible.

En el mundo laboral, los problemas de los inmigrantes destacan de un modo específico. En junio de 2000, la población activa (personas en edad de trabajar) de extranjeros en España era de 899.900. Los activos extranjeros son el 4,9 por ciento de la población activa de nuestro país. En el interior de este número se analizan en profundidad los datos y cifras de la inmigración y el mercado de trabajo en España. De las cifras citadas más arriba cabe destacar que la tasa de actividad (relación entre población activa y trabajadores reales de cada grupo de población) es superior entre los inmigrantes que entre los autóctonos, tanto en varones como en mujeres. «Los extranjeros son mucho más activos que los españoles en el mercado de trabajo». Sin embargo –lo que tal vez explique la frase anterior–, la concentración de trabajadores inmigrantes se da generalmente en ramas cuyas condiciones de trabajo son menos deseables.

En el mundo laboral, la discriminación racial es tal que es considerada por muchos como «normal»: trabajo inferior a la cualificación profesional del inmigrante en muchos casos, bajos salarios y peores condiciones de trabajo, sobreexplotación, trabajo negro, mayor número de horas de trabajo, incumplimiento de la jornada legal de descanso festivo... A lo que hay que añadir la utilización de métodos de trabajo («rotación» en las explotaciones de El Ejido) que permite a algunos empresarios disponer de mayor número de mano de obra, y como consecuencia tener el «convenio más bajo de España».

La lucha de los sindicatos en este terreno, incluyendo la defensa de las condiciones de vida y derechos sociales y políticos, es ya antigua. En CC.OO. a las secretarías de Migraciones, que se extienden desde el nivel confederal a todos los ámbitos de la organización, hay que unir la labor de los Centros de Información de Trabajadores Extranjeros (CITE), Centros de Estudios (CERES), gabinetes jurídicos y técnicos, que incorporan la lucha contra la discriminación racial y la defensa de los derechos laborales, sociales y políticos de los ciudadanos a la acción sindical diaria.

Como en números anteriores de esta revista, recordamos que de las ideas, opiniones o planteamientos expresados en estas páginas son responsables sus autores, a los que desde aquí agradecemos su prestigiosa y desinteresada colaboración que ha hecho posible este número de *GACETA SINDICAL*, y que con sus trabajos contribuirán a ampliar el corpus teórico, si necesario siempre, imprescindible hoy en el plano universal en que se sitúa la lucha contra la desigualdad y el racismo exigen.

M.M.

JORGE ARAGÓN

**Las migraciones en la globalización.
Un complejo puente entre el norte y el sur
del desarrollo**



Caspar David Friedrich, *El mar de hielo*, 1823

Una desigualdad que también se refleja en la distribución de la renta por persona. Sobre una media mundial de 7.287 dólares USA, América del Norte ofrece niveles de 27.782\$ y la Unión Europea de 23.678\$. Es decir, sobre una media de 100 a nivel mundial ambas zonas mantienen niveles del 381 y 325, respectivamente, mientras que la renta por persona en África Subsahariana es de 22,5; en el sur de Asia de 30,8 y en el norte de África y ligeramente por encima de 50 en América Central y Caribe. La renta media de los 20 países más ricos es 37 veces mayor que la de los 20 países más pobres. Una brecha que ha aumentado en los últimos 40 años.

¿Qué haces Rasid, perdido en la bisagra de un Norte miedoso y un Sur que desespera?

J.M.SERRAT: SALAM RASID

La emigración de personas desde sus lugares de nacimiento hacia otros territorios ocupa un lugar cada vez más destacado entre los procesos que se consideran socialmente importantes, y también inquietantes, para una gran parte de la ciudadanía, no sólo de los países del norte económico sino de los situados al sur del desarrollo, aunque ciertamente por motivos muy distintos. En unos casos, en el de las personas de los países receptores de inmigrantes, se suele reflejar como miedo a los cambios que pueden provocar en la convivencia la coexistencia de diferentes culturas con valores distintos, o sus efectos sobre las condiciones de trabajo, sea en términos de competencia salarial o de viabilidad de los sistemas de protección social. Del otro lado, la emigración se abre como un camino para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las personas que deciden abandonar sus lugares de nacimiento; como una vía de esperanza a pesar del abandono del entorno de sus sociedades de origen y del desarraigo, y los riesgos físicos y la incertidumbre que en muchos casos conlleva.

Aunque todavía existen notables carencias en el conocimiento de la emigración en la actualidad, la OIT estimaba que a finales de 2002 el número de trabajadores inmigrantes a nivel mundial (considerando como tales a las personas económicamente activas, con o sin documentación legal, en un país del que no tienen nacionalidad), junto a las personas a su cargo y que viven con ellos, se situaba en torno a 120 millones; lo que supone un 3 por ciento de la fuerza de trabajo a nivel mundial. Una cifra que no puede calificarse de elevada si tenemos en cuenta que la población mundial supera los 6.000 millones de personas, pero que cobra otra dimensión si se considera que en los países de la OCDE los residentes extranjeros aumentaron en 13 millones entre 1988 y 1998, alcanzando el 7 por ciento de su población total (Coopel, Dumont y Visco, 2001).

Estos datos aproximativos al fenómeno de la inmigración hoy apuntan en una doble dirección. Por una parte, aunque las cifras relativas de los flujos migratorios no son elevadas, la intensidad de su aumento señala la creciente importancia que este fenómeno está adquiriendo en el corto plazo y, por otra, en un mundo cada vez más interrelacionado, son el anuncio de que el fenómeno migratorio apenas ha comenzado y que, si no cambian las características estructurales de esta interrelación mundial, su expansión marcará los comienzos del siglo XXI como uno de los procesos sociales más relevantes.

Se analizan en estas páginas las principales características de los procesos migratorios, enmarcándolos en el actual contexto de la globalización, que explica diferencias significativas frente a los desplazamientos humanos vividos en etapas anteriores del capitalismo. Si bien se parte de la consideración de que los movimientos de población y del intercambio, difusión y convivencia de culturas que conlleva son un hecho civilizatorio y enriquecedor de la humanidad, se apunta que los principales factores que presionan a la emigración en la actualidad, nacen de las nuevas posibilidades que han abierto los conocimientos e innovaciones tecnológicas en las áreas de información y comunicaciones, pero que se están plasmando en un proceso de desarrollo desigual y excluyente para una parte importante de la población.

La asimetría en la gestión de la globalización implica importantes riesgos en las relaciones entre las sociedades, tanto de los países receptores como emisores de emigrantes, tiñendo de actitudes racistas y xenófobas y de dramatismo social al hecho migratorio. Una realidad que requiere de políticas que no se pueden restringir al ámbito de la emigración, sino que deben incidir en una modificación del actual modelo de desarrollo, reconduciendo sus componentes de exclusión –y alterando, por tanto, la relación de intereses y poderes que juegan a favor de ella– hacia unas relaciones internacionales basadas en la cooperación, en la igualdad y en valores democráticos de convivencia.

Se incurre de manera consciente en estas páginas en algunas simplificaciones que deben ser tenidas en cuenta. En el análisis de la desigualdad en las últimas décadas se analizan principalmente datos referidos a grandes áreas geográficas; sin embargo, un análisis más detallado de países permite observar una mejor posición de países diversos, del Sudeste asiático, China o Méjico en el contexto internacional. Esta realidad no altera significativamente las tesis que se defienden en relación al desequilibrio en las relaciones internacionales y su efecto en los procesos migratorios. Paralelamente, se aportan datos referidos a la emigración entre el norte y el sur del desarrollo¹, dejando al margen el análisis de los desplazamientos de población intra-norte o intra-sur, que son relevantes pero que pueden ser considerados como subordinados, y en cierta medida explicados por las principales fuerzas que impulsan los flujos migratorios sur-norte en el actual contexto de globalización.

¹ Se utilizan en este trabajo los términos norte y sur no en su acepción geográfica, sino en su dimensión socioeconómica, siguiendo la terminología acuñada por las teorías estructuralistas del desarrollo-subdesarrollo de los años setenta.

Historias de las migraciones: hechos y diferencias

Los procesos migratorios no son nuevos en la evolución de la humanidad. Sería difícil afirmar que existe una tendencia intrínseca al sedentarismo o al nomadismo en la evolución de la humanidad, pero la antropología social nos enseña que si los cambios de ubicación geográfica han sido constantes a lo largo de su historia, lo más relevante han sido las circunstancias políticas, económicas y sociales y los motivos por los que se han desarrollado los procesos migratorios. Una llamada de atención para evitar buscar leyes generales sobre comparaciones estériles ante fenómenos sociales estrechamente enraizados en las situaciones históricas en las que se han producido.

Una breve mirada a la historia del siglo XX nos muestra situaciones muy diversas en las que se produjeron los principales procesos migratorios. Así, la que se ha considerado la primera oleada de la globalización, que se produjo desde finales del siglo XIX hasta las primeras décadas del XX, manifestó una clara relación entre la internacionalización del comercio, de los mercados y de la movilidad de capitales, apoyados en una importante reducción de los costes del transporte y las comunicaciones (desarrollo del ferrocarril, barcos de vapor, electricidad o telégrafo), y el aumento de los flujos migratorios. A modo de ejemplo, en torno a 40 millones de personas emigraron en este período desde Europa hacia otros países del llamado Nuevo Mundo (Estados Unidos, Argentina, Brasil, Canadá o Australia), hasta el punto de que algunos analistas lo caracterizaron como la era de las migraciones de masas (Hatton y Williamson, 1998).

Otra etapa reseñable, que se ha considerado como constitutiva del «sistema migratorio europeo», es la que se inicia en los años 50 con la extensión del modelo fordista de producción y el desarrollo del Estado de bienestar y en la que se produce un intenso flujo migratorio desde los países del sur a los países del centro o norte europeo. Un período en el que casi 4 millones de italianos, 2 millones de españoles, un millón de portugueses y de yugoslavos y, en menor cuantía, griegos se dirigen hacia aquellos países, a los que se van sumando paulatinamente personas provenientes de Turquía y del Magreb (Cachón, 1996).

La crisis económica de los años setenta supuso un cambio radical del escenario internacional, caracterizado por bajas cifras de crecimiento y un intenso aumento del desempleo así como por la aplicación de medidas restrictivas de la inmigración que supondrían el retorno de un número importante de emigrantes a sus países de origen y también, paradójicamente, la transformación de una emigración que inicialmente era temporal en sedentaria, por el miedo de los inmigrantes a no poder volver a entrar en el país de destino.

Por último, a lo largo de los años ochenta, en un período en el que va cobrando fuerza el fenómeno de la globalización, los países del sur europeo pasan de ser países emisores a países receptores de emigración, en gran medida por la propia mejora de sus niveles de renta —como es evidente en el caso de España—, pero también por el cierre de fronteras de los destinos hasta entonces tradicionales y por la proximidad con los países del sur mediterráneo.

Estos pequeños apuntes históricos permiten comprender la diferencia en el contexto económico, político y social y en los factores que impulsaron los procesos migratorios en las etapas recientes, así como su distinta naturaleza.

Antes de abordar el análisis de algunas de estas diferencias es preciso tener en cuenta que no cabe considerar los flujos migratorios como meros procesos de movilidad de personas entre países, como espacio abiertos, sino que es necesario encuadrarlos en un complejo escenario de interrelaciones económicas, sociales y culturales entre los territorios receptores y emisores de la emigración, forjados a lo largo del tiempo. A modo de ejemplo, a final de los años noventa el 60 por ciento de la población inmigrante en Japón era de Corea o China, o el 75 por ciento si se incorpora Filipinas, el 25 por ciento en EE.UU. era de Méjico o Canadá; en Francia provenían de Argelia, Marruecos o Túnez y en Holanda y España en torno al 20 por ciento de la población inmigrante era de origen marroquí; el 71 por ciento en Luxemburgo era de origen portugués, italiano, francés o belga, mientras que en Alemania o Dinamarca el mayor peso era de personas de origen turco o de la antigua Yugoslavia. Los procesos migratorios apuntan a un entramado complejo de relaciones territoriales que lleva a considerar la existencia en la actualidad de cuatro sistemas migratorios organizados en torno a América del Norte, Europa, el Sudeste Asiático y el Golfo Árábigo.

El análisis de los procesos migratorios que se iniciaron desde el final del siglo pasado ofrecen diferencias significativas con los que vivimos hoy, como el hecho de que en aquel período fueran principalmente del norte hacia el sur, mientras que hoy son en gran parte desde el sur hacia el norte, desde África, Asia o Latinoamérica hacia Estados Unidos o Europa Occidental. También existen notables diferencias incluso con las que se llevaron a cabo en épocas más recientes, como las de las décadas de los años cincuenta y sesenta. La más significativa es el propio fenómeno de la globalización, en el que se insertan hoy, y que —a pesar de su complejidad— podemos caracterizar por: una creciente transnacionalización de la producción que mediante las empresas transnacionales se organiza más allá de los espacios nacionales, modificando significativamente las relaciones laborales y el modelo fordista de producción; la financiarización de la economía como expresión de una creciente importancia de los recursos que se mueven en los mercados de capitales, cada vez más mundializados y, al mismo tiempo, con mayor autonomía respecto a los proce-

sos de la economía real; la creciente limitación en la capacidad reguladora de las políticas nacionales.

Unos procesos apoyados en un intenso desarrollo y aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones y que se producen en un escenario radicalmente distinto al que se dibujó tras la segunda guerra mundial, marcado por el derrumbe de la antigua Unión Soviética y el fin de la división internacional del trabajo en dos bloques aislados, y que ha alterado radicalmente las relaciones políticas, económicas y sociales que habían imperado desde mediados del siglo XX, caracterizándose hoy por un creciente unilateralismo y hegemonía de EE.UU. en el escenario mundial.

Si el nuevo escenario de la globalización modifica sustancialmente el contexto en que se desarrollan los procesos migratorios, también cabe apuntar algunos elementos diferenciales, coyunturales o derivados de ella, que merece tener en cuenta. Así, mientras que en la etapa de los años cincuenta y sesenta los países receptores de inmigrantes vivían un largo período de expansión económica con necesidades de mano de obra, especialmente no cualificada, en la actualidad mantienen elevadas tasas de paro que tienden a concentrarse en ese colectivo de trabajadores.

En igual sentido, mientras que entonces se estaban desarrollando las redes de protección social características del Estado de bienestar y las políticas de inmigración ordenaban su desarrollo, en la actualidad estas redes de protección social y el propio Estado de bienestar han sido fuertemente cuestionados por las políticas neoliberales y, en cualquier caso, éste se encuentra en un proceso importante de reformulación, debido en cierta medida a la pérdida de capacidad reguladora de las políticas nacionales. Unas políticas que, en el ámbito de las migraciones, se dirigen hoy fundamentalmente hacia opciones de control de fronteras y restricción de la inmigración, aunque la eficiencia de sus acciones sea más que dudosa y posiblemente sea una causa del carácter cada vez más «ilegal» de la situación de una parte importante de los emigrantes.

Paralelamente, en la etapa fordista la emigración laboral se encuadraba en un sistema de trabajo ordenado sobre reglas jerárquicas de notable estabilidad que jugaban un importante papel en la inserción de los trabajadores inmigrantes, mientras que en la actualidad los procesos de desconcentración productiva y de deslocalización de empresas, así como el creciente desarrollo de algunos segmentos del sector servicios, modifican significativamente las relaciones laborales, los tipos de empleos y el encuadramiento y las trayectorias laborales de las personas de terceros países en busca de trabajo.

Las teorías del comercio internacional y la movilidad de factores de producción

La teoría económica convencional ha analizado los procesos de internacionalización fundamentalmente desde la óptica del comercio mundial, considerando que los diferentes niveles de dotación de recursos productivos entre las naciones explicaban la tendencia a la movilidad del capital y del trabajo como factores de producción hacia aquellos países donde su escasez era mayor y sus precios relativos más elevados. Por una parte, los flujos comerciales tienden a reasignar la producción hacia los países más eficientes dentro del área integrada, con lo que el efecto agregado, vía comercio, es el aumento de la productividad y el nivel de bienestar general. Por otra parte, la movilidad del capital y el trabajo como factores de producción tiende a reducir las diferencias de renta per cápita en la medida en que los capitales tenderán a fluir desde los países más ricos –con mayor ratio capital/trabajo– hacia los más pobres, donde su escasez relativa ofrece una mayor rentabilidad.

Con la misma lógica, la mano de obra cualificada tenderá a dirigirse desde los países más ricos, donde es más abundante, a los países más pobres, donde es más escasa, mientras que la mano de obra menos cualificada tenderá a desplazarse en sentido inverso. La movilidad de los factores de producción complementaría así el efecto del libre comercio, promoviendo una tendencia a la igualación de la dotación relativa de los factores de producción y, por tanto, de los niveles de renta per cápita.

Esta concepción económica dio pie a la teoría de las migraciones de *push-pull* basadas en los efectos de «expulsión» de los países de origen –agravados en no pocos casos por factores extraeconómicos como las situaciones de persecución política y falta de derechos democráticos– y los efectos de «atracción» de las sociedades de acogida ofreciendo, de manera transitoria o permanente, un proyecto de vida mejor. Su resultado era comprender la emigración como un proceso de equilibrio complementario que fomentaba la convergencia en el bienestar de los países.

Sin embargo, el análisis de la economía internacional en las últimas décadas ha puesto en tela de juicio estas previsiones de la teoría neoclásica, dando lugar a la aparición de un conjunto de análisis económicos que, englobados en los llamados «modelos de crecimiento endógeno», buscan explicar el crecimiento en función de variables endógenas al sistema económico. Uno de los principales puntos de partida de los modelos de crecimiento endógeno es considerar que el progreso técnico no es una variable exógena, sino el producto de procesos acumulativos de inversión en capital humano y en capital tecnológico, junto al capital físico, y son estas variables las principales fuentes del aumento de la productividad y del crecimiento.

Una de las bases explicativas de este nuevo enfoque es que consideran que la inversión en estos factores, capital humano y capital tecnológico, tiene rendimientos crecientes a escala al beneficiarse de un proceso acumulativo de aprendizaje a través de la experiencia. Paralelamente, se generan «externalidades» que permiten incrementar la productividad marginal de los factores productivos y, especialmente, de los bienes de equipo, compartiendo algunas características de los bienes públicos que justifican la intervención de los gobiernos en su desarrollo (Martín, 1995; De la Dehesa, 1995). Las implicaciones de este enfoque son relevantes, ya que ponen en tela de juicio la consideración del modelo neoclásico de que los procesos de integración económica conllevan de manera automática una tendencia a la igualación en los niveles de riqueza de los países que se integran.

Si a ello se suman otros supuestos alternativos (Begg, 1989) a los utilizados por el modelo neoclásico, considerando que los mercados no son de competencia perfecta sino segmentados y oligopolistas, las funciones de producción no son similares entre países y regiones, la difusión de la tecnología no es perfecta y el comercio no es fundamentalmente interindustrial sino intraindustrial, el cuestionamiento de la relación entre integración económica, crecimiento y tendencia a la igualdad es aún mayor.

Desde estos planteamientos es evidente que la internacionalización económica no necesariamente tiene que producir un efecto de aproximación entre países, ya que los países con un mayor nivel de capital acumulado pueden seguir manteniendo un diferencial significativo respecto a los países menos desarrollados en este ámbito. Por el contrario, puede ocurrir que la movilidad del capital opere en sentido inverso, desplazándose de los países con menores niveles de renta hacia los países más ricos si éstos mantienen niveles de productividad marginal mayores, generándose por tanto un aumento en la dispersión de los niveles de riqueza.

Paralelamente, es cada vez más aceptado que junto a las ventajas comparativas tradicionales que explicarían los procesos de competencia, existen otros factores relevantes, como la diferenciación de los productos, el desarrollo de redes comerciales y de asistencia técnica o el mantenimiento de restricciones a la difusión de los conocimientos tecnológicos, que permiten a las empresas un mayor poder de mercado. Todos estos factores de ventajas competitivas ahondan aún más en el cuestionamiento de los supuestos efectos de aproximación en los niveles de renta de los países derivados de los acuerdos de integración económica, apuntando, por el contrario, la existencia de lógicas que conllevarían mayores niveles de desigualdad.

Desde una perspectiva territorial, la existencia de «economías de aglomeración» (Porter, 1990) vendría a reforzar esta tesis en la medida en que la localización de actividades en

zonas más desarrolladas puede permitir a las empresas obtener niveles de rentabilidad más elevados debido a los beneficios de operar en entornos con infraestructuras físicas, de comunicación y redes de abastecimiento muy desarrolladas, en áreas que generalmente están más próximas a los mercados que abastecen.

Si las perspectivas teóricas apuntadas aportan elementos suficientes para cuestionar que la apertura de mercados, el desarrollo del comercio mundial, la movilidad de los factores de producción y, en general, la internacionalización económica conlleve por sí misma una tendencia hacia la convergencia económica entre países, la realidad que vivimos cotidianamente ofrece una paradoja que merece destacar. Mientras que los defensores del neoliberalismo económico utilizan una amplia batería de argumentos a favor de los beneficios de la desregulación de los mercados –aunque no tengan en cuenta otros como los señalados–, lo que parecen olvidar por completo es que en el curso actual de la globalización, la movilidad del factor trabajo no sólo no se está promoviendo –como por ejemplo la del capital–, sino que se restringe de manera generalizada.

Pocas voces se oyen clamando por la libertad internacional de movimiento de personas –aunque sea desde su consideración como factor de producción– entre los fundamentalistas del libre mercado a nivel internacional. Toda una paradoja, que se convierte en una significativa contradicción en el actual modelo de desarrollo y que contribuye a la evidencia de que los beneficios de los mayores conocimientos y posibilidades que ofrece la innovación tecnológica no llegan a todos, sino que se restringen a determinados países y a núcleos específicos de ciudadanos.

Las fuerzas económicas de la emigración. Los datos de un mundo desigual

Más allá de los argumentos teóricos, un breve repaso de las principales estadísticas socioeconómicas internacionales muestra que la desigualdad, a nivel mundial, no se ha reducido a pesar del espectacular avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, de la expansión del comercio mundial, de la internacionalización de los procesos productivos o la mundialización de los mercados financieros.

La globalización, en su desarrollo actual, no resuelve ni mitiga las desigualdades sino que las agrava para un número importante de países, entre otras razones porque la globalización es un proceso social e histórico que se lleva a cabo bajo intereses privados específicos que no tienen por qué orientarse por los llamados intereses generales –como podrían contestar fácilmente los responsables de las estrategias de las empresas transnacionales o los

inversores financieros— y las políticas que han acompañado a la globalización que estamos viviendo se han caracterizado por la primacía de los intereses de mercado, en un contexto de debilitamiento de las políticas de los Estados nacionales —que han ido adquiriendo un enfoque crecientemente defensivo— junto a la obsolescencia de los principales organismos e instituciones internacionales nacidas de la II Guerra Mundial, incapaces hoy por hoy de gobernar la mundialización.

Desde esta perspectiva, las causas de la emigración siguen encontrando sus raíces más directas en la creciente desigualdad y asimetría en el desarrollo económico y social a nivel mundial. Los motivos de la emigración siguen estando en esos caminos nacidos del hambre, del miedo y la esperanza que llevan a muchas personas a trazarse un proyecto de vida que no pueden llevar a cabo en sus países de nacimiento. La brecha que separa los niveles y calidad de vida de los países emisores y receptores se agranda con la globalización y se hace más visible con un desarrollo tecnológico que permite una mayor información sobre la situación y los valores culturales entre distintos países y que posiblemente generan lo que se ha denominado como una mayor demanda de movilidad social (Abad, 2002), al mismo tiempo que facilita el acceso a los medios de transporte para emigrar y, por tanto, la movilidad geográfica.

La desigual distribución de la renta

Algunos indicadores generales ofrecen la aplastante evidencia de que la desigualdad sigue siendo un factor que caracteriza las relaciones internacionales y especialmente las relaciones entre el norte y el sur del desarrollo. Los datos que se aportan pueden ser ampliados —con mayor profundidad y detalle— con el análisis de los informes periódicos de la ONU, de la OIT o del Banco Mundial, pero sirven para soportar firmemente la tesis de que los beneficios de la globalización y del desarrollo no llegan a una parte importante de la población mundial. Una realidad que empuja a los procesos migratorios y hace que éstos —como procesos civilizatorios— se produzcan en condiciones precarias para las personas que emigran, al mismo tiempo que generan incertidumbres, miedos y actitudes racistas y xenófobas en parte de los ciudadanos de los países receptores.

Así, los indicadores de la distribución de la renta a nivel internacional, tanto absoluta como relativa, muestran que el 26 por ciento del PIB mundial se concentra en América del Norte y el 20,3 por ciento en la Unión Europea, mientras que el norte de África y Oriente Medio sólo significan el 3,5 por ciento, y el África Subsahariana el 2,5 por ciento.

Un desigualdad que también se refleja en la distribución de la renta por persona. Sobre una media mundial de 7.287 dólares USA, América del Norte ofrece niveles de 27.782\$ y la Unión Europea de 23.678\$. Es decir, sobre una media de 100 a nivel mundial ambas zonas mantienen niveles del 381 y 325 respectivamente, mientras que la renta por persona en África Subsahariana es de 22,5; en el sur de Asia de 30,8 y en el norte de África y ligeramente por encima de 50 en América Central y Caribe. La renta media de los 20 países más ricos es 37 veces mayor que la de los 20 países más pobres. Una brecha que ha aumentado en los últimos 40 años.

Los estudios sobre la evolución de la renta por persona en las últimas décadas apuntan a su mejora para gran parte de la población mundial.. Sin embargo, conviene tener en cuenta que una parte de los países más pobres no han participado de este proceso de mejora –y las medias aritméticas valen poco para los excluidos de desarrollo– y que el fenómeno de las desigualdades económicas y sociales –aun con una medida tan grosera como el PIB

CUADRO 1. PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PPA)

	MILLONES USD		PER CÁPITA, EN USD	
	2000	% TOTAL M.	2000	% MEDIA M.
Unión Europea	8.910.586	20,3	23.678	324,0
Países candidatos	1.443.041	3,3	8.442	115,9
Otros países europeos	440.874	1,0	12.062	165,5
Eurasia	1.734.458	3,9	6.142	84,3
Europa	12.528.959	28,5	14.646	201,0
Sur de Asia	3.038.509	6,9	2.243	30,8
Este de Asia y Pacífico	11.596.969	26,4	5.716	78,4
Asia y Oceanía	14.635.478	33,3	4.325	59,4
América del Norte	11.397.728	25,9	27.782	381,3
América Central y Caribe	272.799	0,6	3.896	53,5
América del Sur	2.540.509	5,8	7.379	101,3
América	14.211.036	32,3	17.234	236,5
Norte de África	555.172	1,3	4.022	55,2
Oriente Medio	980.566	2,2	5.920	81,2
Norte de África y Oriente Medio	1.535.738	3,5	5.057	69,4
África Occidental	305.515	0,7	1.141	15,7
África Meridional y Oriental	775.523	1,8	1.982	27,2
África Subsahariana	1.081.038	2,5	1.640	22,5
TOTAL MUNDIAL	43.992.249	100,0	7.287	100,0

Tomado de Claves de la Economía Mundial (2002), ICEI, Madrid.

por persona— no se produce en términos absolutos sino relativos, y se estima que la brecha entre la renta del 20 por ciento de la población más rica y el 20 por ciento de la población más pobre ha pasado de una relación de 31 a 1 en 1960 a más de 70 a 1 a finales de los años noventa. De hecho, si se descuenta el buen comportamiento de China y de algunos países del Sudeste Asiático y de Oceanía en este terreno, las desigualdades económicas entre las grandes áreas geográficas siguen aumentando con la globalización.

Los flujos de comercio y la inversión extranjera

El aumento de los flujos comerciales, tanto de bienes como de servicios, ha sido notable desde los años ochenta del pasado siglo. Sin embargo, en términos agregados, las grandes diferencias entre las cuotas del mercado mundial que mantienen los países del norte y el sur no se han alterado significativamente. La globalización de los mercados no está supo-

CUADRO 2. SECTOR EXTERIOR, 1999

	TASA (%) APERTURA (2)	(%) DEUDA EXTERNA S/PIB	(%) SERVICIO DEUDA/EXP.
Unión Europea	63,0	—	—
Países candidatos	75,4	46,2	20,5
Otros países europeos	75,2	38,7	20,1
Eurasia	81,4	55,8	13,9
Europa	64,8	49,2	17,9
Sur de Asia	29,9	26,1	15,6
Este de Asia y Pacífico	31,8	27,2	15,8
Asia y Oceanía	31,7	27,0	15,8
América del Norte	29,6	34,8	25,1
América Central y Caribe	60,9	43,1	8,8
América del Sur	28,4	45,7	66,3
América	29,8	42,5	42,2
Norte de África	44,6	44,2	22,2
Oriente Medio	54,1	36,3	16,5
Norte de África y Oriente Medio	51,2	40,8	19,6
África Occidental	73,3	100,2	13,5
África Meridional y Oriental	52,8	47,5	15,2
África Subsahariana	58,9	63,5	14,6
TOTAL MUNDIAL	42,5	37,2	22,0

Tomado de Claves de la Economía Mundial (2002), ICEI, Madrid.

niendo, en su desarrollo actual, una reducción significativa de las desigualdades en la participación en los flujos comerciales. Aunque haya mejorado la posición internacional de algunos países del sur y del este de Asia o de Méjico, han empeorado significativamente la situación de gran parte de los países de Latinoamérica, el África Subsahariana o de la antigua URSS. No se está produciendo el mayor equilibrio en las relaciones comerciales internacionales con que algunos gustan de caracterizar la globalización. De hecho, la mejora de la posición de algunos países del sur económico en el comercio internacional parece haberse realizado en paralelo al empeoramiento de la posición de otros países del sur.

Curiosamente, la pervivencia de la desigualdad en las relaciones comerciales, que viene a apoyar las tesis del comercio desigual de las teorías estructuralistas latinoamericanas de los años setenta, como factor intrínseco de subdesarrollo en este modelo de crecimiento y expansión del capitalismo, contrasta con los niveles de apertura al exterior de las diferentes áreas económicas. Así, mientras que Europa en su conjunto se dibuja como el área con mayor apertura al comercio exterior² con casi un 65 por ciento, EE.UU. muestra un índice del 30 por ciento, por debajo de América Central y Caribe con un 61 por ciento y África Subsahariana con el 58,9 por ciento.

También el aumento de los flujos de inversión directa extranjera a nivel mundial, que han acompañado a la internacionalización de los mercados financieros—otra característica de la globalización— ha sido significativo. Sin embargo, las tres cuartas partes se han producido entre países industrializados, mientras que la participación en ellos de los países en vías de desarrollo pasó del 38 por ciento en 1997 al 24 por ciento en 1999 y la participación del continente africano cayó por debajo del 1 por ciento. Mientras tanto, la ayuda oficial al desarrollo, que alcanzó su nivel más alto en 1995, se había reducido en un 25 por ciento en 2000.

Los factores demográficos

También los factores demográficos contribuyen de manera significativa a los flujos migratorios³. Según los informes de Naciones Unidas, la población mundial sobrepasa los 6.000 millones de habitantes. Mil millones más que hace 12 años y 3.000 más que en 1960;

² Tasa de apertura al exterior, definida como el peso de exportaciones más importaciones de bienes y servicios en relación al PIB.

³ Téngase en cuenta que la población es una de las variables que definen la renta por persona, influyendo, por tanto, de manera directa en la distribución de la riqueza.

es decir, en algo más de cuatro décadas se ha doblado la población mundial señalando un escenario de fuerte presión demográfica. Aunque se moderen significativamente las tasas de natalidad, seguirán siendo uno de los factores de presión de los flujos migratorios. De los 78 millones de personas que se suman anualmente a la población mundial, alrededor del 96 por ciento viven en las regiones menos desarrolladas y las proyecciones demográficas menos alarmistas apuntan a una población de 9.000 millones de personas en 2050.

La expansión demográfica se ha concentrado en los países menos desarrollados, de forma que se ha reducido el número de personas que viven en las áreas geográficas con mayores niveles de renta y se estima que se seguirá reduciendo. Mientras que en 1970 cerca de una cuarta parte de la población mundial vivía en los países más desarrollados, en 1988 solo vivía en ellos una de cada cinco personas. Y según las hipótesis intermedias de fecundidad de la ONU –con toda su relatividad–, en el año 2050 sólo un 13 por ciento de la población vivirá en las regiones más desarrolladas.

CUADRO 3

	SUPERFICIE		HABITANTES		DENSIDAD HAB/KM ²	TASA (1) 2000-2010
	KM ²	% TOTAL	2000	% TOTAL		
Unión Europea	3.238.030	2,4	376.327.660	6,2	116,2	0,2
Países candidatos	1.867.250	1,4	170.945.950	2,8	91,5	0,3
Otros países europeos	733.306	0,6	36.552.000	0,6	49,8	0,3
Eurasia	22.100.843	16,6	282.375.266	4,7	12,8	0,1
Europa	27.939.429	21,0	866.200.876	14,3	31,0	0,2
Sur de Asia	5.136.740	3,9	1.354.668.008	22,4	263,7	1,5
Este de Asia y Pacífico	24.773.306	18,6	2.028.916.328	33,6	81,9	0,9
Asia y Oceanía	29.910.046	22,5	3.383.584.336	56,0	113,1	1,1
América del Norte	21.577.781	16,2	410.251.246	6,8	19,0	1,0
América Central y Caribe	1.122.654	0,8	70.023.110	1,2	62,4	1,5
América del Sur	17.337.095	13,0	344.296.308	5,7	19,9	1,1
América	40.037.530	30,1	824.570.664	13,7	20,6	1,1
Norte de África	5.752.890	4,3	138.042.890	2,3	24,0	1,6
Oriente Medio	5.207.491	3,9	165.626.310	2,7	31,8	2,2
Norte de África y Oriente Medio	10.960.381	8,2	303.669.200	5,0	27,7	1,9
África Occidental	9.163.826	6,9	267.836.500	4,4	29,2	2,4
África Meridional y Oriental	15.172.176	11,4	391.234.382	6,5	25,8	2,0
África Subsahariana	24.336.002	18,3	659.070.882	10,9	27,1	2,1
TOTAL MUNDIAL	133.182.388	100,0	6.037.095.958	100,0	45,3	1,2

(1) TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

Tomado de Claves de la Economía Mundial (2002), ICEI, Madrid.

El incremento global de la población se ha suavizado debido a que las tasas de fecundidad a nivel mundial se han reducido significativamente en las últimas décadas. En las regiones más desarrolladas disminuyó de 2,1 nacimientos por mujer en el período comprendido entre 1970 y 1975 a un nivel de 1,6 en el período 1995-2000. En las regiones menos desarrolladas el descenso fue incluso más agudo, pasando de 5,4 a 3,0 en los periodos antes comentados. Sin embargo, las tasas de fecundidad siguen presentando desigualdades significativas en la actualidad. Mientras que en Europa y América del Norte se sitúan entre 1,4 y 1,9 nacimientos por mujer, en Asia, América Latina y Caribe lo hacen en el tramo entre 2,6 y 2,7 nacimientos por mujer y, a modo de ejemplo, son todavía superiores a 6,5 nacimientos en países como Afganistán, Angola, Burkina-Faso, Somalia, Uganda y Yemen, entre otros.

Otro de los factores clave de la evolución demográfica es la tasa de mortalidad. La media mundial de la esperanza de vida está situada en torno a 66,7 años. Sin embargo, como en otras variables comentadas, su distribución entre las principales áreas geográficas es manifiestamente desigual. Así, en la Unión Europea y América del Norte (EE.UU. y Canadá) es de 78 y 76 años respectivamente, en África Subsahariana es de 49 años y en el norte de África y Oriente Medio de 68 años. Existe una clara correlación entre niveles de renta y esperanza de vida de la población, que es especialmente relevante si se tiene en cuenta su papel no sólo en el saldo demográfico de los países sino su asociación a factores relacionados con la calidad de vida, como la sanidad o la educación, que intervienen de manera directa en las expectativas de vida y en las decisiones de emigrar.

El desequilibrio demográfico a nivel mundial se refleja también en una creciente asimetría en la distribución de la población por edades. Mientras que en la Unión Europea la población menor de 15 años no llega al 17 por ciento del total y en EE.UU. es el 24,4 por ciento, en el África Subsahariana es casi el 45 por ciento y en el Norte de África y Oriente Medio el 35,5 por ciento. Por el contrario, las personas mayores de 65 años superan el 16 por ciento en la Unión Europea mientras que en África Subsahariana no alcanzan el 3 por ciento.

La implosión demográfica, especialmente en el área europea, y el envejecimiento de la población frente a la explosión demográfica que viven —y posiblemente seguirán viviendo— los países con menor nivel de renta continuará ejerciendo una creciente presión migratoria entre los países del norte y el sur del desarrollo que será difícilmente evitable por ningún control de fronteras.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que aunque los factores demográficos son relevantes para explicar los flujos migratorios, no lo son por sí mismos sino asociados a otros aspectos del contexto socioeconómico. Como se ha señalado (*ONU, Consejo Económico y*

Social, 1998), los datos indican que aun cuando en los países con tasas muy bajas de crecimiento natural de la población (menos del 0,5 por ciento), es más probable que haya inmigración que emigración, y cuando las tasas de crecimiento natural de la población son altas (más de un 2 por ciento) es más frecuente el proceso contrario, en muchos países de este último grupo hay tanto inmigración como emigración netas. De los análisis se desprende que las tasas de crecimiento acelerado de la población no entrañan, por sí solas, un aumento de la emigración.

Ciertamente, los procesos demográficos como procesos históricos no son irreversibles ni caben, por tanto, planteamientos malthusianos mecanicistas –valga de ejemplo la fuerte caída de la esperanza de vida en Rusia en los últimos años, hasta situarse en los niveles de los sesenta años–, pero la posibilidad de que se amplíe significativamente el número de países en «transición demográfica» que combinen aumentos de la esperanza de vida con reducciones de las tasas de natalidad –que eviten situaciones demográficas explosivas a medio plazo– depende en gran medida de sus posibilidades de emprender una senda de desarrollo sostenible; es decir de que los beneficios de la globalización lleguen al sur. Un proceso que, como se ha señalado, no cabe pensar que se produzca por la mera vía de la internacionalización de los mercados o la transnacionalización de la producción.

La calidad de vida y la pobreza

A las desigualdades en la distribución de la renta y la riqueza y a los factores demográficos se unen otros referidos a la calidad de vida relacionados con la educación, la salud, los niveles de pobreza, la sustentabilidad (¿o sostenibilidad?) ambiental, la igualdad de oportunidades, las libertades públicas y los derechos humanos, o la eficacia de la justicia y la lucha contra la corrupción. Variables que en muchos casos se presentan interrelacionadas y que contribuyen a acentuar los perfiles de la desigualdad en el mundo.

A modo de ejemplo, la reducción de las tasas de pobreza que en los años noventa –que se preveía en torno al 4 por ciento anual por el Banco Mundial– no llegó al 2 por ciento debido al colapso de la URSS, aunque en el resto de los países se redujo en torno al 3,5 por ciento anual. Sin embargo su peso sobre la población total no se habría reducido significativamente e incluso, si se descuenta China, podría haber aumentado. En la actualidad, de los 6.000 millones de habitantes, una quinta parte –1.200 millones– vive con menos de un dólar al día y 2.800 millones de personas con menos de dos dólares diarios.

La persistencia del fenómeno de la pobreza y su agravamiento en algunos países se relaciona también con el escaso nivel de desarrollo de los sistemas de salud y educación –según

los datos de la FAO, 826 millones de personas padecen hambre y cada día cerca de 14.000 personas son infectadas de SIDA, el 90 por ciento en los países menos desarrollados y el 75 por ciento de ellos en el África Subsahariana— y con una creciente degradación ambiental, que llevará en un futuro próximo a que una cuarta parte de la población viva en áreas geográficas con restricciones de agua, y que ha llegado en la actualidad a acuñar el término de «refugiados ambientales».

La exclusión de la sociedad del conocimiento

Si una de las principales bases del actual proceso de globalización son los avances tecnológicos y su contribución a la mejor capacidad de información y comunicación entre países y personas, conformando la llamada sociedad del conocimiento, el análisis del acceso y uso de las tecnologías de la información y de la comunicación presenta una mayor

CUADRO 4

	ESPERANZA DE VIDA AL NACER	PCs POR CADA 1.000 HABIT.	ACCESOS A INTERNET POR CADA 1.000 HABIT
Unión Europea	78,0	249,0	289,8
Países candidatos	71,7	53,6	47,2
Otros países europeos	75,6	279,2	273,2
Eurasia	66,0	31,0	11,7
Europa	72,8	148,6	150,6
Sur de Asia	61,8	3,2	0,3
Este de Asia y Pacífico	71,0	41,2	29,8
Asia y Oceanía	67,3	26,0	17,9
América del Norte	75,9	383,4	1.717
América Central y Caribe	68,9	22,7	4,6
América del Sur	67,6	38,1	29,0
América	71,8	212,0	866,8
Norte de África	67,1	10,6	0,5
Oriente Medio	68,6	50,5	12,4
Norte de África y Oriente Medio	68,0	27,4	7,0
África Occidental	50,9	5,4	0,1
África Meridional y Oriental	47,2	11,0	5,1
África Subsahariana	48,7	8,5	3,1
TOTAL MUNDIAL	66,7	67,5	151,7

Tomado de Claves de la Economía Mundial (2002), ICEI, Madrid.

desigualdad todavía que la mostrada en términos de renta. Así, se estima que las innovaciones tecnológicas se concentran en países que suponen únicamente un 15 por ciento de la población y que la mitad de la población mundial vive en países donde estas innovaciones pueden ser aplicadas a los procesos productivos o al consumo, mientras que la tercera parte restante de la humanidad está tecnológicamente excluida.

Mientras que en América del Norte se contabiliza una media de 383 ordenadores personales por casa mil habitantes y en la Unión Europea en torno a 250, en el África Subsahariana sólo se dispone de 8,5 y en el norte de África y Oriente Medio de 27,4. Unas cifras que se corresponden con las posibilidades de acceso a Internet, que se sitúan en 1.700 accesos por cada diez mil personas en América del Norte, seguidos con una significativa diferencia por la Unión Europea con 290 accesos, superando escasamente los 3 en el África Subsahariana.

Según la OIT, en 1995, los usuarios de Internet eran sólo 25 millones; 5 años después, en 2000, más de 300 millones de personas tenían acceso a él. Los países en vías de desarrollo ocuparon una parte importante de este crecimiento, aunque concentrados en algunos países del este asiático y Latinoamérica. En la actualidad, mientras que el 92 por ciento de la población de los países con mayores niveles de renta ha utilizado Internet en algún momento, sólo el 0,9 por ciento de los países menos desarrollados lo ha utilizado. Estas cifras apuntan a la gravedad de la exclusión del desarrollo de una parte de la población mundial, que lo está ahora en relación a tecnologías maduras y menos novedosas como el uso del teléfono –se ha estimado que en el año 2002 más de la mitad de la población mundial no ha hecho nunca una llamada telefónica– pero que significa, además, una exclusión a futuro.

La demanda y la oferta de mano de obra

Una de las mayores paradojas de la globalización, como ya se ha señalado, es que mientras los principales defensores de su desarrollo actual abogan por los beneficios de la libertad de movimiento de mercancías y factores de producción, así como de integración de los mercados defendiendo, por tanto, políticas de liberalización, su filosofía se aplica a prácticamente todas las esferas excepto a la apertura de algunos mercados de producto –principalmente de productos primarios– y, sobre todo, a la circulación de personas.

Sin embargo, existe una demanda de mano de obra inmigrante en los países más industrializados. Por una parte, de mano de obra cualificada, como se ha puesto de manifiesto en las industrias de alta tecnología de Silicon Valley o en las regulaciones para atraer a ingenieros especializados en tecnologías de la información y las comunicaciones en Alemania. Por otra parte, las necesidades de mano de obra no cualificada son también evidentes si se

analizan los requerimientos de sectores como la construcción, la hostelería, el comercio o los servicios personales – que no están sometidos a las posibilidades de deslocalización productiva– y que los ciudadanos de países con mayores niveles de renta no quieren ocupar en función del desarrollo del propio concepto de ciudadanía y de sus valores sociales, asociados a la extensión de redes amplias de protección social.

Los requerimientos de los mercados de trabajo han estado presentes en la movilización de flujos migratorios en etapas anteriores, pero lo han sido de manera ordenada por los Estados nacionales, suavizando la tensión entre requerimientos del mercado y derechos de ciudadanía. Sin embargo hoy, aún subsistiendo estas necesidades de las empresas e incluso del futuro de los sistemas de pensiones por la tendencia al envejecimiento de los países con mayor nivel de renta, las políticas que se están desarrollando para regular los flujos migratorios adoptan un enfoque de restricción de fronteras que están siendo incapaces de armonizar las expectativas de la población que quiere emigrar de sus países con la capacidad de absorción de las sociedades receptoras, enfrentadas a notables incertidumbres en el futuro de sus sistemas de protección social y, por tanto, de la viabilidad de sus derechos de ciudadanía.

Se pueden apuntar dos causas que explican esta aparente contradicción. Por una parte, las modificaciones del modelo fordista de producción y de los sistemas de relaciones laborales debido a los procesos de fragmentación productiva, al desarrollo de las empresas red, a la creciente segmentación de los mercados de trabajo y al desarrollo de formas de contratación laboral atípicas, que hacen más difícil la ordenación de la demanda de fuerza de trabajo y su integración laboral. Por otra parte, la presión de la oferta de fuerza de trabajo de los países emisores, por las razones analizadas anteriormente. Como telón de fondo, la propia reformulación de los sistemas de protección social, la extensión de la economía sumergida y las crecientes limitaciones en la capacidad reguladora de las políticas nacionales, conllevan a situaciones de «ilegalidad» y sobreexplotación de la mano de obra inmigrante, generalmente ocupada en actividades mal remuneradas, con altos índices de penosidad y baja valoración social. El resultado es una dramática situación de explotación laboral, falta de integración laboral y social de los inmigrantes y la aparición de actitudes de racismo y xenofobia en algunos colectivos de la sociedad receptora; es decir, en una degradación del concepto de ciudadanía acuñado históricamente en las sociedades democráticas.

La inestabilidad política

Un factor de distinta naturaleza, que promueve el efecto expulsión de los emigrantes de sus países de origen, es la inestabilidad política y los conflictos bélicos. El escenario polí-

tico con el que se ha abierto el siglo XXI ofrece también marcadas desigualdades. Una situación que ancla sus raíces en el siglo XX caracterizada por Hobsbawm como «época de extremos», desde la quiebra de los imperios ruso, austrohúngaro y otomano a los mapas dibujados posteriormente, tras la Segunda Guerra Mundial y los procesos de descolonización desarrollados desde entonces.

El número de Estados independientes ha aumentado significativamente; de los 191 países reconocidos como independientes y que forman parte de Naciones Unidas –que pasa de tener 51 miembros en 1945 a 189 en la actualidad–, 126 son fruto de los progresivos procesos de descolonización, cuyo peso sin embargo en el nuevo orden internacional es claramente reducido, por no decir inexistente (Donoso, 2001). La debilidad de los sistemas democráticos de gran parte de estos países, los procesos de corrupción más o menos generalizada, la persistencia de oligarquías tradicionales o de nuevo cuño se suman a su reducido papel en las instituciones internacionales.

Más allá de la debilidad de las estructuras políticas, una parte de los conflictos bélicos de carácter local adopta una justificación étnica –se estima que existen más de 5.000 grupos étnicos en la actualidad– en la medida en que el concepto de nacionalidad se apoya en la identidad étnica de un determinado grupo que controla los aparatos de Estado. Una realidad compleja a la que colabora –junto con factores internos de cada país– la debilidad de las organizaciones internacionales y la creciente importancia del unilateralismo, bajo la hegemonía de EE.UU., que domina el escenario de las relaciones políticas mundiales.

Reflexiones finales

Los flujos migratorios han constituido un fenómeno social presente en muy diversas etapas de la humanidad y en contextos muy diferentes, hasta el punto de que se les debe considerar como un «hecho civilizatorio». No sería posible comprender nuestras sociedades sin el análisis de los intercambios comerciales y de los movimientos de personas entre unos y otros países, como bien da cuenta la propia cultura de los pueblos mediterráneos. Ello no quiere decir que la emigración de las personas no se haya producido en base a factores de dominio político o de desigualdad social, que han marcado el sufrimiento humano frente a otras situaciones de convivencia.

Defendiendo la tesis de que la interrelación de las sociedades y los intercambios entre ellas, incluidos los movimientos de la población, son un factor de enriquecimiento del conjunto de la sociedad, es de especial interés analizar los factores que han motivado las deci-

siones de los emigrantes para abandonar sus países de origen, aunque no sea relevante una comparación mecánica entre los procesos migratorios que han tenido lugar a lo largo de la historia, ni siquiera desde el desarrollo del capitalismo, en la medida en que son el resultado de escenarios muy diferentes y con componentes externos e internos que deben ser estudiados en cada caso concreto.

En la actualidad, los procesos migratorios están marcados por lo que hemos dado en llamar el proceso de globalización, haciendo referencia a la creciente hegemonía de las empresas transnacionales, como unidades dominantes en la organización de la producción más allá de las barreras nacionales, a la integración de los mercados de bienes y servicios a través del comercio mundial, o a la creciente expansión y protagonismo de los mercados financieros en las actividades económicas, soportados en un intenso ciclo de innovación tecnológica en el ámbito de la información y las comunicaciones.

Este contexto de globalización se ha desarrollado en un escenario político radicalmente nuevo a nivel mundial, tras la caída del muro de Berlín y de la URSS y el fin de la división del mundo en dos bloques, en el que destaca la obsolescencia de las principales organizaciones internacionales, nacidas tras la Segunda Guerra Mundial, encargadas de la regulación de las relaciones políticas, económicas o sociales, como el FMI, el Banco Mundial, la OIT y la propia ONU, cuyos cometidos iniciales y los instrumentos para su consecución se muestran hoy «fuera de contexto». La transformación del GATT en la nueva Organización Mundial del Comercio es posiblemente la excepción a la falta de modernización de las instituciones, como claro ejemplo de la hegemonía de los intereses mercantiles en la organización de las nuevas relaciones internacionales, acompañadas de una filosofía neoliberal que ha venido a justificar que estos intereses –principalmente el de las empresas transnacionales– debían canalizar las oportunidades que ofrecían los avances tecnológicos para una más amplia interrelación mundial.

Como se ha señalado en estas páginas, las oportunidades de la globalización no han resuelto las grandes desigualdades que trazaron en etapas anteriores fronteras entre países al norte y al sur del desarrollo y, en algunos casos, han venido a agravarlas. Son estas desigualdades, que afectan a aspectos económicos, políticos y sociales, las que subyacen principalmente como causas de los procesos migratorios actuales. La creciente brecha en términos de renta por persona, los cambios demográficos asociados a la calidad de vida y la exclusión de una parte importante de países de las posibilidades que ofrecen los avances tecnológicos, marcan los factores que mueven a una emigración. Sin embargo, las decisiones de emigrar nacen también de las nuevas posibilidades de movilidad y de conocimiento que permiten los avances en el transporte, en la información y en la comunicación y, en

definitiva, en la transmisión de valores entre nuestras sociedades. Las migraciones se constituyen así como un puente de esperanza entre un norte «miedoso» de un futuro incierto pero que necesita de la emigración, y un sur excluido y marginado.

No caben apuntar propuestas para resolver un hipotético problema en relación a la emigración, dado que los flujos migratorios no son en sí un problema sino un resultado de las relaciones entre los países del norte y el sur del desarrollo. Un proceso que, en el actual contexto de la globalización, se podría decir que no ha hecho sino comenzar, teniendo en cuenta los factores que la promueven. Las políticas de control de fronteras poco podrán hacer para ordenar un fenómeno social nacido de las propias fuerzas económicas de nuestro tiempo, como no sea sumergir a una parte de los emigrantes en un estatus de ilegalidad. Como dice el dicho popular, no se pueden poner puertas al campo.

Desde la perspectiva desarrollada, las principales políticas que se deben adoptar en el ámbito de los procesos migratorios no tienen directamente que ver con ellos, aunque sí con las causas que los generan. Cabe apuntar, en primer lugar, la necesidad de desarrollar instituciones internacionales capaces de actuar de forma cooperativa y multilateral en la regulación de los procesos de globalización. La necesidad de conseguir un entorno internacional que apoye una mayor estabilidad en el ámbito financiero, evitando flujos especulativos desestabilizadores de políticas nacionales, debe verse acompañada de acuerdos que potencien unas relaciones mercantiles y comerciales más equitativas, buscando eliminar las trabas que se ponen a los mercados de productos primarios frente a las recomendaciones de una apertura general en los sectores industriales y de servicios a los países menos desarrollados. En igual sentido, el compromiso con el cumplimiento a nivel mundial de los derechos fundamentales de la persona, tanto a nivel político como laboral o social, debería verse complementado por el diseño de políticas internacionales de redistribución de la renta y ayuda al desarrollo, que potenciaran que los beneficios de la globalización llegaran a toda la población mundial.

Estas políticas deberían contribuir a modificar ese «intercambio desigual» que, como se decía en los análisis estructuralistas de los años setenta, hace del subdesarrollo de algunos países un factor consustancial al desarrollo de otros. Y es en este contexto, en el que las políticas del llamado «codesarrollo» cobran sentido, no como actuaciones aisladas para reducir o regular desplazamientos de personas entre los países de origen de la emigración y los países de destino, sino para conseguir unas relaciones más equilibradas y equitativas, que colaboren a que los flujos migratorios no se muevan en los caminos del hambre y el miedo sino que signifiquen un factor de intercambio cultural y de conformación de una nueva sociedad basada en los derechos de convivencia, de la igualdad y del reconocimiento de los derechos democráticos de las personas como valores culturales fundamentales.

Las potencialidades de la globalización para la mejora del bienestar de la población mundial hacen más actual la declaración que realizaba la ONU en 1962 cuando señalaba que: «Es asombroso el hecho de que en una época en que la abundancia está empezando a ser la condición, al menos en potencia, de países y regiones enteras y no sólo de individuos aislados, al mismo tiempo que las proezas científicas superan los más atrevidos sueños preteritos de la humanidad, resulte que hay más seres en el mundo padeciendo de hambre y de necesidad que en ninguna época anterior. Tal situación es intolerable y tan contraria al verdadero interés de todas las naciones que debe decidir a los países avanzados, conjuntamente con los insuficientemente desarrollados, a acabar con este estado de cosas». El empeño sigue siendo igual de justo, pero es hoy más urgente.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, C.; Donosos, V.; y de Miguel, J.C. (2001): «Situación de la economía mundial a finales de siglo» en *Claves de la Economía Mundial*, ICEI, Madrid.
- Abad, L. V. (2000): «Globalización, demografía y migraciones», *II Congreso sobre la Inmigración en España*, Madrid.
- Arango, J., (1993): «El 'Sur' en el sistema migratorio europeo. Evolución reciente y perspectivas», *Política y Sociedad*, nº 12.
- Banco Mundial (2000a): *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*. (2000b): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: La lucha contra la pobreza*.
- Begg, I. (1989): «European integration and regional policy», *Oxford Review of Economic Policy*, vol.5, nº2.
- Berzosa, C. (2002): «La globalización económica, perspectivas de los mercados laborales y su incidencia en la población inmigrante: retos y propuestas» en Cruz Roja, *Jornadas Estatales sobre Inmigración y Empleo*, Alicante.
- Cachón, L. (1997): «Segregación sectorial de los inmigrantes en el mercado de trabajo en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales* nº 10, UCM, Madrid.
- Coppel, J., Dumont, J.-C. y Visco, I. (2001): *Trends in Immigration and Economic Consequences*. Economics Department Working Paper No. 284. Paris: OECD.
- De la Dehesa G. (1995): «Crecimiento y movilidad de factores de producción en la Unión Europea», *Papeles de Economía Española*, Nº 63.
- Dobado, R. (2002): «Razones para la preocupación, motivos para la esperanza» en *Claves de la Economía Mundial*, ICEI, Madrid.
- Coppel, J., Dumont, J.-C. y Visco, I. (2001): *Trends in Immigration and Economic Consequences*. Economics Department Working, Paper No. 284. Paris: OECD.
- Enzensberger, H.M. (1992): *La gran migración*, Barcelona, Anagrama.
- Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons El Magnànim, Valencia.
- Hatton, T.J. Y Williamson J.G. (1998): *The age of Mass Migration. Causes and Economic Impact*. Oxford University Press.
- Marcus Kahmann (2002): *Trade unions and migrant workers: Examples from the United States, South Africa and Spain*, ETUI, DWP 2002.02.03.

- Martín, C. (1995): «La convergencia real en Europa», *Papeles de Economía Española* nº 65.
- ONU (1962) *The United Nations Development Decade. Proposals for action*, Nueva York.
- ONU, Consejo Económico y Social (1998): *Informe conciso sobre las tendencias demográficas en el mundo, 1999: crecimiento, estructura y distribución de la población*. Nueva York.
- ONU: (2000): *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*
- OIT (2002): *Facts and figures on globalization*.
- PNUD: *Informes anuales de Desarrollo Humano*.
- Portes, A. y Börörz, J. (1992): «Inmigración contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y modos de acceso», *Alfoz*, nº 91/92, pp. 20-34
- Porter, M. (1990): *The competitive advantage of nations*, The Free Press, New York.
- Sampedro, J.L. (1967): *Las fuerzas económicas de nuestro tiempo*, Edt. Guadarrama, Madrid.
- Sassen, S. (1993): *La movilidad del trabajo y del capital. Un estudio sobre la corriente internacional de la inversión y del trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Solimano, A. (2001): *International migration and the Global Economic Order: An overview*, The World Bank Policy Research Papers 2720.

JAVIER DE LUCAS

Los inmigrantes como ciudadanos



Kasimir Malevich, *Presentimiento complejo*, 1928

Si la inmigración, hoy, ha adquirido un significado político radical, es porque las características de los actuales flujos migratorios –que se han convertido ya en un factor estructural de nuestras sociedades– muestran que la inmigración no pertenece a la periferia, sino al núcleo mismo de la política. Más allá de la discusión sobre las políticas sectoriales, específicas, de gestión del tráfico de flujos y de su presencia en los países de destino, la inmigración constituye un desafío y una oportunidad para reflexionar sobre las condiciones del vínculo social y del contrato político, para revisar los criterios no ya de acceso, sino sobre todo de pertenencia, y con ello las condiciones de una democracia plural e inclusiva.

Abandonar la visión instrumental acerca de los inmigrantes

Aunque con dificultad, se abren paso las iniciativas que tratan de plantear entre nosotros la cuestión de los derechos políticos de los inmigrantes. Creo que cabría destacar sobre todo dos: la primera, la campaña lanzada por la red ENAR «L'appel de Madrid», en junio de 2002, para reformar el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea, a fin de incluir como vía de acceso a la ciudadanía europea, junto a la nacionalidad de un país miembro, la residencia permanente. Hace unas semanas, la iniciativa «Aquí vivo, aquí voto», promovida por la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, junto a otras ONG (Asociación Cardin, Andalucía Acoge, Plataforma de Asociaciones de Inmigrantes de Andalucía y el Fórum Europeo de Inmigrantes en Andalucía), cuyos objetivos esenciales son, además de pedir el derecho al voto en las elecciones municipales para los inmigrantes, reivindicar la igualdad de derechos entre todas las personas que viven en nuestro entorno sin discriminación alguna en razón de nacionalidad o de origen y, en tercer lugar, dar una imagen positiva de la inmigración que contrarreste la campaña mediática de criminalización de los inmigrantes.

Por supuesto, el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes es un asunto más complejo que el derecho al sufragio activo y pasivo e incluso que las condiciones de acceso de los inmigrantes a la ciudadanía. En estas páginas voy a apuntar algunas reflexiones sobre este último asunto.

Mi punto de partida es que tenemos un problema previo sin el que resulta imposible tratar de dar respuestas adecuadas a esas cuestiones. En otros trabajos he intentado llamar la atención sobre nuestra incompreensión del carácter político, en el sentido radical del término, de la inmigración. Las denominadas «políticas de inmigración», en la UE y en España, parecen encerradas en un *dilema cornudo*: o bien el cinismo instrumental, o bien el humanitarismo paternalista/asistencialista, y una y otra visión responden a una comprensión deficiente del alcance del fenómeno. El primero de los dos términos de la alternativa es la consecuencia de una visión instrumental, sectorial, reductiva y unilateral que mira la inmigración sólo en clave laboral y por consiguiente la trata como una cuestión de mercado. El segundo, las más de las veces, reitera la visión instrumental (la necesidad de la inmigración) y la enfoca desde la óptica de la ayuda al marginado, al que se encuentra en la miseria, a la víctima de las desgracias y la explotación, y por ello recurre a la caridad o, como mucho, a una mal entendida solidaridad.

Frente a esas representaciones de los flujos migratorios, es hora de que tomemos en serio la inmigración como cuestión política, incluso como una de las cuestiones políticas clave, y no un asunto periférico que se trata de gestionar mediante políticas sectoriales de inmi-

gración, o, lo que es peor, que se utiliza —se *problematiza*— para hacer *política con la inmigración*, es decir, electoralismo. Por eso, necesitamos otra mirada sobre la inmigración, despojada de prejuicios o reductivismos.

Si la inmigración, hoy, ha adquirido un significado político radical, es porque las características de los actuales flujos migratorios —que se han convertido ya en un factor estructural de nuestras sociedades— muestran que la inmigración no pertenece a la periferia, sino al núcleo mismo de la política. Más allá de la discusión sobre las políticas sectoriales, específicas, de gestión del tráfico de flujos y de su presencia en los países de destino, la inmigración constituye un desafío y una oportunidad para reflexionar sobre las condiciones del vínculo social y del contrato político, para revisar los criterios no ya de acceso, sino sobre todo de pertenencia, y con ello las condiciones de una democracia plural e inclusiva. Porque el problema que nos plantea la inmigración no es cómo insertar en nuestro orden de las cosas (la lógica del mercado) a quienes vienen a nosotros, lo que siempre se concreta en qué cambios deben realizar los inmigrantes, sino que los flujos migratorios nos hacen comprender que es precisamente ese orden de las cosas el que tiene que cambiar. Nuestra noción de soberanía, de ciudadanía, por ejemplo.

Esa comprensión del significado radicalmente político de la inmigración obliga a reconocer otros principios de política de inmigración. En primer lugar, el carácter central del respeto de los derechos de los inmigrantes, lo que significa también que éstos entran en el centro de las políticas públicas, y no en su periferia, como una cuestión de asistencia a grupos marginados o vulnerables. Y es así como se impone otro elemento, el significado profundo de la integración. Porque no se trata de integrar a los inmigrantes en nuestra sociedad (en todo caso, la integración social es una cuestión recíproca, de ambas partes, no unidireccional), sino de la integración de todos, de la integración política, en el sentido de la terminología propuesta por Phillips y que otros podrían llamar simplemente participación en la vida pública, profundización en la democracia participativa de todos los que forman parte de la comunidad política y en la sociedad civil: todos, también los inmigrantes.

Por eso, las exigencias de semejante concepción son sobre todo dos: la concreción de las exigencias del principio jurídico de igualdad compleja para los inmigrantes y, en segundo lugar, la construcción de una ciudadanía plural e inclusiva. Y a esos efectos es necesario, a mi juicio, redefinir los criterios de pertenencia, el acceso a la ciudadanía. La cuestión es que no podemos seguir aceptando nuestra respuesta a esas dos exigencias, una respuesta parcial, de segmentación de derechos, de creación de infraciudadanos, en contradicción con las elementales garantías del Estado de Derecho, con la universalidad de los derechos humanos y con las exigencias de la extensión de la democracia en sociedades cada vez más plurales. No

podemos seguir ignorando el déficit de legitimidad, la erosión de los principios del Estado de Derecho, que subyacen al dramático contraste entre nuestro proclamado universalismo de nuestra cultura jurídica y política junto a nuestra decisión de exportar la democracia a todo el globo, y la institucionalización de la desigualdad jurídica y de la subordinación política de los inmigrantes que se traducen en manifestaciones casi aporéticas de institucionalización de la exclusión. Es un contraste, si cabe, más estridente cuanto más se insiste en las premisas del patriotismo constitucional como fórmula mágica que permitiría incluir a todos, desde la pluralidad real. Porque éste es el problema real, la exclusión institucionalizada de los inmigrantes del espacio público, justificada en términos axiomáticos (no son ciudadanos: ¿cómo podrían serlo si son extranjeros?) o, en todo caso, con argumentos paternalistas (pobres inmigrantes, víctimas, incapaces de los requisitos de la democracia). Esa exclusión representa un déficit constitutivo de legitimidad política, desde dos puntos de vista.

En primer lugar, porque no cabe integración política cuando la dimensión etnocultural es su condición y la única justificación de esa condición es a su vez la radical diferencia atribuida al extranjero, como extraño a la comunidad política a causa de su nacionalidad –nacimiento- o de su identidad cultural.

En segundo lugar, porque se bloquea el acceso del inmigrante a la esfera pública, condenándolo a una condición atomística, exacerbadamente individualista. De esta forma, se le niega el reconocimiento de los derechos que permiten el acceso a la esfera pública a través de la acción colectiva: reunión, asociación, huelga, etc.

Esta visión restrictiva del alcance político de la inmigración tiene el objetivo de monopolizar la libertad de acoger o expulsar la mano de obra extranjera a bajo coste y eso siempre es más fácil si se dificulta a los inmigrantes entrar legalmente y, sobre todo, si se les dificulta durante su permanencia la adquisición de un status jurídico seguro, estable. Son esas «políticas de inmigración» las que generan ilegalidad, las que condenan a tantos inmigrantes a la marginalidad, a la exclusión, a la ilegalidad, las que les obligan a negociar con las mafias y a aceptar cualquier trabajo, en cualquier condición. Son esas políticas las que justifican su estigmatización.

Por tanto, la pregunta es cómo promover otra concepción del vínculo social y del contrato político, otra relación entre comunidad social y comunidad política, entre *ethnos*, *populus* y *demos*, que evite esa aporía constitutiva. Y eso significa también una nueva Constitución, sobre todo si aceptamos, con Ferrajoli¹, que en la relación entre Constitución,

¹ Cfr. Ferrajoli, 2003, pp.234-35.

populus y *demos*, es la Constitución la que construye al pueblo como *demos*, y no al revés. Así es como podremos construir otro *demos*, no ligado al *ethnos* –nación, cultura- sino abierto e inclusivo de todos aquellos que nos han elegido como su pueblo, y quieren formar parte de ese *demos*. ¿Acaso hay mayor prueba de voluntad política que aquella de elegir formar parte de otra comunidad? Es, en definitiva, la superación del viejo dogma hobbesiano, mejor schmittiano (y de Mancini), acerca del vínculo entre soberanía y nación, el del Estado nacional, *keine Verfassung ohne Volk*.

¿Qué hay que exigir para acceder a la ciudadanía?

La cuestión del acceso a la ciudadanía plantea a mi juicio un auténtico *punctum dolens*. Porque, frente al simplismo de recetas del tipo «test de patriotismo constitucional», que pretenden superar las condiciones etnoculturales para integrar la diversidad, frente a truismos del tipo «que se adapten», «que se integren», «que cumplan con los deberes en lugar de insistir sólo en los derechos», subyace muchas veces lo contrario de lo que se pretende, si es que no se trata de retórica vacía, sino incluso de mero cinismo, sobre todo por parte de muchos de los que ponen siempre por delante la condición de estricta observancia de la legalidad y cumplimiento de deberes por parte de los inmigrantes, una condición que, pese a la apariencia de igualdad que invoca («las mismas reglas para todos: no sólo derechos, también deberes»), a duras penas esconde una actitud hacia los inmigrantes de sospecha, de presunción de incumplimiento de esos deberes, sin que se les dé siquiera la oportunidad de conocerlos y entenderlos.

Frente a ciertos planteamientos simplistas, creo que hay no pocas dificultades a propósito de la justificación de medidas que tratan de contrastar o certificar la voluntad de integración mediante la exigencia de residencia estable unida a una «disposición ciudadana» o «lealtad constitucional» que se probaría mediante tests de conocimiento (del idioma, de la Constitución, de las instituciones y/o costumbres básicas), como los dispuestos en algunas de las reformas legales que se han emprendido en varios países de la UE, siguiendo la experiencia del servicio de inmigración de los EEUU. Baste pensar en el caso de Dinamarca o Austria: la ley danesa de mayo 2002, impulsada por el gobierno Rasmussen (con el apoyo del ultraderechista Partido del Pueblo), amplió de 3 a 7 años el plazo para obtener residencia y exigió pasar un examen de danés y otro de ciudadanía para otorgar la nacionalidad. En Austria se aprobó en junio 2002 la ley que impone la obligatoriedad de aprender alemán a partir de 1 de enero de 2003 y retroactivamente a los residentes desde 1 de enero de

98 (salvo ejecutivos y altos cargos). Si en cuatro años no aprenden el idioma, pierden residencia. Si no se siguen las clases, se pierde toda ayuda social y de desempleo y también se puede perder la residencia (la ley incluye una cláusula en virtud de la cual el Estado sufragará la mitad del coste de aprendizaje). Dejando aparte la incuestionable exigencia del idioma, que a mi juicio no debería promocionarse –al menos no sólo, ni aun primordialmente- mediante técnicas de sanción como las expuestas, sino mediante el recurso a medidas promocionales y que plantea otras dificultades a las que luego aludiré, la cuestión es: ¿cabe exigir a los extranjeros, como condición *sine qua non* de su naturalización, requisitos que no establecemos para los nacionales? ¿Cuántos de nuestros nacionales superarían el test de conocimiento constitucional? ¿Y hasta qué punto la aceptación incondicional de instituciones, valores y costumbres –prácticas sociales- de la sociedad de recepción (por cierto: ¿de cuáles?, ¿o es que acaso esa sociedad es homogénea?) no es una etnicización de la ciudadanía contraria al pluralismo? ¿No es desde esas propuestas desde las que se lanza el mensaje del «inintegrable cultural»? Volveré sobre esta cuestión en el siguiente apartado.

El problema es muy complejo como para pretender recetas de actuación inmediata. Y a mi juicio, es eso lo que se ignora cuando se recurre a cierta «gramática política» liberal, incluso cuando se recurre a sus mejores intérpretes, como el Rawls de *Political Liberalism*, o –más allá de los postulados liberales, en su versión republicana- el Habermas de *Die Einbeziehung des Anderes*. Para resumirlo: la tesis que se sostiene desde la filosofía liberal es que la neutralidad es la condición de la necesaria configuración del espacio público como ámbito plural, en el que las diferentes concepciones de bien (valores, prácticas sociales, normas e instituciones relacionadas con ellas) se superpongan en un consenso que tiene como punto de partida la Declaración de los Derechos Humanos. Pluralismo cultural y valorativo, sí. Neutralidad cultural de la Constitución, también. Y como fundamento y a la vez límite de todo ello, la universalidad de los derechos humanos. Esos principios, neutralidad, pluralismo, universalidad de los derechos, se ajustan mediante el recurso a la tolerancia. He ahí el elenco de elementos que dan pie a lo que se ha dado en llamar el «patriotismo constitucional» como expresión del vínculo de lealtad que haría posible la democracia en una sociedad multicultural.

Frente a esa aparente obviedad, hay que insistir en que la realidad es mucho más compleja. Y, en primer lugar, hay que poner de relieve las insuficiencias de un planteamiento que se formula como obvio –sino como «natural» al discurso de la democracia y de los derechos- y sin embargo, a mi juicio, está lejos de serlo. Como han señalado los críticos de Rawls (y en menor medida los de Habermas) debemos denunciar sobre todo dos falacias argumentativas, muy coherentes con cierta rancia concepción del liberalismo, por más que pretenda modernizarse arrojando al otro lado la descalificación de paleolítico intervencio-

nismo estatalista. Me refiero, en primer lugar (A), a determinada presentación de la universalidad de los derechos que es paradójicamente reduccionista e instrumental (y no apuesta en realidad por la universalidad, sino por la imposición de un molde uniforme), pues niega el principio básico de autonomía individual que es el postulado del que arranca el liberalismo. Y, junto a ello (B), a una concepción de la integración social que peca de unidireccional.

La primera falacia es fácil de enunciar: cualquier posibilidad de integración pasa por el hecho de que todos, y eso quiere decir en realidad *los otros* (pero ¿quiénes?, ¿los otros que viven entre nosotros como ciudadanos españoles, o sólo los otros que no nacieron aquí?), acepten los valores constitucionales, y en primer lugar los derechos humanos y la democracia, que son valores que no se pueden poner en duda. El problema es que esa tesis aparentemente indiscutible encierra no poca complejidad (¿qué catálogo de derechos?, ¿qué jerarquía y qué criterios en caso de conflicto entre esos derechos?) y además suele llevar consigo otra menos evidente: «quienes llegan a nosotros han de probar su voluntad de integrarse, de respetar nuestra forma de vida, nuestros valores». Y ahí viene una doble asimetría: la que exige en primer lugar el cumplimiento incondicionado de deberes por parte del *otro* (porque en realidad se le sitúa bajo sospecha) antes de reconocerle ningún tipo de derechos. En segundo lugar, la identificación de valores constitucionales con prácticas e instituciones sociales arraigadas: «nuestras costumbres». En el primer caso, nos encontramos ante una argumentación que bordea el respeto de la universalidad, la igualdad y la autonomía individual. En el segundo, ante un mal entendimiento del pluralismo en serio. Baste pensar en la concreción del tan manido respeto a nuestras costumbres: ¿alcanzan a un modelo de familia como si sólo uno fuera constitucional?, ¿forman parte de ese coto vedado las costumbres y usos sociales de carácter confesional: fiestas religiosas, procesiones, ritos religiosos, etc? Y aún subyace otro error: en efecto, contra lo que viene insistiendo el discurso oficial a propósito de los «errores de leyes desmesuradamente generosas que pretenden imponer la integración y crean así el conflicto», hay que decir muy alto y muy claro lo contrario: los derechos, su reconocimiento, no crean el conflicto, no crean el racismo y la xenofobia, sino que constituyen la condición previa, necesaria aunque, desde luego, insuficiente, para que haya una política y una realidad social de integración. Y, además, o son universales, de todos, sin condición, o no son derechos humanos. Su reconocimiento no puede condicionarse al abandono de los rasgos sociales de identidad, aunque esta afirmación, que enuncio en tono provocativo para criticar el complejo de Procusto escondido tras esa supuesta universalidad, debe ser matizada.

Por decirlo de otra forma: para que tenga sentido hablar de integración hay que comen-

zar por algo previo a los programas de interculturalidad, a las políticas de valoración positiva de la diversidad, a la lucha contra el prejuicio frente al otro. Y eso previo es abandonar la segunda falacia argumentativa, que afecta a la forma en que se formula la integración social, sobre todo en su vertiente culturalista. Hay que reconocer que la integración no es un proceso o movimiento unidireccional, un trágala en el que uno de los lados permanece igual a sí mismo, porque no debe cambiar, porque todo lo que sostiene es bueno de suyo, evidente, y es únicamente la otra parte la que debe integrarse.

Se trata, en realidad, de recuperar la universalidad de los derechos no sólo como la seguridad en el reconocimiento y satisfacción de las necesidades básicas de todos, sino como exigencia de inclusión plural, de reconocimiento de igualdad compleja, comenzando por el derecho a tener derechos, a expresar necesidades y proyectos, a participar en la elaboración del consenso constitucional. Insisto en el elemento previo que significa reconocer y garantizar a todos los seres humanos los derechos fundamentales (aquellos derechos humanos que predicamos como universales) que son la vía de satisfacción de tales necesidades. Si no, estamos hablando de otra cosa cuando hablamos de derechos. Ya no hablamos de aquellos instrumentos que sirven para la emancipación de los seres humanos como agentes morales, como únicos sujetos de soberanía, sino de las coartadas para asegurarnos la obediencia mecánica y la pasividad de los súbditos, de la masa. Y es que a veces cuando hablamos de integración y derechos estamos pensando en otro modelo. Otro modelo, sí: aquel en el que la integración es el ingreso en un corral en el que nuestra marca de hierro son esos derechos-mercancía, que traducen un consenso ajeno a nuestra voluntad y a nuestra capacidad de decisión, a nuestra autonomía, a nuestra libertad. Integración en un cuerpo supuestamente homogéneo en el que está muy claro lo que es bueno y lo que no, porque lo primero está recogido en la Constitución y lo segundo en el Código Penal, y no hay discusión, ni dudas ni, menos aún, posibilidad de cambiar éste o aquélla. Ese es el modelo de quienes piensan que de un lado está la democracia occidental, el mercado y los derechos universales y de otro la barbarie. De forma que lo que hay que exigir al bárbaro es que se despoje de sus costumbres, instituciones y reglas repugnantes para la dignidad humana, la democracia y el mercado y se integre, o, mejor aún, comulgue en esas reglas de juego que nos hacen superiores, libres e iguales.

Para concretar la objeción, rechazo que el camino jurídico áureo para la integración sea el que supone la más absoluta renuncia a cualquier manifestación de pluralidad en serio. Quienes así lo sostienen (aunque se proclamen y probablemente lo crean de buena fe, demócratas inequívocos), jamás han tomado en serio ni la libertad, ni la igualdad, ni el pluralismo. Presas no ya de un complejo etnocéntrico, sino de un auténtico complejo de Pro-

custo, realizan una tan simplista como falsa ecuación de identidad entre –de un lado- los valores jurídicos universales, el Estado de Derecho y la democracia, con –de otro- las costumbres e intereses de los grupos que hegemonizan y homogeneizan nuestras denominadas sociedades de «acogida». Y sobre todo reducen al otro a una condición de menor de edad, incapaz de participar, de formular sus necesidades y sus demandas de reconocimiento (lo que no significa automáticamente que hayamos de trasladarlas en derechos).

Lo que sucede es que incluso esa cínica respuesta entraña no pocos problemas, empezando por la concreción de los derechos cuyo reconocimiento vendría así exigido como condición previa de la integración. Es una opinión comúnmente repetida, a ese propósito, que ese reconocimiento, en el caso de los inmigrantes, de los extranjeros, de los diferentes visibles (aunque sean nacionales: mujeres, minorías étnicas o culturales o nacionales o religiosas, niños, discapacitados, etc.), recorre un camino inverso al de la positividad de los derechos humanos: en este caso, los derechos civiles son primero, sí, pero luego vienen los económicos, sociales y culturales y sólo muy al final los políticos. En mi opinión, la única regla admisible es la igualdad y la plenitud en el reconocimiento de derechos, con prioridad para los imprescindibles para la integración: educación, sanidad, trabajo, vivienda y libertades.

En realidad, la argumentación que critico es más falaz aún: supone una doble restricción del camino del reconocimiento jurídico. Ante todo (a) la restricción que hace del otro-inmigrante un no-sujeto jurídico, porque por definición («por naturaleza») no es ni puede ser miembro de la comunidad política y jurídica, no puede crear o producir el Derecho, sino sólo sufrirlo, obedecerlo. Por eso el inmigrante no puede tener (¡qué disparate!) derechos políticos, ni siquiera en el ámbito municipal, si no es en régimen de correspondencia o reciprocidad... Hasta que no se ha «naturalizado», hasta que no ha dejado de ser él, no podemos creer en su integración. Sólo los hijos de sus hijos, cuando se haya borrado la huella de su comunidad de origen, la huella de la evidencia de su no-pertenencia al nosotros (y eso en realidad nunca será del todo así), podrán aspirar a ser ciudadanos de verdad. Además, (b) la restricción de su autonomía, de su plan de vida (contradiendo así un principio clave de la concepción liberal), porque imposibilitan que el no-sujeto llegue a ser sujeto, pues el primer y devastador efecto de tales «políticas» es desestabilizar, deslegalizar, desintegrar a quienes aspiran a la estabilidad, a la legalidad, a la integración.

El problema fundamental es que mal se puede hablar de integración en serio cuando el programa de creación de la comunidad política está marcado por tres reducciones: (a) la mencionada preferencia nacional, que excluye -hace impensable- que pueda ser miembro quien no ha nacido en la comunidad, esto es, el vínculo (auténtica «jaula de hierro») entre nacionalidad y ciudadanía; (b) la negación del pluralismo en aras de un complejo de Procasto, una

concepción que sigue entendiendo la comunidad política en los términos schmittianos que exigen la existencia del otro como enemigo para que podamos hablar del nosotros, de los ciudadanos-amigos-familia, y finalmente (c), una vieja concepción de la política que, o bien reduce la condición de ciudadano/soberano/miembro activo de la comunidad a los nacionales ricos, conforme al síndrome de Atenas, o bien entiende la democracia en términos shum-peterianos-mercantilistas, como un marco formal en el que los clientes tratan de obtener la mejora de sus preferencias y asignan poder en función de las aptitudes de los políticos-profesionales para optimizar esos intereses que les mueven a jugar en el mercado.

Hablo, desde luego, de una noción de comunidad política que quizá no se ajusta a la caracterización habitual de la democracia. Se trata de una democracia inclusiva, plural, consociativa e igualitaria. Una democracia basada, a su vez, en una noción de ciudadanía abierta, diferenciada, integradora. Una comunidad política así entendida exige, en mi opinión, plantear como reivindicaciones irrenunciables de toda política de inmigración que pretenda ser acorde con los principios de legitimidad democrática y de respeto a los derechos humanos, al menos las tres siguientes:

La ciudadanía para los inmigrantes

De lo dicho hasta ahora se desprende que la construcción de un concepto de ciudadanía que permita abrir a los inmigrantes la condición de ciudadanos es un objetivo que aún está lejos. De momento, todavía buena parte de ellos aspiran simplemente a la visibilidad, es decir, a un status de residencia que permita unas condiciones de estabilidad y seguridad. Pero eso, a todas luces, es insuficiente. Se trata de conseguir que quienes, como ellos, contribuyen al bienestar común y sufren la ley, puedan participar en las decisiones sobre ese bienestar común y, por tanto, a crear la ley. Se trata, en otras palabras, de concretar las condiciones para su integración política. No es sólo una utopía.

A mi juicio, la vía más adecuada para alcanzar ese objetivo es combinar ese principio de integración política con los de ciudadanía multilateral y ciudadanía local. A esos efectos, puede ser útil recuperar la noción de políticas de presencia, de participación en el espacio público, enunciada por Phillips, en relación con los grupos «desposeídos de poder», como propone Sassen², y en particular los inmigrantes, las mujeres. En cierto que Sassen incluye

² Cfr. S. Sassen, 2003. Las tesis a las que me refiero se encuentran en el último capítulo de ese libro.

en esa política de presencia dos objetivos diferentes, el de dar poder a los que están privados del acceso al poder y a la riqueza, y el de explicar la paradoja de la capacidad política creciente de grupos a los que se niega la titularidad de la ciudadanía. Por eso recurre a la noción de presencia y a la de ciudadanía de facto para tratar de superar la nacionalización de la ciudadanía y su contaminación de género. Más allá del interés de la propuesta específica de Sassen a propósito de la cuestión de género, me interesa señalar que sus sugerencias apuntan en la misma dirección que proponía. Se trata de abrir esas dos *jaulas de hierro* que aprisionan la ciudadanía, la del vínculo nacionalidad-trabajo formal-ciudadanía, y la de ciudadanía-espacio público-género. Se trata de crear nuevas formas de ciudadanía, plurales, multilaterales, y de carácter gradual, que conectan con la ciudadanía como «derecho a la ciudad», «derecho a la movilidad», «derecho a la presencia», sobre todo de quienes han sido arrinconados a los territorios donde oficialmente (al menos para quienes siguen sin entender a Foucault) no reside, no juega el poder, teniendo en cuenta que desde esos espacios, esos actores –las mujeres, los inmigrantes, sobre todo los sin papeles- están tejiendo una nueva política.

En cuanto a los principios de ciudadanía múltiple o multilateral y local, como concreción de la democracia inclusiva y plural, lo que propongo es aprovechar las tesis defendidas por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional³, para definir la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que residen establemente en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local, que por otra parte es la que nos permite entender más fácilmente cómo los inmigrantes comparten con nosotros –los ciudadanos de la ciudad, los vecinos- las tareas, las necesidades, los deberes y por tanto también los derechos propios de ésta.

³ Cfr. Bauböck, R., 2002. Sobre ciudadanía multilateral y el acceso automático a la ciudadanía a partir de una residencia estable, sin exigencias de «integración» que considera etnoculturales, cfr. Rubio, R., 2000. Me parece más útil y viable en términos jurídicos y políticos su propuesta que la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formulara Soysal, 1996.

Algunas propuestas más concretas

Basándome en esos criterios de principio, creo que pueden formularse *media docena de medidas* que los concreten, en el ámbito político y en el jurídico, en el status de ciudadano y en el de sujeto de derechos. Probablemente eso exige rebasar el ámbito estrictamente estatal, para remitirnos a la UE. En efecto, en el caso europeo, la ciudadanía de la UE pudiera ser vista como un paso hacia la ciudadanía cosmopolita, y a mi juicio la piedra de toque es el acceso de los inmigrantes al status de ciudadanía. Si me detengo en este aspecto es porque creo que el modelo de ciudadanía plural e inclusiva que requiere la sociedad multicultural se juega sobre todo en este terreno: en el de la integración política (no sólo social) de la pluralidad. En otros lugares he examinado críticamente las herramientas con las que contamos en el ámbito de la UE para orientarnos a este propósito. Ahora quiero subrayar los aspectos positivos, los que harían posible comenzar esta transformación. El principio de integración política ha sido propuesto, a propósito de los inmigrantes, por la Comisión Europea⁴ y por el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen 365/2002⁵ (Dictamen sobre inmigración, integración y la sociedad civil organizada), de 21 de marzo de 2002. Me inspiraré sobre todo en esos dos documentos de trabajo, que proponen dos conceptos, «integración cívica» y «ciudadanía cívica», que pueden sernos de utilidad para nuestra reflexión, sobre todo porque podrían concretarse en iniciativas, más allá de la discusión teórica a la que estamos habituados. El concepto de integración cívica, como formulan esos que siguen siendo a mi juicio los más interesantes documentos recientes elaborados en el seno de la UE, exigiría a mi juicio estas medidas:

1. El reconocimiento inequívoco del principio básico de «igualdad de los derechos, del acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y trato. Igualdad que conlleva la de deberes, según es obvio». No hablo de la igualdad como principio hermenéutico (tal y como establece la LO 8/2000), ni siquiera de la tendencia a una progresiva equiparación. Se trata de la garantía de igualdad formal en los derechos fundamentales entre ciudadanos y residentes estables en los países de destino de la inmigración. Esa igualdad formal es formulada como condición necesaria

⁴ Por ejemplo, COM (2000) 757 final, de 12 de noviembre de 2000 (“Comunicación a la Comisión sobre política europea de inmigración”, del comisario de Justicia e Interior, A. Vitorino)

⁵ Dictamen CES 365/2002, de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada, en relación con el establecimiento del Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes).

aunque insuficiente de la integración política que, a su vez, va más allá de la habitual reivindicación de integración social.

2. La igualdad de derechos debe abarcar no sólo los derechos civiles, sino también los sociales, económicos y culturales en sentido pleno: desde la salud a la educación, al salario y la seguridad social, al acceso al empleo y la vivienda. Esta consideración, unida al objetivo de integración, exige adoptar, a mi juicio, dos medidas básicas desde el punto de vista de los derechos y complementarias: a) El reconocimiento pleno del reagrupamiento familiar como derecho de todos los miembros de la familia, sin condicionamiento de prejuicios etnoculturales. Insisto, como derecho, no como instrumento de la política de inmigración, como un trámite. b) El establecimiento de un plan de acción urgente y específico para los menores inmigrantes y en particular a quienes se encuentran en territorio de la UE sin el núcleo familiar, acorde con el Convenio de Derechos del Niño de la ONU.

3. Asimismo, a mi juicio un reconocimiento de derechos políticos (no sólo el sufragio activo y pasivo, sino también los derechos de reunión, asociación, manifestación, participación). Eso comporta el reconocimiento de que quienes residen de modo estable entre nosotros como consecuencia de su proyecto migratorio (lo que no significa que necesariamente tengan voluntad de quedarse de modo definitivo) han de ser reconocidos en condiciones de igualdad como agentes de nuestras sociedades, protagonistas de la riqueza cultural, económica y política de las mismas en igualdad de plano con los nacionales de los Estados en los que residen establemente. Y, también, como agentes de la negociación desde la que se construye el espacio público.

4. El principio de integración cívica exige, desde el punto de vista de garantía, la adopción de medidas eficaces contra la discriminación por razones de nacionalidad, cultura, religión o sexo, en relación con los inmigrantes, sean o no trabajadores. La diversidad cultural no puede utilizarse como factor de discriminación en el reconocimiento y garantía efectiva de derechos; tampoco, como es obvio, en lo relativo al cumplimiento de deberes. Por lo mismo, muy concretamente, el acceso a un bien cultural básico como la lengua de la sociedad de acogida, más que una obligación impuesta o un requisito exigido previamente al inmigrante para poder reconocerle integración y reconocimiento jurídico, es un derecho a cuyo acceso se deben dedicar esfuerzos concretos. Y eso supone costes en dotación de personal, en líneas específicas en la escolarización y en medios económicos: las políticas de integración no son de coste cero. Y sin imponer la pérdida de la lengua de origen. En el contexto de la dimensión antidiscriminatoria de esta política, debe enfatizarse la relevancia de priorizar la lucha contra la discriminación/subordinación jurídico política de género que han creado los instrumentos de política de inmigración y que afectan a las mujeres inmigrantes.

5. El principio de integración cívica exige también el compromiso de establecimiento de una directiva que asegure a los inmigrantes residentes permanentes en los países de la UE (a partir de 3 años y no de 5 como se contempla en este momento) un status de igualdad plena de derechos y de participación política con los nacionales de los Estados miembros, que haga posible una ciudadanía plural e inclusiva, más allá de la propuesta sobre estatuto de nacionales de países terceros residentes de larga duración (Comunicación 127 (final) de 13.03 2001). Como asegura el referido dictamen (punto 1.5): «El referente principal de la integración cívica (está)... en el concepto de ciudadanía», o de ciudadanía cívica, empezando por el nivel local, como se propone en la también mencionada COM 757. Es el sentido también de la iniciativa de reforma del artículo 17 del Tratado Constitutivo de la CE, lanzada por la red ENAR en su apel de Madrid, junio de 2002 y que propone añadir al texto del artículo, junto a la pertenencia a un Estado miembro de la UE, la condición de residente legal como vía de acceso a la ciudadanía europea.

6. El reconocimiento de la ciudadanía local, plena, para quienes tengan el status de residentes estables. Un status que puede tener un primer paso en el reconocimiento de efectos jurídicos al empadronamiento. Se trata de avanzar en la construcción de una ciudadanía múltiple o multilateral como concreción de la democracia inclusiva y plural, en línea con las tesis defendida por Bauböck o Rubio (y acogidas por Castles) a propósito de la ciudadanía transnacional y con la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que residen establemente en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. se trata de evitar su vinculación con la naturalización o adquisición de nacionalidad, a la par que la imposición de renuncia a la ciudadanía de origen. Una condición, la de residente municipal o vecino, que debe llevar aparejada el reconocimiento de derechos políticos de participación y del sufragio municipal activo y pasivo. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad (tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía. La ciudadanía debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia. Por eso la importancia de la vecindad, de la ciudadanía local.

La dificultad, como apunté más arriba, estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano, y debemos discutir si debe tratarse de una condición que se adquiere simplemente tras un período consolidado de residencia (y en ese caso, la duración del mismo: 3, 5 o más años) o si hace falta además superar un test de adaptación o integración y de lealtad constitucional, tal y como, a la imagen de lo dis-

puesto en los EEUU, se ha establecido en recientes reformas en algunos de los países de la UE (pruebas de lengua, de conocimiento de la Constitución). Por mi parte, de acuerdo con Carens o Rubio Marín, entiendo que debe tratarse de un efecto automático derivado de la estabilidad de residencia. Pese al carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, no puede ignorarse que plantean más bien un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política.

En ese sentido, y por lo que se refiere al período inicial de residencia, resulta decisivo revisar los factores –legales– de precarización o vulnerabilidad de la condición legal de los inmigrantes: disposiciones como las vigentes en la legislación española o italiana que permiten que quien es residente legal caiga en la ilegalidad, como consecuencia de la circularidad entre permisos de residencia y trabajo y de la rigidez de los segundos (vinculados a actividad y ámbito geográfico y, aún más, al procedimiento de contratación en origen), basada en el dogma de los cupos o cuotas como condición de integración y que contradicen los principios liberales de autonomía y libre circulación. La filosofía actual de las políticas de inmigración, que establece como postulado de la defensa del imperio de la ley y de la eficacia de esas políticas los mecanismos de cupo y contingente y la contratación en origen, es la que impide a los inmigrantes venir conforme a la legalidad en ejercicio de su derecho a la libre circulación. Al contrario, pone en colisión una y otra exigencia y obliga a buena parte de los inmigrantes que buscan trabajo a cruzar la frontera con visado turista, aunque su propósito sea otro, y por tanto a incurrir en situaciones contrarias a la legalidad. Una iniciativa como la creación de permisos de residencia para búsqueda de trabajo, vinculados a visados de corta duración tal y como existía en la antigua legislación italiana (ley Fini-Bossi) y como propuso la mencionada COM 757 final. Y junto a ella, el establecimiento de programas de cooperación y codesarrollo con los países de origen, que garantizan la libre circulación. Y aquí, por cierto, debo subrayar asimismo la ceguera de la Administración central del Estado en nuestro país, que sigue sin entender que las CCAA son Estado y que las iniciativas que éstas pueden impulsar en ese marco de codesarrollo e inmigración (por ejemplo, las contenidas en los Planes de la Generalitat de Catalunya o de la Junta de Andalucía, o las medidas adoptadas por la primera de ellas a propósito de la creación de oficinas de inmigración –que brillan por su ausencia en el caso del Reino de España, que podría tomar nota de la política de Canadá en esa materia–, o el impulso a la estrategia de inversiones en los países de origen de la inmigración) son instrumentos necesarios y no retos a una soberanía, por cierto, trasnochadamente hobbesiana.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- Añón (2000): «El test de la inclusión. Los derechos sociales», en VV.AA. (A. Antón ed.), *Trabajo, derechos sociales y globalización*, Icaria, Barcelona, 2000.
- Balibar (1994): «Qué significa la ciudadanía europea», *Revista Internacional de Filosofía Política*, 4/1994.
- Bauböck, R. (2001): «Recombinant citizenship», en VVAA, *Inclusions and exclusions in European Societies*, London, Routledge.
- Bauböck, R. (2002): «How Migrations transforms Citizenship: international, multinational and transnational perspectives», *Paper en el International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002.
- Beck, U. (2002 a): *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, Madrid, 2002.
- Beck, U. (2002 b): *Libertad o capitalismo: conversaciones con Johannes Willms*, Paidós, Barcelona, 2002.
- Benhabib (ed.) (1996): *Democracy and Difference. Contesting the boundaries of the Political*, Princeton, P.U.P.
- Benhabib/Cornell (2002): *Teoría Feminista y Teoría Crítica*, Cátedra, Valencia.
- Carens, J. (2000): *Culture, citizenship and Community*, N.York, Oxford University Press.
- Castles S. (2002): «Globalization and Immigration», *Paper en el International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002.
- Castles, S., & Davidson, A. (2000): *Citizenship and Immigration*, London, MacMillan.
- Cohn-Bendit/Schmid (1992): *Heimat-Babylon. Das wagnis der multikulturelen Demokratie*, Hoffman&Campe, Hamburg (hay trad. castellana: *Ciudadanos de Babel*, Talassa, 1996).
- Colectivo IOE (1998): *Inmigrantes, Trabajadores, Ciudadanos*, Valencia, Patronat Sud-Nord. Universitat de Valencia, 1998.
- Facchi, A. (2001): *I diritti nell'Europa multiculturale*, Laterza, 2001.
- Ferrajoli, L. (2003), «La guerra e il futuro del diritto internazionale», en AA.AA. (a cura di L.Bimbi), *Not in my Name. Guerra e Diritto*, Roma, Editori Riuniti, 2003.
- Ferrajoli (2001), *El fundamento de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta
- Ferrajoli, L. (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.
- Halper, J. (2002): «Accommodation, Cultural space, contact Zones and the Management of Diversity in situations of Conflict: an anthropological Perspective», *Paper en el International Symposium on Immigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002.
- Held, D. (1995): *Democracy and the global Order*, Oxford, Polity Press, 1995.
- Held-McGrew-Goldblatt-Perraton (1999): *Global transformation: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity, 1999.
- Kymlicka (1995): *Multicultural Citizenship*, Oxford: O.U.P. (hay trad. cast. *La ciudadanía multicultural*, Paidós, 1998).
- Macedo. S. (2000): *Diversity and Distrust*, Harvard University Press.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2002): *La inmigración y el asilo en la Unión Europea*, , Colex, Madrid.
- Martiniello, M. (2001): *La nouvelle Europe migratoire. Pour une politique proactive de l'immigration*, Bruxelles, Labor.
- Naïr, S. (1999): *Le lien social et la globalisation*, Cuadernos de la Cátedra Cañada Blanch, Valencia, 1999.
- Naïr, de Lucas (1998): *Le Déplacement du monde. Migration et politiques identitaires*, Paris, Kimé, 1998 (hay traducción española, Madrid, Imsero, 1999).
- Phillips (1995): *The politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Ramón Chornet (1999): «Nuevas orientaciones de la política de ayuda y cooperación al desarrollo de la Unión Europea: la propuesta del codesarrollo», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz 1998*, Tecnos, Madrid, 1999.
- Ramón Chornet (2002 a): «El codesarrollo en la Unión Europea», *paper en I Jornadas de Inmigración y desarrollo. Hacia el codesarrollo*, Bilbao, 12 de diciembre de 2002.
- Ramón Chornet (2002b): «Desafíos de la lucha contra el terrorismo: la estrategia de la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001», *BEUR*, nº 10, julio 2001, BEUR.

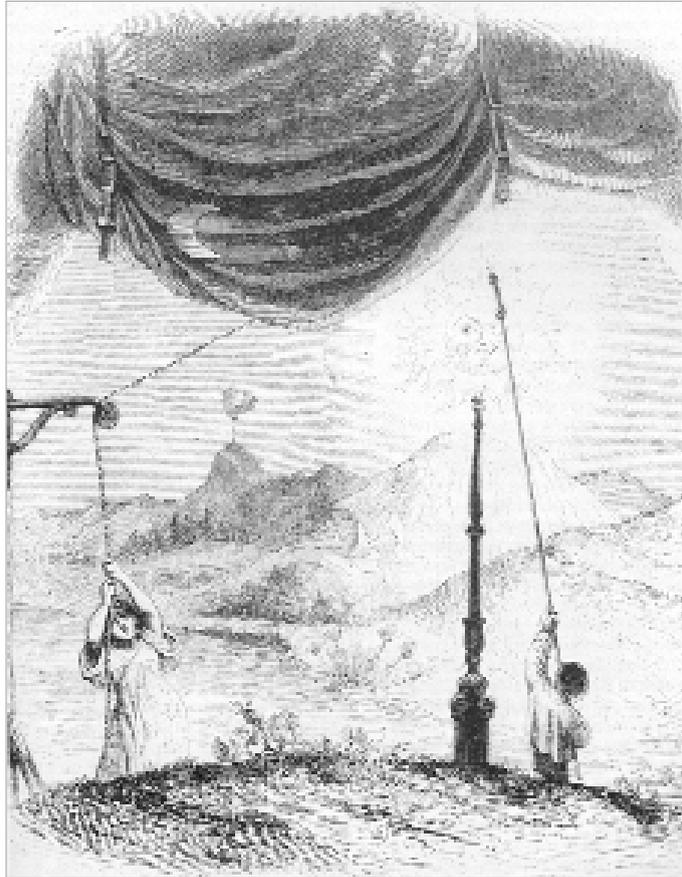
- Ramón Chornet (2002c): «El codesarrollo como prioridad en las políticas de inmigración. Razones de un cambio de estrategia en el 2002», *Tiempo de Paz*, 66/2002.
- Ramonet, I. (1996): *Un mundo sin rumbo*, Debate, Madrid, 1996.
- Ramonet, I. (2002), *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, Mondadori (col Arena Abierta) Barcelona, 2002 (190 pp.).
- Requejo, F. (ed.) (1999): *Democracy and national pluralism*, London, Routledge.
- Remiro Brotons, A. (1996): *Civilizados, Bárbaros y Salvajes en el Nuevo Orden internacional*, McGraw- Hill, Madrid.
- Rubio, R.: *Inmigration as a Democratic Challenge. Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Sassen, S. (2003): *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de sueños.
- Sartori, G. (2001): *La sociedad multiétnica*, Taurus, 2001
- Sassen, S. (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra, 2001 (estudio introductorio de A Izquierdo).
- Soysal Y. (1996): «Changing Citizenship in Europe: remarks on postnational Membership and the National State», en Cesarini/Fullbrok, *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London, Routledge, 1996.
- Stiglitz, J. (2002): *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002.
- Taylor (1999): *Acercar las soledades. Escritos sobre el federalismo y el nacionalismo en Canadá* (versión de I. Alvarez Dorronsoro. Estudio introductorio de J. de Lucas Gakoa Liburuak, Donosti.
- VV AA (Jarauta, F., ed.) (2002 a): *Desafíos de la mundialización* Cuadernos de trabajo de la Fundación M. Botín, *Observatorio de análisis de tendencias*, F Jarauta ed., Madrid, 2002.
- VVAA. (C. Clavijo y M. Aguirre eds), (2002 b), *Políticas sociales y Estado del Bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*, Madrid, FUHEM, 2002.
- VV.AA. (Zapata ed.) (2001 a): «Ciudadanía e interculturalidad», *Anthropos*, 191/2001.
- VV .AA. (Moya Escudero, ed.) (2001 b): *Comentario sistemático a la ley de extranjería*, LO 4/2000 y LO 8/2000, Granada, Comares, 2001.
- VV.AA. (Preuss/Requejo eds) (1998): *European Citizenship, multiculturalism and the State*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- VV.AA. (Roche/Van Berkel, eds.) (1995): *European Citizenship and social exclusion*, Aldershot, Ashgate.
- VV.AA. (Bauböck, R., ed) (1994): *From Aliens to Citizens. Redefining the status of immigrants in Europe*, Avebury, Aldershot, 1994).
- VV.AA. (Carens, ed.): *Justice and Inmigration*.
- Vitale, E. (2000): *Liberalismo e multiculturalismo*, Laterza, 2000.
- Walzer (1997): *Las esferas de la justicia*, FCE, México.
- Whitol der Wenden (2000): *Abrir las fronteras?*, Barcelona, Bellaterra.
- Whitol der Wenden (1999): *La ciudadanía europea*, Barcelona, Bellaterra.
- Whitol der Wenden, C.-Haergraves, A. (1993): «The Political Participation of ethnic minorities in Europa. A Framework for analysis», *New Community*, 1, nº 20, , 1993.
- Young (1990): *Justice and the Politics of difference* Princeton, P.U.P (Hay trad. castellana, *Justicia y Políticas de la diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000).
- Young (2002): *Democracy and Inclusion*.
- Zapata, R. (2002 a): «¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 20.
- Zapata, R. (2002b): *L' hora dels immigrants. Esferes de justícia i polítiques d'acomodació*, Barcelona, Temes Contemporanis/Proa.
- Zolberg, A.: «Matters of State: Theorizing Inmigration Policy», en Hirschman-Kaslnitz-De Wind (eds), *The Handbook of International Inmigration. The American experience*, London, Russell-Sage, 1999.

OBRAS DEL AUTOR INCLUIDAS EN ESTE TRABAJO

- De Lucas (2003): «Políticas de inmigración: modelo *Blade Runner*», *Le Monde Diplomatique*, 88/febrero 2003.
- De Lucas (2002 a): «Une réponse juridique virtuelle: le cadre legal de l'immigration à l'Espagne», *Migrance*, 21/2002 (monogr. *Espagne, pays de migrations*).
- De Lucas (2002 b): «Problemas teóricos y sociológicos de la inmigración en España», *Sociologia del Diritto* XXIX/2002/2.
- De Lucas (2002 c): *Blade runner: el Derecho, guardián de la diferencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- De Lucas (2002 d): «30 propuestas para una política de inmigración», *Claves de Razón Práctica*, 121/2002.
- De Lucas (2002 e): «La herida original de las políticas de inmigración», *Isegoría*, 26/2002.
- De Lucas (2002 f): «Sobre las políticas de inmigración en la UE un año después del 11 de septiembre de 2001», *Tiempo de Paz*, 66, 2002.
- De Lucas (2002 g) «Repensar la extranjería, repensar la ciudadanía», *Les noves ciutadanes. Educació i Inmigració*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 2002.
- De Lucas (2002h): «El Libro Blanco sobre la inmigración en la Comunidad de Madrid», *Página Abierta*, septiembre 2002, nº 129.
- De Lucas (2002 i): «Seis falacias sobre el multiculturalismo», *Temas para el Debate*, 89/2002.
- De Lucas (2002 j): «Lliçons de l'immigració. A propòsit del debat a España», en VV.AA. (Beltrán, Campillo, navarro, eds.), *Interculturalitat, educació Illengües*, CCOO, Barcelona, 2002.
- De Lucas (2002 k): «La dimensión política de la inmigración. Una reflexión pendiente», en VV AA. (Centro Pignatelli, ed.): *La inmigración, una realidad en España*, Zaragoza, Centro Pignatelli/Gob. Aragón, 2002.
- De Lucas (2002 l): «Los derechos sociales de los inmigrantes», en VV.AA., *Informe SOS Racismo*, 2002.
- De Lucas (2002 m): «Inmigración e Integración», en VV AA (I. Moreno, ed.), *Convivir en paz. Vivir sin racismo*, APDH, Sevilla, 2002.
- De Lucas (2002 n): «Cultura, inmigración, Estado», en VVAA. (C.Clavijo y M.Aguirre eds.), *Políticas sociales y Estado del Bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*, Madrid, FUEM, 2002.
- De Lucas (2002 o): «Condiciones para una política de inmigración», en VV.AA. (de Lucas, J., Torres, F., eds.), *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?*, Barcelona, Talassa, 2002.
- De Lucas, Peña, Solanes (2002 p): *Trabajadores inmigrantes*, Valencia, Germanías.
- De Lucas, Coscubiela (2002 q): *Drets de ciutadania i cohesió social a la nova Europa: immigrants o ciutadans?* (De Lucas, J./Coscubiela, J.), CONC, Barcelona, 2002.
- De Lucas, J., Torres, F., (2002 r): «Introducción: el debate sobre la inmigración en España», en VV.AA. (de Lucas, J., Torres, F., eds.), *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?*, Barcelona, Talassa, 2002.
- De Lucas (2001 a): «Sobre las condiciones de la ciudadanía inclusiva (el test del contrato de extranjería)» *Hermes*, 1/2001.
- De Lucas (2001 b): «Ciudadanía y Unión Europea intercultural», *Anthropos*, 191/2001.
- De Lucas (2001 c): «La ciudadanía europea inclusiva: su extensión a los inmigrantes», en *Ciudadanía europea e inmigración*, Anuario CIDOB, 2001.
- De Lucas (2001 d): «Las propuestas sobre política de inmigración en Europa y la nueva ley de extranjería 4/2000 en España», en VV.AA. (Colomer ed.) *Emigrantes y estabilidad en el Mediterráneo*, Nomos/P y Coma, Valencia, 2001.
- De Lucas (2000 a): «¿Hay que cambiar la ley de extranjería?», *Le Monde Diplomatique*.
- De Lucas (2000 b): «El marco jurídico de la inmigración. Algunas proposiciones acerca de la necesidad de reformar la Ley Orgánica 4/2000», *Jueces para la Democracia*, 38/2000.
- De Lucas, J. (1999): «¿Qué políticas de inmigración? (Reflexiones al hilo de la reforma de la ley de extranjería en España)», *Tiempo de Paz*, 55/1999.
- VV.AA. (De Lucas, J., ed): (2002 a) *El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VV.AA. (De Lucas, J., ed) (2002 b): *La sociedad multicultural*, San Sebastián, Cendoj, 2002.
- VV.AA. (de Lucas, J., Torres, F., eds.) (2002 c): *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?*, Barcelona, Talassa, 2002.

JUAN IGNACIO CASTIEN MAESTRO

**Del racismo al esencialismo cultural.
Determinantes ideológicos de la hostilidad
contra el inmigrante extranjero**



Grandville, *Il de un autre monde*, 1844

El racismo ha sido históricamente una ideología muy eficaz para legitimar las desigualdades sociales. Establece una separación radical entre los grupos humanos, la convierte en un hecho natural e insuperable y además oscurece todos los mecanismos sociales de dominación, discriminación y explotación. Es además una ideología muy simple, lo cual incrementa aún más su atractivo. Parece capaz de explicar mucho con muy poco y constituye asimismo una guía para la acción igualmente clara y sencilla.

Introducción. Algunas precisiones necesarias

En las últimas dos décadas se ha incrementado de manera muy notable el porcentaje de población extranjera afincada en nuestro país, especialmente la procedente del llamado Tercer Mundo. La sociedad española se ha ido volviendo, así, más compleja y plural, con todo el potencial de dinamismo y creatividad que ello trae aparejado. Pero al mismo tiempo ha surgido una nueva fuente de tensiones, que en algunos casos han estallado ya con particular virulencia. En otros muchos, sin llegar a la violencia física, se perciben recurrentes manifestaciones de desconfianza, hostilidad e incluso abierto rechazo hacia distintos colectivos de inmigrantes. La aparición de estas reacciones, al igual que en otros muchos lugares del mundo, ha suscitado la preocupación de amplios sectores de la opinión pública y está dando lugar a un interesante debate político y académico. Sin embargo, con demasiada frecuencia los conceptos teóricos mediante los que se intentan entender estas manifestaciones de hostilidad resultan extremadamente vagos. Términos como «racismo» y «xenofobia» son repetidos a cada momento y referidos a situaciones, actitudes y concepciones que a menudo mantienen profundas disparidades entre sí. Este exceso de generalidad impide en muchos casos alcanzar una comprensión más profunda de los hechos. Es como si intentásemos pescar con una red cuyas mallas excesivamente amplias dejaran escapar la mayor parte de nuestras capturas. Naturalmente, esta incapacidad para captar la realidad más concreta vuelve al mismo tiempo mucho más difícil actuar sobre ella de una manera eficaz. El recurso sistemático a las acusaciones de «racismo» y «xenofobia» cada vez que nos tropezamos con actitudes y comportamientos hostiles hacia los integrantes de determinados colectivos resulta muy útil, sin duda, para descalificar políticamente estas formas de pensar y de actuar, pero no nos ayuda demasiado a comprenderlas, ni, por lo tanto, a desarrollar una estrategia capaz de contener su propagación y, en la medida de lo posible, ir reemplazándolas por otras más comprensivas y amistosas.

Animados precisamente por este objetivo, vamos a emprender aquí un análisis de los distintos planteamientos ideológicos que parecen subyacer a muchas de las visiones negativas respecto a los inmigrantes que observamos hoy en día. Vamos a ocuparnos, así, de conceptos como los de «racismo», «xenofobia», «esencialismo cultural», «nacionalismo», «modernismo», «etnocentrismo», «clasismo» y «cosmopolitismo etnocéntrico». Algunos de estos términos aparecen con gran frecuencia en los medios de comunicación y están asimismo muy presentes en las conversaciones cotidianas. La difusión de todos estos conceptos supone en sí un hecho muy positivo, en la medida en que revela una creciente preocupación de la opinión pública por todo aquello hacia lo que apuntan. Sin embargo, también

con frecuencia esta difusión ha venido acompañada de una cierta confusión, de una cierta laxitud, que impide extraerles todo el provecho necesario como instrumentos para entender la realidad. Es preciso servirse de ellos con mayor rigor, insistiendo en todo lo que separa entre sí a estos diferentes planteamientos ideológicos, tanto en su contenido concreto como en su vinculación con unas visiones del mundo más generales. El hecho de que, pese a tales diferencias, todos ellos puedan proporcionar argumentos en favor de una discriminación más acentuada de los inmigrantes extranjeros, especialmente los de origen «tercermundista», no constituye sino un interesante fenómeno de convergencia en el nivel de los efectos o, si se prefiere, de las funciones. Pero el que estos distintos planteamientos «sirvan» aproximadamente para lo mismo, no autoriza a equiparlos sin más entre sí. Un automóvil y un coche de caballos realizan también las mismas funciones, pero lo hacen de distinta forma, y esta diferencia determina también que lo hagan con distinta eficacia. Lo mismo ocurre con los distintos planteamientos ideológicos que vamos a ir analizando a continuación. El que todos ellos favorezcan una actitud hostil hacia ciertas minorías étnicas no impide que lo hagan desde posiciones diferentes y mediante argumentos diferentes. Y estas diferencias determinan que estas actitudes hostiles no posean siempre la misma naturaleza ni se manifiesten tampoco con la misma intensidad.

El racismo biológico

Con el fin de ir poniendo remedio a esta confusión, vamos a comenzar tratando de delimitar el contenido real del racismo propiamente dicho. Ello nos permitirá distinguirlo de aquellos otros planteamientos que tienden a ser asimilados al mismo. El racismo no es simplemente sinónimo de hostilidad o de discriminación hacia el que es diferente por su aspecto físico o por sus costumbres, sino que posee un significado mucho más preciso. Es una doctrina, o una ideología, que establece la división de la humanidad en una serie de razas, que difieren en cuanto a sus capacidades intelectuales y morales y a las que les corresponden, en consecuencia, posiciones diferentes dentro de la escala social. Estas razas son concebidas como una serie de *estirpes*, de grupos definidos a través de su filiación biológica, que poseen una serie de rasgos físicos y psíquicos que se transmiten de generación en generación. De este modo, las diferencias entre las razas son, al parecer, hereditarias y, en consecuencia, relativamente estables. Lo que es hoy cada ser humano viene definido por lo que fueron ayer sus progenitores. Nuestro destino está determinado de manera férrea por nuestra herencia biológica. Se considera además que unas razas son superiores a otras. No sola-

mente existen diferencias entre ellas, sino también una jerarquía, y de la existencia de esta supuesta jerarquía natural se pretende deducir una línea de actuación. Se postula que las personas de raza inferior merecen ser tratadas como inferiores que son, y este trato puede abarcar desde la discriminación en general hasta la esclavitud e incluso el exterminio. La jerarquía natural debe plasmarse, pues, en una jerarquía social.

El racismo así definido ostenta ya un primer rasgo que, como iremos viendo, es compartido por todos los demás planteamientos ideológicos de los que nos vamos a ir ocupando aquí, y que consiste en la división de la humanidad en una serie de compartimentos estancos. Se la trocea en distintos grupos a los que se contraponen entre sí, levantando entre ellos un conjunto de barreras insuperables. Es, en consecuencia, una ideología radicalmente enfrentada a la idea de la unidad del género humano, a la tesis de que, pese a todo lo que nos diferencia a unos y otros, todos nosotros formamos parte de una misma humanidad y, por lo tanto, en ese específico sentido, todos somos iguales. El racismo rechaza de plano esta idea, así como su corolario lógico, consistente en el sentimiento de comunidad y de solidaridad entre todos los seres humanos. Este hecho tiene consecuencias de gran importancia, ya que, desde el momento en que se disuelve la unidad del género humano, las personas calificadas de inferiores tienden a ser deshumanizadas y concebidas en cierta forma como animales, como seres cuyas vidas se consideran menos valiosas. Con ello, desaparece, a su vez, el sentimiento de empatía hacia ellas, la capacidad de colocarse de manera imaginaria en su misma posición, de comprenderlas, y de conmovirse con sus sufrimientos. Por el contrario, el «otro» definido como racialmente inferior deviene en un ser extraño, con quien no se guarda nada en común, todo lo cual vuelve más fácil desde un punto de vista psicológico cualquier daño que se le quiera infligir. Es éste, por lo demás, un mecanismo psicológico muy difundido, y del que se hace uso especialmente en situaciones de conflicto violento, en donde importan los sufrimientos del propio grupo, pero no los del adversario. Pero en el caso del racismo este mecanismo es desarrollado hasta su máximo extremo.

El segundo punto en el que hay que insistir consiste en que el racismo, desde el momento en que atribuye las diferencias que se observan entre los distintos grupos humanos a un origen biológico, hace de estas diferencias un hecho inamovible, imposible de modificar al estar inscrito en nuestros genes. Decir, por ejemplo, que los países africanos sufren un retraso en su desarrollo económico a causa de una serie de factores históricos muy complejos, supone presentar este atraso como potencialmente superable. Atribuirlo, en cambio, a una presunta inferioridad natural de sus habitantes en el plano intelectual, lo convierte en una fatalidad insuperable. De este modo, el racismo solidifica y congela las

situaciones existentes en un momento dado de la historia. Semejante inmovilismo lo vuelve difícilmente compatible, en última instancia, con la idea del progreso, con la aspiración a que la humanidad en su conjunto pueda ir mejorando su situación y de que, en particular, aquellos grupos que hoy son víctimas de la miseria, la opresión o la discriminación logren emanciparse algún día de ellas. Al descartar todo esto como una mera ilusión utópica, ignorante de los límites que nos impone la biología, el racismo se presenta como un desarrollo extremo de ese conservadurismo mucho más arraigado y difundido, que también encuentra en una supuesta naturaleza humana inamovible el principal argumento en contra de cualquier afán de reforma social.

El tercer elemento distintivo del racismo en su sentido estricto estriba en su intento de explicar los fenómenos sociales desentendiéndose de cualquier factor social. Explica las desigualdades de todo tipo que se observan entre los distintos grupos humanos, ya sea entre diferentes sociedades o entre diferentes sectores dentro de una misma sociedad, desentendiéndose de mecanismos sociales fácilmente observables como la dominación, la discriminación y la explotación. Volviendo al ejemplo anterior, que ha sido, y es, el favorito de muchos racistas, el del relativo retraso del continente africano, para explicarlo no se tienen en cuenta ni factores geográficos, ni culturales, ni la herencia del colonialismo y la trata de esclavos. Todo esto desaparece del campo de observación. En este sentido, el racismo ostenta una peculiar ceguera con respecto a los hechos sociales más elementales. Y con frecuencia hace gala también de un singular candor con respecto a sus aspectos más opresivos y crueles.

Esta ignorancia del hecho de que la vida social se rige por una lógica propia, que no se puede remitir de inmediato a factores geográficos o biológicos es, en realidad, el rasgo más llamativo del racismo. Lo social es metamorfoseado en biológico. Sin ir más lejos, las propias razas a las que recurre esta ideología no tienen demasiado que ver con las diferencias biológicas reales entre los seres humanos. Se basan ante todo en elementos superficiales como el color de la piel y los rasgos faciales, dejando de lado el resto. Son clasificaciones sociales, y no biológicas, que además varían de una sociedad a otra. Ahí tenemos para demostrarlo el contraste entre la clasificación racial dicotómica que ha imperado tradicionalmente en Estados Unidos, mediante la cual se dividía a la población entre «blancos» y «negros», y la existente en Latinoamérica, que añadían diversos términos para designar a los tipos intermedios entre estos dos polos. De este modo, alguien que en Latinoamérica es considerado «mulato», en Estados Unidos se convierte en «negro». De igual manera, en otros tiempos se producía en este último país un interesante fenómeno, en virtud del cual ciertos «negros», con bastante aspecto ya de «blancos», saltaban la barrera y cambiaban de raza.

El racismo ha sido históricamente una ideología muy eficaz para legitimar las desigualdades sociales. Establece una separación radical entre los grupos humanos, la convierte en un hecho natural e insuperable y además oscurece todos los mecanismos sociales de dominación, discriminación y explotación. Es además una ideología muy simple, lo cual incrementa aún más su atractivo. Parece capaz de explicar mucho con muy poco y constituye asimismo una guía para la acción igualmente clara y sencilla. Por ello, aunque como teoría científica haya quedado totalmente desacreditado, sigue siendo profesado en determinados ámbitos. Constituye, de este modo, un auténtico paradigma de ideología desigualitaria y las otras ideologías de este cariz de las que nos vamos a ir ocupando a continuación, aunque son más complejas, y por ello más difíciles de refutar, carecen de la parsimonia, de esa sencilla eficacia, que ostenta el racismo.

Aunque seguramente han existido planteamientos racistas durante la mayor parte de la historia de la humanidad, el racismo como teoría más o menos sistemática es bastante moderno. Se encuentra muy ligado a la expansión colonial europea, a la que proporcionó una legitimación muy clara y muy sencilla, al alegar que los pueblos que iban siendo sometidos, y en más de una ocasión exterminados, pertenecían a razas inferiores. Sin embargo, este racismo que se sistematiza a partir del siglo XIX hunde sus raíces en ciertos antecedentes de la propia cultura europea. En la propia Biblia nos encontramos ya con estirpes malditas, como la de Caín, y santificadas, como la de Abraham. Otro antecedente vino dado por las ideologías aristocráticas, de las que tanto uso se hizo en la Europa del Antiguo Régimen para legitimar la hegemonía social de la aristocracia en un momento en que la misma empezaba a ser cuestionada. En el caso concreto de Francia, donde esta ideología obtuvo un gran eco, se sostenía que los aristócratas eran descendientes de los conquistadores francos del siglo V y, por lo tanto, superiores al resto de la población, a la plebe, de origen galorromano (Aron, 1980: 73-75). España también realizó una interesante contribución al nacimiento de las ideologías racistas, con la doctrina de la limpieza de sangre. En virtud de la misma, los descendientes de musulmanes y judíos conversos, los «cristianos nuevos», como sospechosos de conservar en secreto al menos algunos elementos de su antigua religión, constituían un colectivo socialmente peligroso, al que había que mantener discriminado. De este modo, un rasgo en sí cultural, como la religión profesada, parecía haberse convertido en algo transmisible a través de la sangre (Cfr. Stolcke, 1982).

El racismo ya más moderno se alimenta también de una importación acrítica y simplificada de ciertos postulados de las ciencias naturales, por medio de los cuales se le intenta revestir de una apariencia de científicidad. Buen ejemplo de ello fue el llamado darwinismo social, que tanto predicamento obtuvo a finales del siglo XIX. De acuerdo con esta doc-

trina, en la sociedad humana, al igual que en la naturaleza, existe una lucha despiadada por la vida en la que sólo sobreviven los más aptos. La gente compite entre sí y, en función de sus cualidades naturales, sale mejor o peor parada. La pobreza es, por tanto, el resultado de un fracaso personal, fruto a su vez de una inferioridad natural. No hay lugar para la compasión, ni mucho menos para ninguna política de redistribución de la riqueza. Semejantes tesis se ajustan casi como un guante al liberalismo económico más extremo y, de hecho hoy en día, aunque de forma menos explícita, siguen siendo esgrimidas con bastante frecuencia. Del darwinismo social en su forma más pura se deduciría asimismo que quienes han alcanzado la cima de la pirámide social han legado sus genes a sus descendientes, con lo cual, en general, las clases altas son superiores por naturaleza a las clases bajas, de lo cual se deduciría a su vez que las desigualdades sociales obedecen a otras radicadas en la herencia biológica, razón por la cual cualquier proyecto encaminado a construir una sociedad más igualitaria trastocaría este orden natural y diluiría las cualidades naturales de los mejores entre la gran masa de los mediocres. Así, junto a su oposición a las políticas redistributivas del darwinismo social, se desprenden también políticas más activas, como la eugenesia y la segregación escolar contra aquellos estudiantes presuntamente peor dotados. En estos casos concretos el recurso acrítico a los test de inteligencia proporcionó nuevamente un barniz de cientificidad a toda esta empresa (Chorover, 1985: 47-206). De tanto en cuando, este tipo de ideas vuelven a resurgir con desigual intensidad.

Un sustituto del viejo racismo: el esencialismo cultural

El racismo disfrutó de su período de máximo apogeo durante el siglo XIX, cuando recibió una elevada aprobación social. Los antirracistas eran poco numerosos y parecían empeñados en contradecir además los hechos claramente atestiguados por la ciencia (Harris, 1978: 79-80). Esta situación fue cambiando, conforme el propio desarrollo de las ciencias sociales fue proporcionando un número cada vez mayor de claves explicativas para entender numerosos procesos sociales, revelando, al mismo tiempo, la vaciedad e ineficacia de las explicaciones biologicistas. Estas últimas se fueron mostrando cada vez más como incapaces de explicar realmente nada. Si comparamos, por ejemplo, el desarrollo de Europa Occidental y de China durante los últimos mil años, nos encontraremos con que durante la mayor parte de la Edad Media, el Imperio Chino superó tecnológicamente a Europa. A partir de la Baja Edad Media esta situación se invirtió. Europa se embarcó en un proceso de desarrollo incesante, mientras que China se quedó estancada. El contraste entre ambas

alcanzó su punto máximo a principios del siglo XX, cuando, a causa de su debilidad, China quedó convertida en una semicolonias sometida a varios países occidentales y a Japón. Sin embargo, con posterioridad inició un proceso de reforma social, marcado por las revoluciones de 1911 y 1949, que le permitió ir superando este retraso. Hoy en día, es una de las economías más dinámicas del mundo y resulta factible que en unas décadas se coloque a la altura de Europa Occidental. Este ejemplo nos revela de manera especialmente clara cómo los planteamientos racistas congelan las situaciones históricas y son incapaces de explicar los cambios de posición relativa que se van sucediendo a lo largo del tiempo. Si China y Europa se han intercambiado la primera posición a lo largo de su historia, parece claro que ello no puede ser explicado a partir de diferencias genéticas, pues estas últimas necesitan para producirse de períodos mucho más dilatados que unas pocas generaciones. Es preciso recurrir a factores sociales. De igual manera, es cada vez más difícil postular abiertamente y con seriedad la inferioridad intelectual de ciertas razas, cuando cada vez son más los integrantes de las mismas que acceden a una educación superior y a posiciones socialmente destacadas, tal y como observamos hoy en día con la llamada raza negra. Es lo mismo que ocurre con las diferencias de género. Defender la inferioridad intelectual de la mujer resultaba mucho más sencillo hace unas generaciones, cuando se encontraba confinada en el ámbito doméstico. Hoy, cuando es cada vez mayor el número de mujeres que destacan en distintas actividades profesionales, resulta también cada vez más obvio que la anterior situación de inferioridad social no se debía a ninguna desigualdad natural, sino a la acción de determinados mecanismos de dominación y de discriminación.

A esta credibilidad progresivamente menor desde un punto de vista empírico de las tesis estrictamente racistas se añadió, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, una reacción política en gran escala. El rechazo a los crímenes del nazismo y el auge de los movimientos anticolonialistas y antisegregacionistas han ido privando al racismo biológico de su respetabilidad política. Aquí radica la razón de que se le haya ido reemplazando de manera progresiva por lo que algunos autores denominan el «nuevo racismo». No obstante, este último término resulta un tanto vago, y parece preferible utilizar en su lugar otro que haga referencia expresa al nuevo fundamento ideológico esgrimido en favor de la discriminación de ciertos colectivos humanos. Las denominaciones de «fundamentalismo cultural» (Cfr. Stocke, 1994b) o, mejor, «esencialismo cultural» parecen mucho más adecuadas a este respecto. Como quiera, este esencialismo cultural sirve aproximadamente para lo mismo que el racismo. Es una ideología que legitima desigualdades y actitudes hostiles y desempeña, por tanto, sus mismas funciones. Pero opera de un modo más sutil y complejo. Por ello, en vez de descalificarlo sin más como una nueva variedad de racismo,

parece preferible tratar de desentrañar su naturaleza específica y sus particulares modos de funcionamiento.

Si el racismo partía de la noción de raza, el esencialismo cultural se asienta sobre la idea de cultura y de grupo culturalmente definido, es decir, de etnia. De este modo, relega el hecho biológico a un segundo plano. Pero ello no implica que éste no siga teniendo importancia. Los rasgos físicos, como el color de la piel y los rasgos faciales, operan ahora como una especie de señal, de marca de identidad, que permite localizar y distinguir a los miembros de las diferentes etnias. La posesión de rasgos físicos magrebíes, subsaharianos u orientales funciona como un signo de pertenencia no tanto ahora a una raza en sí como a una etnia. Lo que define a cada una de estas etnias es la presencia de un conjunto de rasgos culturales, muy variopintos, y que no son nunca exactamente los mismos, como la lengua, la religión, el estilo de vida en general o ciertas costumbres. Al igual que el racismo divide a la humanidad en una serie de razas claramente diferenciadas, el esencialismo cultural hace lo propio con las culturas y las civilizaciones. Se supone entonces que la humanidad se encuentra parcelada entre una serie de culturas, como pueden serlo la occidental, la musulmana, la china, la india y otras. Todas estas culturas parecen ser muy diferentes entre sí, e incluso incompatibles en el terreno de ciertos valores morales, si bien, en este caso, dado que no tienen un origen genético, estas diferencias parecen, al menos, potencialmente superables. Esta es la tesis que, por ejemplo, vertebró los debates animados por ciertos publicistas en los medios de comunicación acerca de si la llamada cultura musulmana es o no compatible con valores de origen occidental, como la democracia, los derechos humanos y, sobre todo, con los derechos de la mujer. El esencialismo cultural sostiene igualmente que las diferencias culturales han de originar fatalmente un sinnúmero de conflictos sociales, especialmente cuando hay que convivir con miembros de otras etnias. La inmigración de personas culturalmente diferentes se concibe entonces como una fuente potencial de trastornos, que requiere ser contenida y regulada en distinta medida. Por último, se acostumbra a postular que los valores de una determinada cultura, curiosamente la occidental, son superiores a los de las demás. Más en concreto, la civilización occidental sería superior a esas otras civilizaciones que no aceptan sus valores democráticos y humanitarios, superioridad ésta que es tan a menudo esgrimida como justificación para una actitud hostil contra esas otras culturas, y contra los inmigrantes oriundos de ellas, junto como disculpa para las distintas acciones que pueda emprender el mundo occidental en contra suya. El «choque de civilizaciones» está servido.

Resulta patente que todo este planteamiento nos conduce hasta el concepto de xenofobia, al que podemos definir, de acuerdo a su etimología griega, como el odio o la hostili-

dad hacia el extraño, hacia el extranjero. Este término se ha ido generalizando en los últimos tiempos, conforme ha ido resultando cada vez más manifiesta la insuficiencia del concepto de racismo para dar cuenta de muchas de las actitudes y comportamientos hostiles hacia personas diferentes por su etnia. En este sentido, es un concepto útil. No obstante, adolece de una grave insuficiencia, desde el momento en que no explica de por sí cuáles son las razones por las que se experimenta semejante hostilidad. El término racismo designa, en cambio, a una ideología bastante bien definida. Cuando hablamos de racismo en su sentido estricto, sabemos a qué nos estamos refiriendo. Pero cuando aludimos a la xenofobia estamos aludiendo al efecto, a la actitud hostil, pero no a la causa, a las motivaciones concretas, es decir, al entramado ideológico responsable de esta hostilidad. Para ello precisamente es para lo que resulta útil este nuevo concepto de esencialismo o fundamentalismo cultural; para remediar el carácter en sí un tanto vacío, carente de contenido, del término xenofobia (Cfr. Castien, 1997).

A continuación, vamos a ir intentando desmontar los postulados sobre los que se apoya este esencialismo cultural y a los que más arriba nos hemos referido muy brevemente. El primero de estos postulados, de acuerdo con el cual la humanidad se encuentra escindida en una serie de civilizaciones o culturas diferenciadas, constituye, como todas las afirmaciones de este tipo, una verdad sólo a medias y, como toda media verdad, es también una media mentira. Reposa sobre una acentuación unilateral de las diferencias entre las personas pertenecientes a diferentes culturas y sobre una aminoración, igual de unilateral, de todo lo que tienen en común unas culturas con otras y de todo lo que diferencia entre sí a las personas englobadas dentro de una misma cultura. Así, este planteamiento no toma en consideración una serie de hechos extremadamente fáciles de constatar. El primero consiste en que la gente, ya desde mucho antes de la llamada globalización, ha estado siempre viajando e intercambiando ideas y formas de vida. De este modo, los distintos grupos humanos tienen mucho más en común de lo que parece. Buen ejemplo de ello son todas las similitudes en los modos de vida tradicionales a ambos lados del Mediterráneo y que trascienden las diferencias religiosas. De igual manera, las personas englobadas dentro de una misma cultura pueden ser enormemente diferentes. Todos tendemos a encuadrar a la gente dentro de determinados estereotipos más o menos simples. Así lo hacemos especialmente con la gente de otras culturas. En cambio solemos ser bastante conscientes de la heterogeneidad de las personas concretas que nos rodean en nuestra vida cotidiana. Sabemos también que en un plano más general, los miembros de «nuestra cultura» difieren en cuanto a su clase social, sus gustos estéticos, su ideario político y religioso y sus regiones concretas de origen. Pero ello es así en cualquier lugar del mundo, de modo que cuando

descendemos a la realidad concreta ya nos es mucho más difícil generalizar en serio acerca de esos inmensos conglomerados humanos que son «los árabes», «los orientales», «los subsaharianos» y otros. Esto es tanto más así cuando esas culturas o civilizaciones de las que se está hablando son grandes bloques, que abarcan a cientos de millones de personas, pertenecientes a sociedades con una historia muy diferente. No es lo mismo un musulmán de Marruecos que uno de Kazajistán, ni un occidental de Asturias que uno de Flandes. Es mucho lo que les une, pero también lo que les separa

Todo es, pues, más complejo y más fluido de lo que a veces se cree. Y lo es más, aun, cuando reparamos también en que toda cultura es algo flexible y dinámico, que se está haciendo y rehaciendo continuamente. Robert Lowie, uno de los clásicos de la antropología norteamericana, decía que toda cultura estaba hecha de «retazos y remiendos» (Cit. En Harris, 1978: 306). Se trata de una afirmación un poco extrema, pero que apunta a un hecho real. Toda cultura ha sido construida como una síntesis entre elementos muy diversos y, por lo tanto, no tiene ese carácter armónico y compacto, donde todo encaja, que muchas veces se le atribuye. A modo de ilustración, la llamada cultura occidental tiene diversos orígenes y se ha ido desarrollando en múltiples direcciones, contradictorias entre sí. De acuerdo con ciertos discursos un tanto narcisistas, se diría que lo que ha distinguido siempre a Occidente ha sido el individualismo, las libertades y el espíritu de innovación. Con ello, se olvida que Europa ha sido también la patria de la Inquisición, de las guerras de religión y, tan sólo hace unas generaciones, de las formas más extremas y sangrientas de totalitarismo. Este mismo espíritu simplificador, aunque en sentido opuesto, es el que se despliega a la hora de juzgar a otras tradiciones culturales. A menudo se atribuye, por ejemplo, a los musulmanes de carne y hueso una profunda homogeneidad cultural, determinada por su presunta profesión en todas las facetas de su vida de un Islam equiparado sin más con el llamado fundamentalismo islámico. De nuevo, la realidad es bastante menos sencilla. No se trata solamente de que existan muchas versiones muy distintas del Islam, hecho éste que a veces se olvida, sino de que, asimismo, el Islam no da cuenta en modo alguno de la totalidad de la cultura de los musulmanes. El mundo musulmán nunca ha sido reducible en modo alguno a la religión musulmana, y es totalmente simplista intentar explicarlo únicamente a partir de ella. En la cultura de los países musulmanes siempre han existido elementos no islámicos, que han ostentado además una enorme relevancia. Por ejemplo, las prácticas discriminatorias contra la mujer obedecen ante todo a un sistema que podemos llamar «patriarcal», mucho más antiguo que el Islam y coincidente en lo fundamental con el imperante en Europa durante siglos.

Las personas hacen gala de una elevada creatividad a la hora de aprovechar los elemen-

tos culturales que tienen a su disposición, modificándolos y reinterpretándolos en función de las circunstancias concretas en las que se encuentran inmersas. Por contra, el esencialismo cultural tiende a convertirlas en una especie de autómatas dedicados a aplicar de manera maquinal las normas y reglas de su cultura. Un buen ejemplo de esta creatividad cultural casi incesante del ser humano viene dado por los diversos propósitos y significados con los que se puede utilizar el pañuelo islámico, el *hiyab*, prenda ésta que tantos debates ha suscitado en los últimos tiempos. El empleo del *hiyab* puede obedecer evidentemente al mayor pudor en el vestir que se exige a la mujer, como consecuencia para muchos de su condición social subordinada, avalada por la ley religiosa. Pero también puede ser utilizado simplemente como una señal de identidad religiosa, o en un sentido más general de identidad cultural. Cuando así ocurre, el *hiyab* puede implicar para la propia mujer que hace uso de él una especie de autoafirmación individual, como cuando lo utiliza una mujer en una familia donde ello no se acostumbra. En muchos casos, al otorgar a su portadora una imagen de persona religiosa y decente actúa como una especie de salvoconducto social, que facilita la entrada en ámbitos sociales anteriormente vedados, como el mundo universitario o el del trabajo asalariado (Burgat, 1996: 231-247). Todo resulta, pues, más complejo de lo que a veces se nos quiere hacer creer.

Al igual que las categorías raciales que la gente emplea en su vida cotidiana no coinciden más que en parte con las semejanzas y diferencias biológicas reales, tampoco las etnias y las naciones se corresponden exactamente con las diferencias culturales objetivas. Es perfectamente posible que dos etnias enfrentadas compartan entre sí mucho más de lo que quieren reconocer e incluso que dos personas pertenecientes a etnias diferentes posean, en ciertos aspectos, más rasgos en común que los que cada una de ellas comparte con los miembros de su etnia respectiva. A modo de ejemplo, en el caso de Bosnia, donde las diferencias étnicas se convirtieron en una cuestión de vida o muerte, los serbios, croatas y musulmanes de Bosnia, pese a sus diferencias religiosas, eran muy similares en su lengua y en sus costumbres. Asimismo, el habla de los serbios y los croatas de Bosnia se parecían mucho más entre sí y a la de los musulmanes de lo que se asemejaba, en cada caso, a la de los serbios de Belgrado y los croatas de Zagreb. Hechos como éste nos revelan que de las semejanzas y diferencias culturales objetivas no se deduce de manera inmediata ninguna forma de agrupación social. Las semejanzas y diferencias culturales objetivas son más bien una suerte de materia prima, que es luego aprovechada y manipulada para trazar distintas fronteras sociales, en función de intereses concretos muy diversos. En consecuencia, es preciso distinguir claramente entre la existencia de una serie de rasgos culturales distribuidos de manera desigual entre la población humana y las formas de agrupamiento social que van

a tener lugar dentro de la misma. El error del esencialismo cultural consiste en que confunde estos dos niveles en uno solo, lo cual le lleva a postular, de manera casi automática, que la gente se agrupa y se separa espontáneamente en función de sus rasgos culturales.

En ocasiones este último postulado se intenta reforzar recurriendo a la existencia de presuntos instintos de grupo y territoriales. Se afirma, entonces, que todos poseemos una tendencia biológicamente establecida a sentir hostilidad hacia el extraño, especialmente cuando se asienta en nuestro propio territorio. De acuerdo con este planteamiento, cuando el número de inmigrantes extranjeros sobrepase un cierto umbral, cuando empiece a percibirse como demasiado elevado, habrá de desencadenarse por fuerza una reacción hostil. De este modo, se vuelve a recurrir a la biología, aunque no del mismo modo que en el racismo (Stolcke, 1994b: 243-245), con el objetivo nuevamente de simplificar la realidad social. Lo cierto es que a veces se producen conflictos con el extraño y a veces no, dejando aparte que, como acabamos de ver, no está siempre muy claro quién es este extraño, ya que, según el caso, se le puede asimilar o excluir del propio grupo. Es muy imprudente equiparar todas las reacciones de la población ante los inmigrantes y colocarlas bajo una misma etiqueta. Hay personas que sienten aprensión ante la creciente presencia de extranjeros en las calles de su ciudad, pero hay otras a quienes ello les resulta atractivo y estimulante. No se puede generalizar, y menos a partir de una concepción instintivista, que se contradice con todas las evidencias existentes acerca de la plasticidad del ser humano. Si queremos explicar por qué a veces hay conflictos interétnicos y a veces no, en vez de conformarnos con evocar supuestos instintos rígidos, debemos tomarnos la molestia de investigar las condiciones materiales e ideológicas existentes en cada caso, lo cual exige desde luego un esfuerzo muy superior. A semejanza de lo que ocurre con el racismo clásico, el recurso a lo supuestamente natural sirve ante todo para obtener una visión simplista y reconfortante de la realidad y conformarse con ella.

Algunos usos peculiares de la noción de la modernidad

Hemos apuntado más arriba que en ocasiones no sólo se afirma que las distintas culturas difieren entre sí en cuanto a sus valores morales, hasta el punto de resultar incompatibles, sino que asimismo se postula que unas son superiores a otras en función de estos mismos valores. Lógicamente suele ser a la cultura a la que uno mismo pertenece a quien le corresponde ocupar el lugar de honor. Los otros van a ser inferiores culturalmente, del mismo modo que para el racismo lo eran desde un punto de vista biológico. Ni que decir

tiene que los valores morales a los que se puede recurrir para establecer este tipo de jerarquías pueden ser de lo más variado. La superioridad moral que algunos atribuyen a la «cultura occidental» sobre la «islámica» no se basa evidentemente en los mismos valores que los planteados por quienes, desde el otro lado, denostan al mundo occidental. En lo que respecta al punto de vista más difundido en Occidente, resulta patente la asociación entre el esencialismo cultural y la ideología modernista, la cual se encuentra ampliamente extendida por todos los estamentos sociales y todas las agrupaciones políticas. Esta última ideología postula, en breves palabras, que las sociedades, las instituciones, las costumbres y los propios individuos han de ir cambiando a lo largo del tiempo. Es un cambio a mejor, que permite afirmar que «lo moderno» es mejor que «lo antiguo». Quienes no cambian son tachados de «anticuados» «trasnochados» y «retrógrados»; quienes sí lo hacen son elogiados como «progresistas» y «avanzados». Evidentemente, el contenido concreto de estos cambios, y las valoraciones morales que reciben, van a poder ser luego objeto de enconados debates. Pero, en general, se tiende a concebir este progreso como una creciente emancipación de los constreñimientos naturales y sociales que pesan sobre el ser humano. De este modo, por una parte, se irá adquiriendo un mayor dominio tecnológico sobre la naturaleza y, por la otra, irá teniendo lugar una progresiva liberación de todas las formas de represión sobre la libertad individual. En este sentido, el progreso se equipara a la adquisición de una mayor libertad en todas las facetas de la existencia.

Aunque esta ideología modernista sirve generalmente para defender la igualdad de todos los seres humanos y la emancipación de todos ellos de las trabas que les coartan, en ocasiones puede utilizarse también con propósitos muy diferentes. Si se asocia de manera unilateral la modernidad con la cultura occidental y se hace de ella una realidad incompatible con las otras culturas, se puede establecer entonces la superioridad de esta cultura sobre todas las demás. Es esta estrategia precisamente la que se viene aplicando desde hace casi dos siglos. El colonialismo europeo encontró en el «atraso» de las otras sociedades humanas una justificación excelente para ejercer su dominación sobre ellas, argumento éste que, si bien de forma no tan extrema, sigue siendo esgrimido en la esfera internacional. Del mismo modo, hoy en día una de las razones mediante las que se defiende la discriminación contra ciertos colectivos de inmigrantes, especialmente los de religión islámica, radica en el supuesto carácter «retrógrado» de los mismos. Sus tradiciones culturales parecen oponerse en particular a la democracia, a los derechos humanos y a la igualdad entre los sexos. Ello les convierte, incluso, en un peligro para las sociedades en donde se asientan, ante el cual habrá que tomar medidas de diferente tenor, como no dejarles entrar en gran número, obligarles a cambiar su forma de vida o, por el contrario, confinarlos en *ghettos*

en donde no resulten molestos. De este modo, el discurso modernista, que es, en principio, un discurso de alcance universal y de intención emancipadora, resulta, por así decir, pervertido y utilizado con fines opuestos de los originales. Este cambio de orientación se aprecia perfectamente no sólo en el caso del discurso democrático en general, sino también en el de discursos ya más específicos como el de promoción de los derechos de la mujer y el de la defensa de los derechos de los trabajadores. Se puede utilizar, así, el discurso feminista para descalificar de manera global a ciertas culturas, legitimando, entonces, no sólo políticas de agresión entre Estados, sino también de hostilidad y de discriminación contra ciertos inmigrantes. De igual manera, el discurso de defensa de los derechos de los trabajadores puede ser esgrimido para acusar a ciertos extranjeros de atentar con su presencia contra las condiciones laborales del resto de los asalariados (Müller y Tuckfeld, 1994: 285), dirigiéndose este ataque en exclusiva contra los inmigrantes, y no contra las políticas patronales y gubernamentales, es decir, atacando a la parte más débil y a la menos responsable.

En ocasiones también esta peculiar interpretación de la modernidad puede asociarse con un acentuado clasismo. Este último puede ser entendido como una visión de la sociedad en la cual las diferencias de clase, entendidas en un sentido amplio, reciben una gran importancia y determinan una valoración diferencial de las personas en función de su status social. Se supone que quienes se encuentran en lo más alto de la sociedad son mejores en todo que quienes se encuentran por debajo de ellos. No son sólo evidentemente más ricos, sino además más cultos, más educados, más inteligentes y mejores desde un punto de vista moral. Esta misma valorización diferencial puede proyectarse en la escala internacional. Los países más pobres, «tercermundistas», se harán entonces acreedores de todas las taras imaginables. Como el atraso implica, entre otras cosas, pobreza, esta última puede implicar igualmente atraso, de tal modo que a los más pobres se les atribuyan un sinfín de rasgos «retrógrados». Estas acusaciones no sólo se van a dirigir contra los más pobres de cada sociedad, sino asimismo contra las naciones también más pobres en su conjunto. El desprecio clasista se ve, así, reforzado por este uso tan peculiar de la ideología modernista. En concreto, la combinación entre ambos figura a menudo en la base de la estigmatización de la que son objeto los inmigrantes del llamado Tercer Mundo, en su triple condición de personas oriundas de países pobres, pertenecientes a menudo a sectores desfavorecidos dentro de estos países y relegadas, por último, a una posición marginal en sus sociedades de acogida. En cambio, se abre también la posibilidad, desde este planteamiento en concreto, de mirar con relativos buenos ojos a los extranjeros de status medio o alto, educados y acomodados, especialmente si proceden

de países desarrollados. Las personas cultas, educadas y con un buen nivel de vida formarían una especie de elite mundial, que se reconocería mutuamente, con independencia de sus países de origen, y que podría mirar con desprecio a quienes están por debajo suyo. Aparece entonces lo que el Colectivo Ioé ha bautizado como «cosmopolitismo etnocéntrico» (1995: 84-88).

Las múltiples caras del etnocentrismo y del relativismo

Postular que los propios valores y códigos de conducta son superiores, de por sí, a los de los demás constituye una clara manifestación de lo que generalmente se conoce como etnocentrismo. Podemos definir a este último como la incapacidad de trascender los propios valores culturales, de entenderlos como unos valores específicos y particulares, que existen al lado de otros diferentes. Por el contrario, se hace de ellos los únicos válidos y admisibles, por principio y sin discusión previa. En cuanto a los otros grupos humanos, sólo cabe juzgarlos en función de estos criterios morales. A menudo el etnocentrismo conduce a no interesarse por las otras culturas, a concebirlas como algo por completo ajeno. Incluso cuando se les prodiga algún interés, esta curiosidad responde al afán de contraponerlas a uno mismo, de tomar estas culturas entonces como un mero pretexto para hablar sobre el propio grupo. Puede, por ejemplo, que se pretenda presentarlas como un ejemplo negativo, en contraste con el cual la propia cultura resulta favorecida. Las imágenes del otro como un bárbaro y un salvaje apuntan en esta dirección. Pero también puede ocurrir que se idealice al otro con el fin de criticar a la propia sociedad. Los mitos del buen salvaje forjados en el siglo XVIII por los ilustrados son una buena muestra de ello. En nuestros días, las idealizaciones un tanto ingenuas de la supuesta mayor espiritualidad de las culturas orientales o de los pueblos indígenas se inscriben ante todo dentro de un discurso crítico contra el modo de vida imperante en Occidente, en donde no interesa demasiado conocer cómo son en realidad estas culturas y pueblos, sino únicamente forjar un modelo atractivo, apto para ser contrapuesto al modelo cultural que se está criticando.

Existen, empero, otras posibles soluciones ante el problema suscitado por las diferencias existentes entre los valores morales profesados por los distintos grupos humanos. Una de ellas estriba en el relativismo no sólo cultural, sino también moral. Este relativismo propugna, en sus variantes más extremas, la imposibilidad de juzgar a un grupo humano de acuerdo a los criterios morales de otro. De aquí se deduce una inconmensurabilidad moral

entre las distintas sociedades y tradiciones culturales. Si el etnocentrismo convierte a los parámetros morales de una determinada cultura en una regla universal, el relativismo niega que pueda existir semejante código. Cada grupo humano queda encerrado dentro de sí mismo y, ante la ausencia de elementos compartidos, resulta imposible un diálogo constructivo. Sin lugar a dudas, semejante relativismo extremo favorece la tolerancia, pero también la indiferencia. Aquellos que son diferentes de uno mismo pueden hacer lo que quieran, porque ni ellos ni la suerte que puedan correr importan en realidad. Asimismo, la peculiaridad cultural es el argumento aducido una y otra vez por aquellos que disfrutan de una situación de privilegio en su propia sociedad y no desean que ningún extraño la ponga en cuestión. Del mismo modo, la ausencia de crítica hacia los valores ajenos no es a menudo más que la otra cara de una acusada ausencia de espíritu autocrítico. «Todo vale» significa aquí que «nada se cuestiona». Con ello, este relativismo radical acaba por corroborar, de manera un tanto paradójica, el propio punto de vista etnocéntrico de que los propios valores son incuestionables.

Frente a todas estas posiciones radicales es posible defender, no obstante, una postura alternativa, que podríamos calificar de universalista y crítica. De acuerdo con la misma, sí existen puntos en común entre las diferentes culturas y sí existe por tanto un espacio común, compartido por ellas, desde el cual es posible dialogar con el fin de alcanzar un cierto consenso en torno a algunos valores generales. El fundamento de los mismos viene dado por una visión general del ser humano y de lo que le hace feliz. Al postular como positivo lo que favorece esta felicidad humana, se puede obtener un conjunto de criterios éticos muy generales, desde los que cabe enjuiciar de un modo favorable o desfavorable distintas prácticas y comportamientos. Este punto de vista transcultural permite juzgar tanto a las demás culturas como a la propia. Permite creer que se puede aprender de los demás y también enseñarles algo. Supone, así, una postura más abierta y que trata de superar tanto la posición de privilegio que el etnocentrismo concede a una determinada cultura como la cerrazón en sí misma y la imposibilidad de comunicarse entre ellas, a las que el relativismo condena a todas ellas. Por supuesto, es también una postura difícil. No va a ser nunca sencillo emitir juicios acerca de lo benéfico y lo perjudicial de una determinada práctica cultural. Hay que tomar siempre en cuenta la complejidad de la situación concreta que se quiera analizar y proceder con extrema prudencia. El ejemplo de los diferentes usos del *hiyab*, descrito más anteriormente, lo pone perfectamente de manifiesto. Y asimismo, se impone la tolerancia con respecto a todo aquello que no atente contra los valores básicos consensuados. Un relativismo moderado es el corolario final de este planteamiento.

Multiculturalismo e interculturalismo

La discusión anterior sobre el etnocentrismo y el relativismo nos va ayudar ahora a delimitar el significado de dos conceptos un tanto en boga en estos últimos tiempos, como son los de multiculturalismo e interculturalismo. El multiculturalismo parte del hecho de que las sociedades occidentales son cada vez en mayor medida, debido a la inmigración, sociedades multiculturales y pluriétnicas; sociedades en donde conviven personas muy distintas en cuanto a sus rasgos culturales objetivos y en cuanto a sus señas de identidad étnica. Acepta este hecho y lo asume como fundamentalmente positivo, ya que considera enriquecedora la pluralidad cultural. De ahí que en el plano de las propuestas políticas defienda la protección y promoción de esta pluralidad, así como la toma en consideración de que la parte de la población conforma comunidades étnicas separadas y, por lo tanto, frente a un enfoque meramente individualista, las autoridades tienen que tratar y negociar con los representantes legítimos de las mismas aquellos asuntos que les conciernan.

El multiculturalismo es atacado desde diversas posiciones. En primer lugar, de acuerdo a un punto de vista esencialista cultural, se le considera como ya vimos una fuente de conflictos, ya que la pluralidad étnica parece ser por esencia conflictiva. De igual manera, el mestizaje al que parece abocar es también condenado, como una degradación de la identidad cultural existente previamente, a la cual se considera poco menos que sagrada, pese a que la historia nos muestra que las culturas y las identidades nacen y desaparecen. Hace dos mil años no existían ni una cultura ni una identidad españolas y seguramente tampoco existirán dentro de otros dos mil. Cuando además las culturas de los demás son vistas como inferiores, por ejemplo, por su carácter «retrógrado», el multiculturalismo se convierte, a los ojos de este planteamiento, en mucho más condenable aún, dado que parece suponer una amenaza de degradación moral y de involución política y social. Tal es el punto de vista que defienden algunos con respecto a un multiculturalismo en el que hubiese sitio para las peculiaridades culturales de los inmigrantes musulmanes.

No obstante, el multiculturalismo puede ser objeto de críticas mucho mejor fundadas. En especial, a menudo se combina con un planteamiento relativista extremo. Si, como vimos, el relativismo encierra a cada uno en su identidad diferencial, este encierro puede plasmarse en el plano político en un proyecto multiculturalista extremo, que dividiría a la sociedad en una serie de *ghettos* culturales cerrados sobre sí mismos. De hecho, quienes defienden este tipo de situaciones, e incluso la existencia de grupos dominantes y dominados, se escudan a menudo en un presunto multiculturalismo. El *apartheid* en Sudáfrica era justificado de este modo, bajo la denominación de «desarrollo separado», y argumen-

tos parecidos fueron empleados por los defensores de la segregación racial en Estados Unidos.

Hechos de este cariz constituyen el fundamento de las críticas que a veces se dirigen contra el multiculturalismo. Ahora bien, no hay que confundir el multiculturalismo en sí con sus versiones más radicales. El respeto y la valoración positiva de la pluralidad cultural como un elemento enriquecedor no tienen por qué oponerse a la existencia de un consenso sobre ciertos valores compartidos y ciertas normas de convivencia que todos los miembros de una sociedad deben respetar. Pero desde el momento en que se respeta y se aprecia a otras culturas, se abre también la posibilidad de aprender de ellas. El intercambio intercultural se convierte en un objetivo deseable. Con ello, aparece entonces la posibilidad de una cierta fusión entre culturas diferentes. Pasamos, de este modo, de la multiculturalidad a la interculturalidad. En realidad, esta interculturalidad es un fenómeno que no tiene en sí nada de novedoso. La humanidad se ha pasado toda su historia poniéndola en práctica. Basta con que recordemos cómo varios de los estilos musicales actuales más difundidos en Occidente, como el rock y el jazz, tienen un origen en última instancia africano, y cómo en estos últimos años algunos sectores sociales han empezado a interesarse, con desigual seriedad, por la capacidad de los grupos indígenas para conservar el equilibrio con la naturaleza, así como por su profundo conocimiento del mismo.

El inmigrante como huésped extranjero

Tras este recorrido un tanto apresurado por los distintos determinantes ideológicos de la hostilidad contra los inmigrantes extranjeros, nos queda todavía un último planteamiento al que no se le suele otorgar toda la atención que merece. Se trata simplemente del nacionalismo, ideología que goza de muy buena salud en casi todo el planeta y que actúa de manera un tanto independiente de las demás que hemos estado examinando hasta el momento.

Del mismo modo que el racismo se asienta sobre la noción de raza y el esencialismo cultural sobre la de etnia, el nacionalismo reposa sobre la de nación. El rasgo distintivo de toda nación es su existencia con relación a un Estado, exista éste realmente o sea sólo un proyecto político más o menos realista (Cfr. Gellner, 1989). Sólo tiene sentido hablar de la nación francesa en relación con el Estado francés. Cuando se define a los pueblos como naciones se les está atribuyendo igualmente el derecho a poseer un Estado, o al menos a constituirse como pueblo, como cuerpo político soberano, que

luego podrá optar, en función de las circunstancias, por federarse o confederarse con otros pueblos.

Para un nacionalista, su identidad nacional, sea cual sea, ha de primar sobre otras posibles identidades. Todos nosotros poseemos un conjunto de identidades diferentes, determinadas por nuestro status social, nuestra profesión, nuestras ideas políticas y religiosas, nuestro estilo de vida y demás. Desde una óptica típicamente nacionalista, todas estas identidades no nacionales juegan un papel secundario. «Por encima de todo», como se dice a veces, se es miembro de una determinada nación. Esta prioridad de la identidad nacional se asocia con un trato preferencial hacia los miembros de la propia nación, en comparación con el otorgado a los extranjeros. Existe la obligación de ser globalmente más solidario con los connacionales. Esta solidaridad va a plasmarse en facetas muy distintas de la vida, desde la obligación de combatir por el propio país en caso de guerra a la de preferir en el mercado los productos nacionales, pasando por la de apoyar a los compatriotas en las competiciones deportivas y en los certámenes artísticos.

El comportamiento exigido con respecto a los inmigrantes extranjeros constituye otra de las manifestaciones de esta solidaridad preferencial hacia los connacionales. Se considera que la población autóctona disfruta del derecho a un acceso prioritario a los bienes que se encuentran dentro del territorio nacional. Así es en lo que atañe especialmente a los puestos de trabajo y a las ayudas sociales. La competencia de los inmigrantes por estos puestos y estas ayudas va a considerarse una especie de robo. Es éste el fundamento de la conocida acusación que se les dirige de «quitar» los puestos de trabajo. Pero esta prioridad puede abarcar hasta los propios espacios públicos. Cuando los inmigrantes comienzan a concentrarse en ciertos lugares, sobre todo cuando éstos ostentan un carácter emblemático, como ocurre con las plazas y las calles más céntricas de las ciudades y pueblos, esta concentración se percibe a menudo, desde la óptica nacionalista, como una auténtica «invasión», como una apropiación indebida de un territorio que es propiedad de los autóctonos (Cfr. Barroso y Pumares, 1993).

El inmigrante viene a ser así concebido como una especie de huésped en casa ajena. Es alguien que «se nos viene», que no está en «su casa». Su presencia es resultado de un favor que se le hace, de una gracia que se le concede, y no de ningún derecho por él poseído. Este favor se otorga únicamente si tal presencia resulta beneficiosa, o al menos no perjudicial, para los propios autóctonos. Cuando se defiende a los inmigrantes, alegando que dinamizan la economía o que acceden fundamentalmente a aquellos puestos de trabajo que los autóctonos no aceptan, se está también razonando en el marco de la lógica del nacionalismo, por más que muchas veces no se sea consciente de ello (Müller y Tuckfeld, 1994:

277). Junto a esta primera exigencia de no perjudicar a los autóctonos, al inmigrante se le exige igualmente un «buen comportamiento». Las infracciones que cometa, ya sean delitos o simples atentados contra la convivencia cotidiana, serán juzgadas mucho más duramente que las cometidas por los autóctonos. En suma, al extranjero le corresponde ocupar, desde la óptica nacionalista, una posición subalterna y precaria. La discriminación, más o menos intensa, y más o menos potencial o real, es algo que se desprende del propio ideario del nacionalismo. Semejante conclusión resulta particularmente preocupante, desde el momento en que, mientras que el racismo o la xenofobia pueden ser combatidos sin mayores problemas, el cuestionamiento del nacionalismo atenta contra la lógica que rige las sociedades contemporáneas.

En función de lo dicho hasta el momento, parece también claro que, dado que un gran número de las actitudes y las prácticas hostiles contra los inmigrantes extranjeros responden a una concepción nacionalista, resulta demasiado apresurado etiquetarlas como «racistas» o «xenófobas», sobre todo cuando hemos visto que ambos términos poseen unos significados bastante concretos. Se puede llegar a ser muy hostil hacia ciertos inmigrantes sin tener que considerarlos inferiores ni desde el punto de vista cultural, ni desde el racial. Qué duda cabe de que el nacionalismo puede combinarse a veces con el esencialismo cultural y el racismo. Cuando éste es el caso, el extranjero no es sólo un rival, sino además alguien perteneciente a una cultura o a una raza mal vista. Ello es tanto más así, en la medida en que la identidad nacional es en parte una identidad cultural que se construye a partir de la posesión de una serie de rasgos culturales, como una lengua, unas tradiciones, unas costumbres. Por ello, aquellos extranjeros que son más diferentes culturalmente, son también «más extranjeros» y, por lo tanto, potencialmente más susceptibles de ser discriminados. Por ejemplo, en el caso concreto de España, parece claro que para la mayoría de sus habitantes los magrebíes y los subsaharianos resultan «más extranjeros» que los europeos y los latinoamericanos.

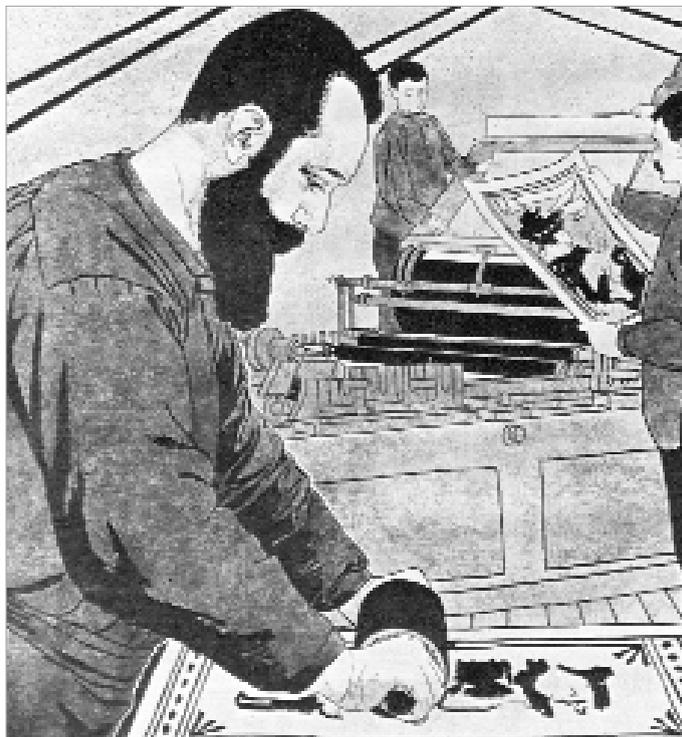
Con todo lo visto hasta ahora, parece haber quedado claro ya que las actitudes y comportamientos hostiles hacia los inmigrantes extranjeros pueden derivar de fuentes muy distintas. Entenderlo debe ser el primer paso a la hora de idear unas políticas encaminadas a modificar esta situación. Sólo sobre la base del análisis riguroso de la situación concreta es posible desarrollar una estrategia de intervención eficaz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aron, R. (1980): *Las etapas del pensamiento sociológico*; Volumen I ; Ediciones del Siglo XX; Buenos Aires.
- Barroso, Antonia y Pumares, Pablo (1993): *El grupo de discusión aplicado al estudio de las actitudes hacia los inmigrantes*; C.S.I.C.; Documento de trabajo del Departamento de Estudios Urbanos y Territoriales; Madrid.
- Burgat, François (1996): *El islamismo cara a cara*; Ediciones Bellaterra; Barcelona.
- Castien Maestro, Juan Ignacio (1997): «'Racismo', 'Xenofobia', 'Nacionalismo' y 'Grupalismo'. Aclarando nuestros conceptos»; Ponencia presentada al *VI Congreso Nacional de Psicología Social*; editada en diskette Word; San Sebastián.
- Chorover, Stephan (1985): *Del génesis al genocidio*; Ediciones Orbis; Barcelona.
- Colectivo IOE (1995): *Discursos de los españoles sobre los extranjeros. Paradojas de la alteridad*; C.I.S.; Madrid.
- Gellner, Ernest (1989): *Naciones y nacionalismo*; Alianza Editorial; Madrid.
- Harris, Marvin (1978): *El desarrollo de la teoría antropológica: Una historia de las teorías de la cultura*; Siglo XXI; Madrid.
- Müller, Jens Christian y Tuckfeld, Manon (1994): «Dos racismos con futuro: sociedad civil y multiculturalismo»; en A.A.V.V.: *Extranjeros en el paraíso*; Virus; Barcelona.
- Stolcke, Verena: (1994) «Mujeres invadidas: sexo, raza y clase en la formación de la sociedad colonial»; en Stolcke, V.(comp): *Mujeres invadidas*; Editorial Horas y Horas; Madrid.
- (1994): «Europa: nuevas fronteras, nuevas retóricas de la exclusión»; en A.A.V.V.: *Extranjeros en el paraíso*; Virus; Barcelona.

LORENZO CACHÓN

Inmigración y mercado de trabajo en España



J.G. Van Caspel, Imprenta en Amsterdam, cartel, 1905

Pero conviene recordar que si es cierto que en la lucha contra la discriminación, «el empleo y la ocupación son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y contribuyen decisivamente a la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal» (Directiva 2000/78, considerando nº 9), las políticas deben ir más allá del campo del empleo porque «para garantizar el desarrollo de sociedades democráticas y tolerantes en las que toda persona pueda participar, con independencia de su origen racial o étnico, la actuación específica en el ámbito de la discriminación por estos motivos debe ir más allá del acceso a la actividad por cuenta propia o ajena y abarcar ámbitos como la educación, la protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria, las ventajas sociales, la oferta de bienes y servicios y el acceso a los mismos» (Directiva 2000/43, considerando 12).

«En un momento dado cruzó la frontera. Frontera que puede coincidir o no con la línea divisoria geográfica de su propio país. Lo que importa no es la frontera geográfica: la frontera es sencillamente el lugar donde corre el peligro de que le detengan y frustren su intención de marcharse. Al otro lado de la frontera, una vez que la haya cruzado, se convertirá en un trabajador emigrante»

«A quien posea las máquinas, le serán dados los hombres»
(John Berger, 2002)

Introducción: Las tres etapas de la constitución de la «España inmigrante»

A mediados de los ochenta España, como otros países del Sur de Europa, pasó de un modo relativamente inesperado (véase Izquierdo, 1996) de ser un país de emigración a tener un saldo positivo en el flujo migratorio. Pueden distinguirse tres grandes etapas en el proceso de constitución de lo que hemos llamado «España inmigrante» (Cachón, 2002a). La *primera etapa* transcurre hasta 1985. La inmigración es sobre todo europea (un 65% de los extranjeros residentes en 1981), latinoamericana (un 18%) o de América del Norte (7%) y sólo un 10% provenían de África o Asia. En esta fase los factores determinantes de la inmigración de los no europeos son la expulsión (en muchos casos por motivos políticos) de sus países de origen.

La *segunda etapa* puede situarse entre 1986 y 1999, y es la que coloca a España progresivamente en el mapa migratorio como un (posible) país de destino. Los cambios sociales en España desde mediados de los ochenta hacen aparecer una «nueva inmigración»: nueva por sus zonas de origen y el nivel de desarrollo de estas zonas (empezando por África, especialmente Marruecos); nueva por su cultura (por ejemplo, las religiones no cristianas como el Islam); nueva por sus rasgos fenotípicos (árabes, negros y asiáticos) que los hacen fácilmente identificables entre la población, y nueva por las motivaciones económicas de la inmigración y por la existencia de un efecto llamada desde el mercado de trabajo español (que afectará a colectivos marroquíes y latinoamericanos, pero en este caso con características diferentes a los que llegaron en la primera etapa). El factor desencadenante de esta etapa es un «factor atracción» que produce un «efecto llamada» desde la lógica de la reestructuración del mercado de trabajo que se produce en España en esos años y de un cam-

bio notable en el nivel de discapacidad de los trabajadores autóctonos. Que esta sea la lógica dominante, no quiere decir que no tengan importancia los elementos de expulsión de sus países de origen, porque ambos tipos de factores (de expulsión y de atracción) juegan su papel sólo en un marco existente de relaciones estructurales (que ellos contribuyen a transformar) dentro del (moderno) «sistema mundial».

En el año 2000 se puede situar el arranque de una *tercera etapa*. España está entrando en una nueva fase migratoria. No se trata sólo de que España supere una cifra de las que marcan un hito en el camino (1.000.000 de extranjeros: que sólo suponen el 2,5% de la población que vive en España. Esta cifra ha aumentado notablemente en los tres últimos años). Se trata de que es en esta etapa cuando se están planteado los problemas de la co-inclusión societal, los desafíos de la ciudadanía y de la multiculturalidad. Y en esta etapa concurren un conjunto complejo de fenómenos como son los siguientes:

– La consolidación de las *redes migratorias* comienza a producir un incremento y diversificación del flujo inmigratorio y de su distribución sectorial y geográfica y un cambio de las características de los inmigrantes a través de la reagrupación familiar y de la aparición de la segunda generación. Y aquí comienzan a aparecer las cuestiones ligadas a la ciudadanía: desafíos que tienen que ver con la «enculturación» de los inmigrantes y con su consolidación en el territorio donde se asientan, territorio que construyen física y -sobre todo- socialmente. La aparición de «enclaves étnicos» en los centros -deteriorados- de «ciudades globales» españolas como Madrid, Barcelona, Alicante, etc., han dado una visibilidad social a un fenómeno que hasta entonces podía parecer más la suma de hechos individuales.

– Junto a esto aparecen procesos relevantes de *conflictos y luchas reivindicativas* por la mejora de las condiciones de trabajo y de vida y -sobre todo- por la obtención de «papeles» y por el reconocimiento de una situación legal. Y conflictos de los inmigrantes con las administraciones (como los encierros en iglesias a la entrada en vigor de la Ley 8/2000 en diciembre de 2000), conflictos entre autóctonos e inmigrantes (como los violentos acontecimientos de El Ejido de febrero de 2000) y conflictos entre colectivos de inmigrantes (como los de marroquíes y ecuatorianos en la Región de Murcia).

– Desde la perspectiva del *mercado de trabajo*, porque a los sectores de actividad/ocupaciones/comarcas donde habían aparecido espacios laborales que han ido ocupando progresivamente los inmigrantes desde mediados de los ochenta y donde su presencia se ha consolidado, han venido a añadirse nuevos ámbitos que demandan inmigrantes por falta de trabajadores españoles dispuestos a trabajar en ellos o la creación de actividades empresariales nuevas ligadas, precisamente, a la presencia de grupos de inmigrantes. Es previsi-

ble que esta tendencia aumente en los próximos años. En algunos casos las ocupaciones vacantes y las actividades empresariales son (y serán) de alta cualificación. Además, empiezan a producirse cambios en la etnoestratificación en la fuerza de trabajo inmigrante: en determinados sectores/comarcas las políticas empresariales de gestión de la mano de obra reubican a los trabajadores según su origen étnico/nacional y se producen desplazamientos de unos colectivos por otros.

Inmigración y mercado de trabajo

Para entender la posición de los inmigrantes en el mercado de trabajo español hay que partir de que éste es, como todos los mercados de trabajo en el capitalismo avanzado, un mercado segmentado, es decir, «un mercado» que se encuentra dividido en una serie limitada de esferas o segmentos no competitivos entre sí, que delimitan ámbitos o espacios (sociales) de circulación (y de no-circulación). Estos segmentos del mercado de trabajo se diferencian por sus mecanismos de funcionamiento y los resultados que producen para los trabajadores que circulan en su interior: en ellos, «los procesos de asignación, formación, ascenso, determinación de salarios, etc., así como los rasgos de conducta de los trabajadores y los patronos, son cualitativamente diferentes conforme pasamos de un segmento del mercado a otro» (Villa, 1990). Una serie de factores institucionales, económicos y tecnológicos definen el «campo de posibilidades» en el que interactúan las estrategias de los empresarios y de los trabajadores determinando las estructuras de los diversos mercados -relativamente cerrados- que configuran el conjunto del «mercado de trabajo». La posición de los trabajadores en esta estructura depende, por una parte, de las «oportunidades de empleo de que disponen» y, por otra, del «nivel de aceptación por su parte de las condiciones de trabajo», que deriva de su «poder social de negociación» (*Ibid.*). Las oportunidades de empleo vienen determinadas desde el punto de vista de la oferta de mano de obra por las características básicas de los trabajadores (sexo, edad, estado civil, nivel de estudios, cualificaciones, origen étnico, etc.) y por sus pautas de conducta (fiabilidad, diligencia y otros rasgos del carácter); estas características y pautas de conducta tienden a ser utilizadas por los empresarios como elementos discriminantes (no necesariamente discriminatorios) de selección en el proceso de asignación de los trabajadores a los puestos de trabajo.

El «nivel de aceptación» de las condiciones de trabajo viene definido básicamente por la posición que ocupan los trabajadores en el sistema de reproducción social tanto en la familia como en la estructura de clases. El estatus que ocupan los trabajadores en este sis-

tema «delimita la posición que ocupan los trabajadores en el mercado de trabajo, definiendo su 'nivel de aceptación' de las condiciones de trabajo, por debajo del cual tenderían a considerar sus oportunidades de empleo 'socialmente' inaceptables. En otras palabras, esto define su *poder social de negociación*... (es decir) que existen categorías parecidas de trabajadores a precios mínimos radicalmente diferentes, *independientes de su productividad potencial/real*» (*Ibid.*).

Tanto la estructura del mercado de trabajo como la posición de los trabajadores, su «poder social de negociación» y su «carrera en el trabajo» varían a lo largo del tiempo y son sensibles a las fluctuaciones cíclicas del sistema económico; estas variaciones no sólo producen cambios en la demanda de empleo de los diferentes segmentos, sino que modifican las características de los segmentos y la amplitud de los mismos. Esta incidencia de la coyuntura sobre los cambios de estructura se produce de modo más pronunciado cuando un mercado de trabajo atraviesa períodos muy activos de readaptación y de ajuste.

Desde mediados de los setenta, España vive profundas transformaciones en su mercado de trabajo; su reubicación en el marco de la economía globalizada donde ha jugado un papel significativo su ingreso en la Unión Europea, las transformaciones de su estructura económica, las modificaciones normativas introducidas desde la aprobación de la Constitución de 1978 y especialmente desde mediados de los ochenta y los cambios en las instituciones del sistema de relaciones industriales (sobre todo la libertad sindical y la negociación colectiva) han producido una recomposición muy notable de los agentes y los segmentos del mercado de trabajo. Pero hay también otros elementos que han podido tener una influencia directa en el nivel de aceptación de determinadas condiciones de trabajo de los autóctonos en los últimos años (véase Cachón 2002a y 2002b).

A partir de estas consideraciones se puede comprender e intentar explicar las características del mercado laboral de los trabajadores extranjeros en España. Primero analizaremos la actividad de los inmigrantes, luego las características de los empleos que ocupan y, por último, el paro de los extranjeros en España. Buena parte de este análisis puede presentarse desde la óptica de la «discriminación estructural», aquella que se produce «desde los dispositivos generales del mercado de trabajo, que ofrece pistas indirectas de discriminación a través de (cuasi) evidencias estadísticas» (Cachón, 2003). No abordaremos, por tanto, la «discriminación institucional» (es decir, la que se produce desde las normas públicas vigentes y desde las prácticas administrativas que permiten hablar de un «marco institucional discriminatorio») que es un elemento clave para comprobar cómo desde las intervenciones públicas se cierra el bucle de la lógica del mercado (véase Cachón 2003 y varios artículos de este número monográfico de *Gaceta Sindical*).

La actividad de los extranjeros en España

El estudio de la población activa comienza tradicionalmente con el análisis de los datos de las encuestas de fuerza de trabajo porque son el instrumento diseñado precisamente para este fin. En el caso de la población activa extranjera no parece que esa sea la mejor manera de abordarlo porque la Encuesta de Población Activa (EPA) infraestima de modo significativo el volumen de población extranjera y, por tanto, también lo hará con la población activa¹.

A falta de una buena fuente de información para evaluar el volumen de población activa extranjera, hemos procedido a hacer una estimación propia a partir de los datos de afiliados en situación de alta en Seguridad Social y de demandantes de empleo registrados en el INEM para diciembre de 1999, 2000 y 2001 y para junio de 2002. Como es sabido, la población activa es la suma de la población ocupada y de la población parada. Si conociéramos estas dos magnitudes podríamos calcular la primera. Nuestra estimación supone aceptar que los afiliados en alta en la Seguridad Social son trabajadores ocupados y que este dato es una buena aproximación al volumen de la población ocupada por género y grupos de edad. Puede decirse que todos los trabajadores en esa situación son trabajadores ocupados, aunque no todos los ocupados estén dados de alta.

Más compleja es la situación del paro. Es bien conocido que no todos los parados (ni siquiera autóctonos) se registran en las oficinas de empleo como demandantes de empleo y que, por tanto, no figuran en los datos de paro registrado como demandantes de empleo no ocupados pendientes a fin de mes. También hay que señalar que el INEM no considera parados registrados a los extranjeros con demanda de empleo pendiente a fin de mes. Pero a falta de otra cifra mejor con la que aproximarse al paro y al paro registrado de los extranjeros, utilizaremos la de demandantes de empleo registrados en el INEM a fin de mes.

El resultado de esta suma de afiliados en situación de alta en la Seguridad Social y de demandantes de empleo registrados en el INEM a fin de mes nos proporciona una aproximación a la población activa por grupos quinquenales de edad (véase Cuadro 1) y por género y grupos de edad (véase Cuadro 2) y estos datos nos permiten compararla con la estructura de la población activa española (véase Cuadro 3 y Gráfico 1).

¹ Recojo en este epígrafe algunas consideraciones que he expuesto más ampliamente en un informe (no publicado) titulado *Inmigrantes jóvenes en España: Sistema educativo y mercado de trabajo*, elaborado para el INJUVE en diciembre de 2002. Suprimo, sin embargo, algunas precisiones técnicas sobre la construcción de los datos utilizados para no hacer la exposición demasiado farragosa.

Según esta estimación, la población activa extranjera en España era de 383.400 personas en (diciembre de) 1999, de 518.900 en 2000, de 697.300 en 2001 y se eleva a 899.900 en junio de 2002. Al ritmo de crecimiento de los últimos meses se puede apuntar que a finales de 2002, España cuenta con algo más de un millón de trabajadores extranjeros incorporados a nuestro mercado de trabajo. En junio 2002 dicha población activa se divide entre 575.000 varones (lo que supone el 64% del total) y 324.800 mujeres (el 36%). Esto supone que los activos extranjeros son el 4,9% de la población activa en España (la EPA señala 18,3 millones en el segundo trimestre de 2002), que los varones activos extranjeros son el 5,2% de los varones activos totales (que son en esa fecha 11 millones) y que las mujeres activas extranjeras suponen el 4,5% de las mujeres activas totales (que son 7,3 millones).

Frente a nuestra estimación, la EPA «reduce» la población activa extranjera a 490.600 personas en el segundo trimestre de 2002 (es decir, el 55% de nuestra estimación). Esta falta de cobertura de la EPA no invalida el interés del análisis de sus datos, sobre todo por la información que ofrecen sobre estructuras desagregadas de «su» población por diversas variables de las que no disponemos en ninguna otra fuente de información estadística.

La primera diferencia que hay que poner de relieve en la estructura por edades de la población activa extranjera respecto a la española es el distinto peso del grupo de jóvenes activos de 16-29 años: mientras que entre la población activa total en España suponen el 28,8% del total, entre los extranjeros alcanzan el 33,3%. Pero este sobrepeso de los jóvenes entre los activos extranjeros se produce a partir de los 20 años, ya que por debajo de esa edad el peso es menor. Pero si se comparan los datos por grupos quinquenales se observa que el peso de todos los grupos entre 20 y 39 años es mayor entre los extranjeros que en el conjunto de la población activa. Los primeros concentran en los cuatro grupos de edad de este tramo de edades al 69,7% del total de sus activos, frente al conjunto de la población activa que sólo tiene el 55,5% en estos grupos (una diferencia de más de 14 puntos). Esta diferencia es mayor en los varones (los primeros concentran el 70% entre los 20-39 años, mientras que los segundos sólo el 52,7%) que entre las mujeres (un 69,1% entre los primeros por un 59,7% entre las segundas). En el extremo opuesto se puede ver que el peso de la población activa de 55 y más años es mucho menor entre los extranjeros que en el conjunto de la población activa en España. Por tanto, la población activa extranjera tiene en ambos sexos una estructura de edades mucho más joven que el conjunto de la población activa española (véase Cuadro 3 y Gráfico 1).

Si se analiza la estructura por edades (a nivel de tres grandes grupos) de la población activa según las zonas de origen a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa

CUADRO 1

ESTIMACIÓN PROPIA DE LA POBLACIÓN ACTIVA EXTRANJERA POR GRUPOS DE EDAD. 1999-2002

	AFILIADOS EN ALTA EN LA SEGURIDAD SOCIAL (UE Y NO UE)			DEMANDANTES DE EMPLEO REGISTRADOS (UE Y NO UE)			ESTIMACIÓN PROPIA DE LA POBLACIÓN ACTIVA A PARTIR AFILIADOS SEGURIDAD SOCIAL Y DEMANDANTES DE EMPLEO					
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
TOTAL	334.976	454.571	607.074	794.425	48.455	64.319	90.228	105.462	383.431	518.890	697.302	899.887
16-19	5.861	8.413	10.926	13.974	1.288	1.613	2.307	2.878	7.149	10.026	13.233	16.852
20-24	33.985	52.260	71.185	98.140	4.197	6.287	9.394	11.008	38.182	58.547	80.579	109.148
25-29	61.212	88.364	121.676	164.088	8.117	11.421	16.648	19.609	69.329	99.785	138.324	183.697
30-34	71.093	95.309	127.000	166.240	10.738	14.153	19.142	22.571	81.831	109.462	146.142	188.811
35-39	58.820	77.303	104.573	139.863	8.963	11.587	16.212	18.675	67.783	88.890	120.785	152.538
40-44	41.315	54.297	71.873	93.466	6.048	8.033	10.939	12.969	47.363	62.330	82.812	106.435
45-49	28.314	35.823	47.263	60.499	4.055	5.083	7.212	8.419	32.369	40.906	54.475	68.918
50-54	17.659	22.481	28.390	35.241	2.453	3.122	4.170	4.854	20.112	25.603	32.560	40.095
55-59	10.339	12.347	14.978	18.053	1.599	1.808	2.398	2.702	11.938	14.155	17.376	20.755
60 y +	6.172	7.772	9.018	10.326	997	1.212	1.506	1.777	7.169	8.984	10.524	12.103
GRANDES GRUPOS DE EDAD												
16-29	101.058	149.037	203.787	276.202	13.602	19.321	28.349	33.495	114.660	168.358	232.136	309.697
16-24	39.846	60.673	82.111	112.114	5.485	7.900	11.701	13.886	45.331	68.573	93.812	126.000
25-54	278.413	373.577	500.775	653.397	41.220	53.565	73.887	87.097	318.787	426.976	575.098	740.494
55 y +	16.511	20.119	23.996	28.379	2.596	3.020	3.904	4.479	19.107	23.139	27.900	32.858
ESTIMACIÓN PROPIA DE LA POBLACIÓN ACTIVA A PARTIR AFILIADOS SEGURIDAD SOCIAL Y DEMANDANTES DE EMPLEO (UE Y NO UE)												
	POBLACIÓN ACTIVA SEGÚN LA ENCUESTA			POBLACIÓN ACTIVA SEGÚN LA ENCUESTA			PERMISOS TRABAJO (SOLO NO UE)					
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
TOTAL	383.431	518.890	697.302	899.887	234.300	305.300	429.500	490.600	199.753	n.d.	n.d.	n.d.
16-29	114.660	168.358	232.136	309.697	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
16-24	45.331	68.573	93.812	126.000	31.500	41.400	69.000	78.000	30.138	n.d.	n.d.	n.d.
25-54	318.787	426.976	575.098	740.494	193.100	249.400	347.700	399.200	164.384	n.d.	n.d.	n.d.
55 y más	19.107	23.139	27.900	32.858	9.700	14.500	12.800	13.500	5.229	n.d.	n.d.	n.d.

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del MITAS, INEM e INE.

CUADRO 2
ESTIMACIÓN PROPIA DE LA POBLACIÓN ACTIVA EXTRANJERA POR GÉNERO Y GRUPOS DE EDAD, 1999-2002

	SEGURIDAD SOCIAL (UE Y NO UE)				DEMANDANTES DE EMPLEO INEM (UE Y NO UE)				ESTIMACIÓN POBLACIÓN ACTIVA A PARTIR ALTAS SEGURIDAD SOCIAL Y DEMANDANTES DE EMPLEO			
	1999	2000	2001	2002 J	1999	2000	2001	2002 J	1999	2000	2001	2002 J
	VARONES. TOTAL	216.194	296.658	398.553	517.269	26.876	35.434	50.585	57.716	243.070	332.092	449.138
16-19	3.951	5.740	7.457	9.187	736	963	1.444	1.826	4.687	6.703	8.901	11.013
20-24	20.888	33.323	46.006	61.937	2.239	3.363	5.148	5.785	23.127	36.686	51.154	67.722
25-29	38.471	57.179	79.668	106.845	4.293	6.070	9.327	10.597	42.764	63.249	88.995	117.442
30-34	46.894	63.836	85.077	111.037	6.129	8.051	10.777	12.349	53.023	71.887	95.854	123.386
35-39	38.969	51.151	69.644	88.487	4.947	6.369	9.005	10.120	43.916	57.520	78.649	98.607
40-44	26.630	35.096	46.820	60.519	3.291	4.350	5.994	7.116	29.921	39.446	52.814	67.635
45-49	17.878	22.498	30.050	38.234	2.223	2.743	3.975	4.607	20.101	25.241	34.025	42.841
50-54	11.078	13.989	17.546	21.778	1.318	1.618	2.228	2.641	12.396	15.607	19.774	24.419
55-59	6.884	8.167	9.792	11.583	966	1.045	1.365	1.487	7.850	9.212	11.157	13.070
60 y más	4.420	5.545	6.365	7.237	734	862	1.022	1.188	5.154	6.407	7.387	8.425
MUJERES. TOTAL	118.604	157.780	208.414	277.063	21.579	28.885	39.643	47.746	140.183	186.665	248.057	324.809
16-19	1.910	2.673	3.469	4.787	552	650	863	1.052	2.462	3.323	4.332	5.839
20-24	13.097	18.936	25.177	36.202	1.958	2.924	4.246	5.223	15.055	21.860	29.423	41.425
25-29	22.738	31.182	42.005	57.240	3.824	5.351	7.321	9.012	26.562	36.533	49.326	66.252
30-34	24.184	31.464	41.912	55.196	4.609	6.102	8.365	10.222	28.793	37.566	50.277	65.418
35-39	19.826	26.138	34.920	45.368	4.016	5.218	7.207	8.555	23.842	31.356	42.127	53.923
40-44	14.657	19.183	25.040	32.934	2.757	3.683	4.945	5.853	17.414	22.866	29.985	38.787
45-49	10.409	13.305	17.198	22.249	1.832	2.340	3.237	3.812	12.241	15.645	20.435	26.061
50-54	6.556	8.470	10.827	13.453	1.135	1.504	1.942	2.213	7.691	9.974	12.769	15.666
55-59	3.429	4.162	5.173	6.458	633	763	1.033	1.215	4.062	4.925	6.206	7.673
60 y más	1.737	2.212	2.640	3.077	263	350	484	589	2.000	2.562	3.124	3.666

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del MTAS e INEM.

CUADRO 3

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN ACTIVA EXTRANJERA ESTIMADA Y LA POBLACIÓN ACTIVA ESPAÑOLA POR GÉNERO Y GRUPOS DE EDAD

	POBLACIÓN ACTIVA EXTRANJERA ESTIMADA DICIEMBRE 2001			POBLACIÓN ACTIVA EN ESPAÑA CUARTO TRIMESTRE 2001		
	A. S.	VARONES	MUJERES	A. S.	VARONES	MUJERES
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
16-19	1,9	2,0	1,7	2,8	2,8	2,7
20-24	11,6	11,4	11,9	10,3	9,5	11,5
25-29	19,8	19,8	19,9	15,7	14,2	18,0
30-34	21,0	21,3	20,3	15,3	14,9	16,0
35-39	17,3	17,5	17,0	14,2	14,1	14,2
40-44	11,9	11,8	12,1	12,6	12,5	12,8
45-49	7,8	7,6	8,2	10,4	10,7	10,0
50-54	4,7	4,4	5,1	8,6	9,5	7,2
55-59	2,5	2,5	2,5	6,3	7,3	4,8
60 y más	1,5	1,6	1,3	3,8	4,5	2,8
GRANDES GRUPOS DE EDAD						
16-29	33,3	33,2	33,5	28,8	26,5	32,2
16-24	13,5	13,4	13,6	13,1	12,3	14,2
25-54	82,5	82,4	82,6	76,8	76,0	78,2
55 y más	4,0	4,1	3,8	10,1	11,7	7,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MTAS, INEM e INE.

(véase Cuadro 4), se confirma el carácter más joven de la población activa extranjera y pueden introducirse algunas precisiones comparando las zonas de origen de dicha población.

Los datos de la EPA muestran que si en España el 12,6% de la población activa tiene de 16-24 años, en el caso de la población extranjera alcanza al 15,9% (segundo trimestre de 2002). Pero si tomamos en cuenta la procedencia de los extranjeros se ve que sólo el 6,4% de los activos provenientes de la Unión Europea son de ese grupo de edad, mientras que alcanza el 18% entre los no comunitarios y se eleva al 19,9% entre los latinoamericanos. Estas diferencias podrían deberse a pautas diferenciadas de acceso a la actividad (que se retrasaría en el caso de los comunitarios) o estructuras de edad diferentes en los colectivos de inmigrantes activos. Las tasas de actividad que analizamos más adelante nos ayudarán a resolver esta dicotomía.

CUADRO 4

EXTRANJEROS ACTIVOS SEGÚN LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA. SEGUNDO TRIMESTRE DE 2002 (EN MILES)

	TOTAL	UE	No UE			
			TOTAL	RESTO EUROPA	AMÉRICA LATINA	RESTO MUNDO
AMBOS SEXOS	490,6	90,6	400,1	70,7	226,3	103,1
16-24	78	5,8	72,2	10	45,1	17,1
25-54	399,2	80,1	319,1	60,1	175,9	83,1
55 y más	13,5	4,6	8,9	0,6	5,3	3
VARONES	273,6	58,8	214,8	37,7	98,4	78,7
16-24	40,4	2,4	37,9	4,2	20,8	12,9
25-54	224,9	53,7	171,2	32,8	75	63,4
55 y más	8,4	2,8	5,6	0,6	2,6	2,4
MUJERES	217	31,7	185,3	33	127,9	24,4
16-24	37,6	3,4	34,2	5,7	24,3	4,2
25-54	174,3	26,4	147,9	27,3	100,9	19,7
55 y más	5,1	1,9	3,2	0	2,6	0,6

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia.

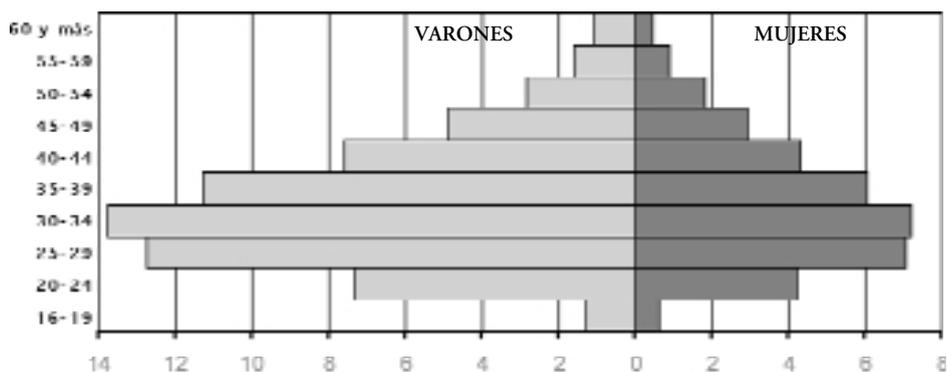
También hay diferencia muy notable en el grupo de edad de 55 y más años. Si en el conjunto de la población activa en España supone un 10,1%, es sólo del 2,8% entre los extranjeros y el mayor peso lo alcanza entre los comunitarios (con el 5,1%) que contrasta con el 2,2% de los no comunitarios.

Por tanto, los datos de la EPA permiten confirmar la estructura más joven de la población activa extranjera en relación con el conjunto de los activos en España y, además, permiten poner de relieve las notables diferencias entre los distintos colectivos de extranjeros según su zona de origen: las pautas más próximas a los autóctonos se dan entre los activos comunitarios, seguidos de los del resto de Europa. A más distancia se sitúan los latinoamericanos y los del resto del mundo, con un peso de los jóvenes entre los activos mayor que el resto de los colectivos. Por género se repiten estas mismas pautas según el origen.

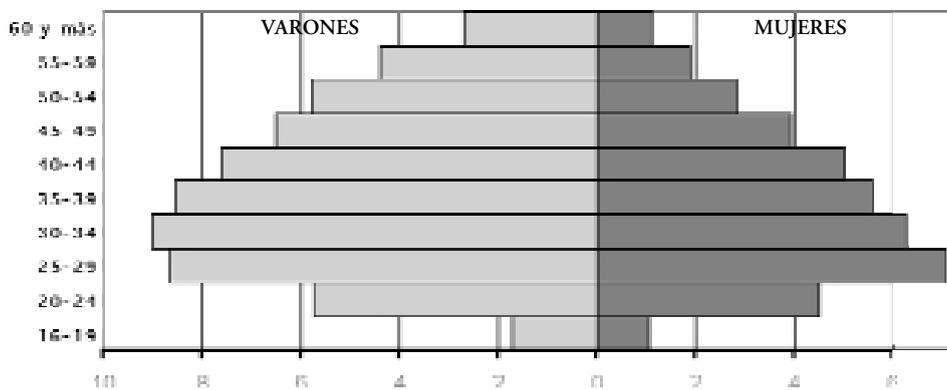
Para la comprensión del comportamiento de los distintos colectivos respecto al mercado de trabajo, un indicador clave son las tasas de actividad (proporción de activos sobre la población en edad de trabajar). El Cuadro 5 recoge, en primer lugar (epígrafe a), una estimación de las tasas de actividad para la población activa estimada por nosotros según género y grupos de edad (para diciembre de 2001) y la compara con la tasa que ofrece la EPA para los extranjeros y los españoles (en el cuarto trimestre de 2001). Luego (epígrafe

GRÁFICO 1.
PIRÁMIDES DE LAS POBLACIONES ACTIVAS ESPAÑOLAS Y EXTRANJERAS POR GÉNERO Y GRUPOS DE EDAD. CUARTO TRIMESTRE 2001

A) Extranjeros



A) Españoles



Fuente: Véase Cuadro 3.

b) reproduce las tasas de actividad que hemos calculado a partir de datos de la EPA por género, grupo de edad y zonas de origen para el segundo y el tercer trimestre de 2002.

La tasa global de actividad de los españoles según la EPA (cuarto trimestre de 2001) era del 52,9%. Nuestra estimación para los extranjeros arroja una tasa del 68,4% (en diciembre de 2001) y la EPA proporciona para los extranjeros una tasa de actividad del 72,2%

(cuatro trimestre de 2001). Las diferencias entre nuestra estimación y la de la EPA son resultado del distinto modo de estimación tanto de la población de 16 y más años como de población activa. Pero además se podría apuntar que los dos colectivos que la EPA mejor cubre son los europeos no comunitarios y los latinoamericanos, que son precisamente los que tienen mayores tasas de actividad y, sin embargo, cubre peor a los comunitarios y a los del resto del mundo que tienen tasas de actividad menor que aquéllos. Esto contribuiría a «elevar» la estimación que la EPA hace de la tasa de actividad global de los extranjeros.

Pero más allá de esa diferencia de 3,8 puntos en la tasa de actividad de los extranjeros entre nuestra estimación y la de la EPA, lo relevante es que los extranjeros tienen una tasa de actividad global que es muy superior a la de los españoles: entre los 19,3 puntos en relación a los datos de la EPA y los 15,5 puntos respecto a nuestra estimación. Y este es un fenómeno de gran significado: los extranjeros son mucho más activos que los españoles en el mercado de trabajo.

Estas diferencias se reproducen por género: las tasas de actividad de los varones extranjeros de nuestra estimación es 15,9 puntos superior a las de los españoles y la de las extranjeras 15,1 puntos superior a la de las españolas.

Sin embargo, por grupos de edad aparecen unas pautas de comportamiento significativas: las diferencias son muy notables en el grupo de 16-24 años (del orden de 18 puntos entre nuestra estimación para las tasas de actividad de los extranjeros y las de la EPA para los españoles), disminuyen en el grupo de 25-54 años hasta los 8 puntos y son prácticamente iguales en los de 55 y más años. Por género se mantiene esta estructura diferencial por grupos de edad entre extranjeros y españoles, pero es mucho más grande entre los varones que entre las mujeres. En los primeros, la diferencia de actividad de los menores de 25 años entre extranjeros y españoles es de 23 puntos, mientras que en el colectivo de varones 55 y más (donde los comunitarios tienen un peso notable) es el único grupo donde la tasa de actividad de los españoles supera a la de los extranjeros.

Estas diferencias en las tasas de actividad de los jóvenes menores de 25 años revelan un proceso de inserción temprano en el mercado de trabajo que es típico de colectivos de clase obrera. Viene así a confirmar que la composición más joven de la población activa inmigrante respecto a la autóctona se debe, en gran medida, a este proceso de incorporación temprana en la actividad. La prolongación de los estudios, que es un rasgo de grupos sociales cada vez más numerosos entre los autóctonos, no se ha producido con la misma intensidad entre los inmigrantes.

La EPA nos permite comparar las tasas de actividad por género y grupos de edad según las zonas de origen de los extranjeros (véase epígrafe b del Cuadro 5). La tasa de actividad

CUADRO 5

TASAS DE ACTIVIDAD POR GÉNERO Y GRUPOS DE EDAD

Según la población activa estimada y los residentes extranjeros según el MI

	POB. RESIDENTE DE 16 Y MÁS DICIEMBRE 2001	POB. ACTIVA EXTRANJ. ESTIMADA DICIEMBRE 2001	TASAS DE ACTIVIDAD		
			DICIEMBRE 2001 ESTIMADA EXTRANJ.	4T2001 EXTRANJ S/EPA	4T2001 ESPAÑOLES S/EPA
AMBOS SEXOS	993.675	679.302	68,4	72,2	52,9
16-24	146.410	93.812	64,1	71,9	46,2
25-54	681.092	575.098	84,4	79,5	76,9
55 y más	166.173	27.900	16,8	20,9	16,9
VARONES	547.019	449.138	82,1	85,8	66,2
16-24	80.598	60.055	74,5	80,0	51,6
25-54	374.943	370.111	98,7	94,5	91,7
55 y más	91.478	18.544	20,3	29,6	26,7
MUJERES	446.656	248.057	55,5	58,6	40,4
16-24	65.810	33.755	51,3	63,9	40,4
25-54	306.152	204.919	66,9	64,1	61,9
55 y más	74.694	9.330	12,5	13,0	9,0

b) Según la Encuesta de Población Activa. Segundo trimestre 2002

	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS					
		TOTAL	UE	No UE			
				TOTAL	RESTO EUROPA	AMÉRICA LATINA	RESTO MUNDO
AMBOS SEXOS	53,4	74,2	58,6	78,9	84,1	80,2	73,2
16-24	45,7	69,5	46,8	72,3	80,0	74,5	63,6
25-54	77,9	82,2	77,0	83,6	89,2	84,9	77,6
55 y más	16,9	21,3	12,0	35,0	14,3	36,8	44,1
VARONES	66,3	85,6	72,5	90,1	91,5	90,3	89,2
16-24	50,9	77,5	38,7	82,6	84,0	80,9	84,9
25-54	92,0	93,6	92,6	93,9	94,8	95,3	91,8
55 y más	26,7	31,0	16,6	54,9	35,3	56,5	61,5
MUJERES	41,2	63,5	43,1	69,0	76,9	73,9	46,5
16-24	40,3	62,5	54,8	63,5	76,0	69,8	36,2
25-54	63,4	71,0	57,4	74,2	83,0	78,6	51,7
55 y más	9,2	14,0	8,9	21,1	—	26,5	20,7

Fuente: Véase Cuadro 1 para el apartado a) y EPA en el apartado b).

global de los extranjeros comunitarios es algo mayor que la de los españoles: si para éstos es un 53,4% (en el segundo trimestre de 2002), para aquéllos alcanza un 58,6%. Pero la diferencia es muy notable en el caso de los no comunitarios, porque su tasa es del 78,9%, más de 25 puntos superior a la de los españoles. Y es todavía mayor en el caso de los inmigrantes provenientes de la países europeos no comunitarios (entre los que alcanza el 84,1%, 31 puntos superior a la de los españoles) y en los latinoamericanos (80,2%, 27 puntos superior a la de los españoles).

Estas tasas de actividad global tan elevadas no son sólo resultado de la concentración de la población activa en grupos de actividad con tasas más altas (porque, como hemos visto, el peso de los activos de 20-39 años es muy superior entre los extranjeros que entre los españoles), sino que responde también a una mayor tasa de actividad en cada grupo de edad, tanto en varones como en mujeres.

Los empleos de los inmigrantes

La distribución sectorial de los inmigrantes y las características de las ramas de actividad con mayor presencia de inmigrantes nos proporcionan otros elementos estadísticos que apuntan a procesos de discriminación y segregación étnica. Aquí el componente de clase social es un factor de gran importancia y cuyos efectos, sin embargo, no podemos desagregar. Pero la concentración desproporcionada de inmigrantes en mercados de trabajo caracterizables como secundarios muestra regularidades no explicables, al menos en su totalidad, por factores como cualificación, estudios, experiencia profesional y otros distintos al hecho de ser extranjero (y, además, con diferencias entre los distintos colectivos) y de tener mayoritariamente un origen social obrero.

Cinco ramas de actividad concentraban a finales de 1999² el 76% de los trabajadores extranjeros con permiso de trabajo en España: «servicio doméstico» (26%), «agricultura» (21%), «hostelería» (12%), «construcción» (9%) y «comercio al por menor» (7%). Estas

² Los datos de permisos de trabajo de 1999 (que en total eran de 199.753) son los últimos publicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (y han aparecido en el segundo trimestre de 2001). Pueden verse en ¡Error! Marcador no definido.. Los últimos procesos de regularización (de varios tipos y acogidas a dos leyes distintas: la 4/2000 y la 8/2000) producidos a lo largo de 2000, 2001 y 2002 van a cambiar profundamente estos datos, pero no –eso creemos– la lógica de mercado que desvelan. Los datos que se comentan se refieren a trabajadores extranjeros no comunitarios con permiso de trabajo (y de residencia): por tanto, se deja fuera de estas consideraciones a los ciudadanos comunitarios no españoles y a los no comunitarios indocumentados.

cinco ramas juntas sólo concentran la tercera parte del empleo total en España, lo que da una primera idea del grado de concentración del empleo de los inmigrantes. En los últimos años se está produciendo un fenómeno de creciente concentración de los (nuevos) inmigrantes en estas ramas de actividad, sobre todo en servicio doméstico y agricultura. Si en la década de los noventa los permisos de trabajo en vigor (al final de cada año) se han duplicado (con un incremento del 134%), en estas cinco ramas el incremento conjunto ha sido del 320% en el mismo período: el aumento experimentado en la agricultura ha sido del orden de 2.122%, en el servicio doméstico del 620% y en la construcción del 209%. Son colectivos, además, muy feminizados en «servicio doméstico» (más del 80% son mujeres) o muy masculinizados en «agricultura» y «construcción» (más del 93% son varones). La concentración sectorial coincide con una «especialización» según el origen geográfico de los inmigrantes: Marruecos (en un 75%) y el resto de África concentran más del 95% de los extranjeros en «agricultura» y el 78% en la construcción (de ellos, el 70% marroquíes); en el «servicio doméstico» destaca la presencia de filipinas y dominicanas y en «hostelería» marroquíes, latinoamericanos y chinos³.

Además del funcionamiento del «mercado» en la ubicación de los inmigrantes en estas ramas de actividad, algunas normas de lo que hemos llamado el «marco institucional discriminatorio» vienen a constituirse en el bucle que cierra la lógica del mercado. Si en un momento es el «marco institucional» el que fija (por exclusión o por preferencia) el campo de no-circulación de los inmigrantes (por ejemplo, a través de las referencias a la «situación nacional de empleo»), en otros casos el Estado viene a ratificar lo que el mercado ya ha fijado previamente como «campo de posibilidades». Era muy claro el ejemplo del contingente de 1995 que establecía que podrían acogerse al mismo sólo inmigrantes de aquellos países que el mercado ya había seleccionado preferentemente para determinadas ramas de actividad y así las «preferencias» del mercado se transformaban en «requisitos» o «prescripciones» en la norma jurídica: se aceptaban (varones) marroquíes para la construcción y (mujeres) dominicanas, peruanas o filipinas para el servicio doméstico. Este bucle mercado-Estado actúa cuando el Estado, en vez de «compensar» efectos discriminatorios del mercado, viene a rati-

³ Cuando se conozcan los datos de permisos de trabajo en vigor de 2000, 2001 y 2002, se podrán comprobar cambios significativos no tanto en los sectores con mayor presencia de inmigrantes sino en el volumen y composición de los colectivos nacionales en esos sectores, especialmente por la presencia de ecuatorianos en la agricultura y de ecuatorianas en el servicio doméstico. Por otra parte, los datos de afiliados en alta en los distintos regímenes de la Seguridad Social de estos años (2000-2003) confirman esta concentración de los inmigrantes al menos en servicio doméstico y en agricultura (véase Cachón, 2003a).

ficar, consolidar y potenciar aquellos efectos del mercado, bien directamente al asignar contingentes según nacionalidad y género para determinadas actividades u ocupaciones, bien permitiendo, como ocurre en la actualidad, que las empresas señalen en un apartado de las ofertas de empleo el origen nacional de los trabajadores que solicitan porque se está convirtiendo la «nacionalidad» en una característica de los puestos de trabajo.

Para superar el desfase de los datos de permisos de trabajo y presentar una foto más reciente de la situación laboral (desde el punto de vista sectorial) de los inmigrantes podemos analizar los datos de trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral en la Seguridad Social a finales de 1999, 2000 y 2001 (comunitarios y no comunitarios) (véase Cuadro 6).

Aunque los datos de trabajadores en alta en la Seguridad Social no son comparables a los de permisos de trabajo⁴, el examen del Cuadro 6 arroja luz sobre varios hechos. Dado que en las cinco ramas de actividad seleccionadas la presencia de no comunitarios es abrumadoramente mayor que la de comunitarios⁵, los datos confirman la enorme concentración de los inmigrantes en esas ramas de actividad (aunque hay diferencias notables con los permisos de trabajo incluso en 1999), pero con una tendencia a disminuir entre 1999 y 2001 (que hay que tomar con toda precaución ya que examinamos sólo una serie de tres años): a finales de 2001 son la hostelería (con 91.000 cotizantes extranjeros), la construcción (con 86.000), la agricultura (con 85.000) y el servicio doméstico (con 56.000) las ramas que concentran mayor número de extranjeros (en su inmensa mayoría no comunitarios). Hay que destacar el incremento de la hostelería, la construcción y la agricultura en

⁴ No son comparables porque los datos de permisos de trabajo en vigor a finales de año son una estimación que elabora el Ministerio de Trabajo referida exclusivamente a trabajadores no comunitarios, mientras que las altas en Seguridad Social se refieren a todos los extranjeros, tanto comunitarios como no comunitarios, que están trabajando en un momento dado (a fin de año, en los datos que utilizamos); por tanto, simplificando, los primeros serían población activa no comunitaria y los segundos población ocupada comunitaria y no comunitaria (que no incluye parados ni inactivos). Además, los primeros son una estimación y los segundos un cómputo administrativo de los cotizantes en un momento determinado. Los datos de Seguridad Social tienen, además, un componente de coyunturalidad notable porque reflejan los cotizantes en un momento determinado y esto puede variar de un mes a otro por diferentes motivos (por ejemplo, por el componente estacional de la agricultura). Por todo ello (y otras razones,) las comparaciones hay que hacerlas con toda precaución.

⁵ Las estadísticas de altas en la Seguridad Social por ramas de actividad publicadas por el Ministerio de Trabajo no diferencian entre los ciudadanos comunitarios de los no comunitarios, pero sí hacen esta distinción en los datos de altas por regímenes de Seguridad Social. A partir de esta desagregación puede verse que, por ejemplo en el régimen especial agrario, sólo el 6% de los 80.578 trabajadores en alta el 31 de diciembre de 2001 son comunitarios y en el régimen especial de empleados del hogar sólo lo son el 2,6% de los 54.496 trabajadores en alta. El resto de trabajadores de estos dos regímenes especiales, es decir la inmensa mayoría, son ciudadanos no comunitarios.

CUADRO 6
TRABAJADORES EXTRANJEROS (COMUNITARIOS Y NO COMUNITARIOS) AFILIADOS EN ALTA LABORAL EN LA SEGURIDAD SOCIAL POR SEXO Y ALGUNAS RAMAS DE ACTIVIDAD (LAS DE MAYOR PRESENCIA DE NO COMUNITARIOS) A FINALES DE 1999, 2000 Y 2001

	AMBOS SEXOS			VARONES			MUJERES		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Cifras absolutas									
TOTAL (UE y no UE)	334.976	454.571	607.074	216.194	296.658	398.553	118.604	157.780	208.414
<i>Subtotal no UE</i>	214.403	314.119	448.925	141.965	209.560	300.597	72.334	104.432	148.226
Servicio doméstico	45.462	48.888	55.602	7.137	5.939	5.943	38.324	42.948	49.656
Agricultura	45.373	59.191	85.429	41.580	52.829	73.395	3.789	6.359	12.038
Hostelería	50.247	69.366	91.062	30.585	40.259	50.604	19.630	29.086	40.443
Construcción	33.295	56.926	86.042	31.687	54.557	82.650	1.598	2.362	3.386
Comercio por menor	27.343	34.975	45.962	18.495	22.667	28.935	8.809	12.284	17.008
PESO RELATIVO DE CADA RAMA SOBRE EL TOTAL (UE Y NO UE)									
Servicio doméstico	13,6	10,8	9,2	3,3	2,0	1,5	32,3	27,2	23,8
Agricultura	13,5	13,0	14,1	19,2	17,8	18,4	3,2	4,0	5,8
Hostelería	15,0	15,3	15,0	14,1	13,6	12,7	16,6	18,4	19,4
Construcción	9,9	12,5	14,2	14,7	18,4	20,7	1,3	1,5	1,6
Comercio por menor	8,2	7,7	7,6	8,6	7,6	7,3	7,4	7,8	8,2
PESO RELATIVO DE CADA RAMA SOBRE EL SUBTOTAL NO UE									
Servicio doméstico	21,2	15,6	12,4	5,0	2,8	2,0	53,0	41,1	33,5
Agricultura	21,2	18,8	19,0	29,3	25,2	24,4	5,2	6,1	8,1
Hostelería	23,4	22,1	20,3	21,5	19,2	16,8	27,1	27,9	27,3
Construcción	15,5	18,1	19,2	22,3	26,0	27,5	2,2	2,3	2,3
Comercio por menor	12,7	11,1	10,2	13,0	10,8	9,6	12,2	11,8	11,5

Fuente: MTAS (Anuario de Estadísticas Laborales) y elaboración propia.

cifras absolutas y relativas y el aumento del servicio doméstico en cifras absolutas, pero su descenso en cifras relativas. Las cifras de esta última rama esconden otro fenómeno: si en 1999 las cotizantes son menos que los permisos de trabajo de servicio doméstico (lo que no ocurre en ninguna de las otras cuatro ramas: al contrario, los cotizantes son bastantes más que los permisos de trabajo en vigor estimados oficialmente), puede apuntar el uso de permisos de trabajo de servicio doméstico para empleos que no son de esa rama o el paso desde la misma a otras ramas de actividad. El servicio doméstico actuaría así como «puerto de entrada» en el mercado laboral español para algunas (mujeres sobre todo) inmigrantes. Volveremos a esta idea en el epígrafe siguiente.

¿Cómo explicar esta concentración desproporcionada de inmigrantes en estas ramas de actividad? Porque son ramas menos deseables por sus condiciones de trabajo. A partir de una serie de indicadores construidos con estadísticas oficiales se pueden analizar las características de las condiciones laborales y de la calidad de los empleos de las cinco ramas de actividad donde se concentran las tres cuartas partes de los inmigrantes y obtener conclusiones relevantes:

- El «capital humano», estimado a través de la presencia de titulados superiores, por una parte, y de analfabetos y sin estudios, por otra, muestra cómo las cinco ramas de actividad se encuentran muy por debajo de la media, sobre todo en servicio doméstico y agricultura, donde hay más inmigrantes, donde su presencia relativa es mayor y donde el crecimiento es más notable.

- El trabajo atípico, evaluado a través de la proporción de trabajadores temporales en cada rama, es mayor a la media en todas estas ramas de actividad (y entre ellas están las ramas que cuentan con mayor proporción de contratos temporales).

- La densidad de las relaciones laborales, medida a través de la participación en las elecciones sindicales, muestra tres de estas ramas por debajo de la media y otras dos (comercio al por menor y construcción) ligeramente por encima.

- La jornada media anual pactada en los convenios colectivos es mayor en tres de estas ramas. De las 44 ramas de actividad en que se conoce esta información, sólo cinco superaban (en 1995) las 1.800 horas anuales y de ellas dos son hostelería (con 50 horas superior a la media) y comercio al por menor (con 36 horas más que la media).

- La incidencia de accidentes laborales mortales hace aparecer dos de las ramas con mayor accidentabilidad mortal entre las cinco con mayor presencia de inmigrantes: servicio doméstico y construcción.

- La ganancia media de las tres ramas (de las cinco analizadas) para las que se dispone de información muestran unos salarios muy por debajo de la media. Además, deberíamos

tener en cuenta que los inmigrantes trabajan sobre todo en pequeñas empresas y en las categorías más bajas y que aquí los salarios descienden sistemáticamente dentro de cada uno de los sectores.

La conclusión que se obtiene de este examen «agregado» es bastante clara: se puede afirmar que el conjunto de indicadores seleccionados muestra que, en general, las cinco ramas de actividad donde se concentran la mayor parte de los trabajadores inmigrantes en España tienen unas condiciones de trabajo notablemente peores que la media de los sectores (o que la media del mercado laboral español) y que, en consecuencia, están, a este nivel general y agregado que se hace la comparación, entre las ramas de actividad menos «deseables» para los trabajadores. Con esto no hemos descrito las condiciones de trabajo concretas de los inmigrantes, sino las condiciones generales de estas ramas de actividad que siguen ocupadas mayoritariamente por autóctonos que ocupan -en general- los estratos más bajos de la clase obrera.

En este análisis exploratorio de los datos agregados por ramas de actividad a nivel nacional, no se desciende a las características de los empleos concretos ocupados por los inmigrantes. Un examen más desagregado de los datos (por áreas geográficas o cuencas de empleo y por categorías profesionales según el origen nacional, el género y el nivel educativo de los inmigrantes) permitiría señalar mayores niveles de concentración en los puestos de trabajo menos deseables de (estas) ramas de actividad que son a su vez las ramas menos deseables. Sin embargo, no hay que confundir las características de los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes (o los sectores donde más se concentran -es decir, son concentrados- los inmigrantes) con sus características personales (niveles de cualificación y de educación, etc.) que, en algunos orígenes nacionales, son colectivamente superiores a las de los autóctonos como consecuencia de la selección en origen que el proceso migratorio hace de los sujetos que participan en él. Si fuera posible hacer este análisis desagregado comparando los puestos ocupados según el origen nacional y aislando el resto de los factores, se podría hacer visible una discriminación étnica (y social) todavía más importante en el mercado de trabajo.

Los procesos de asignación de empleos que se efectúan en el mercado producen una etnoestratificación de la estructura ocupacional. La estructura ocupacional de la migraciones ha sido comparada a un reloj de arena con una parte alta más reducida que la parte baja y con una zona intermedia muy reducida. Pero los inmigrantes no se ubican en esta estructura de modo indeterminado. Existe una notable etnoestratificación, es decir, una influencia del origen (nacional o étnico) en el lugar que ocupan los inmigrantes en esa pirámide ocupacional. Como ha señalado el Colectivo Ioé (1999), «existe una marcada polarización (en la estructura ocupacional entre los inmigrantes): en los niveles altos predomi-

nan los trabajadores del primer mundo y en la categorías bajas se concentran los inmigrantes del Sur». Por ejemplo, a partir de los datos del padrón municipal de 1996, hemos podido señalar para la Comunidad de Madrid que, más allá de una estructura ocupacional bastante parecida a nivel agregado para los extranjeros y para el conjunto de la comunidad, lo significativo es la desigual posición según el origen nacional: «los extranjeros provenientes de la Unión Europea y de América del Norte tienen mayor presencia en los grupos ocupacionales altos: directores de empresa, técnicos profesionales y de apoyo y empleados; el resto de los extranjeros ocupados reparten su presencia en diversos grupos ocupacionales: los de países europeos que no son de la UE sobre todo en trabajadores cualificados y operadores de maquinaria; los de América Central se hacen notar sobre todo en trabajadores no cualificados, lo mismo que los de América del Sur, que además tienen cierto peso en empleados y trabajadores de servicios en restauración; los provenientes de África están sobre todo en los diversos grupos de trabajadores manuales, tanto cualificados como no cualificados. Mención aparte merecen los datos de los provenientes de Asia, porque incide la diferenciación interna que hay dentro de ellos (probablemente ligada al origen nacional); su presencia es mayor en tres grupos: directores de empresas, trabajadores de servicios en restauración y trabajadores no cualificados. No resulta difícil relacionar estos tres grupos respectivamente—de modo algo estereotipado— con japoneses, chinos y filipinos» (Cachón y Santana, 1998).

Si, además, analizamos las características concretas de los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes (como se ha hecho en algunos trabajos de investigación llevados a cabo en España, entre los que se pueden resaltar tres del Colectivo Ioé sobre los inmigrantes en la construcción, en la hostelería y sobre mujeres inmigrantes en diferentes sectores: véase Colectivo Ioé, 1998, 1999 y 2001a), se comprende que hayan sido definidos en inglés como las tres *D*: *dirty, dangerous, demanding*, en japonés las tres *K* (*kitanai, kiken, kitsui*) y que en castellano podamos hablar de las tres *P*: *penosos, peligrosos, precarios*.

Estos procesos han sido reiteradamente destacados por los analistas del mercado laboral inmigrante en distintos contextos. Por ejemplo, Marshall (1984) señala que «por razones tanto objetivas como subjetivas, la asignación de los trabajadores manuales inmigrantes a los ‘empleos socialmente indeseables’, como los ha denominado Böhning (1973), no parece presentar excepciones. Esto sucede cuando, en condiciones de escasez de mano de obra generalizada, los trabajadores ‘importados’ son el único medio de cubrir los puestos abandonados por los trabajadores nacionales en su búsqueda de puestos atractivos. Otro tanto ocurre cuando la inmigración procedente de países menos industrializados tiene lugar en concomitancia con el desplazamiento a largo plazo de la fuerza de trabajo nativa hacia ocupaciones no manuales y puestos de trabajo más cualificados, oportunidades que

se multiplican gracias al crecimiento económico y a la ampliación de la educación, con sus consecuentes expectativas de mejora en el empleo. Los trabajadores inmigrantes que llegan de países menos desarrollados, generalmente desprovistos de calificaciones profesionales 'modernas', tienden a ser asignados a puestos menos especializados o menos deseables, lo cual facilita el ascenso sociolaboral de la fuerza de trabajo autóctona. Como existen ocupaciones poco atractivas en todos los ámbitos laborales, es fácil hallar trabajadores inmigrantes en actividades muy diversas, pero generalmente se los localiza en los 'peores' puestos de trabajo de cada sector».

No podemos abordar en este texto los procesos de «discriminación en la empresa», que son los que permiten comprender las desigualdades que sufren los inmigrantes tanto en la contratación como en las condiciones de trabajo (temporalidad, salarios, horarios, contrato de trabajo, seguridad y salud laboral, etc.) (véase Cachón, 2003).

El paro de los trabajadores extranjeros

La EPA del segundo trimestre de 2002, que señalaba 2.026.200 parados en España, daba el dato de 69.800 parados extranjeros que se incluían dentro de aquellos, suponiendo el 3,4% del paro total. De estos parados extranjeros el 10% son comunitarios y el 90% no comunitarios: un 16% europeos no comunitarios, un 44% latinoamericanos y un 29% del resto del mundo⁶. Como ocurre con las españolas, hay más mujeres extranjeras paradas que varones: el 55% de los parados son mujeres frente al 45% de varones. Por grupo de edad hay señalar que el grupo de 25-54 años concentra el 70% de los parados extranjeros, los menores de 25 años el 27% y los mayores de 55 el 3%.

Pero lo más relevante que nos ofrece la EPA son las tasas de paro recogidas en el Cuadro 7 y sus diferencias con las tasas de paro de los españoles (véase Gráfico 2).

Las tasas de paro de los españoles son del 11% para ambos sexos, del 7,6% para los varones y del 16,2% para las mujeres. Esta mayor tasa de paro femenina se repite en todos los grupos de extranjeros en España.

⁶ De nuevo hay que recordar aquí que la EPA infravalora los colectivos de extranjeros de manera desigual según la zona de origen de los mismos. Si esa infravaloración no introduce sesgos según la condición de parados o no, se puede suponer que el volumen de paro real de los comunitarios y de los ciudadanos procedentes del resto del mundo es mayor que los datos que ofrece la EPA, puesto que son los dos colectivos más infravalorados. Pero esta observación no afecta necesariamente de la misma manera a las tasas de paro.

CUADRO 7

TASAS DE PARO DE LOS EXTRANJEROS SEGÚN LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA Y SUS DIFERENCIAS RESPECTO A LAS DE LOS ESPAÑOLES. SEGUNDO TRIMESTRE 2002

	ESPAÑOLES		EXTRANJEROS			
	TOTAL	UE	TOTAL	RESTO EUROPA	AMÉRICA LATINA	RESTO MUNDO
AMBOS SEXOS	11,1	11,0	14,2	8,2	15,6	19,7
16-24	21,5	21,4	24,5	24,1	24,5	31,6
25-54	10,0	9,9	12,1	7,0	13,4	17,7
55 y más	6,5	6,5	17,0	6,5	21,3	10,0
VARONES	7,7	7,6	11,6	6,8	12,9	17,5
16-24	16,9	16,9	18,1	8,3	18,2	30,2
25-54	6,6	6,5	10,7	7,1	11,9	15,5
55 y más	5,4	5,4	6,0	7,1	5,4	4,2
MUJERES	16,3	16,2	17,5	10,4	18,7	26,6
16-24	27,7	27,5	31,6	38,2	31,0	35,7
25-54	15,0	15,0	14,0	6,8	15,2	24,9
55 y más	9,2	9,1	35,3	10,5	50,0	33,3

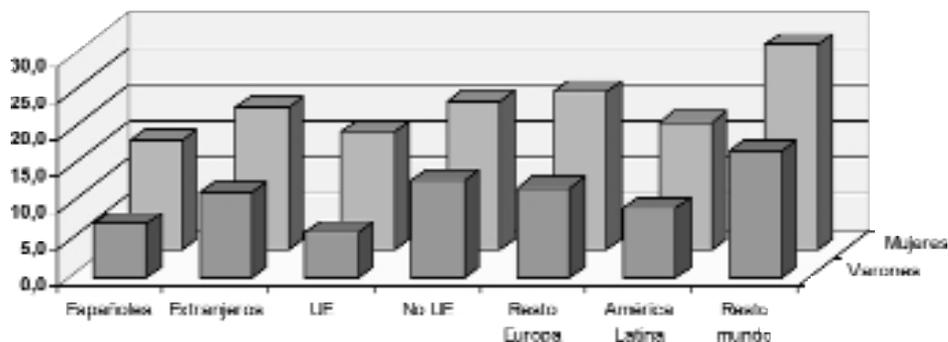
DIFERENCIAS DE LAS TASAS DE PARO DE LOS ESPAÑOLES Y LOS EXTRANJEROS

	ESPAÑOLES		EXTRANJEROS (Diferencias respecto a la tasa de paro de los españoles)			
	TOTAL	UE	TOTAL	RESTO EUROPA	AMÉRICA LATINA	RESTO MUNDO
AMBOS SEXOS	11,0	-2,8	+4,6	+5,0	+2,7	+8,7
VARONES	7,6	-0,8	+5,3	+3,0	+2,5	+9,9
MUJERES	16,2	-5,6	+2,5	+5,6	+0,2	+10,4

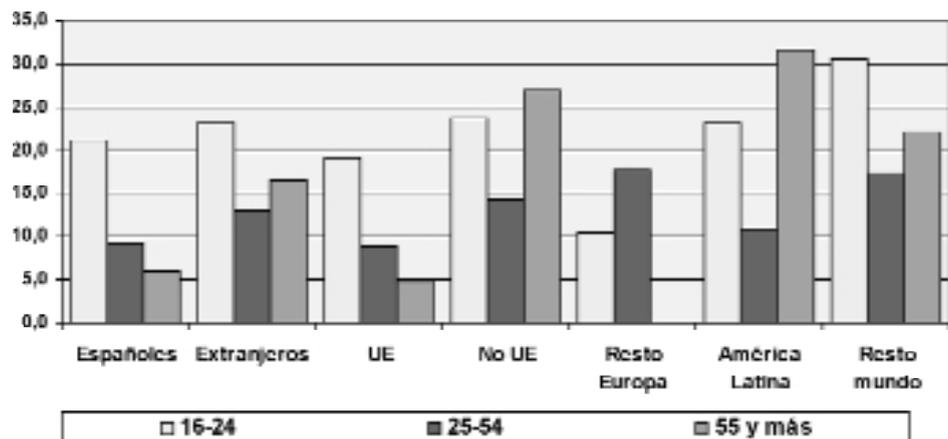
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa y elaboración propia.

GRAFICO 2
TASA DE PARO DE LOS EXTRANJEROS POR ZONAS DE NACIONALIDAD SEGUN GENERO Y GRUPOS DE EDAD. SEGUNDO TRIMESTRE 2002

A) Por género



A) Por grupos de edad



Fuente: Véase Cuadro 6.

Si el conjunto de los extranjeros tiene una tasa de paro que supera en 3,2 puntos la tasa de los españoles, detrás de ese dato se esconden dos realidades opuestas: las tasas de paro de los extranjeros comunitarios son inferiores a las de los españoles (en 2,8 puntos), pero la de los no comunitarios es superior en 4,6 puntos. Y dentro de los no comunitarios, las mayores diferencias, es decir, las mayores tasas de paro las tienen los originarios del resto del

mundo (con una tasa del 19,7%, 8,7 puntos superior a la de los españoles), seguidos de los europeos no comunitarios (con una tasa del 16%, 5 puntos por encima de la de los españoles) y los latinoamericanos (con una tasa de paro del 13,7%, 2,7 puntos por encima de los españoles).

Estos datos muestran con mucha solidez cómo el paro afecta más a los extranjeros no comunitarios que a los españoles y a éstos más que a los comunitarios que viven en España, estableciendo una jerarquía de ventajas/desventajas en el mercado de trabajo. Y este no es un fenómeno coyuntural.

Por género se repiten dos fenómenos: la mayor tasa de paro de las mujeres respecto a los varones en todos los grupos de extranjeros por zonas de origen y la jerarquía de ventajas/desventajas según zonas de origen que hemos señalado (véase Gráfico 2).

Si comparamos las tasas de paro por grandes grupos de edad, como es bien sabido, las tasas de paro juvenil en España son mucho más altas que las tasas de los adultos: así la tasa de paro de los jóvenes españoles menores de 25 años es del 21,4% en el segundo trimestre de 2002, frente a una tasa del 9,9 de los adultos de 25-54 años y del 6,5% para los de 55 y más años. Esta mayor tasa de paro de los jóvenes en relación con los adultos se repite en los extranjeros comunitarios, pero no entre los no comunitarios, donde las tasas son más altas tanto entre los jóvenes como entre los adultos mayores de 55 años.

El desafío político: la lucha por la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades

Si la discriminación es la palabra que mejor define los problemas específicos de los inmigrantes en el mercado de trabajo, la lucha por la igualdad de trato debe ser el antídoto. Y aquí deben incluirse políticas a todos los niveles: locales, regionales, nacionales y comunitarias. Cabe resaltar aquí la importancia de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico (DOCE, L180, 19.7.2000) que debería estar transpuesta a la normativa española antes del 19 de julio de 2003 (y, por las fechas en que escribo este texto, es ya imposible que el gobierno cumpla los plazos establecidos en la UE)⁷.

⁷ Un análisis del proceso de elaboración de esta directiva y de su contenido así como una valoración de su importancia pueden verse en Cachón, 2003.

Pero conviene recordar que si es cierto que en la lucha contra la discriminación, «el empleo y la ocupación son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y contribuyen decisivamente a la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal» (Directiva 2000/78, considerando nº 9), las políticas deben ir más allá del campo del empleo porque «para garantizar el desarrollo de sociedades democráticas y tolerantes en las que toda persona pueda participar, con independencia de su origen racial o étnico, la actuación específica en el ámbito de la discriminación por estos motivos debe ir más allá del acceso a la actividad por cuenta propia o ajena y abarcar ámbitos como la educación, la protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria, las ventajas sociales, la oferta de bienes y servicios y el acceso a los mismos» (Directiva 2000/43, considerando 12).

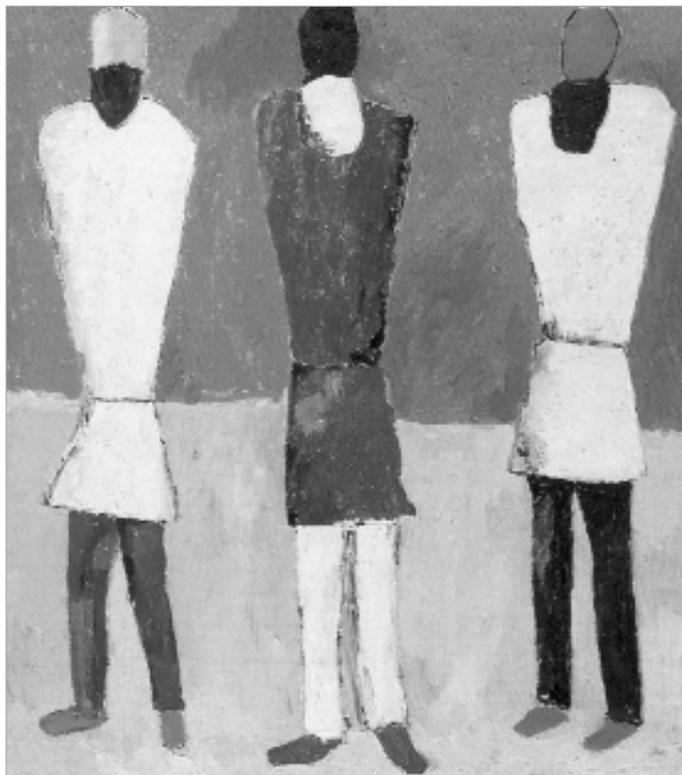
Y también se debe ir más allá en otro sentido. Si se pretende luchar contra la discriminación y la «guetización» de los inmigrantes, hay que plantear políticas más activas y más «positivas» que vayan más allá de la «igualdad de trato» (que implica la lucha contra la discriminación individual concreta) y abordar expresa y públicamente una política de «igualdad de oportunidades».

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. (2003): *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*, Barcelona, Icaria.
- Berger, J. y Mohr, J. (2002): *El séptimo hombre*, Madrid, Huerga y Fierro ed.
- Cachón, L. y Santana, A. (1998): *Estudios y actividad económica de la población en la Comunidad de Madrid*, Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1998.
- Cachón, L. (2002a): «La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 97, enero-marzo, págs. 95-126.
- Cachón, L. (2003b): *Inmigración y segmentación de los mercados de trabajo en España*, Sevilla, CENTRA, Documento de trabajo S2003/02.
- Cachón, L. (2003): «Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación», en *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*, Barcelona, Icaria, págs. 39-101.
- Colectivo Ioé (1998): *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*, Madrid, IMSERSO.
- Colectivo Ioé (1999): *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*, Madrid, IMSERSO.
- Colectivo Ioé (2001): *Mujer, inmigración y trabajo*, Madrid, IMSERSO.
- Izquierdo, A. (1996): *La inmigración inesperada*, Madrid, Trotta.
- Marshall, A. (1984): «Los trabajadores inmigrados y el mercado de trabajo: un análisis comparativo», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 101, págs. 531-550.

MARÍA JOSÉ AÑÓN

Nueva ciudadanía y derechos sociales y políticos de los inmigrantes



Kasimir Malevich, Campesinos, 1928

El principio de «preferencia al nacional» y el criterio de nacionalidad, frente al de persona en el reconocimiento de derechos, se sustenta en unas razones que quiebran la legitimidad garantista de las políticas de inmigración y son la cobertura para que en el nivel infraconstitucional tenga lugar un progresivo endurecimiento de las condiciones de acceso, permanencia y trabajo de los inmigrantes extracomunitarios. Sobre esas premisas, se ha restringido el ejercicio de algunos de estos derechos a quienes ostenten el carácter de residentes legales, condición administrativa agravada que deja a muchos inmigrantes indocumentados desprovistos de toda protección. O dicho de otra manera, con la protección mínima e indispensable como para mantenerse en condiciones de más o menos abierta explotación, sin por ello dejar de ser productivos.

1. Introducción

La viabilidad del concepto de ciudadanía hoy pasa por la superación de sus aporías, esto es, de su vinculación estricta a la nacionalidad y al mercado. A su vez, ha de tratarse de un concepto de ciudadanía inclusiva y, por tanto, no excluyente, que nos habla de personas libres y con posibilidades de participar en las bases fundamentadoras de lo público y de lo político. No pretendo un examen pormenorizado del articulado de la legislación española en la materia, puesto que, por un lado, las cuestiones que nos interesan ahora son problemas relacionados con los presupuestos y con la legitimidad y, por otro lado, se anuncia una nueva modificación legislativa en materia de extranjería¹, que probablemente será restrictiva no tanto con los derechos cuanto con los requisitos, condiciones e instancias que habilitan para acceder a ellos, y muy especialmente a los derechos de los que aquí nos ocupamos, los políticos y los sociales.

Como sabemos el de ciudadanía es un concepto propio de la modernidad occidental ligado a la forma de explicar las relaciones y vínculos entre Estado e individuos, y una de las cuestiones abiertas es la relativa a si en la actualidad sigue siendo un concepto útil para analizar los problemas de pertenencia o incorporación a nuestras sociedades. Entre otras razones porque la inmigración pone a prueba algunas categorías básicas sobre las que se había asentado el estado moderno y el conjunto de sus poderes a los que denominamos soberanía, afectada hoy, como sabemos, por tensiones de diverso orden.

¹ Recientemente ha sido conocido el anteproyecto 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 de régimen local; y de La ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

A nuestros efectos conviene que recordemos muy sintéticamente algunos de sus objetivos declarados y herederos de la legislación anterior: a) favorecer la inmigración legal (a través de la gestión administrativa de la inmigración, los tipos de visados y sus efectos), lo que se hace a través de la imposición de una obligación de proveerse de una tarjeta de identidad de extranjero, como documento acreditativo de la autorización administrativa para residir; b) luchar contra la inmigración «fraudulenta», modificando los medios e instrumentos sancionadores para luchar contra la inmigración ilegal y reforzando los procedimientos de devolución; (c) «ordenar adecuadamente» los flujos migratorios y evitar el uso fraudulento de aquellos, para ello se modifica la regulación de los supuestos en los que procederá la documentación de extranjeros indocumentados y se impone la obligación a los inmigrantes de personarse en la presentación de solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y de trabajo; d) ajustar la normativa española a las directivas de la Unión Europea –algo que se ha hecho sólo parcial e interesadamente e «incorporar determinadas consideraciones técnicas efectuadas por el Tribunal Supremo». Esto es, dar una cobertura legal a algunas disposiciones del reglamento que el Tribunal Supremo había considerado contrarias a la legislación anterior. Como veremos a lo largo de este texto, esta modificación es un paso más en los obstáculos y dificultades para el acceso a los derechos. En materia de extranjería nos hemos acostumbrado ya a que entre los objetivos declarados de la ley y los latentes hay una enorme distancia cuando no una incompatibilidad.

Una de las ideas sobre las que quiero llamar la atención es que la globalización económica ha contribuido a un repliegue del Estado, pero de una forma institucionalizada, funcional y muy especializada, de ahí que se afirme que la soberanía estatal se ha descentralizado en parte, pues ha sido depositada en ámbitos supranacionales como puede ser la Unión Europea, o regímenes jurídicos transnacionales, y ello ha comportado que la autonomía de los Estados se vea constreñida de distintas formas. Pero esta globalización ha proporcionado al mundo un orden «imperial» vinculado a una nueva etapa de expansión del capitalismo, en su modalidad financiera y virtual² que se ha materializado en cada uno de los Estados nacionales a través de políticas de desregulación y de legislaciones que faciliten la libre circulación de capitales, mercancías e información, es decir un derecho o unas normas jurídicas que no han dado lugar a un derecho global, sino a un derecho privado que se ha introducido en los Estados, un derecho mercantil protector del comercio internacional y del derecho de propiedad. Como advierte S. Sassen³, este proceso tiene lugar en un contexto de dispersión geográfica de la producción, pero de concentración del control, la gerencia, la coordinación y la apropiación de esa producción situada en territorios nacionales de los países desarrollados. Los mercados bursátiles se han hecho globalmente integrados y son capaces de funcionar en todo el mundo, pero dentro de una red de lugares muy concretos, físicos y estratégicos. Una de las tesis más incisivas de S. Sassen es la que nos hace ver que, aunque se ha producido una cierta transferencia de soberanía de los estados nacionales a otras instituciones o entidades supranacionales no es que el Estado haya perdido poder sino que éste se ha transformado y actúa dando legitimidad a una nueva doctrina sobre su papel en la economía y a regímenes jurídicos necesarios para las nuevas prácticas: la desregulación es el mecanismo crucial para armonizar la acción de los Estados al objeto de proseguir la globalización y el hecho de que los sistemas jurídicos nacionales siguen siendo la instancia más importante para garantizar los derechos de contrato y de propiedad⁴.

Los flujos migratorios son parte de esta globalización y a la vez ponen de manifiesto el papel contradictorio de nuestros Estados actuales: la «desnacionalización» del espacio económico y la «renacionalización» del discurso político, en palabras de S. Sassen. Estas dos vertientes tienen una misma consecuencia, la pretensión de «dominar la inmigración» para

² Un examen muy interesante de las exigencias de justicia que plantea la inmigración en el contexto de la globalización puede verse en J. de Lucas, «Justicia, mercado y políticas de inmigración», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 4, 2003.

³ S. Sassen: *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Edicions Bellaterra, Epílogo de Antonio Izquierdo, traducción de V. Pozanco, 2001, p.

⁴ S. Sassen, págs. 44 y ss.

el propio beneficio que identifica toda política migratoria con la tarea de policía de fronteras, pues, como explica J. de Lucas, va encaminada exclusivamente a hacer desaparecer los flujos o a tratar de reducirlos, mediante el estrechamiento de las vías de entrada hasta hacerlos coincidir exactamente con los «cupos» necesarios por razones coyunturales del mercado de trabajo o por exigencias demográficas⁵. Aquí tenemos el nudo gordiano, el principio último que vertebra realmente las decisiones legislativas en materia de extranjería: la consideración de que los que vienen lo hagan sólo en calidad de trabajadores. Lo que hace de la inmigración una herramienta del mercado global que el Estado trata de gestionar para obtener beneficios propios.

Nos queda una posibilidad para examinar la inmigración desde otra perspectiva: la de las personas inmigrantes y sus derechos. Para este punto de vista la inmigración es el fenómeno que plantea con mayor crudeza la tensión entre la soberanía del Estado y los derechos humanos reconocidos en documentos jurídicos internacionales firmados y ratificados por España que imponen límites y vínculos a la autonomía del Estado. Pero ciertamente las «políticas imperiales», las políticas estatales que las cumplimentan y legitiman y los derechos humanos no son contrincantes de igual fuerza y poder, aun cuando podemos vislumbrar algunos indicios del peso que pueden tener los derechos hoy. No podemos dejar de valorar la creciente responsabilidad del Estado en relación con las normas e instituciones relativas a los derechos humanos en el orden internacional, unida al hecho de que los individuos y los agentes no estatales pueden plantear al Estado demandas basadas en estas disposiciones, lo que constituye un paso que va más allá de la expansión de los derechos humanos dentro del marco de un Estado. Pues contribuye a una redefinición de las bases de legitimidad del Estado de derecho y la noción de nacionalidad, puesto que la legitimidad debe ajustarse a los derechos de las personas con independencia de su nacionalidad (Sassen, pág. 102).

Mi objetivo es proporcionar argumentos que, vinculados a los principios del Estado de derecho y de una legitimidad democrática, nos permitan justificar una interpretación constitucional de los derechos fundamentales que dote a los inmigrantes de un estatuto jurídico garantista y protector. La perspectiva que adoptaré para ello se centra en el examen

⁵ Este planteamiento ha sido tratado por Javier de Lucas en buena parte de su producción, pero quiero llamar la atención sobre sus primeras monografías en esta materia y recordar *Europa: ¿convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*, Madrid, Tecnos 1992. *El desafío de las fronteras, derechos humanos y xenofobia en una sociedad plural*, Madrid, Temas de Hoy, 1994. *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona, Icaria, 1996.

de lo que puede aportar el concepto de ciudadanía y los derechos a ella vinculados. El tratamiento sobre los derechos en concreto se aborda con detalle en otras contribuciones de este volumen: «La legislación española actual» y el titulado «Inmigración, extranjería y Constitución», lo que me permite dar muchos temas por explicados, en este sentido.

Ya he señalado que ciudadanía es un concepto vinculado a la modernidad, a la idea de personas libres, titulares de derechos que fundamentan el poder y las instituciones a través de un acuerdo básico. La cuestión que se ventila es quién tiene derecho a la participación legítima de la actividad instituyente pública, en la política, dirimir quién es parte efectivamente del *demos*. Por ello, me propongo extraer el contenido de la noción de ciudadanía que mejor puede contribuir a clarificar la noción de persona libre y autónoma y, en este sentido, entiendo que la clave se encuentra en el reconocimiento y el ejercicio o el goce de derechos sociales y políticos. Ciudadanía es un concepto que hace referencia a la pertenencia de los sujetos a una comunidad política y a las formas o modos de situarse en ella o «pertenecer». Plantear, pues, la noción de ciudadanía en términos de ciudadanía inclusiva, en la que puedan tener acomodo todos, no es sino otra forma de abordar el principio de igualdad en la arena política, jurídica y social, aunque las relaciones entre ciudadanía e igualdad están recorridas por una tensión básica, y las tesis más recientes sobre la categoría de ciudadanía, como son las de la denominada «ciudadanía diferenciada», pueden ser examinadas como formas de abordar esta tensión, en tanto que se presenta como corrector de la distribución de posiciones de poder.

2. Ciudadano no se opone a extranjero. Extranjero se opone a nacional

El concepto de ciudadanía es una noción básicamente normativa y polisémica que responde a dos cuestiones: quién puede ser miembro de una sociedad política y cómo se es miembro, en qué consiste ser miembro. La ciudadanía depende de derechos, exactamente depende del goce y el ejercicio de derechos y los derechos, como argumentaré, y a pesar de la diversidad de su estatuto jurídico, constituyen una unidad interdependiente en la medida en que unos son condición de posibilidad del ejercicio de otros derechos.

No hay duda de que los derechos tienen que ver con nuestra capacidad de actuar legítimamente y las restricciones de derechos o sus limitaciones erosionan esta capacidad y, por tanto, limitan nuestra autonomía. No hay duda tampoco del nexo de relación que existe entre los derechos fundamentales y la inserción social. El título con el que los sucesivos legisladores españoles han rubricado las distintas legislaciones de extranjería -«los derechos

y libertades de los extranjeros en España y en las dos últimas se añade: y su integración social»- nos ponen sobre la pista de que los derechos son la condición de la integración social. Pero si esto fuera así, habría que garantizar primero los derechos sustentados en necesidades básicas y comenzar por el derecho «a tener derechos», esto es, por un estatuto jurídico estable y seguro⁶.

Para seguir esta senda me parece preciso comenzar por una toma de posición muy clara que propone abandonar la idea de que extranjero se opone a ciudadano y sostener que extranjero es lo contrario de nacional (en nuestro caso español). Si se parte de esta tesis, se puede plantear la viabilidad de otros criterios distintos a la nacionalidad para alcanzar la ciudadanía, por ejemplo, como han apuntado varios autores⁷, el empadronamiento o la residencia.

El problema es que la nacionalidad y el criterio de residencia definido por las distintas normas jurídicas en materia de extranjería, que cada vez establecen más restricciones a su acceso, se imponen, como subraya J.L. Monereo⁸, a la condición de persona para adquirir el estatuto de derechos que hacen de los seres humanos ciudadanos plenos.

Cuando hablamos de derechos humanos o fundamentales nos referimos a situaciones a favor de cuya protección jurídica hay especiales razones morales y esto sería lo que justificaría su vinculatoriedad o su obligatoriedad. Los derechos fundamentales están ligados a aquellos valores, necesidades e intereses que hacen que un ser humano pueda actuar como un agente moral. Las necesidades básicas, en este sentido, son condiciones de la misma agencia humana, puesto que los fines que puedan tener los seres humanos sólo pueden ser perseguidos y cumplidos por sujetos que actúen de manera autónoma y, por tanto, toda opinión moral, para ser coherente, ha de reconocer como necesidades básicas la conservación de la vida humana y el desarrollo de su autonomía.

Este razonamiento parte de una concepción normativa de la persona como agente moral, por tanto, responsable y libre. Y de un principio en virtud del cual los seres humanos son merecedores de igual consideración y respeto. Del principio general de autonomía moral se deriva el principio más específico de autonomía personal que valora la libre elec-

⁶ J. de Lucas: «Política de inmigración: 30 propuestas», *Claves de Razón Práctica*, nº 121, 2002.

⁷ Entre ellos véase el interesante trabajo de R. Zapata «La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos», *Universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, M.J. Añón (coord.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003.

⁸ J.L. Monereo «Ciudadanía, solidaridad y extranjería», *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, J.L. Monereo, C. Molina y M.N. Moreno (dir.), Granada, Comares, 2003, págs. 204-205.

ción y materialización de concepciones del bien. Por tanto son necesarios los dos elementos: elección libre y materialización de planes de vida. El valor autonomía implica el valor de la libre elección de planes de vida materializables. De modo que las necesidades básicas sólo están vinculadas a la razón proporcionada por el principio de autonomía personal (capacidad de elección y supervivencia), pero no por las preferencias de los individuos y representan uno de los núcleos materiales que puede esgrimirse como límite a las decisiones que comprometen o ponen en cuestión la realización de derechos. Así pues, la justificación de un derecho radica en hacer a las personas más autónomas, esto es, equipararlas para cuestionar y modificar el sentido tanto de su existencia como el de la sociedad en la que viven. Para que esto sea posible, los derechos intentan inmunizar a las personas frente al poder. Desde esta perspectiva, como propone G. Pisarello, los derechos constitucionales pueden ser presentados como verdaderos contrapoderes dirigidos a contrarrestar los poderes arbitrarios capaces de influir de manera unilateral en la esfera de actuación de las personas. Las fuentes de esos poderes pueden ser tanto públicas como privadas (Estado, mercado, relaciones sociales o familiares pueden dar lugar a situaciones de dominación y subordinación).

Los derechos humanos así entendidos no dependen de la nacionalidad, a diferencia de los derechos que las constituciones reconocen a nacionales y extranjeros. Los derechos humanos desbordan tales distinciones, su fuerza emancipatoria se encuentra precisamente en devaluar el criterio de nacionalidad y contribuir a transformar el peso de los derechos sobre los poderes estatales (S. Sassen, pág. 97).

Podemos preguntarnos ahora por las razones que puede sustentar un Estado —o que de hecho proclama— para atribuir en exclusiva la condición de ciudadano al nacional español y negarla al extranjero. El Estado nacional puede, como sabemos, establecer diferencias de trato, pero no puede proceder a una distribución desigual de los derechos que genere exclusión o que sea ella misma excluyente. Ricard Zapata⁹ advierte cómo en el caso de los derechos de los inmigrantes se invierte la carga de la prueba hasta el punto de tener que justificar lo que no tiene o no precisa justificación (por ejemplo, vivir una vida con dignidad, querer sobrevivir, etc.). Para Zapata son indefendibles las razones que el Estado alega «para legitimar el hecho de que para un inmigrante no existe la sociedad democrática y liberal. Para él, está en una sociedad que ni es democrática, ni es liberal».

El principio de «preferencia al nacional», y el criterio de nacionalidad, frente al de per-

⁹ R. Zapata: «La gestión política de la inmigración: indicadores y derechos», *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, M.J. Añón (coord.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003.

sona en el reconocimiento de derechos, se sustenta en unas razones que quiebran la legitimidad garantista de las políticas de inmigración y son la cobertura para que en el nivel infraconstitucional tenga lugar un progresivo endurecimiento de las condiciones de acceso, permanencia y trabajo de los inmigrantes extracomunitarios. Sobre esas premisas, se ha restringido el ejercicio de algunos de estos derechos a quienes ostenten el carácter de residentes legales, condición administrativa agravada que deja a muchos inmigrantes indocumentados desprovistos de toda protección. O dicho de otra manera, con la protección mínima e indispensable como para mantenerse en condiciones de más o menos abierta explotación, sin por ello dejar de ser productivos.

El ordenamiento jurídico español se caracteriza en este punto por un principio de equiparación limitada en el nivel constitucional y un principio de diferenciación en el infraconstitucional¹⁰. Si examinamos las razones por las que el ordenamiento jurídico español distribuye tan desigualmente los derechos y la lógica restrictiva que subyace a ella, que no resiste la más elemental valoración ético-jurídica, encontraremos el peso o la importancia que se sigue dando al criterio de nacionalidad frente al criterio personal para el reconocimiento de derechos que Ferrajoli¹¹ califica como uno de los últimos privilegios de «status», de diferenciación generadora de contradicción normativa irresuelta del principio de igualdad de trato. Los argumentos no son otros sino la prioridad por el nacional, la gestión de las necesidades del mercado laboral, el equilibrio democrático y la dominación (J. de Lucas), acompañados de subargumentos del siguiente tenor: son competidores en el mercado laboral, la inmigración ejerce una presión a la baja sobre los salarios, se benefician indebidamente de las leyes sociales. Es más, la contrarreforma de la Ley orgánica 4/2000 por la L.O 8/2000 ha incidido aun más restrictivamente en los derechos precisamente a través del criterio de la titularidad, haciendo depender los derechos de la «residencia legal», que es una situación administrativa y ésta del acceso a un trabajo que normalmente se encuentra bloqueado por cauces formales que da lugar a un trabajo ilegal y precario, expuesto a la explotación que deja a prácticamente todos los inmigrantes indocumentados fuera de toda protección, que no sólo vulnera el derecho al trabajo de los inmigrantes, sino también el derecho a la libertad de empresa de quienes tienen la intención de contratarlos, o bien a disponer de medios económicos previos.

¹⁰ J. de Lucas: *El desafío de las fronteras, derechos humanos y xenofobia en una sociedad plural*, Madrid, Temas de Hoy, 1994.

¹¹ L. Ferrajoli: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, Prólogo de Perfecto Andrés Ibáñez, traducción de A. Greppi, 1999, pág. 55.

Este enfoque jurídico-político no toma en consideración, y por tanto deja intacta, la realidad de que los inmigrantes son depositarios de dos fuentes de injusticia y de discriminación o más exactamente de dominación. La del poder derivado de la soberanía estatal, que decide quiénes son iguales y quiénes diferentes, y la derivada de su situación socio-económica que hace que hoy podamos hablar en términos de su particular cuestión social. Todo ello hace que el problema sea radicalmente una cuestión de desigualdad política, de visibilidad, de distribución desigual y excluyente del poder¹². Como escribe Pisarello¹³, «lo que vuelve ingobernable el mundo actual no es el exceso sino la desigual distribución de derechos y de poder». Podemos preguntarnos, en ese caso, hasta qué punto la institucionalización legal de esta exclusión social o la desigualdad en derechos es recursiva con las desigualdades sociales y humanas. La desigualdad y la fragmentación social, consecuencia de la desigualdad, tiene efectos perversos en la vida humana y social. Entre ellos, D. Raventós¹⁴ destaca los siguientes: impide la libertad real, aumenta la dependencia de las personas, lo que incrementa su vulnerabilidad y puede terminar en la falta de respeto por uno mismo; rompe los lazos de la comunidad y dificulta la democracia real al poner en manos de unos pocos un poder excesivo. Vamos a ocuparnos en lo que sigue de dos dimensiones de la ciudadanía vinculadas con el ejercicio de los derechos sociales y los derechos políticos, con objeto de evaluar las incidencias cuando se detentan de forma insuficiente o nula.

3. La precariedad es un déficit de ciudadanía

Como hemos visto en la introducción a este trabajo, las leyes del mercado imponen sus criterios al fenómeno migratorio, caracterizado fundamentalmente por su dimensión económica y ello, como explica J.L. Monereo¹⁵, es lo que hace que las fronteras se abran o se cierren al dictado de los imperativos del mercado de trabajo y de las necesidades de

¹² J. de Lucas/S.Nair: *Le déplacement du monde. Migration et politiques identitaires*, Paris, Kimé, 1998. Hay traducción española, Madrid, Imerso, 1999. M. Gianni: «La sociedad multicultural: un punto de vista externo o, al menos, tangencial, respecto al discurso de los juristas», *La multiculturalidad, Cuadernos de Derecho Judicial*, 2001.

¹³ G. Pisarello: «Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva», *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, M.J. Añón (coord.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003.

¹⁴ D. Raventós: «Desigualdades, Renta Básica, Republicanismo y derecho al trabajo», *Universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*.

¹⁵ J.L. Monereo: «Ciudadanía, solidaridad y extranjería», pág. 204.

«empleo». Esta es una de las facetas que explica que el sentido «desmercantilizador» que tuvo el proceso de reconocimiento de derechos sociales en el marco del constitucionalismo social, conviva hoy en tensión con las situaciones de dualización y segmentación social, que vienen acompañados de procesos de «remercantilización» de los seres humanos¹⁶.

El concepto de ciudadanía fue transformando su contenido al insertarse en las formas de articulación de los Estados de bienestar y del reconocimiento de derechos sociales. En este contexto la noción de ciudadanía tendría la clave, mejor que ningún otro concepto, para comprender la dinámica de una democracia moderna. El objetivo de la ciudadanía social consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales¹⁷. La ciudadanía es entendida como status conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes¹⁸. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía. De forma que la ciudadanía en su sentido más pleno precisa un modelo de Estado del bienestar democrático.

El interrogante teórico que planteó Marshall me parece enteramente recuperable hoy, esto es, hasta qué punto y en qué medida el estatus social de las personas debería estar separado y al margen del mercado. Este status vendría definido por el reconocimiento de derechos y deberes que están vinculados a la idea de ser un miembro pleno de una comunidad y, en este sentido, lo importante es qué derechos proporcionan la inmunidades adecuadas para que las personas puedan ser ciudadanos, teniendo en cuenta que la capacidad del Derecho para acabar con las estructuras profundas de desigualdad es limitada. Creo que Marshall tiene razón cuando afirma que el concepto, al menos teóricamente, no es económico porque define la posición de los sujetos con independencia del valor relativo que comporta su contribución al proceso económico. Es en este sentido como se afirma que los elementos de la ciudadanía son incondicionales (derechos y obligaciones). Si se pierde su carácter incondicional entonces se abre la puerta no sólo para la mano invisible del mercado sino también a toda mano visible. Ahora bien, al hablar de qué derechos, el enfoque aquí adoptado incide en la tesis de la insuficiencia de los derechos llamados de «libertad negativa o civiles». Esto es, la ciudadanía comprendería derechos civiles pero sin agotarse

¹⁶ J.L. Monereo: «Ciudadanía, solidaridad y extranjería», *Ciudadanía y derechos sociales*, Madrid, CES, 1996.

¹⁷ T. H. Marshall: *Ciudadanía y Clase social* (original 1950), Madrid, Alianza, 1998. Traducción de Pepa Linares, pág. 22 y ss.

¹⁸ L. Moreno: *Ciudadanos precarios: La «última red» de protección social*, Barcelona, Ariel, 2000, pág. 32.

en ellos, porque éstos sólo explicitan la idea de una igual capacidad que es insuficiente para garantizar efectivamente la autonomía individual.

De estos parámetros se sigue que para ser ciudadanos y participar plenamente en la vida pública un sujeto necesita encontrarse en una cierta posición socioeconómica. Por tanto, la noción de ciudadanía no puede ser independiente de la dimensión social y económica, de las condiciones y formas a través de las que nos insertamos socialmente, puesto que las desigualdades y las situaciones de insatisfacción de necesidades básicas interfieren claramente con la capacidad de deliberación y con la afirmación de la solidaridad como vínculo social de cohesión. Ello exige la satisfacción de derechos sociales que incorporan al concepto de ciudadanía las condiciones para el ejercicio de capacidades y la participación en los resultados o frutos sociales, de ahí la importancia de las condiciones equitativas para ejercer y valorar la libertad o la autonomía¹⁹.

Los principios de los que hemos partido: el respeto a la autonomía personal y el igual valor moral de cada uno, permiten dotar de contenido al principio de igualdad en las posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas, de forma que habiliten a todos para desarrollar de forma autónoma y libre un plan de vida²⁰. Los derechos fundamentales, y entre ellos los derechos sociales, pueden considerarse instrumentos dirigidos a proteger necesidades e intereses radicales de las personas frente a los abusos y la arbitrariedad de todo tipo de poder. Lo que hace que los derechos puedan ser conceptualizados como «contrapoderes» capaces de contener, en ámbitos diferentes, los efectos opresivos de micro y macro poderes que, desprovistos de límites y controles, representan una amenaza para la autonomía individual y colectiva de las personas, sobre todo de los miembros más débiles y vulnerables de la sociedad²¹.

Aunque la aportación de los derechos sociales no es uniforme, sin duda su vinculación con la lógica del mercado, con los principios del Estado de bienestar y con la democracia les han atribuido un debe y un haber. En su haber se encuentra dotar a las personas de inmunidades frente al mercado, contribuyendo a la pérdida del carácter de mercancía de los seres

¹⁹ M.J. Añón «Los derechos sociales: el test de la inclusión», *Trabajo, derechos sociales y globalización*, A. Antón, (ed.), Madrid, Talasa. Procacci, G., (1999): «Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar», *Ciudadanía: justicia social, identidad, participación*, García, S. y Lukes, S. (comp), México, Siglo XXI, págs. 15-44.

²⁰ L. Hierro: «¿Qué derechos tenemos?», *Doxa* n° 23, posteriormente en «El concepto de justicia y la teoría de los derechos», *Estado, justicia, derechos*, E. Díaz y J.L. Colomer (eds.), Madrid, Alianza, 2002, pp. 46.

²¹ G. Pisarello: «Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva».

humanos. Sin embargo, esta conquista se infiere de un presupuesto básico: el trabajo reglado en el mercado. Esto es lo que proporciona la ciudadanía plena, donde realmente los derechos sociales y económicos son derechos de los trabajadores, como condicionante absoluto del derecho a prestaciones. Allí donde no hay trabajo reglado, no hay derechos, no hay prestaciones sociales y se abre el espacio a la beneficencia y la caridad, salvo algunas redes últimas de protección. La crisis del modelo de Estado de bienestar y sus efectos sobre los derechos se sitúa en su deber.

Las dos últimas décadas han sido para los modelos de Estado social o Estado de bienestar, un período de erosión surgido de la denominada crisis de la sociedad del trabajo, que ha amenazado no sólo la integración por el trabajo, sino la inserción social al margen del trabajo²². Asimismo los derechos sociales, y fundamentalmente los derechos laborales y los derechos a las prestaciones más importantes apoyados en el trabajo remunerado, se han visto seriamente afectados por la evolución de una nueva fase del capitalismo caracterizada por el desarrollo tecnológico, la desindustrialización, el desplazamiento de actividades al sector servicios, la progresiva desregulación y flexibilización de la normativa laboral y la mundialización de la economía²³. Junto a ello ha hecho su aparición un proceso de fragmentación de las sociedades, esto es, la situación según la cual la pobreza material y económica y la exclusión social, política y cultural han aumentado y se superponen a las versiones tradicionales de la explotación y marginalidad propia del sistema de clases²⁴, llegando a un fenómeno novedoso como es el de la pobreza con empleo.

Esta evolución ha tenido unas proyecciones dramáticas especialmente en los grupos y en las personas más débiles, puesto que ha tenido lugar un aumento de las situaciones de precariedad y vulnerabilidad, entendidas como ausencia de oportunidades vitales que impiden el desarrollo integral y participativo de los ciudadanos que las sufren²⁵ y como incapacidad para controlar las decisiones más importantes de la existencia; el trabajo se ha visto pauperizado, los sistemas asistenciales se han desarrollado básicamente como sistemas de control social y estigmatización en las formas de compensación de carencias. Todo ello ha tenido un impacto doblemente negativo sobre la inmigración afectando tanto a la

²² Castel, R. (1995): *La metamorfosis de la cuestión social*. Barcelona, Paidós, traducción de Jorge Piatigorsky.

²³ P. Miravet: «Trabajo y derechos sociales: por una desvinculación posible», *Anuario de Filosofía del Derecho*, 2000.

²⁴ L. Monereo: «Los renglones torcidos de la política social», 1999. (L. Moreno, 2000).

²⁵ L. Moreno: *Ciudadanos precarios...* pág.14.

precariedad sociolaboral como a los derechos sociales, pues deviene de la suma de elementos que hemos visto que caracterizan el momento socioeconómico, unido a la perspectiva que un país como el nuestro tiene sobre el fenómeno migratorio. Un punto de vista, caracterizado por J. de Lucas, como visión deformada de la misma, causa y resultado, simultáneamente, de un proyecto de dominación que hace del inmigrante otro inferior, que «coexiste con nosotros como un mal necesario y un problema transitorio a superar, a controlar o a domeñar». Lo que se pone de manifiesto a través de un reconocimiento restringido y rebajado de derechos que genera desigualdad, dependencia y vulnerabilidad²⁶. Las dificultades para acceder a algunos derechos sociales y la exclusión de derechos políticos son muy funcionales a las relaciones de subordinación, dominación y discriminación en que las propias normas jurídicas infraconstitucionales sitúan a los inmigrantes residentes, en ciertas condiciones, y desde luego a los indocumentados.

De ahí que afirmemos que los derechos sociales son prótesis básicas de los seres humanos, condiciones *sine qua non* para tener oportunidades vitales que permitan que los seres humanos emigren como resultado de la libre elección y no de una necesidad desesperada. Los derechos sociales son la prueba de la inclusión social y proporcionan visibilidad y, en parte, poder, existencia, voz. Precisamente por ello hemos de extraer del reconocimiento de derechos todos aquellos argumentos que los doten de la mayor efectividad y protección posible pues, como escribe J.L. Monereo, las normas constitucionales o recogen expresamente o presuponen una dimensión social de los derechos inherentes a la dignidad de la persona, no abstracta o desnuda sino con atributos y necesidades. A su vez, esta perspectiva se sustenta en la tesis de que los derechos son interdependientes e indivisibles. Sobre todo, aquellos derechos vinculados a las condiciones de la libertad que son a su vez contenido de criterios de igualdad.

4. La dimensión política de la ciudadanía

Este prisma nos sitúa en condiciones de comprender que el problema del status jurídico y político de los inmigrantes en la Unión Europea y en España es sobre todo un problema de inclusión y especialmente de inclusión política.

²⁶ J. de Lucas: «Reconocimiento, inclusión, ciudadanía. Los derechos sociales de los inmigrantes», *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, M.J. Añón (coord.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2003.

Una de las teorías que ha profundizado más en las exigencias de una ciudadanía política es la diseñada en el contexto del republicanismo democrático que define al ciudadano como alguien que participa activamente en la configuración de la dirección de su sociedad a través del debate y la elaboración de decisiones públicas. El ciudadano dispone de un conjunto de derechos y mantiene un compromiso con la comunidad política a través de la participación activa en la vida pública²⁷. Por ello se afirma que los componentes republicanos de la ciudadanía se desvinculan de la pertenencia establecida sobre la base de la descendencia, de la tradición o de la lengua común o de la afinidad étnica-cultural, y se centran en la praxis de los mismos ciudadanos que ejercen activamente sus derechos democráticos de participación y comunicación²⁸.

Esta corriente está comprometida con una teoría garantista y constitucional de los derechos, a través de sus principios vertebradores, es decir, la maximización de la autonomía de las personas y los grupos y la minimización de la arbitrariedad del poder. En un sentido prescriptivo, en efecto, el constitucionalismo entraña un sistema de límites y vínculos a todo poder, en beneficio de los derechos de las personas²⁹. Los principios de ampliación de la autonomía y de restricción de la arbitrariedad del poder están vinculados a un concepto de libertad en términos de no dominación³⁰. Se considera así que una persona, un grupo o un colectivo están dominados cuando son susceptibles de *interferencia arbitraria* por parte de otra persona, otro grupo u otro colectivo; aquella situación en la que un sujeto o grupo puede restringir a su antojo el conjunto de oportunidades de otro/otros, sin tomar para nada en cuenta los juicios, las preferencias o los intereses de éste. Cuando un conjunto de personas tiene en común ser susceptible de interferencia arbitraria, se le considera un

²⁷ Ovejero Lucas: «Tres ciudadanos y el bienestar», *La Política* octubre, 1997, pág. 93. Ph. Pettit (1997): *Republicanism*, Oxford: Clarendon Press.

²⁸ J. Habermas: *Facticidad y Validez*, Madrid, Trotta.

²⁹ El garantismo constitucional exige un triple desarrollo: a) La ampliación de los controles y límites a los poderes públicos y a los privados. b) La protección de los derechos civiles y políticos y también de los derechos sociales, y c) su protección en el plano estatal y en el internacional. L. Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 1999.

³⁰ A partir del concepto de libertad como no dominación y el diagnóstico de las sociedades bienestaristas, sobre todo como sociedades salariales se ha formulado, en los últimos años, la tesis de la Renta Básica como medio de garantizar el derecho a la existencia, como «contrapoder» -en expresión de G. Pisarello- a los poderes públicos y frente al absolutismo de los poderes privados. La tesis de que puede justificarse como un derecho constitucional indisponible e incondicional supondría unir la ciudadanía jurídica con la plena ciudadanía económica y social y el goce para todos de las libertades civiles y políticas. D. Raventós (coord.), *La Renta Básica: por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, 2001, Barcelona, Ariel. Sobre esta propuesta pueden consultarse numerosas aportaciones en Red Renta Básica.

grupo de vulnerabilidad. El republicanismo democrático exige que *toda* la ciudadanía sea independiente o autónoma. Independiente de la beneficencia o la caridad, de los caprichos del mercado laboral o de las estrategias de inversión o no del capital, y equipado para el ejercicio de la libertad. Pero para ello lo importante es un diseño institucional que proteja a los sujetos en términos de libertad como no dominación.

De ahí que, como escribe D. Raventós, el republicanismo democrático no sólo es exigente por lo que respecta al ideal de libertad, sino que también es *garantista* en el plano político-institucional. Por ello procurará que las políticas específicas que provean a la ciudadanía de determinados recursos lo hagan a través de *derechos*, y no lo dejen en manos de la discrecionalidad de un gobierno o de un grupo de funcionarios, porque eso supondría otra suerte de dominación en la forma de tratar las necesidades ciudadanas. En tanto que la libertad de un sujeto exige que éste se encuentre en condiciones de elegir y de ahí puede surgir la responsabilidad, los derechos son condiciones de posibilidad de la responsabilidad más que su contrapartida³¹.

Las condiciones básicas para el diseño de un modelo de ciudadanía política se encuentran en las condiciones institucionales que articulan la participación, el consenso y deliberación en el contexto de una vida cívica, puesto que se trata de alcanzar decisiones más justas o más solventes, cuya corrección normativa está vinculada con la deliberación. Es interesante destacar cómo para estas posiciones los ciudadanos pueden alcanzar un grado sustancial de consenso sobre asuntos de interés común, sin que sea necesario presuponer un ideal de imparcialidad, de tal forma que el ciudadano deje a un lado sus intereses o propósitos particulares y adopta únicamente razones desde un punto de vista universal, lo único necesario es que las personas estén dispuestas a revisar sus juicios a la luz de mejores argumentos, tal como propone Barber en *Strong Democracy*.

Sólo el contexto político puede asegurar todas estas condiciones: el procedimiento deliberativo, los derechos, el establecimiento de objetivos, los criterios de formación del juicio, etc. Es el ámbito donde se pueden activar todos los resortes de participación. De aquí cabe extraer dos ideas importantes: por un lado, se considera que la participación cívica puede corregir importantes sesgos cognitivos en la deliberación³². De otro lado, la idea de que la pertenencia participativa en una comunidad política no está subordinada a susten-

³¹ F. Ovejero Lucas: «Tres ciudadanos y el bienestar», *La Política*, octubre, 1997, págs. 93-116.

³² F. Ovejero Lucas: «Democracia liberal y democracias republicanas», *Claves de razón práctica*, 2001 nº 111.

tar una concepción material del bien, ni a asumir los valores identitarios de una comunidad, sino sólo al convencimiento de que esas condiciones sólo se pueden lograr en la *polis*. Aquí tienen lugar los debates más interesantes sobre las dificultades de integración del pluralismo y los problemas derivados de la acomodación identitaria en sociedades complejas, a la hora de articular respuestas adecuadas a los problemas derivados del multiculturalismo³³.

Los presupuestos anteriores constituyen un buen punto de partida para hablar de las condiciones políticas de la integración a través de la categoría de «integración cívica» tal como propone J. de Lucas³⁴, que tendría como objetivo alcanzar una democracia «inclusiva, plural, consociativa e igualitaria». Desde el punto de vista de la libertad como no dominación y desde las exigencias de un principio de «integración cívica», deberíamos llegar al reconocimiento de derechos en condiciones de igualdad, algo que en línea de principios estaría comprendido en la Directiva 2000/43 CE, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independiente de su origen racial o étnico y que, por cierto, no aparece mencionada entre las exigencias de convergencia en el preámbulo del anteproyecto de ley antes mencionado. Los derechos comprenderían obviamente a los de ámbito político, como son los de sufragio activo y pasivo, reunión, asociación, manifestación y participación. Aunque entre ellos tiene un lugar destacado el derecho de sufragio activo y pasivo, ya que su merma, restricción o negación impide directamente formar parte del proceso deliberativo al que me he referido. Pensemos en las dificultades de considerar ciudadanas a las mujeres cuando no se les reconocía el derecho de voto, aunque pudieran ser titulares de otros derechos de ciudadanía como la libertad de expresión, pensamiento, reunión o asociación. Se trata, pues, de pensar las condiciones de acceso a la condición de miembro de la comunidad política para quien no lo es por nacimiento. Si esta política ha de ser integradora y conforme a los principios de legitimidad que impone el respeto a los derechos, la clave se encuentra en el acceso, en las condiciones de entrada, permanencia, regularización y participación en la vida pública. Para los inmigrantes esto comporta³⁵, que quienes residen de manera estable entre nosotros sean reconocidos en condiciones de igualdad como agentes en nuestras sociedades, protagonistas de

³³ He abordado extensamente estas cuestiones en «La interculturalidad posible; la ciudadanía diferenciada», *La multiculturalidad*, J de Lucas (ed.), *Cuadernos de Derecho Judicial*, 2000.

³⁴ J. de Lucas: «Justicia, mercado y políticas de inmigración».

³⁵ J. de Lucas: «Drets de ciutadania i cohesió social a la nova Europa: immigrants o ciutadans?», *Documents Sindicals*, nº 13, 2002, págs. 35-36.

nuestra riqueza cultural, económica y política, para ello es preciso institucionalizar en la Unión Europea un estatuto de residencia estable que tenga posibilidades de accesibilidad.

5. Las posibilidades de los derechos sociales y políticos de los extranjeros

El diseño constitucional de los derechos de los extranjeros en España responde a una lógica marcadamente diferenciadora que diseña un estatuto específico para ciudadanos extranjeros; sin embargo, es posible una comprensión integradora y evolutiva del texto constitucional. J.L. Monereo propone, a este propósito, algunas ideas especialmente interesantes. La primera es que dicha interpretación esté abierta a la evolución del orden jurídico hacia la integración a través del reconocimiento de derechos y deberes iguales y acorde con la cultura contemporánea de los derechos fundamentales y su ejercicio. Segunda que es posible la universalidad de los derechos a partir del mismo movimiento de la globalización, si hacemos de ella no sólo un movimiento económico, sino también cívico e intercultural. La universalidad en estos términos requiere la eliminación de cualquier situación lesiva de los derechos fundamentales de los extranjeros inmigrados. Tercera, que esta línea interpretativa no sólo afecta a la Constitución, sino que debe impregnar toda la legislación supeditada a la norma básica y sobre todo la práctica de la misma y las instituciones en los niveles más elementales de relación con los inmigrantes³⁶. En un sentido coincidente, G. Pisarello³⁷ sostiene que, a pesar de su errática jurisprudencia en la materia, el propio Tribunal Constitucional ha consagrado algunos principios que permitirían avanzar en este sentido o algunos de sus argumentos pueden ser la base para una interpretación que dote a los derechos de los inmigrantes de mayores dosis de fundamentalidad.

El primer peldaño nos lo proporciona el Tribunal Constitucional en la medida en que ha admitido que la atribución literal de un derecho constitucional a los «españoles» o a los «ciudadanos» no es un obstáculo, desde una interpretación más amplia, sistemática y teleológica, para reconocerlos también a los extranjeros, sobre todo cuando la restricción pueda colisionar con otros derechos constitucionales. En la STC 94/1993 se sustenta, a propósito del derecho de libre circulación, que una interpretación textual o literal no constituye argumento suficiente para considerar resuelto el problema de la titularidad de un derecho.

³⁶ J.L. Monereo: «Ciudadanía, solidaridad y extranjería», pág. 206.

³⁷ G. Pisarello: «Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva».

Así se asume que el apartado 2 del artículo 13 de la CE solamente reserva a los españoles la titularidad de los derechos reconocidos en el art. 23, mientras que los derechos restantes podrían reconocerse a los extranjeros. Del mismo modo, aun cuando el artículo 53.2 utiliza la expresión «ciudadano» cuando reconoce el derecho al amparo ordinario y constitucional, está asumida la tesis de que los extranjeros tienen legitimidad activa para ambos recursos.

El propio TC considera que de una hermenéutica textual y/o literal podemos extraer muy pocas consecuencias para las disposiciones constitucionales, y lo hace teniendo en cuenta las siguientes consideraciones³⁸:

a) Las transformaciones que han afectado a la inmigración. Puesto que hoy es un fenómeno complejo y estructural de nuestras sociedades, mientras que el contexto de la redacción del artículo 13 de la CE no respondía en absoluto a estos parámetros. Por lo tanto se impone una interpretación evolutiva.

b) La vinculación con el derecho de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto desde el punto de vista interpretativo, tal como reconoce el art. 10.2 de la CE, como de su recepción formal en el sistema jurídico español (art. 96)³⁹.

c) El principio de universalidad de los derechos como idea regulativa que forma parte del criterio de dignidad de la persona o de la autonomía moral de los seres humanos que justifica también una interpretación evolutiva.

El segundo argumento que consideraremos tiene su origen en la STC 107/1984, FJ 4º. En ella, el Tribunal Constitucional trazó una clasificación de los derechos de los extranjeros en España agrupada en torno a tres criterios de titularidad, aunque como categorización de los derechos hay que someterla a fuertes críticas. Conviene advertir, sin embargo, que cada modificación de la ley de extranjería ha interpretado estos derechos de modo distinto al incidir en los criterios de acceso a su titularidad.

El primer grupo de derechos está integrado por aquellos que son propios de los nacionales y los extranjeros sin distinción, «por su conexión inmediata con la dignidad humana» y por ello su regulación debe ser igual para ambos. Se trata de derechos que pertenecen a la

³⁸ Sobre estos argumentos véase J.L. Monereo, «Ciudadanía, solidaridad y extranjería...», pág. 216 y ss.

³⁹ V. Abramovich y Ch. Courtis: «Fuentes de interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos internos. El caso de los derechos económicos, sociales y culturales», *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Valencia, Tirant Lo Blanch, en prensa, 2003, y véase R.Viciano Pasor «Los derechos sociales y culturales conforme al derecho internacional», *Comentario a la Constitución socioeconómica de España*, J.L.Monereo, C. Molina Navarrete y M.N. Moreno (dirs.), Granada, Comares, 2002, págs. 177-203.

persona y son imprescindibles para la garantía de la persona (derecho a la vida, derecho a la integridad física y moral, libertad ideológica y derecho a la tutela efectiva de jueces y tribunales). Un segundo grupo de derechos se reconocen a los españoles, pero no a los extranjeros, de acuerdo con los artículos 13.2 y 23 de la Constitución, por lo tanto sólo es exclusivo de los españoles el derecho al sufragio activo y pasivo. Finalmente, derechos que pertenecen o no a los extranjeros dependiendo de lo que establezcan los tratados internacionales y las leyes.

Me parece que hay muy buenas razones para abandonar este esquema tripartito de derechos, puesto que obedece a una teoría sobre los derechos fundamentales vinculada a los mimbres del Estado liberal, hoy superado. Esta clasificación y fragmentación de la categoría jurídico-constitucional de los derechos fundamentales evidencia un excesivo apego del TC a las concepciones más clásicas y de arraigada tradición liberal sobre las que se ha edificado la teoría constitucional de los derechos fundamentales (J.L. Monereo Pérez⁴⁰). Esta clasificación responde al tópico de considerar a los derechos civiles, de autonomía o de libertad como «auténticos» derechos o derechos en sentido pleno, desde el punto de vista de su valor normativo o de su vinculatoriedad y sostener, de otro lado, que, en comparación con ellos, los demás derechos son derechos menos plenos, rebajados, menos vinculantes o meramente programáticos. A mi juicio, sin embargo, la distinción entre estos derechos no sólo no es rígida, ni esencialista, sino que, como afirma Waldron⁴¹ es en la fluidez de sus límites donde encontramos las mejores razones para hacer de ellos una pieza clave del constitucionalismo actual.

Por otra parte, tal categorización de los derechos no da cuenta de la vinculación e interconexión de todos los derechos en su contribución al concepto de autonomía, tal como lo hemos examinado con anterioridad. Vinculación o interdependencia entre los derechos que no sólo pone de manifiesto la debilidad o la paradoja de la tesis liberal de la universalidad de los derechos de libertad, sino que da lugar a un nuevo enfoque sobre el contenido de cada derecho, en tanto que pone de relieve un haz de causas interrelacionadas que los explican y exigen, a su vez, un tratamiento que tenga en cuenta todos ellos. Por otro lado, si extraemos las implicaciones de la tesis del Tribunal Constitucional, como indica L. Hierro⁴², hemos de

⁴⁰ J. L. Monereo: «Ciudadanía, solidaridad y extranjería».

⁴¹ J. Waldon: *Liberal Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pág. 276.

⁴² L. Hierro: «Las huellas de la desigualdad en la Constitución», *Pensar la Igualdad y la diferencia*, Reyes Mate (ed.), págs. 132-133.

considerar que la Constitución reconoce la igual titularidad a nacionales y extranjeros de los derechos inherentes a la dignidad, pero no reconoce la igualdad ante la ley y, por tanto, cabría concluir que la igualdad ante la ley no es un derecho inherente a la dignidad humana. Aun cuando aceptemos que la igualdad tiene una prescripción fuerte que consiste en prohibir discriminaciones injustas y una débil que exige la igualdad genérica y que sería más bien un límite a la arbitrariedad del poder, hemos de tener en cuenta que el trato diferente que pueda dispensar la ley sólo puede producirse cuando se respeten los derechos básicos. La conclusión de L. Hierro pasa por preguntarse por qué las constituciones democráticas tienen un principio que garantiza la igualdad en la ley a los nacionales, si esto no tiene relevancia desde el punto de vista moral. Una respuesta es que, precisamente, el principio en virtud del cual todos tienen que ser tratados con igual consideración y respeto es el principio básico sobre el que se constituyen los derechos fundamentales y el propio orden jurídico-político, de donde cabe extraer que la igualdad de trato formal tiene que ver con la igual dignidad.

De todo ello podemos concluir que, aunque las consecuencias que el TC ha extraído de la tesis de la vinculación de los derechos a la dignidad humana no han dado lugar a interpretaciones extensivas y protectoras, una vez ha aceptado que el vínculo con la dignidad es un argumento a favor de la igualdad, se amplía el ámbito para otras reivindicaciones de tipo garantistas⁴³.

El tercer principio interpretativo sostiene que el estatuto jurídico de los extranjeros en España no está desconstitucionalizado, aun cuando se afirme –por parte de la ley– que los derechos son de configuración legal. Lo que establece el texto del artículo 13 de la Constitución es que los extranjeros gozarán en España no de los derechos que reconozcan las leyes, sino de los derechos «que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley».

Ciertamente, el Tribunal Constitucional admite la posibilidad de diferencias de trato normativo entre ciudadanos y extranjeros, pero con matices. En primer lugar, el tratamiento legislativo no puede vaciar el contenido del derecho en cuestión, y ha de ser respetado el contenido indisponible de todo derecho constitucional⁴⁴. En segundo lugar, el

⁴³ G. Pisarello, «Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva», *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Valencia, Tirant Lo Blanch, en prensa, 2003.

⁴⁴ En este sentido se expresa con bastante claridad el recurso de inconstitucionalidad núm. 1555/96, promovido por el Defensor del Pueblo contra el inciso «que residan legalmente en España» del apartado a) del artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. El tribunal y los votos par-

legislador estatal puede establecer limitaciones a los derechos de los extranjeros en España, pero tales limitaciones tienen que tener en cuenta las normas internacionales sobre derechos humanos que España ha asumido tras la ratificación de ciertos tratados y convenios en la materia. En tercer lugar, han de ser medidas razonables, no arbitrarias, que persigan un fin constitucionalmente legítimo, proporcionadas, es decir que no existan alternativas menos gravosas o menos restrictivas en relación con el derecho en cuestión⁴⁵.

En cuanto a los argumentos materiales que pueden formar parte de los criterios que justifican un trato diferenciado, podemos acudir a lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Convención Europea de Derechos Humanos, entre otros. En todos ellos no sólo se reconocen todos los derechos a todas las personas, sino que disponen un derecho a no ser discriminado en el goce de los derechos, así como un principio general que prohíbe a los Estados adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías pre-

ticulares plantean la cuestión desde la perspectiva de si la exclusión que afectaría a los inmigrantes indocumentados contraviene el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. La mayoría de la sala afirma que el derecho a la asistencia jurídica gratuita constituye un derecho «instrumental» del derecho de acceso efectivo a la jurisdicción y que aun cuando el derecho es prestacional y de configuración legal, ninguna regulación puede vaciar de contenido su núcleo indisponible, pues la justicia gratuita deberá reconocerse a todos quienes acrediten insuficiencia de medios. La sentencia argumenta que la jurisdicción contencioso-administrativa exige representación de las partes por un procurador y la defensa a través de un letrado y de no quedar garantizado el derecho a la asistencia jurídica gratuita para los extranjeros indocumentados resulta imposible que puedan intervenir en los actos más importantes que afectan a su propio estatuto jurídico (permisos de residencia y trabajo, exenciones de visado, expulsiones, etc.). La sentencia tiene aportaciones importantes, una de ellas es la consideración de que la expresión que «residan en España» denota la situación fáctica de encontrarse en España y no de residir legalmente.

⁴⁵ El Tribunal Constitucional español ha desarrollado una serie de criterios que pretenden servir de guía para un examen de racionalidad o justificación del trato diferenciado y para discernir si se trata de un supuesto de diferenciación o de una discriminación. Condiciones para la aceptación de un trato desigual constitutivo de una diferenciación admisible: a) **Desigualdad de los supuestos de hecho**. La diferenciación precisa que se trate de situaciones de hecho o condiciones de aplicación que por ser diferentes admiten un tratamiento también diferente. Corresponde a quien alega aportar un término de comparación con el fin de probar que se ha producido un trato desigual injustificado. b) El tratamiento diferenciado tiene que tener una **finalidad constitucionalmente justificada**. c) Requisito de la **razonabilidad**. el trato diferenciador debe perseguir una finalidad constitucionalmente legítima y acorde con el sistema de valores de la Constitución. d) El trato diferenciador debe ser considerado **racional, en términos de adecuación del medio a los fines perseguidos**, es decir, una relación entre el supuesto de hecho o condición de aplicación, el supuesto de hecho que lo justifica y la finalidad que se persigue. e) **Proporcionalidad** entre todos estos elementos, básicamente entre el trato desigual y la finalidad perseguida. J. García Morillo, *Derecho Constitucional I*, L. López Guerra *et al.*, Valencia, Tirant Lo Blanch, págs. 170-175

vistas y den lugar a normas regresivas. Cualquier restricción de un derecho humano debe satisfacer las siguientes condiciones: deben ser establecidas por ley, necesarias para una sociedad democrática, proporcionadas al fin perseguido, o justificada con criterios como la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral o la protección de los derechos y libertades de los demás.

Por su parte, la Ley Orgánica 8/2000 reconoce derechos a partir de los siguientes criterios relativos a la titularidad⁴⁶:

a) Los extranjeros que se encuentren en España cualquiera que sea su situación tienen derecho a: la documentación (art. 4), la educación obligatoria y el acceso al sistema público de becas y ayudas (art.9), a los servicios y las prestaciones sociales básicas (14.3), pero no a la seguridad social (14.1), tutela judicial efectiva (20), recursos contra los actos administrativos (art. 21), asistencia sanitaria pública de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes (art. 12.2) y asistencia sanitaria para los menores de dieciocho años (art. 12.3).

b) Derechos de los extranjeros condicionados a la estancia o residencia: derecho a la libertad de circulación si es un extranjero documentado (5.1), derecho al trabajo si se encuentra legalmente en España (art. 10), derecho a la asistencia sanitaria si se encuentra empadronado en el municipio en el que reside habitualmente (art. 12.1), derecho a la asistencia jurídica gratuita tienen en los procedimientos administrativos o judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, a su devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo, si se encuentran en España y acreditan insuficiencia de medios económicos (art. 22.1), derecho a la educación no obligatoria (9.3), acceso al sistema público de ayudas en materia de vivienda (art. 13), prestaciones y servicios de la seguridad social (14.2), a la vida familiar y a la intimidad familiar (art. 16), al reagrupamiento familiar (16.2), a la asistencia jurídica gratuita (22.2), derecho de reunión y manifestación (7.1), derecho de asociación (art. 8), sindicación (11.1) derecho de

⁴⁶ Para un examen detallado y exhaustivo sobre cada uno de los derechos reconocidos en la ley pueden consultarse: P. Aguelo Navarro y A. Álvarez Rodríguez, *Normativa comentada sobre derecho de extranjería*, Ed. Lex Nova, 2001. M. López-Muñiz Goñi, *La nueva ley de extranjería. Guía práctica y jurisprudencia*, Madrid, Colex, 2000. M. Moya Escudero (coord.), *Comentario sistemático a la ley de extranjería*, Granada, Comares, 2001. E. Aja (coord.), *La nueva regulación de la inmigración en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch/Institut de Dret Public, 2000. J. Asensi Sabater (dir.), *Comentarios a la ley de extranjería*, Madrid, Edijusa, 2000.

huelga (art. 11.2), derecho de sufragio en las elecciones municipales atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos que por ley o tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquéllos; los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación (art. 6).

La LO 8/2000 respecto a la LO 4/2000 incidió restrictivamente en la titularidad de los derechos, en los requisitos de residencia y en las políticas de admisión, permanencia y expulsión. Sin embargo, el legislador no parece sentirse obligado a realizar una argumentación que justifique el tratamiento diferenciado y que responda al esquema argumentativo diseñado por el Tribunal Constitucional. Antes bien, parece que el tratamiento diferenciado responde, como tantos autores han puesto de relieve, a la visión dicotómica entre la verdadera y la falsa inmigración. La inmigración necesaria en términos económico-laborales a la que se reconocen derechos, aunque con dificultades en el acceso a ellos y los inmigrantes indocumentados a los que se responsabiliza de su situación y se les impide salir de su estatus de subordinación y dominación.

Claramente, nos encontramos ante un problema de igualdad. El artículo 3.1 y 2 de la ley se refieren al principio de igualdad de condiciones entre españoles y extranjeros. Sin embargo, el principio básico es la separación entre extranjeros considerados regulares o legales y otros calificados como irregulares o ilegales. La categoría de irregulares es el resultado de una respuesta jurídica y política, que bien puede ser calificada de injusta e ilegítima en términos constitucionales. Incoherente con el respeto a los derechos humanos y con los principios de legalidad constitucional. Frente a ello, la retórica política afirma constantemente que la existencia de «irregulares» se explica en términos de «invasión de miles de delincuentes o aprovechados que quieren disfrutar de nuestro nivel de vida».

Mantengo la tesis de que las limitaciones que la norma impone a la titularidad de los derechos fundamentales de los extranjeros vulneran tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y esta vulneración se produce en dos niveles: por la inconsistencia entre la Ley 8/2000 y los derechos reconocidos en dichos tratados, y por la ausencia de razones objetivas que justifiquen las restricciones admitidas⁴⁷. Junto a ello, contamos con otros dos argumentos. La libertad de configuración del legislador tiene un límite,

⁴⁷ H. Silveira: «La Ley de Extranjería y la formación de un sistema dual de ciudadanía», *El vuelo de Ícaro* n° 2-3, pág. 532.

como he indicado, que se encuentra en aquellos derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que no puede estar contenida únicamente en el derecho a la vida, a no ser torturado, a la libertad de conciencia y a la tutela judicial efectiva. Finalmente hemos de hacer frente al argumento de que los fines perseguidos por el legislador ordinario han de ser constitucionalmente legítimos.

El legislador establece una limitación a los derechos de reunión, asociación, manifestación, sindicación y huelga que parte de la distinción entre la titularidad de los derechos y el ejercicio de los mismos que queda limitado a los extranjeros con autorización de estancia o residencia. Tal disección aplicada a los derechos fundamentales no es sino un artificio jurídico que sirve para la justificación de la desigualdad de trato⁴⁸, sin que el legislador nos proporcione razones justificatorias que se adecuen mínimamente a los parámetros exigidos por la proporcionalidad y razonabilidad el Tribunal Constitucional. Pues la cuestión es que el acceso a la condición de residencia legal se ha recrudecido de manera notable, al punto de que los impedimentos en el ejercicio de los derechos se convierten en una vía frontal de vaciar de contenido la titularidad. El principio de razonabilidad exige que las limitaciones estén justificadas por un objetivo constitucionalmente legítimo y debe tratarse de medidas adecuadas para obtener los fines que se proponen: «¿cuál es el vínculo empírico real, y no meramente ficticio, entre la privación de los derechos de asociación, reunión o manifestación y la disuasión de la inmigración ilegal y del denominado efecto llamada?», se pregunta acertadamente G. Pisarello. Coincido con la tesis apuntada ya desde la primera normativa de extranjería de que son las propias normas jurídicas en materia de extranjería las que actúan como un freno y una barrera de cara a la participación social y política de los inmigrantes y la expresión pública de lo que son sus intereses. Las limitaciones a los residentes del ejercicio de derechos como los de reunión y manifestación, y las dificultades impuestas a la obtención de la residencia y la exigencia de reciprocidad, con respecto a la posibilidad de ser sujetos titulares del sufragio en las elecciones municipales, se plantea con unas condiciones tales (mediante ley o tratado se amplíe el derecho de los inmigrantes con residencia legal a participar en las elecciones locales y reciprocidad de trato en cuanto a los derechos políticos de los españoles en los países de origen) cuya razón de ser es dificultar el

⁴⁸ H. Silveira: «La ley de extranjería y la formación de un sistema dual de ciudadanía», pág. 531. M Aragón incide en esta tesis cuando subraya que la expresión «sólo los residentes los pueden ejercer» no sólo es impropia desde el punto de vista técnico-jurídico, sino que emplea un lenguaje confuso para encubrir una situación de negación de derechos. «¿Es constitucional la nueva Ley de Extranjería?», *Claves de Razón Práctica* n° 112, 2001, págs. 11-12.

acceso a la participación, esto es, a formar parte de los sujetos que autónomamente deciden sobre los asuntos públicos. Desde el punto de vista democrático, como advierte H. Silveira⁴⁹, no parece admisible la conversión de un extranjero residente en un advenedizo o un extraño, tal como hemos argumentado a propósito de la aportación de la dimensión política de la ciudadanía, puesto que en sociedades democráticas los procesos de toma de decisión deben estar abiertos a la participación de todas las personas a quienes afecten las decisiones adoptadas.

Limitación similar, como hemos visto, se impone al derecho de sindicación y al de huelga, aun cuando el Convenio 87 de la OIT establece que los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción ni autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. Como señala A. Chueca, la expresión «sin ninguna distinción» prohíbe al estado Español adoptar una norma que priva a los trabajadores extranjeros indocumentados o insuficientemente documentados de crear sindicatos y/o afiliarse a ellos⁵⁰. Pensemos que las medidas deben ser proporcionales, esto es, que tengan un carácter indispensable y sean lo menos gravosas posibles para las personas afectadas.

La ley reconoce el derecho a la educación no obligatoria a los residentes, ésta comprende también la formación profesional y el sistema público de ayudas y becas necesarias para la inserción en el mundo laboral. Por ello, G. Pisarello se pregunta cuál es la lógica, si no es la de los beneficios inmediatos que puede reportar la explotación económica, que permite explicar la desprotección en este punto de miles de adolescentes y jóvenes inmigrantes sin papeles⁵¹.

La actual legislación reconoce a los extranjeros el derecho a unas prestaciones básicas que éstos contribuyen a financiar con los fondos que, en la economía formal o en la informal, aportan a las arcas públicas; sobre todo en la medida en que el sistema fiscal de nuestro país grava cada vez con mayor incidencia el consumo frente a la obtención de renta. La contribución en este caso es mayor por cuanto todos pagamos impuestos en tanto que con-

⁴⁹ H. Silveira: «La Ley de Extranjería y la formación de un sistema dual de ciudadanía», *El vuelo de Ícaro*, nº 2-3, 2001-2002, págs. 536-537.

⁵⁰ A. G. Chueca: «La ley de Extranjería viola directamente cinco tratados internacionales que vinculan a España», *El vuelo de Ícaro*, nº 2-3, 2001-2002.

⁵¹ G. Pisarello, «Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva», *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Valencia, Tirant Lo Blanch, en prensa, 2003.

sumimos. Sin embargo, sólo los residentes pueden acceder a pensiones de tipo no contributivo, y ello sólo puede argumentarse a partir del principio de preferencia del nacional que desprotege a los sujetos que no se consideran productivos.

Incluso en relación a los inmigrantes indocumentados, los tribunales han tenido que aceptar o reconocer su situación y ampliar a ellos alguna forma de reconocimiento jurídico de garantías y/o derechos⁵². Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 10 de octubre de 2000, y más tarde la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (STS de 16 de enero de 2001), considera que aunque el contrato de trabajo se declare nulo de pleno derecho al carecer el extranjero del permiso de trabajo y de residencia, en caso de producirse un accidente laboral, puede conjugarse con la atribución de efectos a dicho contrato, la remuneración y las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social. Las sentencias al respecto se decantan por una interpretación amplia de la ley y concluyen que el extranjero que se halla en esa situación no puede ser sujeto de afiliación y alta al sistema de Seguridad Social, pero debe percibir las prestaciones a las que hubiese tenido derecho en caso de contrato de trabajo formalizado. La responsabilidad del pago de las prestaciones se imputa al empresario receptor de la prestación de servicios.

En relación con el derecho al trabajo, ya hemos visto que la inmigración es sujeto de su propia cuestión social en tanto sobre ella recae la situación de precariedad y fragilidad del mercado de trabajo, la actual legislación laboral claramente desprotectora y su propia posición de subordinación jurídica y social. El Consejo General del Poder Judicial, en su informe sobre la Ley 4/2000, ya afirmaba que la ley había sustituido el principio de igualdad por el de diferencia y reciprocidad. El articulado de la ley muestra con claridad que el principio que vertebra esta normativa es el control de los flujos migratorios en su peor versión, esto es, la que comporta que los inmigrantes sean vistos sólo como herramientas o instrumentos económicos y sólo en la medida en que son necesarios. De ahí que la justificación para cualquier permiso sea una oferta previa de trabajo o el contingente de trabajadores que se necesita. El criterio de adecuación o proporcionalidad entre las medidas y los fines no se ve reflejado ni en la satisfacción de la demanda de empleo, ni en las limitaciones normativas de acceso a los permisos de trabajo. Los argumentos no son otros sino la prioridad por el nacional, la gestión de las necesidades del mercado laboral, el equilibrio demográfico y el mantenimiento de la dominación. Dado que son las propias normas jurí-

⁵² S. Sassen examina en qué sentido estos reconocimientos socavan los criterios tradicionales de ciudadanía. *¿Perdiendo el control?...* pág. 104.

dicas las que impiden que un inmigrante indocumentado en España pueda acceder a la documentación a través de un permiso provisional para búsqueda de empleo. Posibilidad que la reforma actual tampoco parece contemplar. Los derechos no son metas a alcanzar por los emigrantes que se comporten como buenos ciudadanos, no son una suerte de premios. La cuestión sigue siendo que la legislación española no sustenta una concepción acorde con la tesis de los derechos, deben ser el punto de partida, el medio para integrarse, no un logro por estar integrado por otras vías (por un trabajo, por cualquier trabajo). Como ha comentado J. de Lucas en diversas ocasiones, es curioso que la ley exija el pago de impuesto y retenciones en igualdad de condiciones, dado que probablemente no permanecerán en nuestro país para recibir las pensiones correspondientes. Como decían los padres fundadores norteamericanos: no pagaremos impuestos si no tenemos voz y representación política.

Podemos establecer, de acuerdo con el examen anterior, que las razones que sirven de soporte básico a los criterios de razonabilidad, finalidad constitucional y proporcionalidad de las medidas orientadas a articular un principio de diferencia en el acceso a las condiciones para ser titulares de derechos a los nacionales y a los extranjeros no son ni suficiente ni adecuadas para la finalidad que persiguen: la limitación de acceso a los derechos fundamentales, entre otras razones por la distancia entre lo proclamado constitucionalmente y el desarrollo normativo de orden infraconstitucional, y especialmente en las directrices administrativas en el nivel más elemental y más cercano a la práctica cotidiana del derecho de extranjería. He tratado de argumentar, aunque sólo a partir de ciertos aspectos parciales del fenómeno migratorio, en favor de la superación de la identificación entre extranjero (no nacional) y la condición de no ciudadano, puesto que el concepto de extranjero no se opone al de ciudadano, sino al de nacional. Lo que exige, a mi juicio, el reconocimiento del extranjero como un sujeto de derechos fundamentales y por tanto traslada la carga de la prueba a quien pretende reservar en exclusiva la condición de ciudadano al nacional y negarla al extranjero.

JOSÉ MARÍA DÍAZ-ROPERO OLIVARES

**Convenios y acciones de los sindicatos
a favor de los inmigrantes. La lucha contra
la sobreexplotación de los trabajadores
extranjeros**



CITIM-CTTE. CC.OO. País Valencià

El sindicato deberá afrontar este reto desde el campo que le es propio, desde la realidad de que la inmigración es esencialmente un fenómeno relacionado con el trabajo y los inmigrantes una parte importante de la clase trabajadora. Por tanto, se debe interrogar sobre cuáles son las vías de incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo y su grado de participación en él, cuáles son sus grados de actividad y de desempleo, su inserción en los derechos laborales a través del contrato de trabajo, sus niveles salariales y sus condiciones de trabajo en general, sus condiciones de seguridad y salud en especial, el cumplimiento de la legislación laboral, la existencia de medidas antidiscriminatorias...

Las migraciones son un fenómeno permanente de la historia de la humanidad que en cada época y lugar han tenido diferentes características. En la actualidad, en Europa y en España están caracterizadas por las consecuencias de la globalización, las diferencias económicas Norte-Sur, la reestructuración de países tras la caída del Muro de Berlín...

Los procesos migratorios producidos en la última parte del siglo XX e inicios del XXI están generando en los países de la actual Unión Europea, incluyendo a España, nuevas realidades sociales a partir de la incorporación de nuevos e importantes colectivos.

La UE ha llegado a la conclusión de que se debe construir una política común de inmigración, lo que se ha iniciado incorporando este asunto a las competencias de la política comunitaria por el Tratado de Ámsterdam (en 1.997). Este proceso está coexistiendo con el proceso de ampliación de la Unión a un amplio grupo de países, así como con la elaboración de un proyecto de Constitución de la UE, en el cual estamos reivindicando, en coincidencia con la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la igualdad de trato en materia de derechos políticos y sociales entre ciudadanos comunitarios y ciudadanos de terceros países con estatuto de residentes de larga duración.

Utilización demagógica por la derecha política

La construcción de la política europea de inmigración se está produciendo con impulsos contradictorios, ya que mientras en la Cumbre de Tampere se definieron objetivos amplios y con equilibrio entre los diversos aspectos que deben componer las políticas migratorias, en los dos últimos años, especialmente tras los atentados del 11 de septiembre, se ha agudizado una utilización demagógica de la inmigración por la derecha política y están predominando los aspectos de prevención de la inmigración y la coordinación de controles ignorando los aspectos de integración.

En España ha coincidido en los últimos tiempos un fuerte incremento de la inmigración con una incapacidad gubernamental para encauzarla de forma ordenada. Se ha producido un fuerte conflicto en torno a la configuración del marco legal, que se está caracterizando por su inestabilidad. La Ley 4/2000 fue totalmente reformada por la Ley 8 /2000 sin tiempo ni para elaborar su Reglamento de desarrollo.

La Ley 8/2000 y su Reglamento han sido administrados por el gobierno del PP de manera unilateral y conflictiva, dando lugar a una notable judicialización de actuaciones de las que los exponentes máximos han sido los recursos de inconstitucionalidad a la propia ley, pendientes aún de sentencia, y los recursos al Tribunal Supremo contra el Regla-

mento, que han sido parcialmente estimados, anulando 11 artículos por considerarlos no de acuerdo con la Ley.

El gobierno recientemente ha iniciado un nuevo proceso de reforma de la ley, con las mismas características de improvisación y unilateralidad, cuyos resultados serán probablemente inciertos, ya que no se han basado en una evaluación previa del funcionamiento de la ley vigente, de los criterios con que se ha aplicado, de los recursos destinados a su gestión, etcétera.

En cualquier caso, en los inicios del siglo XXI estamos ante el reto de incorporar a la población inmigrante, afirmando la opción por la democracia en el contexto de sociedad plural, con la incorporación de ciudadanos de terceros países, que en muchos casos constituyen minorías étnicas que se añaden a las preexistentes.

El sindicato deberá afrontar este reto desde el campo que le es propio, desde la realidad de que la inmigración es esencialmente un fenómeno relacionado con el trabajo y los inmigrantes una parte importante de la clase trabajadora. Por tanto, se debe interrogar sobre cuáles son las vías de incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo y su grado de participación en él, cuáles son sus grados de actividad y de desempleo, su inserción en los derechos laborales a través del contrato de trabajo, sus niveles salariales y sus condiciones de trabajo en general, sus condiciones de seguridad y salud en especial, el cumplimiento de la legislación laboral, la existencia de medidas antidiscriminatorias...

La inmigración es un fenómeno reciente en España y se ha producido a una gran velocidad. Los saldos migratorios positivos se han producido de manera continua desde 1991. Las cifras de extranjeros con permiso de residencia han tenido una notable progresión: 499.000 en 1995, 895.000 en 2000., 1.323.000 en 2002 (constituyendo esta cifra el 3'3 por ciento de la población).

La mayor parte está incorporada al mercado de trabajo. A finales de 2002, había 855.000 extranjeros con alta en la Seguridad Social, constituyendo el 5por ciento del total de cotizantes a la Seguridad Social.

La distribución de la población no es uniforme, por lo que se producen densidades diversas, no obstante el porcentaje de personas extranjeras en nuestro país es notablemente menor todavía a la de los países centrales de la Unión Europea por lo que no se justifica la psicosis de «invasión» que en algunos casos se está fomentando, quizás para explotar políticamente los sentimientos de inseguridad de la población autóctona que produce la incorporación de personas de diferentes orígenes.

Del colectivo de inmigrantes, cerca de un millón de personas están integradas en el

mercado de trabajo, formando parte activa de la clase trabajadora del país. Existe también un número significativo, aunque de difícil cuantificación, de inmigrantes en situación administrativa irregular, que algunos expertos estiman puede estar en torno a las 400.000 ó 500.000 personas, en gran medida ocupados en la economía sumergida o en ámbitos de trabajo informal.

Precariedad y peores condiciones de salario y trabajo

Las condiciones de trabajo se relacionan directamente con los sectores en que se trabaja, en los que se constata que tienen los niveles más altos de eventualidad laboral. Se relaciona directamente con la existencia o no de contrato de trabajo, ya que los trabajadores inmigrantes son altamente vulnerables a prácticas abusivas

Las mayores concentraciones se producen en construcción, hostelería y comercio, agricultura y servicio doméstico, sectores que tienen las mayores tasas de eventualidad habituales ya que forma parte de la apuesta de las patronales respectivas por la precariedad en las relaciones laborales. Según Eurostat, en 2001 la media de eventualidad de los trabajadores nacionales era del 31,2 por ciento (13 por ciento media UE) en tanto que la de los inmigrantes era del 58,2 por ciento (20,2 por ciento media UE).

Nuestro mercado de trabajo tiene un alto grado de eventualidad, que se eleva 20 puntos sobre la media de la UE. En el caso de los inmigrantes la desviación es de 37 puntos. Estos datos ponen de relieve que los inmigrantes tienen un plus de precariedad, posiblemente derivado tanto de los sectores en los que se emplean como de los altos niveles de irregularidad con que se han producido las corrientes migratorias y de su necesidad de conseguir ofertas de cualquier tipo para el acceso a la regularización primero y a las sucesivas renovaciones después, lo que les hace especialmente vulnerables a prácticas abusivas de algunos sectores empresariales.

De ahí se derivan niveles salariales menores, condiciones de trabajo en general más duras, incumplimientos sistemáticos de los convenios en materia de jornada laboral, descanso semanal, etc.

La mayor eventualidad configura además una situación añadida de desigualdad: la falta de acceso a la formación profesional, a la cualificación... y por tanto la dificultad de salir del círculo del trabajo menos cualificado, retribuciones más bajas, condiciones de vida más duras, menos posibilidades de integración social...

Con respecto a la salud laboral, la incidencia de accidentes laborales es muy poco cono-

cida, ya que los partes de accidente no recogen el dato de la nacionalidad (previsiblemente se resolverá cuando se desarrollen los acuerdos de los sindicatos con la administración y en todo caso cuando se aplique el parte europeo de accidentes de trabajo). Simultáneamente se produce un alto nivel de ocultación, que llega a ser total en el caso de los que no tienen contrato de trabajo.

Sin embargo cabe deducir que sufren altos niveles de accidentabilidad y están sometidos a importantes riesgos, por estar concentrados en sectores como construcción y campo, el primero tristemente conocido por el gran número de accidentes mortales y el segundo con condiciones penosas (cultivos bajo plástico con altas temperaturas, productos tóxicos como abonos, pesticidas...).

Es evidente que la máxima precariedad se produce en el caso de los trabajadores en situación irregular y / o sin contrato de trabajo. Está contrastado que hay un sector de economía irregular que se nutre de trabajadores inmigrantes, sometiéndoles a condiciones de sobreexplotación. La memoria SIGES-CITE de 2001, elaborada a partir de encuestas a usuarios de los CITE recogía porcentajes significativos de inmigrantes trabajando sin contrato de trabajo, tanto «regulares» como «irregulares».

La acción sindical frente a la discriminación y la desigualdad

El conjunto de las estructuras sindicales debería percibir con fuerza, si no lo ha hecho ya, esta realidad: la existencia de más de un millón de trabajadores/as inmigrantes que ya están integrados en nuestro mercado de trabajo, con o sin contrato, con situaciones agudizadas de precariedad.

El sindicato ha de garantizar que los efectos de la acción sindical general, de las actividades dirigidas al conjunto de los trabajadores en los diferentes sectores y empresas, etc. lleguen a los trabajadores inmigrantes. Ha de asegurar que se realicen las iniciativas necesarias para que se eviten y superen situaciones actuales de discriminación y de desigualdad.

A partir de actuaciones relacionadas con las instituciones que deben tutelar el cumplimiento de la legalidad laboral. Por ejemplo, incorporando a la actividad de las Inspecciones de Trabajo la vigilancia de aspectos específicos en que se incumple de manera significativa la legalidad laboral con los inmigrantes como la contratación, las condiciones de seguridad y salud laboral...

A través de la relación con las patronales en el marco de la negociación colectiva en sus diversos niveles sectoriales y de empresa para detectar y suprimir cláusulas discriminato-

rias en el acceso al empleo, a la cualificación y a la promoción profesional..., y fomentar la integración laboral y la igualdad (formación sobre las características y riesgos del puesto de trabajo...). El Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 2003 ha recogido, por primera vez, una referencia a este respecto, a la que le deberemos dar mayor contenido y concreción en el futuro.

Desde las secciones sindicales y las estructuras o equipos creados para la atención sindical en las PYMES se debe realizar un seguimiento de las condiciones de trabajo para evitar prácticas discriminatorias e incumplimientos concretos de legalidad laboral, produciendo las negociaciones o denuncias oportunas cuando se detecten problemas.

El caso de los trabajadores en situación administrativa irregular tiene peculiaridades que lo hacen especialmente delicado. La ley (y así lo reafirman diferentes sentencias) reconoce la igualdad respecto al conjunto de derechos laborales (salarios, indemnizaciones...) excepto el contrato de trabajo. Ante una situación de denuncia laboral existe el riesgo de que, con independencia de las responsabilidades que le correspondan al empresario, la administración abra un expediente sancionador de expulsión al trabajador.

Sin embargo no tiene por qué ser así, la administración puede optar por aplicar el criterio de colaboración con la administración facilitándoles la documentación a los trabajadores implicados en los procesos de denuncia sindical para la erradicación de situaciones de sobreexplotación de trabajadores y de fraude fiscal, económico y social. Esta es una aspiración que hemos planteado a la administración sin que hasta ahora hayamos llegado a alcanzar un «status» satisfactorio.

Reivindicamos acordar un procedimiento que permita normalizar la situación de los trabajadores inmigrantes ocupados en empleos informales, en la economía sumergida, haciendo emerger esas actividades y estabilizando esos puestos de trabajo. Esto es posible en el marco de la ley y, en todo caso, la actual reforma debería facilitararlo.

En el marco de las políticas contra la discriminación estamos reivindicando la participación sindical para la trasposición de las Directivas 43/2000 y 48/2000 relativas a la igualdad de trato y no discriminación por razones raciales o étnicas. La primera de ellas incluye la creación de un órgano de vigilancia en el que debemos participar los sindicatos. Sin embargo la discriminación sobre la población inmigrante se da más por razones de origen nacional. Por lo que, con independencia de que se consiga una trasposición lo más satisfactoria posible, con toda probabilidad, van a seguir existiendo problemas de discriminación real que van a seguir requiriendo una persistente actividad del sindicato para superarlas: p.e., la condición de 10 años de empadronamiento previo para acceder al subsidio agrario en Andalucía y Extremadura, introducida con el objeto de restringir el

acceso de los inmigrantes llegados estos últimos años al sector agrario de estas comunidades.

Iniciativas específicas a favor de los inmigrantes

Institucionalmente hay un campo de actuación amplio en relación con la homologación y reconocimiento de las cualificaciones profesionales (especialmente importantes en casos en los que el título es imprescindible para ejercer una profesión, caso de los carnets de conducir...) que pueden facilitar la integración laboral.

Estas reivindicaciones institucionales deben estar acompañadas de planes para detectar dónde se producen ratios especialmente negativos y plantear actuaciones específicas para corregirlos, por ejemplo en materia de grados de eventualidad, incorporación a la formación (idioma, derechos laborales, salud laboral, cualificación profesional...).

En relación con estas cuestiones el sindicato debe realizar un doble ejercicio: tener en cuenta estos aspectos desde las estructuras sindicales, desde los servicios generales, etc. y realizar iniciativas específicas, y dedicar recursos específicos materiales y humanos (publicaciones en idiomas, cuadros sindicales...) donde haya una cierta masa crítica que lo haga aconsejable.

Aunque ya hay una importante incorporación de inmigrantes al sindicato, en general provenientes de los colectivos con más años de residencia en el país y en numerosos casos relacionados a través de la importante actividad de los CITE, sin embargo su número es muy bajo en relación con el potencial existente. Conceptualmente es necesario fomentar esta incorporación para que los inmigrantes se vean como lo que son, esto es, parte integrante de la clase trabajadora del país y para que se incorporen directamente a la defensa y promoción de sus intereses como tales.

Además de la afiliación hay que fomentar su incorporación a las elecciones sindicales, como electores y como elegibles. También en este aspecto en este proceso de elecciones se están produciendo (básicamente en los sectores agroalimentarios y en construcción) experiencias, aunque insuficientes, alentadoras.

Aunque hay gran número de trabajadores/as inmigrantes en los CITE con diversas responsabilidades técnicas, hay también un trasvase desde los CITE hacia responsabilidades sindicales en algunos sectores, los trabajadores inmigrantes estarán en condiciones de igualdad real en el sindicato cuando estén presentes con una cierta significación en responsabilidades electivas y no necesariamente relacionadas con la inmigración.

Regularización, contingentes y mercado laboral

Las importantes corrientes migratorias que se incorporan a nuestro país en los años 90, se realizan mayoritariamente al margen de los instrumentos previstos legalmente para la regulación de los flujos migratorios que han tenido hasta ahora una repercusión mínima. El modelo migratorio instalado era el de entrar como se podía para a partir de ahí esperar algún proceso de regularización, bien a través de los contingentes anuales, bien consiguiendo una oferta de empleo y tramitando el permiso de trabajo por el régimen general.

Esto ha provocado diversos procedimientos de regularizaciones, inicialmente utilizando los contingentes y el régimen general como medios de normalizar situaciones y posteriormente, en 2000 y 2001, con los cuatro procesos de regularización que llegaron a contar con 675.000 solicitudes, de las que fueron estimadas cerca de 450.000.

Con la promulgación de la Ley 8/2000 (que reforma la 4/2000) y las regularizaciones mencionadas, el gobierno comprometió el doble objetivo de evitar la inmigración por vías no regulares y canalizarla por las vías previstas en la ley.

Las vías previstas en la normativa, de entrada normalizada en España, se pueden resumir en las siguientes categorías: reunificación familiar, asilo y permiso de trabajo.

A su vez las principales vías que recoge el marco legal para el acceso al permiso de trabajo son los contingentes y el régimen general, al margen del trabajo en régimen de temporada.

El asilo y refugio tienen escasa repercusión, puesto que los criterios de la administración han sido y son muy restrictivos.

La reagrupación familiar tiene una línea creciente, que se incrementará en la medida en la que los inmigrantes regularizados en los últimos procesos se estabilicen y reúnan las condiciones para tener derecho legal a la reagrupación de sus familias. No obstante es muy preocupante el debate restrictivo sobre este derecho que se está realizando por el Consejo de la UE, y las consecuencias negativas que puede tener en nuestro ordenamiento legal.

En relación con las vías para acceder al permiso de trabajo, conviene hacer algunas consideraciones previas:

Existen sectores patronales que desean tener una disposición ilimitada de trabajadores con los que presionar a la baja en las condiciones laborales, apoyándose en la debilidad de los colectivos más vulnerables, posiciones confrontadas con los objetivos sindicales de que tienden a lograr equilibrios en el mercado de trabajo y, en todo caso, que no sufran desequilibrios inducidos artificialmente.

El sindicato lucha por un modelo de sociedad con cohesión basada en servicios públi-

cos de acceso universal, como la educación, la sanidad, dispositivos sociales de calidad..., que difícilmente pueden soportar una presión ilimitada.

Por tanto tenemos interés en que la inmigración se produzca de manera ordenada y equilibrada, y con la incorporación de los trabajadores inmigrantes al conjunto de derechos laborales y sociales en condiciones de igualdad.

Desde este interés, la figura legal del contingente ha contado en principio con nuestra preferencia, dado que posibilita una intervención sindical más estructurada y empleo estable y con derechos.

El contingente, desde su definición por la ley actual, sólo han tenido un año de vigencia, a lo largo de 2002. Se ha intentado que constituyan una vía para la incorporación de trabajadores inmigrantes a través de contratos en los países de origen.

Con respecto al contingente, el año pasado su número fue testimonial, ya que la prioridad básica era la integración laboral de las personas documentadas en los recientes procesos de regularización, de hecho a lo largo del año el número de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social creció en más de 200.000. La gestión del contingente fue decepcionante, tanto por la normativa inadecuada como por la falta de medios que la administración dispuso para instrumentarla, lo que unido al escaso interés patronal por esta figura dio como resultado unas 3.000 contrataciones sobre 11.000 previstas.

Para 2003, a partir de un proceso de consultas con los agentes sociales, se han subsanado diversos aspectos relativos a la normativa para hacerla más ágil. Sin embargo persisten los otros problemas mencionados. Con un número todavía «testimonial» de 10.000 contratos previstos, a mitad del año sólo hay unos 1.800 comprometidos.

Los contratos de temporada se realizan a través de un procedimiento flexible que se adapta a las necesidades de cada campaña con un margen temporal de tres meses para realizar las previsiones. Su aplicación básica se realiza, de forma mayoritaria, en el ámbito agroalimentario, en el que nace de un convenio marco en el que están implicadas las organizaciones empresariales agrarias, los sindicatos y la administración.

El Régimen General debería ser un instrumento complementario a los contingentes. Estuvo cerrado a lo largo de 2002 por la normativa del contingente (lo que motivó un recurso de CC.OO. al Tribunal Supremo, aún pendiente de sentencia). Está cerrado de hecho en 2003 ya que, aunque ha cambiado la normativa, el gobierno exige su tramitación desde el país de origen.

Este sistema, como es lógico, se intenta utilizar como instrumento para la normalización de personas que están en situación irregular, a partir de la consecución de una oferta de empleo y la tramitación del permiso de residencia y de trabajo. A estos efectos, está

cerrado también en 2003 ya que el gobierno exige su tramitación desde el país de origen: para quien está en España, el coste de los viajes, añadido a la incertidumbre sobre los resultados de los trámites (certificación del servicio público de empleo sobre la oferta de trabajo, permiso de residencia, permiso de trabajo, visados...), limita drásticamente sus posibilidades.

Economía sumergida y sobreexplotación

Mientras que los procedimientos legalmente previstos para la «inmigración regulada» no tienen entidad, la inmigración se sigue produciendo al margen, por vías no previstas, configurando bolsas de personas en situación administrativa irregular que no cesan de incrementarse.

En tanto estas bolsas no se reduzcan sensiblemente y las situaciones de irregularidad se sitúen en niveles socialmente manejables y en tanto esas corrientes no se reduzcan, los sistemas de entrada legal, cualesquiera que sean las formas que adopten, tendrán graves dificultades para funcionar, ya que siempre tendrán la presión por normalizar situaciones.

Desde la perspectiva de construir líneas sistemáticas y permanentes para reducir las bolsas de irregularidad, tiene una particular importancia la actuación sobre la economía sumergida, factor básico de atracción, en la que se producen situaciones de empleo sin contrato legal, en condiciones de extrema explotación.

Desde el punto de vista económico supone que un sector de la economía está al margen de la fiscalidad, en condiciones de dumping, con efectos nocivos en la economía legal..., presionando sobre el mercado laboral con efectos nocivos como fraude a los trabajadores, competencia desleal, evasión fiscal...

La política gubernamental en relación con este problema es errática. Oficialmente se niega y sólo se actúa testimonialmente, por lo que en la práctica se reproduce. La política oficial no va a producir la expulsión de las personas que ya están en la economía sumergida y su sustitución por otras que entren por los procedimientos regulares de los contingentes y/o el régimen general.

La práctica basada en la emisión de órdenes de expulsión, para las que no se tiene capacidad administrativa y económica de ejecutar, alimenta la exclusión, las bolsas de marginalidad y la economía sumergida.

Sería más realista trabajar en el sentido de, al tiempo que se ponen los medios para que las nuevas entradas se produzcan por las vías regulares, poner los medios para hacer emer-

ger la economía sumergida y producir la normalización de situaciones ligadas a la viabilidad de los empleos.

A partir de los últimos procesos de regularización, los datos de la Seguridad Social recogen para los años 2001 y 2002 un incremento de 384.000 nuevos afiliados extranjeros (de los cuales 335.000 son de países no UE). Sin contar lo que representa desde el punto de vista humano, en lo que respecta a seguridad, capacidad de integración, etc., son indudables los efectos en el incremento de la fiscalidad, de la cotización a la Seguridad Social y de reducción de situaciones de dumping económico y social.

Desde la ley hay márgenes para establecer líneas de trabajo que pueden ser eficientes si se articula adecuada y ágilmente la colaboración con los agentes sociales.

Para combatir los fenómenos de redes de explotación y estafa a trabajadores utilizando las posibilidades que permiten la ley y el reglamento para documentar con carácter extraordinario a las personas por colaboración con la justicia.

Para erradicar las actuaciones de algunos empresarios sin escrúpulos que se aprovechan y fomentan la irregularidad, sometiendo a los trabajadores a situaciones de sobreexplotación laboral. Condición necesaria para ello es la actuación, contundente y disuasoria, de la Inspección de Trabajo que para ser eficaz debe tener suficiente amplitud, lo que difícilmente se producirá sin un marco de colaboración con los agentes sociales en el que se incluya la documentación de los trabajadores afectados por la emergencia de estas situaciones de sobreexplotación. La ley y el reglamento dan cobertura a la posibilidad extraordinaria de documentación por colaboración con la administración.

También se producen situaciones de empleo irregular sin contrato de trabajo normalizado, en las que se podrían producir propuestas de normalización voluntarias por parte empresarial, transparentando los contratos, con las cautelas necesarias para que no se constituya en una vía de entrada que eluda los controles de la normativa, garantizando así mismo que no se produzcan prácticas de sustitución de trabajadores. También desde la ley, si se tiene voluntad, se pueden encontrar caminos y procedimientos.

MIGUEL PAJARES

**La acción sindical contra la
discriminación racial**



John Gilroy, Para Fuerza, Guinness, 1934

Más allá del plano legislativo e institucional, existe un amplio campo para la acción sindical contra la discriminación racial que debe desarrollarse, sobre todo, en las empresas y también en todos los espacios sociales en los que el sindicato interviene. Lo primero que debe ser reconocido es que necesitamos aprender a detectar la discriminación racial; algo que sólo lograremos en la medida en que este tema se debata, se planteen acciones concretas, se analicen los resultados, etc., es decir, en la medida en la que haya una mayor reflexión continuada sobre el tema.

Introducción

La lucha contra la discriminación racial ha adquirido mayor actualidad a partir del hecho de que el 19 de julio de 2003 se produce el vencimiento del plazo que el gobierno español tenía para desarrollar legislación en este terreno. Desde junio de 2000 está en vigor una directiva europea que obliga a todos los Estados de la Unión a disponer de ciertos mínimos en materia de legislación contra la discriminación racial, así como de un organismo público encargado de promover la lucha contra este tipo de discriminación y dar atención a las personas que la sufren. Es decir, el gobierno español ha contado con un plazo de tres años para hacer la transposición de la directiva y no lo ha hecho. De momento, lo que hay es un proyecto de ley elaborado desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que ha sido ya presentado a los sindicatos y otras entidades y es dudoso que pueda llegar a tramitarse en la presente legislatura.

La actualidad de la lucha contra la discriminación racial, no obstante, no la determina sólo esa obligación de tipo legal, la determina, sobre todo, la importancia que este tipo de discriminación ha adquirido en España. Baste mencionar, para darse cuenta de las dimensiones que ha alcanzado, algunos de los informes aparecidos recientemente. El *Informe sobre el Racismo en España en el año 2002*, elaborado por SOS Racismo, da cuenta del aumento producido en las agresiones racistas y de la gravedad de la discriminación en el acceso a la vivienda, en la educación, en la libertad religiosa, etc. En el terreno laboral, un estudio del CERES (2002) indica que los inmigrantes hacen trabajos de cualificación muy inferior a su nivel formativo, que el porcentaje de los que lo hacen sin contrato de trabajo es muy alto, que el impago de horas extras y la reducción de descanso semanal es importante (sobre todo en hostelería y construcción) y que sus posibilidades de promoción en las empresas son inferiores a las del resto de trabajadores. El informe del Defensor del Pueblo sobre la escolarización del alumnado inmigrado, presentado en 2003, habla de segregación grave y del rechazo que sufren los alumnos de origen inmigrado, especialmente en los cursos de secundaria; también su informe anual del mismo año habla de la gravedad de la discriminación en el acceso a la vivienda.

El mundo laboral es, sin duda, uno de los terrenos más importantes en los que debe ser planteada la lucha contra la discriminación racial. Para CC.OO. el asunto no es nuevo, porque desde el momento en el que los trabajadores inmigrados comenzaron a tener una presencia significativa en España, el sindicato asumió la defensa de sus intereses considerándolos personas con los mismos derechos que el resto de los trabajadores. Esta postura se ha traducido en el desarrollo de una importante actividad de ayuda y asesoramiento a los

inmigrantes, dada a través de las oficinas que para ello creó el sindicato: los Centros de Información para Trabajadores Extranjeros (CITE).

Pero lo que nos interesa remarcar con este texto es que la lucha contra la discriminación racial en el mundo laboral comporta más cosas de las que hasta ahora se han hecho; podríamos decir, incluso, que es una lucha que deberá situarse en un terreno distinto del que hasta ahora hemos explorado. A lo que principalmente nos hemos enfrentado, hasta el momento, es a la severa discriminación legal e institucional que ha sufrido la población inmigrada. Ello se ha debido a que en España la inmigración ha llegado cuando ya dominaban las leyes restrictivas a la misma en toda Europa, y aquí la mayor parte de las personas inmigradas han hecho su entrada por vías irregulares, lo que les ha comportado pasar por períodos, a veces muy largos, de irregularidad en los que ni podían suscribir un contrato de trabajo ni tenían los derechos mínimos necesarios para vivir con cierta normalidad. Y cuando han accedido a la residencia legal, han seguido sometidas a una legislación de extranjería que las mantiene en situación de inferioridad de derechos. Todo ello ha conducido a que CC.OO., al igual que otras organizaciones, haya centrado sus esfuerzos en combatir los efectos de la legislación restrictiva, es decir, en regularizar a la mayor parte posible de inmigrantes, reclamar reformas a la legislación de extranjería y reclamar de los gobiernos actuaciones más racionales en materia de inmigración.

Pero en el futuro tendremos que dedicar esfuerzos crecientes a combatir la discriminación que las personas inmigradas sufren en otros terrenos. Cuando la mayor parte de la población que ha inmigrado en las últimas décadas tenga residencia permanente o nacionalidad española, este sector de población ya no sufrirá discriminación legal, ya no estará en situación de inferioridad de derechos, pero sufrirá otro tipo de discriminación; produciéndose entonces una situación similar a la que se da en otros países de Europa. En los países que recibieron el grueso de su inmigración varias décadas antes que el nuestro, la mayor parte de las personas de orígenes no europeos que en ellos viven tienen ahora la nacionalidad del país en el que residen.¹ Al ser nacionales de dicho país no están sujetos a leyes diferenciadas, ni padecen inferioridad de derechos legales en ningún aspecto. Cuando un negro o una persona de origen asiático se siente discriminada en el Reino Unido o en Holanda, por ejemplo, la discriminación, en la mayor parte de los casos, no puede atribuirse a condicionantes legales; a esa persona se le discrimina por su color de piel, por su aspecto físico o por las pautas culturales o la religión que se le supone. Se trata simple y lla-

¹ La excepción, en este aspecto, es Alemania, donde muchas de las personas que ya llevan medio siglo en el país, e incluso sus hijos y nietos, no tienen aún la nacionalidad alemana.

namente de discriminación racial, y éste es el tipo de discriminación que para la actividad sindical irá adquiriendo importancia creciente en España.

Para desarrollar los instrumentos sindicales adecuados al reto que se nos plantea, es necesario saber a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de discriminación racial; por qué utilizamos el término racial; dónde y cómo se produce este tipo de discriminación. En España ha habido importantes avances en la clarificación y detección de lo que es discriminación sexista (aunque también aquí queda mucho camino por recorrer), pero no se han producido los mismos avances respecto a la discriminación racial. Esto no se explica sólo por el hecho de que nuestra inmigración sea reciente y la lucha por sus condiciones legales haya ocupado el centro del debate, se explica también porque no hemos desarrollado suficiente cultura antidiscriminatoria: la discriminación de los gitanos no formó nunca parte del debate político, a pesar de tener dimensiones de gran importancia. De hecho, el debate sobre la discriminación de los gitanos y la promoción de su integración social ha venido de la mano, en España, del debate sobre la situación de los inmigrantes. Cuando ahora se habla de racismo, o de integración, o de interculturalidad, se tiene presente a los gitanos, pero de todo ello se ha empezado a hablar con la llegada de la inmigración.

En este artículo queremos comenzar por hacer algunas clarificaciones sobre el concepto que nos ocupa, e introducir después algunas ideas que pueden ser útiles para la acción sindical. El primer apartado que sigue es reproducción resumida del que, con el mismo título, aparece en el libro *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*, editado conjuntamente por Icaria y CERES (CC.OO.). En los apartados siguientes también hay partes tomadas de ese libro.

Razas, racismo y discriminación racial²

Si vamos a hablar de discriminación racial, conviene que clarifiquemos a qué se refiere el término *racial*. Induce, de entrada, a pensar que es la discriminación que sufre una persona por pertenecer a una raza determinada; pero, ¿existen las razas en la especie humana? Vamos a comentar esto enseguida, para concluir, como se verá, que no. Por tanto, el término *racial* no hace referencia a la *raza*, sino al *racismo*; lo que nos lleva a aclarar también a

² Pajares, 2003: 15-21.

qué llamamos racismo y cómo puede existir racismo sin razas. También hay que clarificar por qué llamamos racismo o discriminación racial a la que se padece por razones culturales o de pertenencia a una religión determinada.

El concepto de raza que se desarrolló en el siglo XIX y se mantuvo durante la primera mitad del XX, es de tipo biologista. Sirvió para clasificar los grupos humanos relacionando sus características fenotípicas con sus actitudes morales, sus capacidades intelectuales y el lugar que ocupaban en la sociedad. Se decía que a un grupo con unos determinados rasgos físicos le correspondían unas determinadas formas de comportamiento, una determinada capacidad intelectual y un determinado nivel cultural; todo ello acompañado de supuestos datos científicos sobre el tamaño de su cerebro, etc. Pero además, a determinados grupos se los definía como inferiores para justificar el lugar que ocupaban en la sociedad o en la economía, es decir, para justificar su esclavización, su colonización, su explotación o, en los casos extremos, su exterminio.

Tras la Segunda Guerra Mundial, derrotada una de las más brutales expresiones de racismo que se han producido en la historia, el nazismo, y en buena medida gracias a la labor de la Unesco, las teorías racistas se vinieron abajo. Con el avance de la biología se empezó a conocer la importancia de otros caracteres hereditarios, distintos de los fenotípicos, como el grupo sanguíneo, las características inmunológicas, etc., quedando muy claro que una clasificación de los humanos basándose en los caracteres fenotípicos no se correspondía con la clasificación hecha sobre la base de otros caracteres, lo que evidenció lo poco rigurosa que era la llamada división «científica» de las razas.

Los últimos avances de la genética han acabado dejando meridianamente claro lo poco diferentes que, desde el punto de vista genético, somos los distintos grupos humanos que poblamos la Tierra (Cavalli-Sforza, 1994: 140). Cualquier recién nacido, tenga el color de piel (y demás características físicas) que tenga, trasladado de una parte a otra del Planeta, tendrá las mismas posibilidades de desarrollo intelectual y cultural que quienes lo rodean en la nueva sociedad a la que ha sido llevado. Cuando se producen diferencias, en el plano intelectual, entre distintos grupos dentro de una misma sociedad, siempre es porque se dan situaciones sociales diferenciadas: los distintos niveles de rendimiento escolar que se producen entre negros y blancos en los EE.UU., o entre gitanos y payos en España, se deben a los condicionantes sociales que rodean a los grupos discriminados.

Así pues, desde el punto de vista biológico, no se puede hablar de razas dentro de la especie humana. Pero diciendo esto, estamos muy lejos de haber dejado resuelto el tema. Las *razas* son construcciones sociales, es decir, son clasificaciones y diferenciaciones que la sociedad hace entre distintos grupos humanos relacionando algunos de sus aspectos dis-

tintivos, y supuestamente hereditarios (físicos o no), con el lugar que ocupan en la sociedad. Cuando a un grupo humano, dentro de una sociedad, se le somete a segregación y/o discriminación, distinguiéndolo por sus rasgos físicos, o por cualquier otro aspecto que se considere hereditario, podemos decir que ha sido *racializado*. Se le ha aplicado una distinción de tipo *racial*. Tal es el caso de todos los grupos (gitanos, inmigrantes, etc.) a los que, incluso sin necesidad de decir que componen *otras razas*, la sociedad los trata como si los viese *de distinta raza*, con los mismos resultados de inferiorización.

Racismo es el trato discriminatorio, o segregacionista, o insultante, o dañino en cualquier aspecto, que se otorga a alguien perteneciente a un grupo humano racializado; trato que se apoya precisamente sobre la inferiorización a la que ese grupo ha sido sometido, o que sirve para generar o aumentar esa inferiorización. Una acción sólo puede ser calificada de racista si se ejerce contra alguien perteneciente a un grupo que ha sido previamente racializado, o se ejerce contra el propio grupo con el objetivo de racializarlo.

El criterio de diferenciación racial puede no ser de tipo biológico (color de piel u otros rasgos fenotípicos). El grupo más racializado por el nazismo, los judíos, no podía ser físicamente distinguido, como lo demuestra el hecho de que se los obligase a llevar un distintivo (una estrella de seis puntas) en la ropa, y, por tanto, se suponía que su diferencia esencial y hereditaria era «interna», «espiritual». Aún así, el antisemitismo nazi puede ser considerado un racismo biológico porque afirmaba que esa diferencia «interna» de los judíos estaba en su naturaleza biológica.

Posteriormente se ha desarrollado un racismo que ya no es biológico, porque se fija, casi exclusivamente, en las diferencias culturales. Es el racismo culturalista, o diferencialista, como fue definido por P. A. Taguieff. Este racismo ya no se refiere al color de la piel, ni dice explícitamente que un grupo humano sea inferior a otro (aunque implícitamente esté clara la acusación de inferioridad), sino que lo que hace es vincular a cada persona, de forma irreductible, con su cultura de origen y establecer la incompatibilidad de las culturas para compartir un mismo territorio. Es el racismo que quien mejor ha sabido difundir ha sido Le Pen en Francia, quien no ha centrado su propaganda en la idea de que los magrebíes sean inferiores a los franceses, sino en la incompatibilidad cultural: *la cultura magrebí ni es mejor ni peor que la francesa, pero ambas son incompatibles para compartir el territorio francés; los magrebíes pueden desarrollar su cultura, pero en su casa*. En el fondo no hay tanta diferencia con el racismo biologista, pues se está concibiendo la cultura como un rasgo heredado del que nadie puede desprenderse y que te coloca, por nacimiento, en el grupo superior o en otro cualquiera. Como señala Etienne Balibar, «la cultura puede funcionar también como una naturaleza, especialmente como una forma de encerrar a priori a los individuos y a los

grupos en una genealogía, una determinación de origen inmutable e intangible» (Balibar, 1991: 38). Estamos ante lo que podríamos denominar la *transmisión hereditaria de la diferencia cultural*, o, como lo define E. Todd, «una concepción genealógica, y por tanto racial, de la cultura y su transmisión» (Todd, 1996: 343). El racismo diferencialista es, en definitiva, una variante del mismo racismo que antes se justificaba por diferencias biológicas; es decir, el racismo es el mismo, es la discriminación, la segregación, la negación del derecho a un grupo al que se le atribuyen determinadas diferencias hereditarias, inmutables, que en un tiempo fueron religiosas, en otro biológicas y ahora culturales (incluyendo de nuevo las religiosas). Los conceptos religiosos, biológicos y culturales pueden, además, estar confundidos o entremezclados en los planteamientos racistas.

Estas reflexiones ya nos permiten decir a qué consideramos discriminación racial. Discriminación racial es la que sufre una persona por motivos como: su color de piel, su origen étnico o nacional, su religión o sus pautas culturales; aspectos todos ellos que, desde el racismo, se consideran hereditarios y que permiten definir grupos humanos concretos a los que se otorga un status de inferioridad. No es discriminación racial la que sufre una persona por razón de su sexo (ésta es discriminación sexista); no es discriminación racial la que sufren los pobres frente a los ricos (esto es clasismo); como tampoco es discriminación racial la que sufre una persona por razón de su edad, su orientación sexual o su discapacidad, ya que ninguna de estas razones (pobreza, sexo, orientación sexual...) permiten establecer un grupo humano del que pueda suponerse que todos sus miembros las reciben de forma hereditaria.³

Así, para que podamos hablar de racismo o de discriminación racial han de coexistir tres elementos:

- Un grupo humano definible.
- Unas razones hereditarias o consideradas hereditarias.
- Un status de inferioridad o unas condiciones discriminatorias.

Es incorrecto hablar de racismo contra las mujeres, o racismo contra los homosexuales, o racismo contra los jóvenes. En cambio, el antisemitismo es racismo, la fobia a los musulmanes es racismo, la xenofobia es racismo, la discriminación y segregación de los gitanos

³ Respecto a la pobreza cabría hacer alguna matización. Decíamos que la discriminación de los pobres o de los obreros es clasismo y no racismo; sin embargo, ha habido sociedades (la británica del siglo XIX, por ejemplo) en las que se estableció una genealogía para la condición de obrero; la clase alta llegó a considerar que la condición de obrero se recibía de forma hereditaria comportando un nivel inferior de inteligencia y una incapacidad genética para la limpieza u otros atributos; en este caso el clasismo es también racismo.

es racismo. Estamos, a pesar de la distinción que acabamos de señalar, otorgando al término racismo una acepción amplia, que no se ajusta con cierto debate teórico dirigido a precisar los términos, y que distingue, por ejemplo, xenofobia de racismo. Ciertamente, la xenofobia ancestral, que en casi todas las sociedades ha existido a lo largo de la historia, no puede definirse como racismo, pero la xenofobia que en nuestros días afecta a los inmigrantes sí es racismo.

Insistimos un poco más en esta idea. Si la raza no existe (en la especie humana) en sentido biológico, y si se trata de una construcción de tipo sociológico, cualquier grupo humano puede ser racializado, es decir, puede ser sociológicamente convertido en raza. A la hora de definir qué es lo que consideramos racismo es inútil, como explica Wiewiorka (1992: 63), que estudiemos las características intrínsecas del grupo humano que lo sufre, lo que hay que estudiar son los prejuicios de la sociedad en la que se ejerce el racismo, ya que son estos prejuicios y las condiciones de dominación que los acompañan lo que conforman las razas (Pajares, 1999: 50). Eso que a veces se oye decir: «lo que sufren tales personas no debe llamarse racismo porque no son una raza», carece de sentido, ya que una raza objetivamente no lo es ningún grupo humano, pero sociológicamente lo puede ser cualquiera (cuando se dan las tres condiciones que decíamos atrás). Gitanos, inmigrantes, negros, árabes, judíos, musulmanes, etc., pueden ser sociológicamente racializados y ser, por tanto, objeto de racismo. La discriminación que por ello sufrirán cabe denominarla discriminación racial.

A efectos prácticos, la definición de discriminación racial que constituye la referencia más importante que actualmente existe es la que da la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1965, que entró en vigor en 1969. En ella se dice que «la expresión *discriminación racial* denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza,⁴ color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública» (Parte I. Art. 1º.1).

⁴ El término raza figura en distintos textos legales, como las leyes antidiscriminatorias. A menudo se dice que debería desaparecer de los textos dada la inexistencia objetiva de las razas. Sin embargo, también puede ser aceptado en el sentido sociológico que aquí hemos comentado, y, por otra parte, su presencia en los textos legales sirve para no dejar resquicios por los que determinados actos de discriminación racial pudiesen eludir ese calificativo.

Cuando se mencionan los motivos, no se habla de cultura ni de religión, aunque podría considerarse que esos motivos quedan incluidos en el término «origen étnico».

En esta definición es importante lo que señala como efectos de la discriminación racial: «que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos...» Desde el punto de vista de la acción social (sindical, etc.), conviene tener claro que el racismo sirve para justificar las situaciones en las que unos grupos humanos se están beneficiando de haber sometido a otros a condiciones de inferioridad de derechos. La situación más extrema es el esclavismo, pero se dan otras muchas en las que se mantiene a determinados grupos de personas en condiciones de inferioridad. De la misma manera que el sexismo ha servido —y sirve— para pagar menos a las mujeres que a los hombres por los mismos trabajos, sin que ello se viese como una gran aberración, el racismo sirve ahora para tener a los inmigrantes en peores condiciones y como seres humanos con menos derechos, sin que tampoco ello ponga en crisis nuestras convicciones democráticas (Pajares, 2000: 217). Cuanto más impregnada de racismo está una sociedad, más difícil resulta ver el anacronismo que supone que una parte de sus miembros disfrute de menos derechos o sufra, por pertenecer a un grupo humano concreto, peores condiciones de vida.

La lucha contra la discriminación racial en otros países de Europa. Actuaciones de algunos sindicatos europeos

Los sindicatos europeos no han prestado una atención muy especial a la inmigración. Un reciente informe de la CES destaca a CC.OO. y UGT como los que hacen mayor labor de atención a los trabajadores inmigrados, lo que viene motivado por el hecho de que en otros países europeos no existen servicios sindicales de las dimensiones que tiene la red de CITE desarrollada por CC.OO. Pero al mismo tiempo que los sindicatos europeos muestran déficits respecto al tratamiento que dan a los inmigrantes, también han desarrollado estrategias avanzadas en la lucha contra la discriminación racial. Es decir, la discriminación que sufren aquellas personas que, teniendo ya la nacionalidad del país en el que viven, siguen estando discriminadas por ser negros, asiáticos, etc., ha sido ampliamente tratada por algunos sindicatos, aun cuando las personas recién llegadas, los inmigrantes, no recibían demasiada atención.

La discriminación racial ha sido particularmente abordada por los sindicatos británicos, y también lo han hecho con bastante interés los holandeses, suecos y otros. Sus plan-

teamientos antidiscriminatorios tienen mucho que ver con los que se hacen en el conjunto de la sociedad en esos países. Se trata de países en los que se han desarrollado políticas antidiscriminatorias que incluyen leyes específicas para ello, organismos especializados, etc. Comentaremos, a modo de ejemplo, lo que hay en el Reino Unido, en Holanda y en Suecia, aunque leyes y organismos parecidos los hay también en Bélgica, Dinamarca y otros países.

En el Reino Unido existe, desde 1976, una ley llamada Ley de Relaciones Raciales, reformada en 2000, que desarrolla sus planteamientos antidiscriminatorios sobre todo en el empleo, la educación y el acceso a los servicios; incluyendo cosas como la prohibición de anunciar ofertas de trabajo de forma discriminatoria, incitar a que otros realicen actos discriminatorios o ayudar a quien los realice. Es la primera ley en la que no sólo se condena la discriminación directa, sino que también se condena la indirecta. Esta ley no aprueba las «cuotas» o la *discriminación positiva* (a diferencia de las leyes norteamericanas que sí desarrollaron medidas de discriminación positiva para las mujeres y los negros), en cambio, sí promueve la *acción positiva* (Wrench, 1996: 64).

En Holanda ha habido varias leyes civiles, de las que la más importante es la Ley de Igualdad de Trato que entró en vigor en 1995. Esta ley se elaboró a partir de la constatación de que los instrumentos legales de que se disponía eran insuficientes, y que el número de casos presentados ante los tribunales no se correspondía con la amplitud de la discriminación existente. Es una ley en la que los distintos aspectos de la discriminación están bastante desarrollados, tanto en lo que se refiere a discriminación directa como indirecta, abarcando el empleo, la educación, la vivienda, la salud, los servicios públicos y la cultura (Zegers de Beijl 1995). En Suecia existe, desde 1986, la Ley General contra la Discriminación y en 1994 entró en vigor la Ley contra la Discriminación étnica en la Vida Laboral, reformada en 1999. Esta última ley contiene una mejora sobre las de otros países, que es la posibilidad de exigir compensación para la persona discriminada (Chopin, 2002: 48-49).

Junto a este desarrollo normativo ha habido la creación de organismos institucionales para promover la igualdad de trato. El más antiguo es la Comisión por la Igualdad Racial en el Reino Unido, creada con la aprobación de la Ley de Relaciones Raciales en 1976. La Comisión tiene la función de trabajar para la eliminación de la discriminación racial, y para ello puede desarrollar investigaciones sobre discriminación en lugares concretos, puede dar apoyo legal a las personas discriminadas, puede promover medidas en favor de la igualdad de oportunidades, puede emitir recomendaciones prácticas y puede revisar la ley para hacer recomendaciones de modificación al gobierno.

En Holanda existe la Oficina Nacional para Combatir el Racismo, creada en 1985; es

menos ejecutiva que la Comisión por la Igualdad Racial británica ya que no es gubernamental, aunque esté financiada por el gobierno y tenga cierto carácter oficial; realiza investigaciones, da apoyo a las personas discriminadas, promueve actividades en favor de la igualdad de oportunidades, publica los resultados sobre estudios de prácticas discriminatorias, etc. Con la aprobación de la Ley de Igualdad de Trato en Holanda se creó la Comisión de Igualdad de Trato, ante la que pueden presentarse denuncias por discriminación. En Suecia existe, desde 1989, la Comisión contra el Racismo y la Xenofobia, y antes se había establecido el Defensor del Pueblo para la Discriminación étnica (1986).

Como vemos, en esos países existe un marco legal bastante desarrollado para la lucha contra la discriminación racial y ello tiene que ver con lo que los sindicatos han hecho al respecto. En el Reino Unido, la TUC⁵ ha trabajado especialmente para desarrollar mecanismos contra la discriminación en el interior de los sindicatos. Cada dos años hace una encuesta, llamada *equality audit*, para indagar sobre la evolución de la discriminación en todos los sindicatos. Lo hace respecto a todas las causas de discriminación (no sólo la racial) y en la encuesta pregunta por el número de mujeres, negros, discapacitados, lesbianas, gays y transexuales que se integran en los órganos de los sindicatos, y va informando sobre cómo evoluciona la participación de estos grupos.

Desde la TUC se hace el seguimiento de las medidas que desarrollan los sindicatos para eliminar la discriminación existente. Esta Confederación dispone de un Comité de Relaciones Raciales encargado de hacer ese trabajo. Cabe señalar que este Comité impulsó todo el proceso Stephen Lawrence que tuvo amplia repercusión en el Reino Unido suponiendo un importante revulsivo contra el racismo para toda la sociedad británica. La TUC, además, realiza una conferencia anual, *Annual Black Workers Conference*, con la participación de los sindicalistas procedentes de las diversas minorías. Y por lo que se refiere a otras acciones concretas, puede resaltarse el paso adelante que la TUC dio en 2001, exigiendo un compromiso de lucha contra la discriminación a cada afiliado, e introduciéndolo en sus estatutos. Cabe también mencionar el hecho de que en el Consejo General del TUC (unos 56 miembros) hay una reserva mínima de 3 plazas para miembros de minorías étnicas.

Los sindicatos holandeses y suecos tienen estructuras similares. En la FNV holandesa hay un grupo de trabajo estable que investiga sobre la discriminación que se produce en los sindicatos, el desarrollo de medidas contra ella y su evolución. Esto lo hace también la LO sueca a través del desarrollo del proyecto llamado «Igual trabajo, iguales derechos». Los sin-

⁵ *Trade Union Congress* (Confederación de Sindicatos).

dicatos holandeses y suecos, al igual que los británicos, tienen políticas para incrementar la presencia de las minorías en los organismos ejecutivos. Y, por lo que se refiere a la existencia de comités especializados a escala confederal, hay que mencionar el Comité para las Minorías Étnicas de la FNV (Holanda) y el Comité para la Integración de la LO (Suecia). En la FNV holandesa se celebra una conferencia de minorías étnicas cada dos años.

Hemos hecho referencia a británicos, holandeses y suecos, que siguen políticas similares en muchos aspectos, nos referiremos ahora a los franceses, que marcan alguna diferencia significativa respecto a los anteriores. Las actuaciones de los sindicatos franceses también tienen cierta concordancia con los planteamientos más generales que dominan en Francia en la lucha contra la discriminación racial. En este país tienen legislación contra esta forma de discriminación desde que en 1972 se introdujo en el Código Penal; éste prohíbe la discriminación en el trabajo, la vivienda y los servicios; en el trabajo prohíbe la discriminación en la realización de ofertas de empleo, en las contrataciones, en los despidos, etc.; además prohíbe la difamación racista, etc.; siempre se refiere a discriminación directa (la indirecta no la contempla, a diferencia de la legislación británica), y en ningún caso establece que la víctima, de demostrarse que lo es, sea compensada económicamente o readmitida en un caso de despido. La insuficiencia de la legislación penal para combatir el racismo llevó a la creación en 1999 de dos nuevos organismos; por una parte, las CODAC, Comisiones Departamentales de Acceso a la Ciudadanía, cuya labor es reducir la discriminación, con funciones como la recogida de denuncias; y por otra, el GELD, Grupo de Estudio y de Lucha contra la Discriminación, que reúne a las administraciones, las ONG y los sindicatos, y tiene también como objetivo la lucha contra la discriminación. El primero fue creado a iniciativa del Ministerio del Interior y el segundo a iniciativa del Ministerio de Empleo y Solidaridad. Ninguno de los dos tiene la autoridad con la que cuenta, por ejemplo, la Comisión por la Igualdad Racial británica.

Como vemos, en Francia también hay estructuras para la lucha contra la discriminación racial, pero en la acción sindical hay una importante diferencia respecto a los británicos y es que los sindicatos franceses no ven con buenos ojos que se consignent determinados aspectos de la persona que se afilia, sean los fenotípicos («raza»), la orientación sexual u otros. Mientras los británicos ven bien la existencia de minorías definidas, que tienen sus propios comités y realizan conferencias como hemos visto, los franceses mantienen un criterio igualitarista, acorde con su concepto republicano de ciudadanía, por el que hacer constar determinadas «diferencias» se considera discriminatorio.

El dilema que estamos ejemplificando entre las posturas británica y francesa tiene gran importancia porque afecta a la posibilidad de desarrollar medidas de *acción positiva* contra

la discriminación racial o al menos a la forma de desarrollarlas. Explicaremos esto, comentando primero qué podemos entender por acción positiva.

Acción positiva se refiere a actuaciones concretas, dirigidas a promover o asegurar la igualdad de trato y de oportunidades cuando compiten personas pertenecientes a grupos discriminados con personas pertenecientes a grupos no discriminados. La acción positiva es la que se plantea en beneficio del grupo discriminado para corregir su situación de desventaja generada por la discriminación continuada que ha venido sufriendo. Es, por tanto, una actuación compensatoria o correctora que se hace frente a una situación previa de desventaja.

La acción positiva en el acceso al trabajo, a la vivienda, o a cualquier otro bien o beneficio social, tratará de mejorar la participación de los miembros de grupos discriminados en las plantillas de trabajadores, en las categorías altas de las plantillas, en el reparto de las viviendas, etc. La forma de hacerlo requiere actuaciones concretas que pueden ser de contenidos muy diversos. Así, acción positiva puede ser la realización de acciones formativas dirigidas a esos grupos, o las acciones de mediación y acompañamiento, o las acciones de vigilancia y control para evitar la discriminación, o las ayudas específicas para los grupos discriminados, o la concesión de ventajas (o trato preferencial) dirigidas a compensar las desventajas de partida. Es decir, la acción positiva comporta una lucha contra el racismo activa, que no se limita a prohibir la discriminación sino que pone medidas para reducir las desigualdades.

Las actuaciones concretas que hemos mencionado en el párrafo anterior, como ejemplos de acción positiva, no son todas de la misma naturaleza. Hay unas que podríamos llamarlas *preventivas*, que son las que se dirigen a mejorar la situación y la capacidad de competencia de los grupos discriminados (nos referimos a las formativas, las de acompañamiento, las de control antidiscriminatorio, etc.); mientras que otras son las que pueden llamarse *compensatorias* o de *discriminación positiva*, que son aquellas dirigidas a otorgar ventajas o trato preferencial a las personas pertenecientes a grupos discriminados. Lo diremos con un ejemplo: ante la existencia de un grupo que está infrarrepresentado en el trabajo o en las categorías profesionales altas, pueden hacerse cosas de dos tipos: unas dirigidas a mejorar su información sobre las ofertas de empleo, su formación, o cualquier otra acción por la que se trata de mejorar la situación de los miembros de ese grupo para que estén en mejores condiciones a la hora de competir por los puestos de trabajo o los ascensos de categoría; y otras consistentes en otorgarles ventajas específicas cuando se señalan las condiciones para ocupar un puesto de trabajo o lograr un ascenso de categoría.

Discriminación positiva sería conceder, a alguien que compite por un trabajo o por una

vivienda, unos puntos adicionales por ser mujer, o por ser gitano, o por ser negro, o por ser inmigrante. Discriminación positiva es también establecer una *cuota* mínima (en los organismos de dirección de una organización, por ejemplo) que deberá ser ocupada por mujeres, o por personas de otro grupo discriminado. Discriminación positiva es reservar unos determinados puestos de trabajo, o unas determinadas viviendas, para que sean ocupados por personas pertenecientes a un grupo discriminado. Es importante tener claro el significado de los términos, ya que desde muchas instancias se defiende la *acción positiva*, pero se rechaza que contenga *discriminación positiva*. Por ejemplo, se rechaza el otorgar alguna ventaja a los grupos desfavorecidos cuando se compite por un trabajo, lo que sería discriminación positiva, pero se defiende la necesidad de trabajar para que se den condiciones de mayor igualdad cuando tengan que volver a competir.

Las posturas respecto a esto no tienen por qué ser las mismas cuando se habla de discriminación de género o cuando se habla de discriminación racial. Parece claro que la discriminación positiva, la *cuota* por ejemplo, ha jugado un papel importante y ha permitido avances en muchos países en la perspectiva de la igualdad hombre-mujer. Sin embargo, no está tan claro que deban aplicarse cuotas respecto a la discriminación racial. De hecho, en algunas legislaciones europeas sobre discriminación racial (en la británica por ejemplo) se exige la aplicación de acción positiva, pero se prohíbe la discriminación positiva. En Europa no hay tradición de discriminación positiva relacionada con la discriminación racial, a diferencia de los Estados Unidos en donde hay leyes que establecen discriminación positiva a favor de los negros.

En cambio, cuando hablamos de acción positiva, encontramos en Europa mucha legislación que la favorece y una importante tradición de prácticas en este terreno. En Europa, la acción positiva fue ya introducida en las primeras leyes contra la discriminación racial. La primera, la Ley de Relaciones Raciales del Reino Unido de 1976, la promovía en aspectos como el acceso al trabajo, a la vivienda o a los servicios, siguiendo el modelo de la Ley contra la Discriminación por Sexo de 1975. Otros países en los que la ley promueve la acción positiva y en los que ésta, además, ha tenido importancia efectiva, son Holanda y Suecia; en Holanda está establecida por la Ley de Igualdad de Trato de 1994 y en Suecia por la Ley Contra la Discriminación Étnica de 1994.

A esto hay que añadir que la directiva europea contra la discriminación racial se muestra favorable a la acción positiva, lo que comporta que en los Estados en los que ésta no se menciona en la legislación, pasará a mencionarse de forma favorable. Estamos, por tanto, ante la perspectiva de que la acción positiva se extienda como una exigencia en la lucha contra la discriminación racial.

Pero ahora queremos llamar la atención sobre el hecho de que para desarrollar acción positiva a favor de un grupo discriminado hay que poder identificar a los miembros de ese grupo, y aquí es donde enlazamos con lo que señalábamos más atrás: el dilema entre el ejemplo británico, que identifica sin reparos a los miembros de los grupos discriminados, y el ejemplo francés, que se niega a hacerlo por considerarlo discriminatorio. Lo diremos con ejemplos más concretos. Si queremos saber cuántos negros han sido elegidos como delegados para un congreso sindical, tendremos que poder consignar en la ficha de delegado electo el fenotipo de la persona; si queremos saber cuántos homosexuales han sido elegidos, tendremos que poder consignar la orientación sexual. A la hora de saber cuántas mujeres son parte de un congreso resulta muy fácil, porque consignar el sexo es algo que se hace de manera ordinaria, pero ello no resulta ya tan fácil cuando se trata del color de la piel o la orientación sexual.

Y si lo que estamos tratando es de averiguar cómo ha variado el porcentaje de negros, o de personas procedentes de la inmigración, o de homosexuales, o de mujeres, que han participado en un congreso, respecto al anterior, para saber si se reduce la discriminación en los procesos de elección, necesitaremos disponer de esos datos. Y lo mismo que decimos respecto a un congreso sindical podemos decirlo respecto a las elecciones sindicales y muchos otros espacios de las estructuras sindicales.

Si ahora queremos saber en España cuántos inmigrantes participan en determinada estructura sindical (un congreso, los comités de empresa...), podemos recurrir al NIF, porque en su caso tiene una letra identificativa; pero a medida que vaya habiendo mayores porcentajes de población inmigrada que ha adquirido la nacionalidad española, eso ya no nos servirá. Y, en cambio, seguiremos necesitando saber si las personas que proceden de la inmigración, que tienen rasgos físicos o culturales distintos, son discriminadas a la hora de ser elegidas para los cargos y responsabilidades sindicales. Y tendremos que buscar formas para hacer un seguimiento de esto, porque la experiencia europea demuestra que este es un tema que no podemos obviar.

No podemos dar por hecho que nosotros, los sindicalistas de CC.OO. (como los de cualquier otro sindicato), no vamos a hacer discriminación racial en el interior del sindicato. Hemos hecho discriminación de género a lo largo de toda nuestra historia (al igual que el conjunto de la sociedad en la que vivimos), y sólo la lucha de las mujeres, y las estructuras de género creadas por ellas, han permitido ir reduciendo los niveles de esa discriminación. Necesitamos estructuras e instrumentos para combatir también la discriminación racial, lo que puede traducirse en estructuras e instrumentos para el desarrollo de la acción positiva. Ello exigirá, entre otras cosas, buscar fórmulas para hacer un seguimiento conti-

nuado sobre los índices de participación que las personas procedentes de la inmigración tienen en las estructuras del sindicato.

Algunas propuestas para la lucha sindical contra la discriminación racial

En el apartado anterior hemos comentado ya que hay una lucha antidiscriminatoria que debe hacerse en el interior del propio sindicato, a la luz de los ejemplos que aportan otros sindicatos europeos sobre ello. En este apartado vamos a referirnos a la acción sindical externa que podemos ir planteando.

De entrada hay que referirse al marco legal que hemos de conseguir para facilitar esta lucha. Hemos señalado que el gobierno español no ha dado cumplimiento a la Directiva europea 2000/43 que le obligaba a disponer de legislación contra la discriminación racial antes del 19 de julio de 2003. Aquí hay, por tanto, un importante campo de acción sindical exigiendo esa legislación y que tenga contenidos avanzados. Además de esa directiva contra la discriminación racial, hay otra contra la discriminación en el trabajo, la 2000/78, cuyo plazo de transposición concluye el 2 de diciembre de 2003. El gobierno dio los primeros pasos para la transposición de ambas con un texto que presentó a los sindicatos en abril de 2003.

Sobre el contenido de las directivas reproducimos a continuación unos párrafos del libro *La discriminación racial*.⁶ «Tanto la Directiva 2000/43 como la 2000/78 incluyen novedades muy relevantes en las normas por la igualdad de trato... entre ellas, la posibilidad de que toda persona pueda emprender una acción jurídica y/o administrativa para que se respete el principio de igualdad de trato. La acción podrá emprenderse a título personal o a través de una organización o de otra persona moral. Por norma general, cuando los hechos permitan intuir la existencia de un delito de discriminación, será el demandado quien deba demostrar que no ha habido violación del principio de igualdad de trato. Los Estados miembros tendrán la responsabilidad de adoptar medidas para proteger al denunciante de cualquier represalia.

Si antes de estas directivas no había una definición comunitaria de «discriminación» y había que atenerse a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE, estas directivas definen la igualdad de trato como la ausencia de toda discriminación, tanto directa como indi-

⁶ Del artículo de Lorenzo Cachón.

recta basada en el origen racial o étnico, o en motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual⁷.

En la lucha contra la discriminación, «el empleo y la ocupación son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y contribuyen decisivamente a la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal» (Directiva 2000/78, considerando nº 9), pero las políticas deben ir más allá porque «para garantizar el desarrollo de sociedades democráticas y tolerantes en las que toda persona pueda participar, con independencia de su origen racial o étnico, la actuación específica en el ámbito de la discriminación por estos motivos debe ir más allá del acceso a la actividad por cuenta propia o ajena y abarcar ámbitos como la educación, la protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria, las ventajas sociales, la oferta de bienes y servicios y el acceso a los mismos» (Directiva 2000/43, considerando 12).

Según estas directivas, existe discriminación *directa* «cuando, por motivo de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable»; y existe discriminación *indirecta* «cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios» (art. 2). Este mismo artículo define el *acoso como discriminación* «cuando se produzca un comportamiento no deseado relacionado con el origen racial o étnico que tenga como consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo».

La Directiva 2000/43 contra la discriminación racial o étnica incluye en su ámbito de aplicación, tanto en el sector público como privado, los siguientes ámbitos (art. 3):

– Las condiciones de acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación y promoción, independientemente de la rama de actividad y en todos los niveles de la clasificación profesional.

⁷ Seguimos el texto de la Directiva 2000/43 que tiene algunas diferencias con la Directiva 2000/78, unas (lógicas) derivadas del campo de cada una y otras que son (pequeñas) variaciones de los textos normativos. La diferencia de trato basada en la nacionalidad no se incluye en el ámbito de aplicación de esta directiva.

- El acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje, incluida la experiencia laboral práctica.
- Las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración.
- La afiliación y participación en una organización de trabajadores o de empresarios, o en cualquier organización cuyos miembros desempeñen una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por las mismas.
- La protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria.
- Las ventajas sociales.
- La educación.
- El acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda⁸.

Sin embargo, estas directivas no impedirán a los Estados miembros emprender acciones positivas en favor de un grupo de personas determinado ni adoptar disposiciones más favorables que las que en ellas se definen.

Ambas directivas resaltan la importancia del diálogo, tanto con los interlocutores sociales como con las organizaciones no gubernamentales. Respecto al diálogo social señalan que «los Estados miembros, con arreglo a sus propias tradiciones y prácticas, adoptarán las medidas adecuadas para fomentar el diálogo social entre los interlocutores sociales, a fin de promover la igualdad de trato entre otras vías mediante el control de las prácticas en el lugar de trabajo, convenios colectivos, códigos de conducta, la investigación o el intercambio de experiencias y buenas prácticas», fomentando «la celebración en el nivel correspondiente de convenios que establezcan normas antidiscriminatorias» en los ámbitos arriba señalados.

Los Estados miembros deben designar uno o varios organismos independientes como «responsables de la promoción de la igualdad de trato entre las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales». Entre las competencias de estos organismos deben figurar las siguientes: prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones; realizar estudios independientes sobre discriminación; publicar informes independientes y formular recomendaciones» (Cachón, 2003: 85-88).

⁸ La Directiva 2000/78 (art. 3) sólo recoge los puntos a) a d); se centra sólo en el campo del empleo. Al final del punto a) incluye «lo relativo a la promoción».

A la vista de los contenidos de las directivas, se aprecia que lograr una transposición avanzada de las mismas permitiría disponer de un marco legal útil para la lucha contra la discriminación racial. Es particularmente importante el papel a desarrollar por el organismo público que se crea para promover las políticas de igualdad y actuar contra la discriminación, tramitando incluso reclamaciones hechas al respecto. Como decíamos, este es un espacio importante para la acción sindical, tanto por la legislación que ha de desarrollarse como por los contenidos y actuaciones de ese organismo, que deberá contar con la participación de los sindicatos.

Más allá del plano legislativo e institucional, existe un amplio campo para la acción sindical contra la discriminación racial que debe desarrollarse, sobre todo, en las empresas y también en todos los espacios sociales en los que el sindicato interviene. Lo primero que debe ser reconocido es que necesitamos aprender a detectar la discriminación racial; algo que sólo lograremos en la medida en que este tema se debata, se planteen acciones concretas, se analicen los resultados, etc., es decir, en la medida en la que haya una mayor reflexión continuada sobre el tema. Ahora hay muy poca capacidad para detectarla; por ejemplo, es muy fácil oír el comentario de que «en mi empresa no existe discriminación», lo que se dice porque los inmigrantes cobran lo establecido en convenio o no tienen condiciones laborales muy diferenciadas, pero sin haberse parado a analizar si esos inmigrantes tardan lo mismo que los autóctonos en mejorar sus categorías, o si se les reconoce la misma capacidad reivindicativa, etc. La discriminación es a veces burda, pero muy a menudo es sutil y se requiere educación antidiscriminatoria para detectarla, educación que sólo podremos adquirir haciendo camino en esa lucha contra la discriminación.

La labor de los sindicatos para promover la igualdad de trato en el mundo laboral requiere que este asunto forme parte de sus programas de acción en todos los niveles: en el interior de las empresas, en la negociación colectiva, en otros marcos de negociación (Consejos Económicos y Sociales, etc.), en el interior del sindicato, etc. Tanto en las secciones sindicales de las empresas o en los comités de empresa como en otros órganos de participación y negociación, convendría que existiesen personas o equipos responsables de promover la igualdad de trato. Y, en estos niveles, sí que puede ser conveniente que la promoción de la igualdad de trato se dirija tanto a combatir la discriminación por razón de género como la discriminación racial y la discriminación por razón de discapacidad, orientación sexual o convicciones.

La actuación de estas personas o equipos responsables de promover la igualdad de trato ha de referirse, como es lógico, a todos los espacios en los que puede producirse discriminación: la selección de personal, las condiciones laborales, la promoción dentro de la

empresa, etc. Pero, además, han de tener capacidad para dar asistencia a las personas que sufren discriminación, proponer medidas antidiscriminatorias, promover campañas de sensibilización, etc. Se trata, en definitiva, de que en las empresas y organismos de participación haya quienes están constantemente vigilando la existencia de discriminación y promoviendo medidas para combatirla. Esto ya existe en muchas empresas de otros países europeos, y en España también hay experiencias de este tipo en la lucha contra la discriminación por razón de género.

La eficacia de lo que estamos planteando aumentará si se desarrolla en forma de red. Los responsables de combatir la discriminación en una empresa deben contar con la posibilidad de intercambiar experiencias con los de otras, y, a su vez, todos han de contar con el asesoramiento y apoyo necesarios para realizar su labor. Así, por ejemplo, los marcos amplios de negociación entre patronal y sindicatos (como los Comités Económicos y Sociales u otros) deberán contar con servicios para asesorar y apoyar la labor que en este terreno se hace en las empresas.

Otro terreno de actuación es la negociación colectiva, y aquí lo primero a plantear es que se extiendan las cláusulas antidiscriminatorias en los convenios colectivos, y que éstas vengan acompañadas de algún tipo de estructura que se cree para el desarrollo de las políticas de igualdad en las empresas. El asunto, por otra parte, no es tan novedoso; ya en 1997, la Secretaría de Acción Sindical de CC.OO. planteó la inclusión de cláusulas contra la discriminación racial en los convenios colectivos⁹, lo que, dijo, sería un excelente instrumento para combatirla. Propuso que en esas cláusulas se dijese que los procesos de selección y contratación de trabajadores no deben incluir criterios discriminatorios, como serían: desestimar a priori cualificaciones o experiencia adquirida en otros países, exigencia del dominio oral o escrito del idioma cuando no guarda relación con el trabajo a desempeñar, exigencia de una cultura general específica (que es la cultura general de «nuestra cultura»), etc. Propuso lo mismo para la clasificación profesional y la valoración de los puestos de trabajo, y también propuso la inclusión, como infracción grave del reglamento disciplinario de la empresa, de los casos de acoso y discriminación racial. Sin embargo no se ha avanzado gran cosa desde que se hizo aquella propuesta y, por tanto, ahora que nos estamos planteando dar un salto adelante en este terreno, sería conveniente hacer un mayor desarrollo de los contenidos que deben darse a las cláusulas antidiscriminatorias y promover su extensión.

⁹ Véase *Acción SEMANAL Sindical* número 9. 20-3-97.

Concluiremos haciendo mención a la necesidad de proponer acuerdos sociales más amplios contra la discriminación entre patronal y sindicatos, etc. Y aquí puede recordarse también que en España no se ha logrado todavía un pacto global contra la discriminación racial entre sindicatos y organizaciones empresariales como el logrado a escala europea (la Declaración de Florencia, firmada en 1995).

BIBLIOGRAFÍA

- Balibar, Etienne y Wallerstein, Immanuel. 1991. *Raza, nación y clase*. Iepala. Madrid.
- Cachón, Lorenzo. 2003. «Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación». En *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*. Icaria. Barcelona.
- Cavalli-Sforza, Luca y Francesco. 1994. *Quiénes Somos. Historia de la diversidad humana*. Crítica – Drakontos. Barcelona.
- CERES-CC.OO. 2002. *La inserción laboral de las personas inmigradas en Cataluña*. Barcelona.
- Chopin, Isabelle y Johansson, Per. 2002. *Racial, Ethnic and religious discrimination. A comparative analysis of national and European law*. European Roma Rights Center, Interights and Migration Policy Group.
- Defensor del Pueblo. 2003. *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*. Madrid. www.defensordelpueblo.es
- Pajares, Miguel. 1999. *La inmigración en España*. Icaria – Antrazyt. Barcelona.
- 2000. *Inmigración y ciudadanía en Europa*. IMSERSO. Madrid.
- 2003. «Discriminación racial y políticas antidiscriminatorias». En *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*. Icaria. Barcelona.
- SOS RACISMO. 2003. *Informe anual 2003 sobre el racismo en el Estado español*. Icaria. Barcelona.
- Taguieff, Pierre-André. 1989. «Reflexions sobre la qüestió antirracista». En *L'Opinió Socialista*. Dossier: El racisme.
- Todd, Emmanuel. 1996. *El destino de los inmigrantes*. Tusquets Editores. Barcelona.
- Wieviorka, Michel. 1992. *El espacio del racismo*. Ediciones Paidós. Barcelona.
- Wrench, John. 1996. *Preventing racism at the workplace. A report on 16 European countries*. Report prepared for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin). Marzo 1996.
- Zegers De Beijl, Roger. 1995. Ponencia al Seminario *Migración, empleo e integración social*. Santander.

JOSÉ ANTONIO MORENO DÍAZ

**Inmigración en España:
entre la demagogia y la incompetencia**



G. Doré, El gigante Anteo, 1861

Pese a que el PP mintió a la opinión pública española sobre la «necesidad de reforma» para garantizar la adecuada gestión de la inmigración en nuestro país, el resultado después de dos años es desastroso: procedimientos administrativos lentos, farragosos y burocráticos, retrasos permanentes por parte de una administración mal preparada y peor dotada, colas permanentes ante las oficinas tramitadoras, interpretación restrictiva y arbitraria de los preceptos legales, etc. Todo ello fomenta una situación de inseguridad jurídica del extranjero en nuestro país que hace más profunda su vulnerabilidad.

Se dice, comúnmente, que vivimos en la sociedad de la ansiedad –por todo lo que nuestro contexto social actual genera de expectativas y/o frustraciones– pero, además, en el ámbito de la inmigración hemos de añadir que vivimos en el vértigo.

Vértigo producido porque en poco más de tres años –concretamente desde enero de 2000 hasta junio de 2003– hemos pasado en nuestro país por tres leyes orgánicas que han tratado de regular el fenómeno migratorio y por dos reglamentos que, pretendidamente, han desarrollado los procesos derivados de ese fenómeno; además actualmente, el Partido Popular «amenaza» con una nueva reforma –que ya se encuentra aprobada por el Consejo de Ministros y en trámite parlamentario por la vía de urgencia– aún más restrictiva del propio marco normativo que, sin embargo, el mismo Partido Popular se dio hace menos de dos años.

En primer lugar hemos de recordar que España ha sido históricamente un país de emigración: los españoles hemos tenido que abandonar nuestra tierra por cuestiones económicas, sociales y también políticas; hemos sido conquistadores y colonizadores, pero también hemos sido emigrantes y refugiados. Sin embargo, inicialmente, la primigenia Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, más conocida como Ley 7/1985, aprobada por el PSOE, mantuvo durante la friolera cifra de quince años a la inmigración constreñida dentro de unos parámetros de discrecionalidad administrativa, inseguridad jurídica e inexistencia de derechos fundamentales, fomentando una visión criminalizadora de la inmigración y valorando dicho fenómeno como una cuestión de «orden público», si bien fue posteriormente levemente suavizada once años después por el Real Decreto 155/1996.

Haciendo un poco de historia, en el año 1999 asistimos a dos hechos fundamentales en materia de inmigración: por un lado, el desarrollo de las discusiones para la reforma de esa Ley de Extranjería de 1985 – en el ámbito parlamentario de la Comisión Constitucional– desde un punto de vista de consenso de todas las fuerzas políticas, incluido el PP, y con interlocución y participación de los agentes sociales y de la propia sociedad civil: dicho proceso derivó en la aprobación de la Ley de Extranjería 4/2000.

Tras ello presenciamos el segundo hecho crucial, como es la ruptura del consenso político sobre la inmigración por parte del gobierno y el Partido Popular: dicho consenso estaba dirigido a evitar considerar la inmigración objeto de debate político y –mucho menos– objeto de debate electoral a fin de evitar manipulaciones y demagogias que podrían enraizar el clima social al respecto.

Desde entonces hemos visto las maniobras del Partido Popular en materia de inmigración: primero la modificación, en diciembre de 2000, de la Ley Orgánica 4/2000,

mediante la aprobación de la vigente Ley Orgánica 8/2000, que mantiene el mismo nombre de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Dicha ley –con una constitucionalidad en entredicho y a la espera de pronunciamiento al respecto por parte del Tribunal Constitucional– restringe los derechos fundamentales de los extranjeros y ahonda en la inaceptable diferenciación entre españoles por un lado y extranjeros por otro y, dentro de estos últimos, entre extranjeros de primera y extranjeros de segunda en función de su situación documental en nuestro país, afectando gravemente al ejercicio de derechos básicos de todo ser humano, reconocidos por tratados e instrumentos internacionales (manifestación, reunión, asociación, huelga, sindicación, etc.) en los cuales es parte el Estado español.

Pese a que el PP mintió a la opinión pública española sobre la «necesidad de reforma» para garantizar la *adecuada* gestión de la inmigración en nuestro país, el resultado después de dos años es desastroso: procedimientos administrativos lentos, farragosos y burocráticos, retrasos permanentes por parte de una administración mal preparada y peor dotada, colas permanentes ante las oficinas tramitadoras, interpretación restrictiva y arbitraria de los preceptos legales, etc. Todo ello fomenta una situación de inseguridad jurídica del extranjero en nuestro país que hace más profunda su vulnerabilidad.

Pero con todo ello, lo peor son los dos resultados más visibles socialmente: el incremento de la población extranjera en situación de irregularidad documental, esto es «sin papeles», lo que le aboca a la exclusión social, y, por otro lado, las situaciones de precariedad, sobreexplotación laboral y discriminación en el empleo.

Ante tal ineficacia el gobierno –al igual que le hemos visto operar en el caso «Prestige»– se dedica a promover cortinas de humo que tratan de ocultar el calado de la cuestión de fondo: para ello se utiliza la cuestión de la seguridad ciudadana, anunciando reformas en el Código Penal e identificando, sin tapujos, inmigración y delincuencia. Así, se está tramitando en la actualidad un proyecto de reforma tanto del propio Código Penal como de la Ley de Extranjería y el Código Civil con el estrambótico nombre de «Paquete de medidas contra la inseguridad ciudadana, contra los malos tratos en el ámbito doméstico y a favor de la integración social de los extranjeros», sin que desde ningún punto de vista (social, político, jurídico, etc.) alcancemos a ver qué tienen que ver esas cuestiones entre sí, pero sobre todo con la integración social de los extranjeros.

También preocupa – y es muy representativo de la incompetencia al respecto– que las propuestas gubernamentales sean exclusivamente en la línea represiva y ahondando más en esa perniciosa identificación entre extranjeros y delincuencia e inmigración e inseguridad ciudadana.

Por otro lado, asistimos al nuevo proyecto de ley en el cual se da otra vuelta de tuerca en la idea de plantear la restricción de derechos y la expulsión como mecanismos para «controlar» la inmigración y, muy especialmente, la inmigración en condiciones de irregularidad: ese afán –ilusorio a la vista de la experiencia– por «controlar» la inmigración olvida precisamente el esfuerzo en gestionar los flujos migratorios con destino a España, que es la clave de la cuestión: dicha gestión debe tener un carácter marcadamente sociolaboral dada la clara vinculación entre inmigración y mercado de trabajo.

La reforma actualmente en trámite plantea socavar algunos derechos básicos de los extranjeros como el limitar las posibilidades de reagrupación familiar, vinculando la misma en algunos supuestos a condicionamientos laborales y desvirtuando el contenido esencial del derecho.

También se plantea en dicho texto ampliar márgenes de discrecionalidad, esto es, transformar obligaciones de la administración en meras posibilidades de concesión o cambiar derechos de los extranjeros en simples autorizaciones, lo cual aumenta el grado de vulnerabilidad jurídica y por ende el grado de inseguridad jurídica.

Se vuelve a erigir la expulsión como «mecanismo de control de la inmigración», cuando ni lo es ni lo debe ser dado su carácter sancionador y eminentemente excepcional y pese a la experiencia histórica durante la vigencia de la ley de 1985 que maximizaba la aplicación de la expulsión como medida de todas las cosas: con ello se amplían los supuestos de aplicación e, incluso, se expanden algunos de sus efectos (internamiento, prohibición de entrada) a otras figuras como la devolución.

Resultan también preocupantes las previsiones de obligación de información de las compañías de transporte con las autoridades policiales, por lo que puedan afectar a la intimidad de las personas y ejercicio de una voluntad de control desproporcionada y de dudosa utilidad.

Finalmente, desde el gobierno se pretenden modificar también la Ley de Bases de Régimen Local, haciendo accesibles los datos sensibles, íntimos y confidenciales del padrón a la autoridad policial, y la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, distinguiendo ahora dos tipos de procesos administrativos, uno para españoles y otro para extranjeros, éste con menos derechos y garantías: ello incide en la segmentación social entre autóctonos –con plenitud de derechos– y los extranjeros como ciudadanos de segunda, con derechos mermados o con su ejercicio condicionado.

Lo que parece extraerse es que se carece de un esquema de actuación política realista y efectiva en el ámbito migratorio, el cual debería conllevar una apuesta clara y eficaz por dotar a España de una administración ágil, adecuadamente dimensionada y capaz para gestionar los flujos migratorios con garantías, respeto a los derechos y seguridad jurídica.

Asimismo, ya es imprescindible abordar las cuestiones derivadas de una España intercultural y multiétnica, desarrollando marcos de integración social desde la propia administración, con la participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil.

Resulta muy peligroso que se enarbole la inmigración como elemento electoral y no como objeto de un análisis y debate político serio y riguroso donde se pueda llegar a unas conclusiones constructivas: en esta línea, llama mucho la atención que por el gobierno nunca se aporten datos constructivos y en positivo sobre las aportaciones tremendamente positivas que la inmigración ya está generando en España, tanto respecto a las aportaciones a la riqueza nacional y PIB como en cotizantes a la Seguridad Social (aproximadamente un 4 por ciento del total), etc., además de los elementos culturales, demográficos, etc.

Finalmente, y ya en el ámbito europeo, cabría preguntar al Partido Popular por qué no opta por llevar a la UE propuestas positivas sobre inmigración, como por ejemplo aprobar la directiva sobre reagrupación familiar que lleva años debatiéndose en el ámbito europeo y que no ve la luz, cuando su aprobación permitiría armonizar el derecho a la vida en familia a tantos extranjeros residentes legales en Europa o, al menos, trasponer normativa comunitaria como la directiva sobre no discriminación en el empleo, que aún no ha sido articulada por el gobierno español.

En definitiva, parece que se avecinan malos tiempos para el tratamiento político de la inmigración, sobre todo cuando parece obvio que tras el maltrato sufrido por parte de los medios de comunicación, hacer propuestas constructivas sobre inmigración es poco menos que tirar piedras sobre tu propio techo.

Quizás sea el momento de articular un discurso fuerte sobre la inmigración que contrarreste tanto ruido mediático y social pero políticamente interesado y, sobre todo, que contrarreste el discurso duro del otro lado: así podría ser útil empezar a hablar de otros modelos de ciudadanía, vinculados más a la vecindad o al compromiso cívico del nuevo ciudadano que a su nacionalidad. Esto habilitaría, por ejemplo, el acceso al sufragio y al derecho de voto, al menos en las elecciones municipales, para aquellos extranjeros con un mínimo de arraigo en nuestra sociedad que podría traducirse en aquellos que cuentan con un permiso de residencia permanente, esto es, con cinco años de residencia legal y continuada en España.

Si cumplen con sus obligaciones, cotizan a la Seguridad Social, tributan al fisco, etc. ¿por qué no van a poder votar? ¿Por qué no van a poder articular su voluntad política en el seno de una sociedad democrática, máxime cuando otros extranjeros – los de la UE – sí pueden hacerlo? ¿Qué justifica este doble agravio comparativo?

Hemos de concluir que obviamente la correcta integración social de los extranjeros pasa –necesariamente– por la integración política. Por ende, cuando los extranjeros puedan tener acceso normalizado, con los requisitos mencionados, al derecho de voto quizás fueran mirados de otra manera tanto por las elites políticas como por la propia sociedad, accediendo a espacios de convivencia más normalizados de los que actualmente se nos ofrecen.

CARLA BONINO

**Los planes de las Comunidades autónomas
para la integración de las personas
inmigrantes**



Alfonso R. Castelao, *Colección hemerográfica*

Los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes surgen en un contexto de política restrictiva de inmigración tanto a nivel nacional como europeo, que inevitablemente constituye el marco de desarrollo de los mismos. La descentralización de competencias en España del ámbito estatal al autonómico ha abierto el terreno a las comunidades autónomas para la formulación y desarrollo de medidas para la integración de los inmigrantes de un modo más o menos integrado, según los casos. No obstante, los mecanismos de concesión de permisos de trabajo y residencia, que determina las posibilidades de estancia de manera regular para las personas inmigrantes, es un ámbito de competencia estatal que condiciona el alcance de las medidas autonómicas para su integración social. Así, en el ámbito del empleo y la formación, por poner un ejemplo, a partir del área de intervención abordada, las limitaciones de gran parte de las medidas de cara a los inmigrantes irregulares son claras...

I. Introducción

La cuestión de la integración social de las personas inmigrantes constituye una de las líneas fundamentales definidas en el Consejo de Tampere (octubre de 2000) para el establecimiento de una política europea de inmigración –que tras el Tratado de Ámsterdam pasó del ámbito de la cooperación intergubernamental a ser objeto de competencia comunitaria- junto con la creación de un sistema común de asilo, la cooperación al desarrollo y la gestión de flujos. La necesidad de actuar en favor de la integración social de las personas inmigrantes había sido ya señalada en una comunicación de la Comisión Europea de 1994 que inspiró en el mismo año el primer plan estatal en España con ese objetivo, titulado Plan para la Integración de los Inmigrantes. Además de adoptar un total de veintiséis medidas en los ámbitos normativo, sociolaboral, educativo, cultural, de convivencia territorial y de participación social, estableció como instrumentos para la integración el Observatorio Permanente de la Inmigración y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Tanto la citada comunicación como el primer plan estatal y, posteriormente, las conclusiones del Consejo de Tampere se refieren a la integración de los inmigrantes regulares.

Para los años 2001-2004 se aprobó el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Programa GRECO), que contiene cuatro líneas básicas de intervención, una de las cuales se refiere a la integración social de las personas inmigrantes. La elaboración del Programa GRECO tuvo lugar en el contexto de la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de febrero, que supuso el recorte de algunos derechos que habían sido introducidos por la normativa anterior, perjudicando especialmente a los inmigrantes en situación irregular. Se puede reconocer en dicho plan la intención de «compensar», sin lograrlo, la política restrictiva reflejada por la reforma legislativa. En cuanto a su enfoque y contenido, el Plan GRECO ha sido objeto de diversas críticas, entre ellas la falta de dotación presupuestaria y la concepción unidireccional del proceso de integración, que se asemeja más a la idea de asimilación¹.

Las comunidades autónomas han ido desarrollando medidas relacionadas con la integración social de los inmigrantes en terrenos como la sanidad, la educación, la vivienda, los

¹ Estas y otras críticas pueden encontrarse en Consejo Económico y Social, 2000; en la valoración del programa por parte de la comisión ad hoc del Foro para la inmigración, realizada a finales de 2000 (Moreno, 2001); en Pajares (2002); en Blanco (2002), entre otros.

servicios sociales, las políticas de igualdad o la juventud, entre otros, a través de planes generales o incluso de algunos programas específicos. Con el objetivo de integrar, coordinar y sistematizar este tipo de actuaciones, y en el marco de la descentralización de competencias, algunas comunidades autónomas han elaborado y aprobado planes regionales para la inmigración (o planes para la integración social de las personas inmigrantes, según la denominación en cada caso). La primera experiencia autonómica es el plan catalán de 1993. Casi una década más tarde, a partir de 2001, un importante número de comunidades autónomas han desarrollado planes de naturaleza similar, que contienen medidas muy diversas en relación con diferentes ámbitos de intervención.

El presente artículo constituye una reflexión en el marco de la investigación en curso «Los planes de las comunidades autónomas para la integración social de las personas inmigrantes», realizada por la Fundación 1º de Mayo² y promovida por la Secretaría Confederal de Política Sectorial y Migraciones de Comisiones Obreras. Por un lado, la investigación plantea un análisis de los planes autonómicos para la integración social de los inmigrantes de un modo global y comparativo, prestando atención a aspectos como la existencia de presupuesto; mecanismos de coordinación interna y externa y de seguimiento y evaluación; el diagnóstico de situación y la definición de las necesidades; los enfoques sobre el concepto de integración; las actuaciones en cuanto a su número, concreción en el planteamiento y ámbitos de intervención implicados, y la participación de las organizaciones y agentes sociales en el proceso de elaboración de los planes. Por otro lado, el estudio tiene por objetivo realizar un análisis minucioso de todas las medidas estipuladas en los planes en relación con aspectos como empleo y formación; salud, vivienda, educación, atención jurídica, servicios sociales, cultura, sensibilización social, participación ciudadana y cooperación al desarrollo. En lo que respecta al presente artículo, teniendo en cuenta los dos objetivos diferenciados, se realiza una breve presentación de algunos aspectos del análisis global y comparativo de los planes para la integración social de las personas inmigrantes (en el apartado II) para luego adentrarse en las medidas estipuladas en ellos en relación con el empleo y la formación (en el apartado III).

Finalmente, para concluir esta introducción, cabe comentar que la investigación «Los planes de las comunidades autónomas para la integración social de las personas inmigrantes» se enmarca en lo que pretende ser una iniciativa continuada de investigación en el ámbito de las políticas de integración de los inmigrantes que aborde, en posteriores fases,

² En la que también participan Jorge Aragón y Fernando Rocha.

aspectos como las actuaciones que pueden llevarse a cabo a nivel regional fuera de estos planes específicos, los diseños y esquemas institucionales para su desarrollo, así como las políticas a nivel local, dado que existen ya diversas experiencias e incluso algunos planes de integración municipales. Ante el proceso de segunda descentralización de competencias –del ámbito autonómico al local–, las actuaciones locales en este tema se constituyen cada vez más como un objeto de interés. Al final del proceso se trataría de aportar un panorama global de las políticas territoriales para la integración de las personas inmigrantes que resulte útil para la actuación en este campo.

II. Los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes: algunas observaciones generales

En el mes de mayo de 2003, ocho comunidades autónomas disponen de planes para la integración social de las personas inmigrantes: Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña (que va por su segundo plan, tras el primero aprobado en 1993), Madrid, Murcia y Navarra. Se trata de planes plurianuales que comienzan entre 2001 y 2002, concluyendo la mayoría en 2004. La mayor parte de ellos se titulan planes «para la inmigración»

CUADRO 1 COMUNIDADES CON PLANES AUTONÓMICOS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES

Comunidad: Andalucía

Nombre del Plan: *I Plan integral para la inmigración en Andalucía*

Vigencia: 2001-2004

Ámbito institucional: Consejería de la Gobernación. Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias.

Comunidad: Aragón

Nombre del Plan: *Plan integral para la inmigración en Aragón*

Vigencia: 2002-2004

Ámbito institucional: Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales. Oficina para la Inmigración.

Comunidad: Baleares

Nombre del Plan: *Plan de atención a la inmigración en las Illes Balears*

Vigencia: 2001-2004

Ámbito institucional: Conselleria de Bienestar Social.

Comunidad: Canarias

Nombre del Plan: *Plan canario para la inmigración*

Vigencia: 2002-2004

Ámbito institucional: Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.

Comunidad: Cataluña

Nombre del Plan: *Plan interdepartamental de Inmigración*

Vigencia: 2001-2004 (2º plan)

Ámbito institucional: Departament de la Presidència. Secretaria per a la Inmigració.

Comunidad: Madrid

Nombre del Plan: *Plan regional para la inmigración*

Vigencia: 2001-2003

Ámbito institucional: Consejería de Servicios Sociales.

Comunidad: Murcia

Nombre del Plan: *Plan para la integración social de los inmigrantes en la región de Murcia*

Vigencia: 2002-2004

Ámbito institucional: Consejería de Trabajo y Política Social. Dirección General de Política Social.

Comunidad: Navarra

Nombre del Plan: *Plan para la integración social de la población inmigrantes*

Vigencia: 2002-2006

Ámbito institucional: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

(«de inmigración», en el caso de Cataluña), excepto dos, los de Murcia y Navarra, que incluyen en el título el concepto de integración social. Por su parte, el plan de Baleares se refiere a la «atención» de los inmigrantes. Los ámbitos institucionales responsables de los planes varían, pudiéndose mencionar dos grupos principales: los planes liderados por la Consejería de Gobernación o Departamento de Presidencia (como es el caso de los planes de Andalucía y Cataluña) y los que dependen de las estructuras vinculadas a los asuntos sociales, servicios sociales, bienestar social o política social, que constituyen el resto.

Además de estos ocho planes, en relación con el empleo y la formación se ha tenido en cuenta el *Acuerdo para la integración social y laboral de la población inmigrante en Castilla y León*, desarrollado en el marco del Acuerdo para el Impulso del Diálogo Social en Castilla y León, vigente de 2003 a 2005.

Cabe señalar que otras comunidades autónomas se encuentran en fases próximas a la aprobación de planes para la inmigración o la integración social de los inmigrantes, como es el caso de la Comunidad Valenciana, el País Vasco y La Rioja. Extremadura, por su parte, se encuentra en una fase de elaboración.

A continuación, a partir del análisis de los ocho planes autonómicos desde una perspectiva global y comparativa, se realizará una aproximación general al enfoque que los mismos tienen sobre la integración social; la existencia en ellos de presupuesto, mecanismos de coordinación y seguimiento; y la presencia de determinados elementos en el planteamiento de las actuaciones que resultan relevantes para su valoración.

II.1. Enfoque sobre la integración social de las personas inmigrantes

En primer lugar, cabe señalar la concepción *multidimensional* de la integración social asumida por los planes autonómicos existentes que, puede decirse, funda la propia definición de los mismos. Es decir, todos los planes enfocan la integración desde diversos ámbitos, como son empleo, salud, vivienda, educación, atención jurídica, servicios sociales, cultura, sensibilización social, participación ciudadana y cooperación al desarrollo, si bien la cantidad y estructura de los ámbitos no es exactamente la misma para todos los planes.

Por otro lado, parece ser una pauta común en los planes el reconocer *la actuación sobre la sociedad de acogida* como un aspecto necesario para la integración, asumiendo de este modo la bidireccionalidad de dicho proceso. Se ha detectado que algunos planes contienen áreas de intervención tituladas «Sensibilización social», concebidas y reflejadas en los índices al mismo nivel que otras áreas como pueden ser las de empleo y formación, salud, vivienda, etc., como es el caso de los planes de Andalucía, Aragón, Cataluña y Navarra. En otros casos, esta cuestión está presente a un segundo nivel, dentro de otras áreas principales de intervención. Por ejemplo, el plan de Canarias, dentro de las «Medidas de carácter general», contempla dos objetivos titulados «Promoción de las actitudes sociales de tolerancia y solidaridad, así como de la interculturalidad» y «Promoción de la tolerancia de los y las jóvenes»; el plan de Baleares se refiere a «favorecer el respeto a la diversidad cultural», dentro del área de intervención de «Cultura y convivencia»; y el plan de Murcia plantea un objetivo que se refiere a «Realizar acciones de sensibilización y aprecio de la cultura e historia propias de los países de origen de los flujos, poniendo de relieve la diversidad cultural y el desarrollo de nuevas formas de expresión cultural», dentro del área de intervención «Cultural y Turística».

Finalmente, cabe señalar que, si bien todos los planes para integración social de las personas inmigrantes abordan de alguna forma las *particularidades de ciertos colectivos* que pueden encontrarse en mayor desventaja social, como las mujeres, los jóvenes o los menores, existen tres planes en los que éstos se conciben como áreas de intervención en sí mismas en sus índices temáticos. Es el caso del plan de Murcia, con un área de intervención titulada

«Mujer», otra «Juventud» y otra «Menor y Familia»; el caso del plan de Cataluña, que contempla un área titulada «Género» y otra «Menores desamparados»; y el de Canarias, que incluye un área de intervención relacionada con este último colectivo, titulada «Menores extranjeros no acompañados». Es decir, de estos tres planes, dos contienen un área de intervención referida a las mujeres (Cataluña y Murcia), uno a la juventud (Murcia) y dos a los menores (Murcia y Canarias). En definitiva, el panorama descrito indica que todos los planes autonómicos contienen un planteamiento transversal en el desarrollo de sus actuaciones y un grupo menor combina este planteamiento con un enfoque específico sobre determinados colectivos que se convierten en sí mismos en áreas de intervención.

II.2. Presupuesto, seguimiento y coordinación

Otros factores a considerar en el análisis de los planes autonómicos para la integración de las personas inmigrantes son la presencia de presupuesto y la previsión de sistemas de seguimiento y coordinación. El Cuadro 2 resume el comportamiento de los planes analizados en relación con dichos factores, realizando posteriormente un breve comentario al respecto.

Antes de continuar, conviene realizar una definición de los términos utilizados, ya que permiten comprender mejor el enfoque del análisis desarrollado. Puede hablarse de tres niveles en relación con las actuaciones para la integración de las personas inmigrantes contempladas en los planes autonómicos. Un primer nivel serían las denominadas «áreas de

CUADRO 2

TRATAMIENTO ESPECÍFICO DE PRESUPUESTO, SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN EN LOS PLANES AUTONÓMICOS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES

PLAN	PRESUPUESTO	SEGUIMIENTO	COORDINACIÓN
Andalucía	•	•	•
Aragón		•	•
Baleares	•	•	
Canarias	•	•	•
Cataluña		•	•
Madrid		•	
Murcia	•	•	
Navarra		•	

intervención» (empleo y formación, salud, vivienda, etc.). Dentro de ellas, a un segundo nivel, los planes plantean «objetivos» o «programas», que a su vez contienen «medidas» o «acciones». Para homogeneizar la terminología, se hablará de «áreas de intervención», «objetivos» y «medidas». Esta diferenciación resulta relevante para comprender el carácter del análisis de las medidas para la integración, que se refleja en el apartado III.

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, sólo la mitad de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes contienen presupuesto, siendo este, no obstante, un aspecto esencial para su puesta en práctica. Los planes que incluyen presupuesto lo estructuran por áreas de intervención. Además, en los planes de Andalucía, Canarias y Murcia se especifican las dotaciones en función de los objetivos contemplados en cada área y en algún caso, como el plan de Murcia, se concreta el presupuesto para cada una de las medidas dentro de los objetivos. Otra variable en la que se estructuran los presupuestos de estos tres planes son los años de ejecución y los mismos definen también las competencias presupuestarias (las diferentes Consejerías y/o Direcciones Generales de la Administración autonómica). Los planes de Canarias y Murcia llegan a reflejar el código de la partida presupuestaria asignada a las actuaciones que estipulan.

Todos los planes contienen una referencia al seguimiento y la evaluación, por lo general, a través de capítulos específicos que no suelen ser demasiado detallados. Cabe señalar que, pese al abordaje por parte de los planes del seguimiento y la evaluación, la mitad de ellos (Baleares, Madrid, Murcia y Navarra) no concretan indicadores de evaluación en la formulación de sus medidas, lo que supone una gran dificultad para desarrollar dicho proceso, aunque los mecanismos generales vengan definidos.

Finalmente, la coordinación, aspecto fundamental de cualquier plan que combine las actuaciones de diversos entornos institucionales y de organizaciones sociales, es tratada sólo en la mitad de los planes: Andalucía, Aragón, Cataluña y Canarias. En el caso de este último, el enfoque es el de la coordinación externa con otras actuaciones autonómicas relacionadas con las áreas de intervención del plan.

La relevancia de la dotación presupuestaria, así como de los mecanismos de seguimiento y coordinación en el diseño de un plan, plantea la necesidad de que estos aspectos sean incorporados de un modo sistemático en las actuaciones sucesivas.

II.3. Factores complementarios en la formulación de las actuaciones

Una tercera variable a tener en cuenta en el estudio global y comparativo de los planes de integración para las personas inmigrantes son los factores con los que los mismos com-

plementan la formulación de sus actuaciones, aportando una mayor o menor concreción en relación con su puesta en práctica. Se trata de los organismos responsables y las entidades colaboradoras en el desarrollo de las medidas de actuación, la inclusión de un calendario de ejecución de las mismas, así como de indicadores de evaluación, la definición de la población objetivo y otros aspectos como los recursos necesarios para el desarrollo de las medidas, y la prioridad y el grado de realización de las mismas. En relación con estos elementos, el panorama que presentan los planes para la integración social de las personas inmigrantes es el siguiente:

Los *organismos responsables* de las actuaciones a realizar es un elemento contemplado prácticamente en todos los planes (la excepción es el plan de Madrid). Los organismos responsables a los que se refieren varían por áreas de intervención, objetivos y medidas, respondiendo a la estructura más o menos común de los gobiernos regionales por Consejerías y Direcciones Generales. Las *entidades colaboradoras* en la ejecución de las actuaciones es un aspecto que sólo la mitad de los planes especifican: es el caso de Andalucía, Aragón, Canarias y Cataluña, y el carácter de estas entidades varía, pudiéndose tratar de otras instituciones públicas, como organismos autónomos o institutos, de agentes sociales u ONG, según los casos.

El calendario de ejecución es un factor que no todos los planes recogen. Está presente en los planes de Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña y Navarra. En lo que respecta a la definición de indicadores de evaluación en la formulación de las medidas, la realidad es similar, siendo la mitad de los planes que abordan este aspecto con alguna diferencia en cuanto a nivel de concreción en el sentido de si se refieren al primer nivel dentro de las áreas de intervención, los objetivos, o si individualizan los indicadores de evaluación para cada una de las medidas. Se trata de los planes de Andalucía, Aragón, Canarias y Cataluña. La concreción de la población objetivo es una cuestión todavía más minoritaria, sólo tratada en dos planes (Canarias y Cataluña). Pese a que se trata de planes para la integración social de las personas inmigrantes, no siempre son los inmigrantes exclusivamente la población objetivo de las medidas, ya que muchas de las actuaciones son de carácter general para las que se pretende fomentar su participación (por ejemplo, en empleo y formación, vivienda o salud). Por otro lado, a veces las actuaciones van referidas a grupos específicos dentro del colectivo de inmigrantes, como pueden ser las mujeres inmigrantes, los menores inmigrantes o los jóvenes inmigrantes. Sin embargo, hay que señalar a este respecto que, aunque algunos planes no expliciten de forma sistemática y estructurada la población objetivo, realizan, de modo más o menos directo, una definición de la misma en la descripción de las actuaciones. Esto no resulta equiparable, no obstante, a la sistematización de los planes que sí la consideran como un elemento específico en la formulación de sus actuaciones.

Factores que por su presencia cuantitativa en los planes tienen un carácter excepcional, pese a ser muy relevantes, son, por un lado, la concreción de los *recursos económicos, materiales y humanos* necesarios para el desarrollo de las medidas de actuación. Sólo un plan, el de Andalucía, menciona estos elementos. Por otro lado, resulta igualmente excepcional la definición del nivel de *prioridad* de las medidas que se plantean, así como su *grado de realización* en el momento de elaboración del plan, especialmente si se tiene en cuenta que este tipo de planes incorporan en gran parte medidas ya existentes. Sólo un plan, el de Murcia, incluye la cuestión de la prioridad de las medidas, distinguiendo entre «baja», «media» y «alta». Es también este plan el único que se refiere al grado de realización de las medidas, para lo que utiliza unas «claves» que van de 1 a 4 indicando, respectivamente, si la actividad se realiza actualmente y debe mantenerse, si se realiza actualmente pero se considera necesario mejorarla y/o incrementarla, si la actividad no se realiza pero se considera conveniente su ejecución y, finalmente, si la actividad no se realiza pero se considera imprescindible su ejecución. La consideración de este factor resulta relevante para dar un panorama de cuáles son las acciones realmente novedosas del plan y cuales son aquellas que ya se están realizando y se incluyen en él desde la perspectiva de la coordinación de las actuaciones para la integración social de las personas inmigrantes.

III. Las medidas de integración: el empleo y la formación

El segundo de los objetivos de análisis lo constituyen las medidas de actuación contempladas en los planes para la integración de las personas inmigrantes. Teniendo en cuenta la terminología de «áreas de intervención», «objetivos» y «medidas» definida con anterioridad, cabe señalar que el estudio de estas «medidas» de integración significa que en el análisis se ha bajado al máximo nivel de concreción contemplado en los planes. Para cada área de intervención, el objetivo es elaborar una tipología de medidas que permite, por un lado, sistematizar según diversos criterios todas las medidas existentes en los planes, de modo que se pueda disponer de un repertorio ordenado de las mismas que resulte útil para la actuación de los agentes sociales en el ámbito de las políticas de integración. Por otro lado, la sistematización de las medidas permite valorar cualitativamente las aportaciones y carencias de los planes. Las tipologías de medidas están compuestas por una serie de categorías principales, incluyendo la mayoría de éstas una serie de subcategorías que concretan y discriminan con mayor nivel de detalle el contenido de las medidas. Dada la cantidad de medidas existentes en los planes, se trata de un trabajo extenso, que no puede presentarse aquí más que de modo resumido.

CUADRO 3
TIPOLOGÍA DE MEDIDAS EN RELACIÓN CON EL EMPLEO Y SU PRESENCIA EN LOS
PLANES AUTONÓMICOS DE INTEGRACIÓN PARA INMIGRANTES

TEMA	AND	ARA	BAL	CAN	CAT	MAD	MUR	NA	CYL
1. Promoción del autoempleo, economía social y otras medidas de apoyo a la empresa	■	■			■	■	■	■	
1.1. Referencia genérica al apoyo al autoempleo, la economía social y la empresa	■					■			
1.2. Apoyo económico a la constitución de un proyecto de autoempleo o de empresa	■	■					■	■	
1.3. Ayudas para la admisión de socios y para la contratación							■		
1.4. Información y/o asesoramiento y formación para el autoempleo		■			■			■	
2. Apoyo a la contratación					■		■	■	■
2.1. Fomento de la contratación estable							■	■	■
2.2. Fomento de la contratación (sin especificar tipo)					■				■
2.3. Acceso al empleo público								■	
3. Control y mejora de las condiciones de trabajo	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3.1. Medidas de información y sensibilización		■	■			■		■	■
3.2. Actuación de la Inspección de Trabajo		■	■	■				■	■
3.3. Otras medidas de regulación de las condiciones de trabajo y la economía sumergida	■	■		■				■	■
3.4. Salud y seguridad en el trabajo		■	■	■	■	■	■		
4. Regulación de las campañas agrícolas	■	■			■			■	
5. Formación profesional	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5.1. Promoción de formación profesional en general	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5.2. Formación profesional desde una perspectiva sectorial	■				■	■	■		■
5.3. Formación-empleo					■				
5.4. Seguimiento de la participación y estudio de las necesidades formativas	■				■	■			■

TEMA	AND	ARA	BAL	CAN	CAT	MAD	MUR	NA	CyL
6. Inserción laboral	■	■	■	■	■	■	■	■	■
6.1. Referencia al Servicio Público de Empleo	■			■			■	■	■
6.2. Apoyo a proyectos de inserción laboral	■	■	■	■		■	■		■
6.3. Otras medidas de orientación e intermediación laboral	■	■		■	■			■	■
6.4. Inclusión del colectivo inmigrante en otros programas relacionados con la integración laboral o en las políticas activas de empleo			■	■					■
7. Otras medidas específicas para favorecer la integración laboral		■		■	■		■	■	
7.1. Reconocimiento de la cualificación o titulación de origen				■	■			■	
7.2. Acceso al permiso de conducir		■			■			■	
7.3. Conciliación de la vida laboral y familiar								■	
7.4. Participación sindical				■					
8. Estudios	■	■			■	■		■	■
8.1. Situación en el empleo y condiciones de trabajo de los inmigrantes	■	■			■			■	■
8.2. Oferta y demanda del mercado de trabajo	■	■				■			■
9. Actuación sobre los profesionales	■		■	■	■		■	■	■
9.1 Fomento de la mediación	■		■	■			■	■	
9.2. Formación		■		■			■	■	

En este marco, lo que se aborda en el presente artículo son las medidas relativas al empleo y la formación. Dichas medidas ocupan cuantitativamente un espacio muy importante entre las actuaciones contempladas en todos los planes autonómicos para la inmigración analizados, lo que refleja el reconocimiento de que la inserción laboral es un aspecto fundamental en el proceso de integración social. A partir del análisis de dichas medidas, se ha elaborado una tipología que se refleja en el Cuadro 3 y en la que, además, se registra la presencia o ausencia de medidas relativas a las categorías y subcategorías de la tipología en cada uno de los planes. En las siguientes líneas se lleva a cabo un comentario de la misma, para hacer una referencia después a algunas otras medidas relevantes que se

relacionan con la integración laboral, pero que se encuentran dispersas en los planes, no necesariamente incluidas en las áreas de empleo y formación.

A través de un primer análisis de las medidas contempladas en los planes para la integración social de las personas inmigrantes, observando las nueve categorías principales de la que se compone la tipología de medidas sobre empleo y formación, se puede señalar lo siguiente: todos los planes contienen medidas sobre el control y la mejora de las condiciones de trabajo y sobre la formación³; la mayor parte contienen medidas orientadas a los profesionales que trabajan con inmigrantes en el ámbito del empleo y la formación, medidas sobre promoción del autoempleo, la economía social y la empresa, así como medidas sobre la realización de estudios relativos a la inmigración y el mercado de trabajo; y menos planes incluyen medidas sobre apoyo a la contratación, regulación de campañas agrícolas y sobre las cuestiones incluidas en la categoría 7, «otras medidas específicas para favorecer la integración laboral», como la obtención del carnet de conducir o la homologación de las titulaciones adquiridas en los países de origen.

Este análisis de tipo cuantitativo sobre la presencia/ausencia en los planes de medidas en relación con las categorías de la tipología aporta un panorama general, pero debe complementarse con una reflexión cualitativa sobre la naturaleza de las actuaciones contempladas. En este sentido, el hecho de que un plan incluya medidas vinculadas a un mayor número de categorías no quiere decir necesariamente que sea «mejor» y viceversa. Es la reflexión más concreta sobre el contenido específico de las medidas y su aportación para la integración social de las personas inmigrantes, en este caso en el mundo laboral, lo que permite realizar este tipo de valoraciones. Las subcategorías de la tipología permiten un mayor acercamiento en este sentido.

III.1. Promoción al autoempleo, economía social y otras medidas de apoyo a la empresa

Se han identificado en los planes para la integración social de las personas inmigrantes una serie de medidas relativas a la *promoción al autoempleo, la economía social y otras medidas de apoyo a la empresa*. A este respecto, en algunos casos, como el del plan de Madrid, se realiza una referencia genérica al apoyo a este tipo de proyectos. En otros planes, como el

³ Podría decirse lo mismo sobre las medidas de «Inserción laboral», aunque esta es una categoría heterogénea, compuesta por medidas que no terminan de responder al resto de categorías y que se han agrupado, y por ello el análisis debe realizarse, respecto a dicha categoría, a un segundo nivel, reparando en las subcategorías.

de Aragón, Cataluña y Navarra, se incluyen medidas orientadas a dar información, asesoramiento o formación en este ámbito. El plan de Aragón, así como los de Andalucía y Murcia, se refieren a ayudas de carácter económico para el desarrollo de estas iniciativas. Finalmente, un plan, el de Murcia, plantea el incremento de la contratación de trabajadores inmigrantes en las empresas de economía social y la concesión de ayudas para la incorporación o admisión de socios inmigrantes en este tipo de empresas.

III.2. Apoyo a la contratación

Otro tipo de medidas son las de *apoyo a la contratación*, incluidas en algunos planes, como los de Cataluña, Murcia, Navarra y el acuerdo de Castilla y León. De ellos, sólo los tres últimos se refieren a la contratación estable. Los otros dos no especifican el tipo de contratación que pretenden fomentar y sólo un plan, el de Navarra, hace referencia al acceso de las personas inmigrantes al empleo público, planteando que «se establecerá un objetivo de acceso de la población inmigrante al empleo público o social subvencionado en las mismas condiciones que la población autóctona».

III.3. Control y mejora de las condiciones de trabajo

Todos los planes incluidos en este análisis realizan alguna referencia al *control y mejora de las condiciones de trabajo* en relación con los trabajadores inmigrantes, si bien desde enfoques muy diversos. Varios planes contemplan medidas de información y sensibilización, bien dirigidas a los propios trabajadores inmigrantes (fundamentalmente a través de material divulgativo), bien orientadas al empresariado. En el primer caso, los planes plantean la información y sensibilización sobre sus derechos y obligaciones en el ámbito laboral (por ejemplo, el plan de Baleares y el acuerdo de Castilla y León), o sobre «qué es una ETT» y «los sistemas de reclamaciones laborales» (plan de Madrid). De cara al empresariado, las medidas existentes hacen referencia a la información y sensibilización sobre la normativa vigente en materia de inmigración y contrataciones, o sobre las «condiciones de trabajo exigibles» (como denomina el plan de Baleares). El acuerdo de Castilla y León plantea el «apoyo a los servicios de las organizaciones empresariales para el cumplimiento de las obligaciones legales de las empresas en relación con la inmigración». Sólo el plan de Navarra y el mencionado acuerdo hacen referencia a políticas de igualdad y acciones positivas en el ámbito del empleo, previendo la «realización de medidas de sensibilización y acción positiva para evitar situa-

ciones irregulares o ilícitas» (Castilla y León), o estimulando «políticas empresariales de igualdad de oportunidades en el empleo, mejorando las posibilidades de las minorías étnicas desfavorecidas» (Navarra).

La referencia a la actuación de la Inspección de Trabajo resulta un aspecto de gran importancia en relación con el control de las condiciones laborales, especialmente en sectores como el servicio doméstico, agricultura, hostelería, construcción o limpieza donde con frecuencia trabajan las personas inmigrantes. No obstante, no todos los planes incorporan medidas al respecto. Un ejemplo a destacar, por su enfoque más concreto, es una medida contemplada en el plan de Aragón que plantea, a través de una de sus medidas, el refuerzo de la actuación de la Inspección de Trabajo en el marco de las campañas agrícolas, afirmando que «se estudiará con la Dirección General de la Inspección de Trabajo la dedicación exclusiva de algún inspector o subinspector a cuestiones de inmigración».

Existen en algunos de los planes otra serie de medidas orientadas a la regulación de las condiciones de trabajo y la economía sumergida basadas en mecanismos diferentes de la Inspección de Trabajo y que hacen especial referencia al servicio doméstico y a la agricultura, con un mayor desarrollo en el plan de Navarra. Este plan, así como el de Aragón, plantean la necesidad de realizar las reformas necesarias en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social Agrario y del Servicio doméstico con el objetivo de contribuir a la regulación y mejora de las condiciones de trabajo en estos sectores donde trabaja una importante proporción de inmigrantes.

Finalmente, se han considerado aquellas medidas que abordan específicamente la cuestión de la salud y seguridad en el trabajo (fuera del ámbito de intervención de la Inspección de Trabajo –aspecto abordado con anterioridad), presentes en la mayor parte de los planes. Las medidas tienen que ver, por un lado, con la información, sensibilización y formación (en este caso, a través de la formación profesional, por ejemplo) a los trabajadores inmigrantes sobre seguridad y salud en el trabajo. Cabe destacar, en este caso, al plan de Aragón por el extenso desarrollo de esta temática, así como por contemplar medidas sobre seguridad y salud orientadas a las empresas, planteando, entre otras cosas, insistir especialmente en la adecuación de las normas de señalización en las «empresas en cuyas plantillas figuren inmigrantes»⁴.

⁴ Este plan también plantea «la inmunización de todos los trabajadores inmigrantes frente al tétanos (especialmente importante en el caso de los trabajadores de la construcción y agrícolas), y frente a la hepatitis A y B en trabajadores y trabajadoras de la limpieza y cuidados personales en los que estuviera indicado, etc.», medida que no aparece en ningún otro plan.

III.4. Regulación de las campañas agrícolas

Dado que varios de los planes analizados contienen medidas relativas a la *regulación de las campañas agrícolas* en relación con el trabajo de los inmigrantes, se ha considerado oportuno la creación de una categoría específica al respecto en la tipología. Se trata de los planes de Andalucía, Cataluña, Navarra y especialmente el plan de Aragón, todas regiones con una actividad agrícola importante. Se echa en falta el abordaje de este aspecto en el plan de Murcia que, si bien realiza un tratamiento pormenorizado de la formación en el sector de la agricultura, no contempla medidas de regulación de las campañas, siendo también importantes en esta región. Como ejemplo relevante de la diversidad de medidas que pueden existir en los planes estudiados, es de resaltar la diferencia de enfoque entre el plan de Aragón y el de Navarra en relación con la contratación de los trabajadores temporeros. Mientras que el primero plantea «potenciar la contratación en origen de los trabajadores temporeros como fórmula que contribuya a la ordenación del mercado de trabajo», el segundo se refiere a la creación de «una bolsa de trabajo en la agricultura a partir de la experiencia de mediación para temporeros, adaptándola prioritariamente a la colocación de trabajadoras del campo residentes».

III.5. Formación profesional

La *formación profesional* tiene una gran importancia entre las medidas planteadas en los planes para la integración social de las personas inmigrantes. Todos ellos incluyen medidas a este respecto. No obstante, pueden diferenciarse dos tipos de medidas: por un lado, aquellas encaminadas a favorecer la participación de los inmigrantes en acciones formativas existentes para la población en general y, por otro, aquellas medidas específicamente destinadas a los inmigrantes. Todos los planes contienen medidas del primer tipo, mientras que una menor proporción, compuesta por los planes de Andalucía, Madrid, Cataluña y Navarra, incluyen medidas del segundo⁵. A este respecto, puede destacarse una medida contenida en el plan de Navarra que plantea facilitar la formación de acceso al empleo «a la población inmigrante con mayores dificultades o que no reúna los requisitos para acceder a la oferta formativa general», lo que abordaría la cuestión de la formación de los inmigrantes que se encuentran en situación irregular.

⁵ El plan de Madrid plantea, por ejemplo, valorar la posibilidad de «establecer alguna línea formativa, dirigida específicamente a la población inmigrante».

Otro factor que diferencia el enfoque de las medidas de formación profesional tiene que ver con las referencias sectoriales. Todos los planes abordan este tipo de formación desde la idea, a la que se refieren de uno u otro modo, de potenciar el empleo de los inmigrantes allí donde existen necesidades en el mercado de trabajo español por insuficiencia de mano de obra autóctona, pero algunos de ellos, además, desarrollan medidas que se refieren específicamente a la formación en una serie de sectores: se trata de los planes de Andalucía, Cataluña, Madrid, Murcia y el acuerdo de Castilla y León. En estos planes, los sectores hacia los que se orienta la formación son: agricultura, industria alimentaria, hostelería, comercio, construcción y, en menor medida, industria y energía, jardinería, mecánica, servicios de proximidad y textil-confección. De los planes que concretan el contenido de la formación, solamente uno (el de Cataluña) plantea alguna medida vinculada a lo que denomina «formación de carácter transversal» sobre informática y ofimática. En relación con las medidas que abordan la formación desde una perspectiva sectorial, es de señalar la particularidad del plan de Murcia por la concreción con la que define el contenido de la formación a impartir (por ejemplo, «aplicación de productos fitosanitarios», «manejo de sistemas de riego», «poda de frutales», «extensión y control de goteros», «manejo de tractores y maquinaria», «aclareo de frutos», «instalaciones y alojamientos ganaderos y trabajo con animales»), y la perspectiva común del plan de Madrid y del acuerdo de Castilla y León que explicitan las ocupaciones a las que debe estar orientada la formación, que son prácticamente coincidentes en ambos planes (por ejemplo, «encofradores, soldadores, ferrallas y albañiles», en el caso del sector de la construcción).

En relación con otras medidas sobre formación, cabe comentar, por un lado, la referencia minoritaria a la formación-empleo (escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo) por parte de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes. Por otro lado, pese al gran desarrollo de medidas de formación, una minoría de planes incluye medidas específicas sobre evaluación y seguimiento de las mismas. El estudio de las necesidades formativas de la población inmigrante también es una medida con presencia escasa. A este respecto, el acuerdo de Castilla y León refleja un planteamiento que parece tener en cuenta no sólo las necesidades del mercado de trabajo, sino algunos otros aspectos como «la procedencia, cultura, entorno social, habilidades y aptitudes, carencias per-

⁶ Los planes autonómicos también contienen medidas que hacen referencia a la enseñanza del castellano y de los otros idiomas locales (en el caso de Cataluña y Baleares), a la formación básica y en cuestiones como habilidades sociales y otros aspectos de carácter prelaboral, que son abordados, según los casos, desde las áreas de empleo o desde las áreas de educación.

sonales y profesionales» de los trabajadores inmigrantes. Finalmente, en relación con la formación, cabe apuntar que son también minoritarias las medidas que hacen referencia a cuestiones muy relevantes para el acceso a las mismas, como becas (plan de Aragón) o accesibilidad y cercanía al domicilio y compatibilidad con horarios (plan de Navarra)⁶.

III.6. Inserción laboral

Bajo la categoría *inserción laboral* se han englobado una serie de medidas diversas. Entre ellas, cabe destacar las referencias a la actuación del Servicio Público de Empleo (SPE), presente en varios de los planes analizados. Estas medidas tienen que ver fundamentalmente con la información y difusión de la actividad del SPE entre la población inmigrante (por ejemplo, a través de material divulgativo en distintos idiomas). No obstante, existen algunas otras medidas, muy minoritarias, que se refieren a la incorporación de ciertos elementos orientados a mejorar la atención de los inmigrantes, como la «dotación de traductores a los centros ubicados en zonas con población inmigrante para facilitar la información y la mediación cultural» que plantea el plan de Andalucía y el establecimiento de «protocolos en la atención a las personas inmigrantes para procurar un tratamiento uniforme a los problemas que se planteen» al que se refiere el plan de Canarias. Por su parte, el acuerdo de Castilla y León realiza una extensa atribución de tareas al SPE, entre las que se encuentra la promoción de acuerdos empresariales y sectoriales para determinar la necesidad de puestos de trabajo en relación con los trabajadores inmigrantes, la asistencia a las empresas y organizaciones empresariales para definir puestos y perfiles, y la elaboración de una «base de datos con ofertas de empleo a ciudadanos extranjeros con permiso de trabajo». De forma excepcional, existe una medida en el plan de Canarias que plantea el establecimiento de una «negociación específica con el Estado, tanto para solucionar la problemática respecto a la atención de las personas inmigrantes que buscan empleo desde el Servicio Público de Empleo, como para poder atender a determinados colectivos de personas inmigrantes que actualmente no pueden beneficiarse de los programas estatales en materia de políticas activas de empleo», lo que implica hacer frente a las limitaciones que al respecto tienen los trabajadores inmigrantes en situación irregular.

Existen otras medidas que han sido incluidas en esta categoría sobre *inserción laboral* que tienen que ver con el apoyo a proyectos al respecto desarrollados por ONG y otras organizaciones sociales. La mayor parte de los planes contienen este tipo de medidas. En este ámbito, el acuerdo de Castilla y León estipula una medida que hace referencia directa a las organizaciones sindicales, promoviendo el «apoyo a centros de asesoramiento sociolaboral

para la población inmigrante, a fin de que cada sindicato disponga de dichos servicios en todas las provincias de la comunidad».

Además, existen otras medidas relativas a la orientación e intermediación laboral, bien orientadas a fomentar la participación de los trabajadores inmigrantes en los mecanismos existentes, bien planteando actuaciones específicas para ello a este respecto, como ocurría en el caso de la formación. Dos planes, el de Andalucía y el de Aragón, señalan la necesidad de adaptar algunos aspectos de los procedimientos para la inserción laboral, como el «estudio sobre la viabilidad de establecer un dispositivo de intermediación laboral, adaptado a las necesidades del mercado de trabajo y a las características específicas de los inmigrantes, creando la posibilidad de facilitar los contratos de trabajo en origen» (Andalucía) o «adecuar la metodología de los itinerarios de inserción a las nuevas necesidades de este colectivo, promoviendo sistemas de acompañamiento personalizados durante todo su proceso de inserción» (Aragón). Finalmente, en relación con la categoría de *inserción laboral*, cabe mencionar aquellas medidas, presentes en algunos planes, que se refieren a la inclusión del colectivo inmigrante en diversos programas relacionados con la integración laboral y con las políticas activas de empleo. Cabe señalar, de modo individual, teniendo en cuenta la importancia de los mecanismos de coordinación, una medida del plan de Canarias que hace referencia a la «coordinación con aquellos programas que impliquen de forma complementaria acciones de apoyo a la inserción laboral de las personas inmigrantes».

III.7. Otras medidas específicas para favorecer la integración laboral

En la tipología se ha considerado una categoría titulada *otras medidas específicas para favorecer la integración laboral*, en la que se encuentran medidas diversas muy relevantes a este respecto y que, paradójicamente, sólo algunos planes contemplan. En primer lugar, pueden señalarse las medidas relativas al reconocimiento de la cualificación o titulación de origen de los trabajadores inmigrantes. Es el caso del plan de Cataluña y el de Navarra que plantean, respectivamente, «estudiar procesos de evaluación de conocimientos, aptitudes y experiencias profesionales de extranjeros cuando no es posible aportar documentos acreditativos»⁷ y «agilizar el reconocimiento de titulaciones y cualificaciones educativas y profesionales, para los títulos de primaria y secundaria y para los títulos universitarios. Para

⁷ En esta medida se agrega que «se trata de unos procesos que la misma legislación hará necesarios, por ejemplo, mediante el artículo 11.2 a) del Estatuto de los Trabajadores (redacción de la Ley 12/2001)».

ello, se contará con personal especializado, conocedor de los distintos sistemas educativos, que se encargue de todas las gestiones necesarias con la administración central del Estado y con los países de origen». El plan de Canarias también incorpora una medida a este respecto. En relación con el permiso de conducir, elemento de gran importancia para el acceso al empleo, las medidas identificadas están orientadas bien a agilizar la homologación de los permisos obtenidos en los países de origen, bien a adaptar las clases para el carnet de conducir teniendo en cuenta las dificultades de idioma que pueden existir. Sólo tres planes, los de Aragón, Cataluña y Navarra, contienen medidas de este tipo.

Como medidas excepcionales por su escasa presencia cuantitativa, cabe señalar la referencia a la conciliación de la vida laboral y familiar realizada en el plan de Murcia, que plantea la «habilitación en los Centros de la Conciliación de la Vida Laboral y Familiar de plazas para los hijos/as de los inmigrantes que tienen trabajo». En otro ámbito, el plan de Canarias señala la necesidad de dar información sobre «las posibilidades de participación sindical, con el fin de garantizar unas relaciones laborales normalizadas», siendo éste un aspecto de la integración laboral que va más allá del acceso al empleo.

III.8. Estudios

Varios de los planes contienen medidas referentes a la realización de estudios sobre inmigración y mercado de trabajo, elemento de importancia en la medida en la que un mayor conocimiento de la realidad puede orientar mejor las políticas a desarrollar. Por un lado, las medidas identificadas a este respecto hacen referencia a la situación en el empleo y las condiciones de trabajo de los inmigrantes. Cabe destacar el enfoque del plan de Navarra que plantea específicamente el estudio de «medidas que eliminen las barreras estructurales que impiden acceder en condiciones de igualdad al mercado de trabajo», lo que podría abrir un espacio al desarrollo de acciones positivas antidiscriminatorias. Algunos planes, como los de Aragón, Andalucía y Cataluña, contemplan medidas desde la perspectiva de género, orientadas al estudio de la situación de las mujeres inmigrantes, especialmente en el servicio doméstico. También existen otras medidas que plantean el conocimiento de las características de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en relación con la población inmigrante: necesidades del mercado de trabajo o identificación de nuevos yacimientos de empleo, por un lado (por ejemplo en el acuerdo de Castilla y León) y empleabilidad de la población inmigrante, por otro (por ejemplo en el plan de Andalucía). A este respecto, el plan de Aragón se refiere al estudio de «las nuevas posibilidades de empleo generadas a través de las potencialidades endógenas de la cultura».

III.9. Actuaciones sobre los profesionales

Por último, en relación con la tipología de medidas, pueden señalarse aquellas que abordan a los profesionales que trabajan en el ámbito de la integración laboral de los inmigrantes, presentes en gran parte de los planes. Existen, por un lado, medidas que pretenden fomentar la presencia de mediadores sociales y culturales en el proceso de inserción laboral, por ejemplo, en la intermediación laboral -como plantean los planes de Baleares y Canarias- o estableciendo «protocolos de mediación y resolución de conflictos de convivencia en las empresas, con mediadores especializados en interculturalidad», como estipula el plan de Navarra. Por otro lado, los planes prevén medidas relativas a la formación de los profesionales sobre aspectos como la diversidad social y cultural de los inmigrantes, interculturalidad, normativa de inmigración y lucha contra la discriminación.

III.10. Otras medidas relevantes

Además de las medidas consideradas en la tipología que se ha comentado, se han encontrado en los planes algunas otras medidas importantes para la integración laboral de las personas inmigrantes no siempre contempladas bajo las áreas de empleo y formación. En primer lugar, puede hablarse de la primera acogida y de las actuaciones que en torno a ella pueden realizarse para fomentar la inserción laboral. Se trata de un enfoque minoritario en los planes, que se centran por lo general, cuando abordan el tema de la primera acogida, en la cuestión del alojamiento y la orientación e información en general. El plan de Navarra es un ejemplo del papel que puede jugar la primera acogida en el proceso de inserción laboral y por ello se ha considerado oportuno reproducir las medidas estipuladas: «Se garantizará una primera acogida a toda la población trabajadora inmigrante que llegue a Navarra, en tres momentos y situaciones diferentes: en los contingentes, en el momento de la llegada a Navarra; las y los inmigrantes con una solicitud de regularización en trámite (por diversas vías) a partir del momento de su presentación; las y los inmigrantes en situación irregular, para iniciar el proceso de regularización. La primera acogida deberá ofrecer: información general sobre la situación y los derechos que protegen a los trabajadores y trabajadoras inmigrantes, orientación para la búsqueda de empleo; estudio de su nivel de cualificación, potencialidades y necesidades formativas, derivación hacia otros servicios públicos y de iniciativa social, según las necesidades detectadas; seguimiento de su proceso de inserción laboral en Navarra». Entre estos aspectos, cabe resaltar de manera especialmente positiva la referencia a las distintas situaciones en las que pueden encontrarse los inmi-

grantes al llegar, la estipulación de un proceso de seguimiento de la inserción laboral, y la concepción de que la información sobre los derechos en el ámbito laboral es un aspecto que debe estar presente desde el principio, con lo que se reconoce su papel como factor en la integración laboral que trasciende el acceso al empleo.

Otro elemento directamente relacionado con la integración laboral es el tema de las políticas de regulación de flujos, a las que algunas medidas de los planes hacen referencia de maneras diversas. Así, puede identificarse un primer tipo de medidas que aborda distintos aspectos sobre el acceso y tramitación del permiso de trabajo y residencia. Por ejemplo, el plan de Aragón habla de «mantener estructuras de intermediación laboral y de información y tramitación de la documentación para el acceso al trabajo» y el acuerdo de Castilla y León plantea «agilizar los procesos de tramitación administrativa y regularización». El plan de Cataluña hace referencia a la «intermediación y selección laboral en origen» a través de la implantación de oficinas en distintos países⁸ que, además, posibiliten la agilización en los trámites de obtención del permiso. Por su parte, el plan de Navarra, con un enfoque abierto en este ámbito, además de estipular el establecimiento, mediante los instrumentos jurídicos oportunos, de «mecanismos de cooperación entre la Administración foral y la estatal para lograr una efectiva colaboración en: acceso a la información administrativa sobre flujos y permisos de trabajo y residencia», plantea «favorecer políticas migratorias y de control de los flujos adecuadas a la situación del mercado de trabajo en Navarra, que faciliten la regularidad de las situaciones y eviten la clandestinización de personas». En ese marco, el plan de Navarra estipula, por un lado, que el gobierno de esta región proponga, a través del Consejo Superior de Política de Inmigración del que forma parte, «el estudio de la viabilidad del visado para la búsqueda de empleo» y, por otro, que se propicien las políticas de regularización progresiva de la población inmigrante por la vía ordinaria.

En segundo lugar, existen medidas que abordan el tema del contingente. A este respecto, el plan de Aragón plantea una participación activa y eficaz en la determinación del mismo a través de la Comisión Ejecutiva Provincial del INEM, a partir de la «cuantificación de las ofertas de empleo y sus características, sectores de actividad y localidades de destino que no puedan ser cubiertas por mano de obra nacional o extranjera». El plan de Cataluña, por su parte, estipula como mecanismo para formular la propuesta anual de la

⁸ Se refiere a las ciudades de Varsovia, Tánger, Quito, Bucarest, Kiev, Santo Domingo, Bogotá, Lima, San Petesburgo y Ljubljana.

Generalitat sobre el contingente, el establecimiento de un sistema de información trimestral sobre demandantes de empleo y ofertas no cubiertas, especificando «las profesiones en las que hay una dificultad importante de encontrar candidatos idóneos con el fin de proveer las ofertas presentadas por las empresas». Finalmente, el plan de Navarra va más allá, reflejando la necesidad de cambio en la política de contingente, planteando que «se instará al gobierno de España a que desarrolle una política de contingentes, adecuada a la situación del mercado de trabajo, que no limite las posibilidades de empleo a sectores restringidos».

Finalmente, como actuaciones directamente relacionadas con la integración de las personas inmigrantes en el mundo laboral cabe señalar las medidas orientadas a combatir la discriminación en el mercado de trabajo desde la sensibilización a diversos sectores de la sociedad y en concreto dirigida al empresariado. Las medidas de sensibilización ocupan un lugar importante en los planes autonómicos para la integración de inmigrantes, pero su desarrollo específico en el ámbito laboral resulta minoritario. El acuerdo de Castilla y León, por ejemplo, incluye una medida destinada a realizar «campañas de sensibilización y divulgación a la sociedad con especial atención a la juventud, trabajadores, empresas y administraciones públicas para combatir actitudes racistas y xenófobas en relación con el mercado de trabajo y la discriminación en el acceso al empleo». Por su parte, el plan de Cataluña contempla una medida que se refiere a la «elaboración de un módulo de formación para mandos intermedios y gerentes de empresas sobre competencias multiculturales», basado en «dar elementos para comprender los valores y las costumbres de los trabajadores procedentes de otras culturas; dotar de herramientas con el fin de identificar las competencias de los trabajadores inmigrantes y facilitar la adaptación de éstos a las empresas; y dar pautas para coordinar las tareas, en una empresa con trabajadores de culturas diferentes».

IV. Algunas reflexiones finales

Tras el análisis de algunos elementos generales de los planes para la integración social de las personas inmigrantes, así como de las medidas relativas al empleo y la formación en ellos contempladas, cabe realizar unas reflexiones finales acerca de cuestiones relevantes a tomar en consideración tanto para la valoración de los planes existentes como para la elaboración de actuaciones futuras.

Los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes surgen

en un contexto de política restrictiva de inmigración tanto a nivel nacional como europeo, que inevitablemente constituye el marco de desarrollo de los mismos. La descentralización de competencias en España del ámbito estatal al autonómico ha abierto el terreno a las comunidades autónomas para la formulación y desarrollo de medidas para la integración de los inmigrantes de un modo más o menos integrado, según los casos. No obstante, los mecanismos de concesión de permisos de trabajo y residencia, que determina las posibilidades de estancia de manera regular para las personas inmigrantes, es un ámbito de competencia estatal que condiciona en muchos aspectos el alcance de las medidas autonómicas para su integración social. Así, en el ámbito del empleo y la formación, por poner un ejemplo a partir del área de intervención abordada, las limitaciones de gran parte de las medidas de cara a los inmigrantes irregulares son claras, dado que el Servicio Público de Empleo, así como la participación en la formación profesional ocupacional y continua, por mencionar algunos aspectos, están orientadas a las personas inmigrantes que se encuentran en situación regular.

En este sentido, si bien los planes autonómicos, por su naturaleza, desarrollan medidas al nivel que por su ámbito competencial les corresponde con las limitaciones señaladas, existen algunos casos en los que, además, se hace una llamada de atención para realizar cambios en la política estatal que favorezcan el proceso de integración social de las personas inmigrantes. Es el caso, por ejemplo, del plan de Navarra, que plantea la necesidad de incrementar la regularización por la vía ordinaria, propone el análisis de la viabilidad del visado para la búsqueda de empleo, insta al gobierno estatal a desarrollar una política de contingentes que no limite las posibilidades de empleo a sectores restringidos, y se refiere a la necesidad de facilitar el acceso a la oferta formativa a la población inmigrante que no reúne los requisitos para ello. Otro ejemplo de este tipo lo constituye la medida del plan de Canarias que se refiere a la puesta en marcha de una negociación con el Estado para solucionar la problemática de los colectivos de inmigrantes que no pueden beneficiarse de las políticas activas de empleo, como es el caso de los inmigrantes que se encuentran en situación irregular.

Una segunda cuestión para la reflexión tiene que ver con el concepto de integración y su reflejo en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes. Los planes existentes reconocen la necesidad de actuar en la sociedad de acogida, sobre la base de una concepción bidireccional del proceso de integración social. El ahondar en este aspecto desarrollando medidas que fomenten la interculturalidad, combatan la discriminación, el racismo y la xenofobia, y concreten qué aspectos nuevos la sociedad de acogida va a incorporar o qué cambios va a realizar en respuesta a la bidireccionalidad del proceso

de integración es fundamental en los planes autonómicos⁹, sobre todo si se tiene en cuenta el contrapeso que pueden suponer frente a la concepción unidireccional -más parecida a la asimilación- del proceso de integración que contiene el plan estatal vigente, el Programa GRECO.

En tercer lugar, cabe destacar, además de la relevancia de la asignación presupuestaria (sin la cual un plan finalmente queda en una cuestión retórica), la importancia de la previsión de mecanismos de seguimiento y de coordinación. Para un buen proceso de seguimiento es necesario, por un lado, el estudio y delimitación de la situación de partida (de lo que se deriva la definición de las necesidades a atender) y, por otro, el establecimiento de indicadores de evaluación, aspectos, por lo general, poco desarrollados en los planes¹⁰. En cuanto a la coordinación, ésta resulta crucial para la eficacia y la no duplicidad de actuaciones, tanto a nivel interno, en lo que se refiere a los ámbitos institucionales involucrados en los planes para la integración social de las personas inmigrantes, como a nivel externo, en relación con otras actuaciones vinculadas a las áreas de intervención contempladas en los planes (por ejemplo, planes regionales de empleo, planes regionales de inclusión social, etc.). En lo que respecta a la coordinación es importante, además, la definición del papel de las administraciones locales en las políticas de integración de las personas inmigrantes, sobre todo en el marco de un proceso de cambio como es el de la segunda descentralización de competencias (del ámbito autonómico al local) que se relaciona de forma directa con dichas políticas.

Otro aspecto relevante es el papel de las organizaciones sociales en el planteamiento y desarrollo de los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes, al menos desde dos puntos de vista. Por un lado, su participación resulta relevante en la fase de elaboración para ampliar y enriquecer el planteamiento sobre las necesidades a atender y los modos en los que darles respuesta. A través de espacios como los foros regionales para la integración de los inmigrantes, las administraciones autonómicas, que son las responsables de los planes que aquí analizamos, pueden alimentar su planteamiento a través de las consultas y las propuestas de las organizaciones sociales a la vez que crear un con-

⁹ Por poner un ejemplo; en el ámbito del empleo, una medida que responde a esta idea sería la de incorporar el servicio de traducción en la atención del Servicio Público de Empleo que, paradójicamente, existe de modo muy minoritario en los planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes.

¹⁰ No obstante, existen algunas comunidades autónomas que han encargado estudios en profundidad sobre la situación de los inmigrantes en la región como paso previo a la elaboración del plan de integración social: es el caso, por ejemplo, de Navarra y Baleares.

senso que resulta necesario para el desarrollo eficaz de cualquier política de este tipo, algo que no siempre ocurre y que sin embargo resulta fundamental. Además, en la medida en la que los planes autonómicos son entendidos como una realidad abierta, la participación de las organizaciones sociales resulta relevante a lo largo de su desarrollo, dando la posibilidad de canalizar mejor las actuaciones en relación con la realidad cambiante y las necesidades nuevas que van surgiendo. El otro aspecto acerca del papel de las organizaciones sociales tiene que ver con las funciones asignadas a las mismas a través de las medidas de los planes. Si bien su participación puede considerarse positivamente, es necesario estar alerta a la posibilidad de que dicha participación no esté en realidad creando redes paralelas de servicios específicos para inmigrantes que existen ya para la población en general. Una verdadera política de integración pasaría por reforzar el acceso de la población inmigrante a los servicios existentes a través de actuaciones dirigidas tanto a los inmigrantes como a los propios servicios que tienen que dar respuesta a nuevas necesidades y no por la canalización de las actuaciones a través de vías diferentes.

En lo que se refiere a las organizaciones sindicales cabe decir, además de las observaciones anteriores generales para las organizaciones sociales, que su implicación en el diseño y desarrollo de un plan autonómico para la integración de las personas inmigrantes resulta de gran relevancia, no sólo en el ámbito del empleo, que es su principal campo de actuación (y también en la atención jurídica para lo que los sindicatos tienen servicios especializados), sino también en otros ámbitos como la educación, la vivienda, la cooperación al desarrollo o la salud, donde también tienen presencia y, como interlocutores sociales, su participación contribuye de manera importante a consolidar el consenso necesario para la acción en este terreno. Para ello, es importante la existencia en el entorno sindical de vías de información y espacios de intercambio y reflexión sobre las políticas para la integración de los inmigrantes, para que las personas encargadas de participar en los procesos de consultas y elaboración de propuestas puedan trasladar los enfoques más adecuados para una verdadera integración social. La investigación «Los planes autonómicos para la integración de las personas inmigrantes», a partir de los objetivos planteados, pretende ser una contribución en este sentido.

En relación con el contenido de las medidas de actuación, puede señalarse la gran amplitud y variedad existente en los planes de integración social para las personas inmigrantes. Gran parte de las medidas contempladas existían ya en la actuación autonómica y se han volcado en los planes con el objetivo de integrarlas, como es el caso, por ejemplo, de las medidas relativas al fomento de la contratación, la formación profesional, o la orientación e intermediación laboral, en lo que se refiere al ámbito del empleo. No obstante, existe

un abordaje muy escaso de algunas cuestiones que resultan claves para la integración y que constituyen realmente las aportaciones que pueden realizar unos planes de este tipo. Por poner algunos ejemplos desde el ámbito laboral, las facilidades para homologar el carnet de conducir, y las cualificaciones o titulaciones obtenidas en el país de origen son aspectos tratados de modo excepcional, al igual que el tema de la conciliación de la vida laboral y familiar. A pesar del relevante papel que juegan estos elementos en la integración laboral, con frecuencia, los planes dan más importancia a actuaciones que tienen que ver, por ejemplo, con el fomento del autoempleo, cuando es sabido que la obtención del permiso de trabajo por cuenta propia es actualmente una cuestión altamente complicada para la mayor parte de los inmigrantes.

Por otro lado, son prácticamente inexistentes las medidas que hacen alguna referencia a la acción antidiscriminatoria en el mundo laboral que podrían estar orientadas por instrumentos existentes como la Directiva europea 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco legal para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, o el programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación. El tratamiento del concepto de discriminación indirecta, así como el desarrollo de acciones positivas en relación con las personas inmigrantes, es, no obstante, un terreno fundamental desde el cual trabajar por la integración social.

En la medida en que la elaboración de planes autonómicos para la integración social de las personas inmigrantes parece una tendencia consolidada y que irá en aumento, es necesario considerar los aspectos mencionados. Si bien, como se ha comentado, los planes autonómicos están enmarcados en un contexto estatal y europeo tienen, por un lado, una gran potencialidad para desarrollar medidas de integración en el marco de la descentralización de competencias, así como para llamar la atención en relación con los cambios necesarios para mejorar el proceso de integración social de las personas inmigrantes. Por otro lado, constituyen ellos mismos el marco en el que se están desarrollando experiencias a nivel local –en un proceso de segunda descentralización– siendo, por tanto, fundamental el papel que el nivel regional puede jugar en la organización clara y eficaz de las políticas llevar a cabo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, J.; Rocha, F. y Torrents, J. (2000): *Pactos y medidas de fomento del empleo en las comunidades autónomas*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes y Estudios.
- Aparicio, R. (dir.) (2001): *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Aparicio, R. y Tornos, A (2002): *El Estado de Bienestar y la Inmigración en España*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- Blanco Fernández de Valderrama, C. (2002): «Los inmigrantes y su integración. Apuntes en torno a una creciente nebulosa de conceptos, modelos y políticas», en F.J. García Castaño y C.M López (eds.). *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (Ponencias)*, Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada, págs. 71-82.
- Cachón, L. (2002): «La formación de la España inmigrante: mercado de trabajo y ciudadanía», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97/02, págs.95-126.
- (1999): *Prevenir el racismo en el trabajo en España*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Clavijo, C. y Aguirre, M. (eds.) (2002): *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España: Las migraciones. Informe 2002*, Fundación Hogar del Empleado.
- Colectivo IOÉ (2001): *Mujer, inmigración y trabajo*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Consejo Económico y Social (2000): «Inmigración, mercado de trabajo e integración social», en *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2000*, Consejo Económico y Social, págs. 668-696.
- Garganté, S.; Pajares, M.; Cachón, L. y Egenberger, V. (2003): *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*, Icaria Política.
- Martínez Veiga, U. (1997): *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*, Trotta, Fundación 1º de Mayo.
- Moreno, J.A. (coord.) (2001): «Valoración del programa GRECO por parte de la Comisión ad hoc del Foro para la Inmigración», en *Inmigración, extranjería y asilo*, Federación de Servicios y Administraciones públicas de Comisiones Obreras, págs. 63-67.
- Pajares Alonso, M. (2002): «Inmigración y políticas de integración social», en F.J. García Castaño y C.M López (eds.), *La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (Ponencias)*, Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada, págs. 527- 534.
- (2000): *Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el asilo en los años dos mil*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Zapata-Barrero, R. (2003): *El turno de los Inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

UBALDO MARTÍNEZ

**¿Es El Ejido un modelo de la política de
organización y manejo de la mano de obra
inmigrante?**



Thomas Theodor Heine, *Simplicissimus*, 1897

La rotación de los trabajadores entre diversos patronos tiene unos resultados muy parecidos a los de la externalización de las diversas esferas de actividad. En el capitalismo actual, este proceso, que podría ser designado con el término de desintegración productiva, se lleva a cabo básicamente por un sistema de subcontratación por el cual muchas de las actividades que se llevaban a cabo previamente dentro de las propias empresas, se subcontratan a otras empresas más pequeñas, con lo cual los trabajadores que llevan a cabo estas tareas son externalizados y precarizados. El proceso que ocurre en El Ejido es algo parecido. Aquí se trata de una actividad agro-industrial muy descentralizada, en la que los trabajadores rotan por tiempos muy cortos entre las diversas unidades productivas.

1. Factores ecológicos

Hoy día tenemos trabajos históricos lo suficientemente serios y profundos como para poder hacer un juicio sobre la evolución de la economía de El Ejido y del Campo de Dalías en general. Sin este análisis evolutivo es bastante difícil adquirir una visión de conjunto de la situación de la mano de obra inmigrante.

Si nos colocamos en los años 50, que es cuando comienza lo que después se va a designar como el milagro almeriense, en la comarca del Campo de Dalías, que es donde se asienta El Ejido, lo que se encuentra es un predominio absoluto del erial, que en el mejor de los casos era utilizado como lugar de pasto para los rebaños trashumantes de ganado que en invierno venían de los pueblos de la montaña. De una situación como ésta se pasa a la aparición de uno de los sistemas agrícolas más sofisticados de la península Ibérica en un tiempo que es casi record.

En todo este proceso se dan una serie de factores que son básicos en la transformación de este entorno. De todas maneras no todo era erial que se explotaba por medio de los rebaños que se movían de un sitio a otro. A finales del siglo XIX se construyen galerías para llevar agua, lo cual trae consigo un cierto aumento del cultivo de la cebada. También es importante la aparición por esta época de parrales y naranjos, especialmente en las Norias (que posteriormente será una pedanía dentro del municipio de El Ejido). A principios del siglo XX se da un cultivo no muy grande, pero con una cierta importancia, de hortalizas en las zonas costeras de Balanegra, Balerma y Casas Viejas. Aunque la productividad agrícola de todas estas zonas era mínima, hay que insistir en que estas prácticas agrícolas sirvieron de «incubador» tecnológico de prácticas que posteriormente van a tener una importancia básica por ello, y, como vamos a poder demostrar más detenidamente, hay que hablar en esta zona de un desarrollo estrictamente endógeno.

Pero, sin adelantarnos demasiado, se puede preguntar por los factores que han favorecido el desarrollo de esta región. Entre ellos hay que subrayar los factores estrictamente ecológicos, la intervención del Estado y la creación de lo que podíamos designar como fenómeno de «densidad institucional» y el acervo de conocimientos explícitos e implícitos de los agricultores de la zona. Por último, y como elemento fundamental, hay que insistir en el motor central de todo el proceso que es la mano de obra o fuerza de trabajo. Este último aspecto ha sido olvidado y enmascarado por factores tales como el desarrollo tecnológico u otros.

Entre los factores ecológicos hay que subrayar en primer lugar la insolación muy elevada, que se sitúa alrededor de las 3.000 horas de sol por año. La insolación está en relación

con otro factor fundamental que también influye muy positivamente en la productividad. Se trata de la temperatura, que en período invernal es una de las más altas de España y presenta unos valores medios altos (18,3 ° C en El Ejido). También es importante que se dan oscilaciones moderadas tanto de un día a otro como anualmente. Realmente no hay invierno. En los meses más fríos la temperatura media oscila entre los 12 y 13 grados, que es superior a la temperatura que exigen las especies cultivadas. Los riesgos de heladas son muy escasos. El sol y la temperatura son factores esenciales en el crecimiento de las plantas, como es bien sabido.

Otro elemento que tiene importancia es la escasez de lluvia, que tiene dos características muy preocupantes. La primera es su irregularidad y la segunda su escasez que se manifiesta en que en las zonas costeras de Almería la media anual no llega a los 200 mm. La escasez de lluvia presenta como es obvio un grave problema para la agricultura, pero la escasez de días de lluvia (poco más de 30 al año) representa ventajas para la agricultura de invernadero. La escasez de lluvia hace que las aguas epigeas sean muy escasas, aunque las aguas profundas eran en algunas áreas más abundantes como en el caso del Campo de Dalías. Las aguas tienen un nivel de salinidad muy alto y ello se ha incrementado con la explotación creciente de los acuíferos.

Otro factor ecológico de primera magnitud es el viento, que tiene un efecto negativo muy importante. Esto se debe a lo intenso que es y a la cantidad de polvo que origina (Pérez de los Cobos, 1981).

2. Conocimientos y tecnología

Estos factores y los problemas que plantean, habían traído consigo la aparición de soluciones que constituyen lo que hemos designado como «acervo de conocimientos» de los agricultores de la zona. Se trata de tres elementos que van a tener una importancia básica en el futuro. El primero es la técnica del enarenado y que consiste en colocar sobre la tierra allanada y despedrada una capa de estiércol y posteriormente una capa de 10-12 cm de arena sobre la que se cultiva. La arena tiene algunos efectos básicos; el primero es un efecto desalinizador al impedir la ascensión de las sales del agua a las plantas, también permite un ahorro de agua al evitar la evapotranspiración. A ello hay que añadir la acumulación del calor en la capa de estiércol que aumenta la precocidad de las cosechas. El descubrimiento de la importancia de la arena en el cultivo tuvo lugar ya en el siglo XIX en la costa granadina cercana al Campo de Dalías (La Rábita, El Pozuelo) y desde allí pasa a las zonas de

Balerma-Casas Viejas, donde se practicaba el enarenado, y a la zona de Dalías en el año 1953 (J. Rivera Menéndez, 2000). Posteriormente, el Instituto Nacional de Colonización (después IRYDA) generalizó y explicó las razones científicas del enarenado, pero el origen está en la previa experiencia de los agricultores de la zona. Por esto, decíamos que se trata de desarrollo endógeno y hemos hablado de estos conocimientos locales y experiencia como «incubadores» de novedades tecnológicas. Efectivamente, el INC por la boca de Leandro Pérez de los Cobos (2000) dice que a algunas parcelas arcillosas y salinas «se las cubrió con una capa de arena de 10 cm de espesor, habiéndose obtenido unos resultados realmente sorprendentes. No sólo elimina la arena el efecto tóxico de la salinidad, también adelanta la maduración de las cosechas, permitiendo obtener hortalizas en invierno y suprimir las labores de arado, ya que el cultivo en arena se limita a depositar la semilla y proteger las plantas del viento y de las enfermedades». El INC y sus ingenieros no solo explicaron científicamente lo que la práctica del enarenado representaba, sino que la extendieron. De hecho ayudaron a financiarla y a partir de 1957 introdujeron siempre una parcela de 0.5 ha en las tierras entregadas a los colonos en estas zonas. Cuando hablemos posteriormente de «densidad institucional» en esta zona, vamos a referirnos, entre otras cosas, a estas actuaciones.

Otra limitación importante de la agricultura es el viento con el polvo que levanta y la arena en suspensión. Antigüamente este problema se resolvía con la protección del perímetro con cañas (cañizo). Esto fue evolucionando hacia la creación de invernaderos de polietileno que en un primer momento eran invernaderos de tipo parral. Tanto el invernadero como su estructura son evoluciones de fenómenos presentes desde hacía tiempo en la zona, en cuanto que la idea del invernadero viene de los «cortavientos» de cañizo y el tipo parral tiene su origen en las parras para el cultivo de uva de mesa que estaban presentes en la zona antes de la aparición de la agricultura intensiva. De hecho, parece que los primeros invernaderos (el primero se construye en Roquetas en 1963) se construyen con la idea de obviar los efectos del viento, aunque en seguida se comprende que con ello se disminuye la evapotranspiración y se mejora el régimen térmico. Realmente los invernaderos antiguos y muchos de los actuales no son invernaderos en el sentido técnico, en cuanto que no son herméticos en ningún sentido, lo cual es una prueba más de que se trata de una evolución artesanal de prácticas y conocimientos anteriores de carácter implícito y explícito. Todos estos elementos preparan el camino para dos innovaciones tecnológicas que tienen importancia. Nos referimos al riego por goteo que se introduce a mediados de los 70 y que hoy se utiliza en el 100 por ciento de las explotaciones agrícolas de El Ejido. Otro elemento que ha tenido una incidencia variable es la sustitución del enarenado por sustratos inertes (lana

de roca, perlita o sacos de arena). Esto presenta ventajas por la reducción de las malas hierbas y microorganismos, pero también tiene desventajas en cuanto que normalmente se utiliza más agua y nutrientes de los debidos que se pierden en el subsuelo con los consiguientes efectos contaminantes (J. López Gálvez y J. M. Naredo, 1996). Aunque este problema se intentan resolver con la recuperación a través del drenaje de las soluciones, esto no está resuelto y, unido al alto coste, hace que la adopción de sustratos no sea masiva y se utilice más para algunos productos (pimientos por ejemplo) que para otros (vid. Hernández Porcel, 1999). Otro elemento importante en el desarrollo de esta región es la intervención del Estado y otras instituciones, como los bancos, que traen como efecto lo que podíamos designar como «densidad institucional» y que es fundamental en las economías de aglomeración como la de El Ejido. Cuando estas economías tienen éxito económico, como es nuestro caso, hay que comprender que «se encuentran también factores sociales y culturales que están en el corazón del éxito y que se resumen con la frase de ‘densidad institucional’» (A. Amin y N. Thrift, 1995: 101). Este concepto sirve para «explicar la posibilidad de la centralidad del espacio local, es decir, la aglomeración local dentro de las ramas de la producción global, y se da un especial énfasis al papel de algunas condiciones institucionales, que van desde una presencia institucional fuerte hasta la fuerza de las reglas compartidas, las convenciones y el conocimiento» (Amin y Thrift, 1994: 2). Para comprender este fenómeno de densidad institucional es fundamental comprender el papel del Estado.

De 1940 a 1945, el gobierno franquista declara 12 zonas de Interés Nacional y entre ellas estaba el Campo de Dalías. En este periodo se aprueban 3 planes de colonización y se crean, al menos en papel, dos sociedades de colonización, la del Canal del Genil y la del Campo de Dalías (vid. Rivera Menéndez, 2000). La tarea de llevar a cabo estos planes, en el caso del Campo de Dalías, la asume el Instituto Nacional de Colonización (posteriormente IRYDA y a partir de 1984, Instituto Andaluz de Reforma Agraria, IARA). El INC tuvo una gran importancia. En primer lugar, según nuestro punto de vista generalizó, a veces imponiéndolo con mano de hierro, los conocimientos locales y restringidos que estaban explícitos e implícitos en la zona. Con ello nos referimos a la práctica del enarenado o la aparición de los invernaderos. Los ingenieros que trabajaban en el INC, especialmente Manuel Mendizábal, Leandro Pérez de los Cobos y Bernabé Fuentes Duque, explicaron científicamente y sometieron a prueba con éxito las prácticas agrícolas que ya se conocían en la zona. Pero quizás la actividad más importante fue la extensión de estas prácticas o conocimientos implícitos y otros conocimientos explícitos que estaban presentes en la zona. No se trató en muchos casos de una generalización o extensión de tipo teórico, sino de una actividad práctica. Se trata de una práctica en la que los conocimientos van implí-

citos. Lo que queremos decir se comprende mejor si se analiza la extensión del enarenado. Esta práctica productiva se generaliza de una manera muy rápida con la obligación que establece el INC casi desde los primeros años. Cuando se repartían las parcelas entre los colonos, se obligaba a que media hectárea de las mismas fuese cultivada con el sistema del enarenado. En este caso, como vemos, lo que se difunde o extiende no es el conocimiento explícito sino el implícito, el que va introducido dentro de la propia práctica. Con ello lo que se está produciendo es un «desbordamiento de conocimiento localizado» de carácter tácito que tiene mucha importancia en las aglomeraciones de empresas de carácter innovador o «clusters» de empresas como se dan en el caso de El Ejido. Con este tipo de actuaciones, que comienzan ya en el año 1957 (vid. Hernández Poncel, 1999: 56), se crean sistemas de conocimiento localizado o, dicho más técnicamente, «externalidades de conocimiento limitadas dentro del espacio que ofrecen a empresas que están juntas fuentes de conocimiento para introducir innovaciones de una manera más rápida que otras empresas colocadas en otro sitio» (Breschi y Lissoni, 2001: 257). Esta idea estaba ya presente en las consideraciones de A. Marshall cuando decía que el hecho de que industrias del mismo tipo estuvieran juntas, como en los distritos industriales, que él estudió, traía consigo muchas ventajas. «Los misterios de la industria dejan de ser misterios, se encuentran como en el aire...» (A. Marshall, 1964 (1890): 152). Hoy día se piensa que en estos «clusters» o aglomeraciones de empresas son mucho más importantes las interacciones localizadas, que llevan a un proceso de aprendizaje e innovación, que las transacciones entre las diversas empresas. Lo más importante es la aparición de unas externalidades o recursos compartidos que son recursos de información y conocimientos acumulados. Desde este punto de vista, el «cluster» o aglomeración de empresas que se crea en El Ejido constituye básicamente un fenómeno de «economía del conocimiento» y, en este proceso, el Instituto Nacional de Colonización es un elemento fundamental. También es importante el papel que el Instituto tiene en el suministro de infraestructuras y de regadío, necesarios para la práctica de la agricultura, y en base a esto el Instituto repartió la tierra entre los colonos. Algunos habitaban en la zona y otros eran inmigrantes, en primer lugar de las zonas limítrofes y posteriormente de zonas más lejanas. Por último, el Instituto suministró crédito, especialmente en especie, para comenzar las explotaciones agrícolas. Estos últimos fenómenos tienen una importancia fundamental, pero creemos que el papel más importante del Instituto de Colonización consiste en la extensión y difusión del conocimiento. La comprensión «del contexto institucional y cultural de la economía del aprendizaje subraya la importancia de la fusión de la economía con la sociedad, en la cual las estructuras socio-culturales y otros factores históricos más amplios no sólo se consideraron como reminis-

cencias de sociedades civiles precapitalistas, sino también como prerequisites para que las regiones sean innovativas y competitivas» (Asheim, 1996, 4, 4: 395). El Instituto Nacional de Colonización sirve de catalizador que recoge, acepta y extiende conocimientos ya presentes en la zona. No sólo los acepta y extiende sino que los somete a validez experimental en cuanto que los somete a prueba en terrenos de los propios colonos. Cuando llevábamos a cabo el trabajo de campo, aparecía frecuentemente en las conversaciones la figura de «Paco el Piloto». Yo pensaba que se trataba de alguien que tenía algo que ver con la aviación. Mi sorpresa fue grande cuando descubrí que el término piloto venía de que la tierra de este agricultor había servido para llevar a cabo experimentos con el enarenado por parte del INC. El término «Paco el Piloto» no tenía nada que ver con los aviones, sino con el hecho de que su tierra había servido para llevar a cabo experimentos agrícolas-piloto.

Además del INC, que introduce una gran densidad institucional en todo el desarrollo, hay que hablar de otros dos elementos fundamentales en la configuración del «cluster» o aglomeración de empresas de El Ejido. El primero es la presencia de las entidades de crédito. Cuando se habla de la situación de esta ciudad, siempre se habla de la presencia de muchas entidades bancarias en ella. Dentro de Almería es de subrayar «el enorme peso que ostentan las cooperativas de crédito, concretamente la Caja Rural de Almería al concentrar el 43 por ciento de los créditos al sector privado y recibir el 48,5 por ciento de los depósitos cuando para el conjunto de Andalucía estas ratios representan el 11 y el 13 por ciento respectivamente, siendo el peso para España significativamente menor» (Ferraro García, 2000: 179-180). La Rural, como es designada, fue fundada en Almería en el año 1963 y ha ido creciendo de una manera exponencial, de tal manera que es ya la mayor cooperativa de crédito agrícola de España. La primera función de esta entidad es la de préstamo al sector privado para la compra de tierra así como para la maquinaria agrícola, construcción de invernaderos, etc... Además de esto, también facilita avales y préstamos en divisas para las actividades de importación de maquinaria, semillas, etc. y de exportación de productos agrícolas. No nos vamos a detener en todos estos aspectos que caen un poco fuera de nuestro campo de análisis. Sin embargo, es importante la creación por parte de esta entidad de un Centro de Investigación Experimental que se denomina «las Palmerillas». Se trata de un lugar de investigación muy relacionada con la agricultura intensiva y en él se trata de desarrollar líneas de investigación aplicadas originales y también de analizar la rentabilidad y eficiencia de productos desarrollados en otros sitios. Si, como decíamos, el INC tenía como misión difundir y extender los conocimientos explícitos y las prácticas entre los agricultores de la zona, en las Palmerillas se trata, al menos en línea de máxima, de crear innovaciones y someterles a un control experimental. También es importante tener en cuenta que

esta Caja Rural, a través de créditos preferenciales, ayuda a introducir innovaciones tales como el invernadero inacral y sistemas novedosos de riego. También esta entidad bancaria se propone, al menos en parte, la creación y el desarrollo del conocimiento técnico.

Por último, hay que hablar de las entidades de comercialización de los productos. En un principio fueron empresarios murcianos y valencianos los que comercializaban los productos y de este modo se apropiaban del valor añadido derivado de la manipulación y comercialización. Esta dependencia de personas y grupos externos se rompe con la aparición de las alhóndigas o corridas. Se trata de lugares donde van compradores y vendedores y el precio de la mercancía se fija por medio de subasta a la baja con la mercancía sin normalizar ni manipular y el agricultor puede retirar su producción si no está de acuerdo con los precios finales. Tienen la ventaja del cobro rápido y de la seguridad en el cobro que el alhondiquista da. Con frecuencia, las alhóndigas van dirigidas al mercado interior, y a veces adelantaban recursos en metálico o especie. Poco a poco los propios agricultores comienzan a responsabilizarse de la manipulación y comercialización y de la penetración en los mercados exteriores. Para ello crean asociaciones agrarias o sociedades de tipo mercantil (cooperativas o SAT). Las cooperativas o las otras sociedades se encargan de la manipulación, tipificación, envasado y transporte del producto así como de su venta en destino. La formación de los precios en el caso de las alhóndigas es poco transparente en cuanto que depende de la subasta. En el caso de las otras asociaciones y sociedades, los precios son más transparentes en cuanto que responden más inmediatamente a la oferta y demanda. Estas últimas ofrecen servicios tales como resolución de dudas de carácter fiscal o transmitir información sobre semillas, calidades de agua, etc.

Pero quizás el efecto más importante de la penetración de la oferta de El Ejido en los mercados exteriores europeos, a través de estas asociaciones o sociedades de comercialización, sea lo que Ferrero (2000: 144) subraya muy bien cuando dice que «el conocimiento de primera mano de las características de la demanda – en variedad, tiempo y calidad – del comportamiento de los países competidores, de otras tecnologías de producción y de la necesidad de invertir en capital humano, son elementos que han ido forjando un profundo cambio de mentalidad en los actores del sistema». Ayudando a explicar la incorporación de Almería al círculo virtuoso de desarrollo que ha experimentado en estas dos últimas décadas». Como se puede observar, estos tres elementos: el INC, las entidades financieras y las sociedades de comercialización, crean un entramado o densidad institucional, uno de cuyos resultados fundamentales – y no el único, por supuesto – es la creación de un sistema productivo local que se basa en «unos conocimientos empíricos difundidos entre las diversas firmas y actores colectivos dentro de un territorio» (F. Bellussi, 1996: 8).

Teniendo esto en cuenta se puede preguntar por el tipo de descripción o noción aplicable al sistema agrícola de El Ejido. Sin duda alguna, en El Ejido encontramos una aglomeración de empresas o lo que algunos autores han designado como «cluster» de empresas. Antes de probar este aserto podemos preguntar por lo que esto quiere decir. Hace ya años que Michael Porter (1990) había dicho que el grado de concentración (clustering) geográfico de las industrias dentro de una economía nacional juega un papel fundamental en la creación de los sectores que van a tener ventaja competitiva en la economía internacional. Pero el problema está en comprender qué significa realmente un «cluster». Aunque hay muchos autores que defienden que se trata de un concepto caótico, se puede decir que con el término «cluster» se designa la concentración local de un determinado número de actividades económicas; pero si se quiere avanzar un poco más en la definición, podemos tomar la ofrecida por J. Humphrey y H. Schmitz (1996, 24, 12: 1863). Según ellos, «un 'cluster' es una concentración sectorial y geográfica de empresas. Determinar si se desarrolla especialización y cooperación no está dentro de la definición. De todas maneras, una vez que existe esta concentración es fácil que aparezcan economías externas, especialmente a partir de la aparición de proveedores que ofertan materias primas y componentes, maquinaria y recambios, o la formación de un conjunto de asalariados con habilidades específicas para el sector en cuestión. Un 'cluster' puede atraer a gentes que venden en mercados lejanos o favorecer la aparición de servicios especializados en materias de contabilidad, de finanzas o técnicas». Esta definición es bastante específica y no es difícil encontrar muchos elementos en la economía de El Ejido. Quizás una definición con menos elementos descriptivos pero que trata de ofrecer una única variable determinante en la aparición de los propios «clusters» es la ofrecida por el propio Michael Porter (2001: 140): «Los 'clusters' son grupos de empresas e industrias interconexas dentro del mismo campo que aparecen en áreas económicas concretas. Los clusters aparecen debido a las externalidades locales que son de tipos diversos (especialmente las que se refieren a las ideas y la tecnología) así como el acceso a las instituciones e insumos». Según este punto de vista, menos ecléctico que el anterior, la razón básica para la aparición de estas aglomeraciones son las externalidades que aparecen en ellas, especialmente las del conocimiento. No tenemos que profundizar mucho en esto porque ya lo hemos hecho en las páginas anteriores.

Parece bastante fácil mostrar cómo El Ejido es un «cluster» de empresas en el sentido que aquí le hemos dado. En El Ejido había en el año 2001 más o menos 9.000 explotaciones agrarias (Martínez Veiga, 2001), la gran mayoría de ellas menores de dos hectáreas. Esto indica una enorme descentralización productiva basada en explotaciones de tipo familiar que no sólo se da «de facto», sino que se defiende con todo tipo de argumentos de tipo ideo-

lógico. Se puede traer a colación algo que aparece recurrentemente en la prensa de la zona. Por poner un ejemplo, podemos referirnos a una reunión de la Mesa Hortofrutícola (*La Voz de Almería*, 20 mayo 2001) en donde se reacciona con fuerza contra la posibilidad de la irrupción de grandes empresas en la creación de invernaderos. Quizás si tratamos de analizar las razones se puede comprender el fenómeno. Juan Cantón (presidente de la Mesa Hortofrutícola), que no es precisamente uno de estos pequeños agricultores, afirmará que «tenemos que luchar por defender al pequeño agricultor porque de otra forma pronto perderemos el control de nuestra agricultura». La razón que da el presidente consiste en mantener el control o el dominio de los procesos productivos dentro de la región y no fuera de ella. Otro miembro de la Mesa y gerente de Coexpal (Asociación de Cosecheros Exportadores de la Provincia de Almería), Juan Colomina, dirá que «ha llegado el momento de presentar un frente más unido frente a ese otro modelo que está ganando terreno y que sin duda puede perjudicar seriamente el modelo de explotaciones familiares que hemos desarrollado en la provincia». Si Cantón insiste en el control de los procesos económicos por gente de dentro del territorio, Colomina insistirá en la unión o cohesión entre unos y otros. El propio Cantón va a decir que lo que distingue a los pequeños agricultores y a las grandes compañías es la falta de apego a la tierra, «producen ahora –dice– en Almería porque obtienen buenos índices de rentabilidad, pero con ellos corremos otro riesgo importante, y es que carecen de apego por la tierra, de forma que les importa un pepino producir aquí o en cualquier otra parte si en la provincia baja la rentabilidad». En este caso Cantón está introduciendo un elemento cultural y aun sentimental como sería el apego a la tierra, que es lo que impediría la deslocalización de las empresas agrícolas cuando los rendimientos fueran decrecientes. Por último, Eduardo López Vargas dirá que estas grandes empresas no son gentes del sector agrícola sino que están relacionadas con la distribución y por ello insiste en que se trata de «intrusismo profesional». Estas compañías «empobrecerán el sector, ya que no dejarán en la provincia el valor añadido que en la actualidad aporta el sector a la economía provincial». Como se puede observar, lo que todas estas personas representativas están defendiendo es la agricultura de pequeñas explotaciones familiares independientes basándose en el hecho de que se trata de un fenómeno autóctono que va unido a la localidad. Este carácter autóctono pone el acento sobre un aspecto que podíamos describir como vagamente cultural y que se designa en este caso como «apego a la tierra» o enraizamiento en las bases sociales y culturales de la zona. Incluso se subraya que la entrada de las grandes empresas es un «intrusismo profesional» porque no se trata de agricultores reales. Sobre estos factores «culturales» y «tradicionales» ya volveremos más adelante, pero lo más importante a subrayar aquí es la presencia de un conjunto grande de empresas agrícolas

pequeñas y que actúan de una manera absolutamente descentralizada. Este carácter descentralizado les permite aprovechar las externalidades que se crean. Dentro de estas externalidades, las más importantes son aquellas que se refieren al conocimiento tácito o explícito que se difunde en toda la aglomeración. Hoy día se piensa con P. Dicken y A. Malmberg (2001:359) que «quizás el aspecto fundamental de los sistemas industriales es su papel en la creación de aprendizaje e innovación. Mientras que los análisis ‘produccionistas’ del sistema tienen validez en varios contextos, cuando se trata de observar la viabilidad económica a largo plazo de un territorio determinado, parece más importante centrarse en el sistema como un contexto de producción de conocimiento». Este aspecto está claramente en El Ejido. Pero hay algunos otros elementos que han venido siendo analizados desde la obra de Alfred Marshall (1920/1890). Si tomamos el capítulo X de esta obra, en el que se pregunta por los orígenes de la concentración de industrias especializadas en localidades particulares, las razones que ofrece para ello son bastante sencillas. Según él, la primera causa serían las condiciones físicas. Con ello se refiere al clima, a la tierra, etc., que como hemos visto en El Ejido es fundamental. Pero lo más importante es el hecho de que la aglomeración de empresas que se dedican a actividades semejantes trae consigo el acceso fácil a proveedores de insumos necesarios para la práctica (agrícola intensiva en este caso), tales como maquinaria, semillas, sistemas de riego, envases, plásticos, productos químicos, transporte, construcción de invernaderos, etc. (vid. Ferraro García, 2000). También es fundamental la aparición de un conjunto de trabajadores especializados y, como ya veníamos diciendo, una acumulación y generalización de conocimientos. Además de estos elementos aparece lo que algunos autores han designado como las tres «c» de la política industrial (Humphrey y Schmitz, 1996: 24, 12). La primera consiste en la orientación al consumidor. Esto se consigue a través del engastamiento de las actividades de comercialización y distribución dentro, y en relación íntima con la actividad productiva. De lo que se trata en El Ejido es de lo que en otra obra (Martínez Veiga, 2001: 73) se afirmaba, al decir que «la desintegración productiva de las empresas se compensa con una integración a través del mercado». Otra c implica que estas aglomeraciones tengan un aspecto acumulativo. Con ello nos referimos que a las pequeñas transformaciones tecnológicas, que se han podido observar en un lugar como El Ejido, se van acumulando en las redes que se establecen entre las empresas y van guiadas por el contacto con los compradores y el mercado. La última c consiste en la eficiencia colectiva que consiste en las ventajas competitivas que tienen las empresas y que se derivan de un elemento que se suele llamar pasivo, y que está constituido por las economías externas, y por otro elemento activo que es la acción conjunta de las diversas empresas y que consiste en acciones conscientes por parte de las mismas para

defender la producción local en contra de las actuaciones del gobierno central o de la Unión Europea o para defender, como acabamos de ver en la defensa y promoción de la agricultura familiar, el sistema productivo local y, al menos en pretensión, autóctono. Con ello se quiere subrayar que estos «clusters» o aglomeraciones no sólo se establecen para recibir pasivamente las externalidades y la flexibilidad que introduce una aglomeración de empresas pequeñas y medianas, sino que también se da una actividad colectiva que permite buscar nuevos mercados, unirse ante un enemigo exterior, etc. Con todo esto no se quiere negar la competición entre las empresas. Como muy bien dicen Humphrey y Schmitz (1996: 1863), «la rivalidad es particularmente severa entre los productores del cluster, pero esto no impide que junten fuerzas para superar cuellos de botella en la infraestructura, oferta de insumos o acceso a mercados distantes. La combinación de competición y cooperación es lo que mueve la búsqueda por mejorar».

En una obra anterior (Martínez Veiga, 2001), se ha defendido que El Ejido es un distrito industrial. Dado que hay una pequeña diferencia entre «cluster» y distrito industrial parece conveniente fijarnos en ello. De todas maneras, tanto si nos referimos al «cluster» como si nos referimos al distrito hay que decir que los dos conceptos se refieren a aglomeraciones de empresas de tipo industrial. Por ello, parece llamativo hablar de distrito industrial en El Ejido en donde las empresas son agrícolas. Este problema se resuelve fácilmente si se tiene en cuenta que, como muy bien dice A. Fernández (1997), la agricultura intensiva «no cultiva tomates, sino que prácticamente los fabrica mediante procesos cuasi industriales».

Con respecto a la distinción entre «cluster» y distrito industrial, habría que referirse al teórico de estos últimos, Giacomo Beccatini (1990 y 2002: 488). Según él, la diferencia entre «cluster» y distrito industrial está en el énfasis que se pone en el análisis. «Si el acento del análisis se coloca en la integración dinámica entre las unidades productivas, encontramos algo parecido al ‘cluster industrial’ de Michael Porter, si el acento se pone en el enrustamiento del aparato productivo en la sociedad local aparece algo más cercano al distrito industrial». Nosotros ya hemos desarrollado el análisis del «cluster» de empresas que aparecen en El Ejido tomando como hilo conductor las externalidades de conocimiento y aprendizaje que en él aparecen. Con ello hemos dado un avance fundamental en la definición y clasificación del «cluster», ateniéndonos a su aspecto central. Pero, si defendemos que además El Ejido constituye un distrito industrial, parece que hay que introducir algunos elementos nuevos. En primer lugar, el distrito es una entidad de carácter socioterritorial, lo cual quiere decir que se da una cierta comunidad de gente y a la vez un conjunto de empresas dentro de una localidad. Con ello no parece necesario afirmar que todo distrito

industrial tenga que ser una «comunidad cerrada», como dice Beccatini (1990: 39), pero sí que se trata de un conjunto de personas con un sistema más o menos parecido de valores, de instituciones y de reglas que van unidos a la instalación de las mismas dentro de un territorio. Esto es lo que querían decir los miembros de la Mesa Hortofrutícola cuando hablaban del «apego a la tierra» que tenían los agricultores de El Ejido y que no tenían los grandes empresarios que venían de fuera. Con este término de apego a la tierra se quieren subrayar dos cosas: la relación con el territorio concreto y unas bases culturales más o menos compartidas. Como muy bien dice el propio Beccatini (ibíd.) se da «una cierta cantidad de resistencia contra la aceptación incondicional de valores que prevalecen en el mundo exterior». Esto se manifiesta también en las consideraciones de la Mesa Hortofrutícola en contra de la aceptación de modelos extraños a los que se habían desarrollado dentro. También es importante subrayar tanto la historia común que comienza en la colonización a partir de los años 50. Tanto este sistema de valores como la historia común vienen reforzados por las instituciones, o la densidad institucional de la que antes hemos hablado. «En el distrito, el centro de gravedad de esta sensación de pertenencia se supone referido a la comunidad industrial de carácter local que es percibida como la base objetiva de la suerte del individuo y de la familia» (Boccatini, 1990: 49). El papel de la familia ha sido subrayado no sólo por la Mesa Hortofrutícola, sino también por los teóricos italianos del distrito industrial (Giuliano Bianchi, 1992) en cuanto que han subrayado que ella contribuye a distribuir la fuerza dentro del distrito. Mas allá de la familia, el origen común que en el caso de El Ejido es una magnitud variable y la homogeneidad política favorecen un entorno cooperativo que se caracteriza por contactos cara a cara, compartir los valores, los códigos y el lenguaje (Alfredo Bagnasco, 1988).

En la economía de El Ejido hemos encontrado dos elementos fundamentales. Por una parte el «cluster» tal y como lo definía M. Porter (1990: 149 y 157). Según el, «las industrias que tienen éxito dentro de una nación normalmente están relacionadas por medio de lazos verticales (comprador-vendedor) u horizontales (clientes comunes, tecnología, etc.)», pero a la vez va a insistir que «el proceso del ‘clustering’ y el intercambio entre las industrias funciona mejor cuando están concentradas en el espacio». A ello hay que añadir la «consideración sociológica que ofrecía Marshall (op. cit) en 1890 que veía las estructuras básicas de los distintos industriales como algo engastado en la estructura social. Este engastamiento reduce los costes de transacción en el sistema local de producción y favorece una ‘atmósfera industrial’ que facilita la aparición de habilidades entre los trabajadores y la innovación y difusión de nuevas ideas».

3. La fuerza de trabajo como motor y factor limitante

Las explotaciones agrícolas de El Ejido están basadas en un principio en la mano de obra familiar. Se trata de la mujer y los hijos junto al padre, que se convierte poco a poco en el empresario que también trabaja la tierra, llevan a cabo las tareas agrarias para poner en funcionamiento la explotación y hacerla productiva y económicamente rentable. Esto es un fenómeno que está presente en los distritos industriales tales como los italianos. Beccatini (1990: 44) lo describe muy bien cuando dice que «hay que tener en cuenta la existencia de una base grande de trabajadores en casa y de trabajadores a tiempo parcial. Estas categorías son el lazo de unión entre el sistema de empresas y el sistema de las familias, es decir entre la actividad productiva y la vida cotidiana del distrito. Estas llamadas actividades secundarias toman un significado diferente cuando son llevadas a cabo en el contexto de un distrito que funciona correctamente. Basta considerar que con pleno empleo, el trabajo a domicilio y a tiempo parcial son instrumentos para aumentar los ingresos más allá de las necesidades». En esta descripción lo que Beccatini está describiendo es algo muy parecido a lo que ocurre en El Ejido, es decir la existencia de una masa de mano de obra familiar que trabaja o, al menos, se considera que trabaja a tiempo parcial aunque frecuentemente tenga una doble carga de trabajo. Esta mano de obra se presenta frecuentemente como algo absolutamente invisible, y sin embargo es el determinante fundamental del tamaño de las explotaciones y de la propia existencia de las explotaciones. Hay un dato fundamental y que consiste en que hasta el final de los ochenta las explotaciones agrarias de El Ejido, lejos de irse consolidando con un crecimiento espacial, más bien han ido disminuyendo de tamaño y se han ido dividiendo y subdividiendo. Este fenómeno ha sido descrito en distritos como en la producción de tejidos de algodón en Tiruppur (sur de la India). Allí Pamela Cawthorne (1995: 49) habla de «capitalismo améxico» porque su crecimiento consiste en la división y replicación de pequeñas unidades. En El Ejido y en el Campo de Dalías en el proceso de colonización en un primer momento, en 1956 (Rivera Menéndez, 2000: 137) se entregan a los colonos 3,5 hectáreas junto a la vivienda, ganado y aperos de labranza. En poco tiempo se llega «a la conclusión de que una parcela de 3,5 hectáreas enarenada no podía ser trabajada por una sola familia, lo que hacía aconsejable su división». Inmediatamente se comprende que 2 hectáreas son más que suficientes. El origen de la disminución de la extensión de las explotaciones es la mano de obra (en un primer momento puramente familiar) cuya explotación con la tecnología del invernadero, del enarenado y los sistemas de riego trae consigo la obtención de muchas cosechas, y ello aumenta mucho el trabajo de la unidad familiar que es incapaz de cultivar extensiones mayores de una hec-

tárea o hectárea y media. Este se comprueba con otro dato importante. En un principio el INC, para que se mantuviera la jerarquía económica, piensa en instalar obreros para que resolvieran las necesidades de mano de obra. A estos obreros se pensaba darles una vivienda –sin aseos ni letrinas– y un huerto de media hectárea. Pronto esta media hectárea se convierte en invernadero, «ya que en cultivos enarenados media hectárea puede considerarse una explotación viable», como dice Rivera Méndez (2000: 194). Frecuentemente los colonos vendían parte de la tierra que habían obtenido. Como muy bien dice Rivera Méndez (2000: 300) «este modelo agrícola es atípico. Tenemos un campesinado con elevados ingresos en pequeñas explotaciones entre 1 y 2 hectáreas que requieren mucha mano de obra, cuando a niveles generales se tiende a explotaciones de tipo medio muy tecnificadas y con escasa aportación de mano de obra». Todo este proceso de disminución de la cantidad de tierra cultivada por la unidad doméstica, que a finales de los 70 y principios de los 80 se coloca en poco más de una hectárea de media, indica que la mano de obra familiar es el factor determinante en este proceso de disminución y de fragmentación de las parcelas. Con ello se comprende que aunque el trabajo familiar se oculte porque se lo considera como una especie de «ayuda», su aportación es lo central en el desarrollo de la zona. Por otra parte, es central comprender la gran importancia que tiene la utilización de mano de obra familiar en las explotaciones agrícolas en cuanto que es un lazo importante entre los procesos productivos y reproductivos. El trabajo familiar pone en contacto directo e inmediato las explotaciones familiares en su aspecto estrictamente económico y la vida diaria de la ciudad. De alguna manera se une y casi se confunde la actividad económica con la actividad general. Se podría decir que esta actividad económica está encrustada en la sociedad civil. Ello da una gran coherencia a la comunidad que en otras situaciones no existiría y este fenómeno va a tener mucha importancia como veremos. También es importante señalar que la mano de obra familiar no está comprometida sólo con su propia explotación, sino que esta mano de obra circula entre las diversas explotaciones en base a un sistema recíproco de ayudas muy extendido en la zona y que se designa con el nombre de «tornapeón». Con ello se describe la rotación de la mano de obra familiar entre las diversas explotaciones, incluida la propia, cuando se dan necesidades urgentes en ellas. Esto hace que aparezca aquí de una manera incipiente algo que se da en todos los distritos industriales y que consiste en la rotación y circulación de los trabajadores entre las diversas explotaciones. Pero este fenómeno se irá haciendo más y más importante con la llegada de los trabajadores inmigrantes.

De todas maneras, este proceso de fragmentación y disminución del tamaño de las explotaciones se lleva a cabo de dos maneras. En un primer momento se pone en venta mucha de la tierra que los agricultores no podían cultivar. Esta tierra es comprada por per-

sonas de fuera, de las Alpujarras almerienses o granadinas o de otras zonas más o menos limítrofes e incluso de lugares más alejados dentro de Andalucía o España. Con ello los que llegan a la zona de fuera y que tenían recursos económicos se instalan como propietarios. El origen de este fenómeno lo describe muy bien Ferraro García (2000: 95) cuando enumera los diversos elementos que inciden en el éxito de la agricultura intensiva almeriense y entre ellos insiste en «la disponibilidad de tierra abundante de mala calidad para el cultivo de frutales y otras especies, pero aptas para los cultivos hortícolas. Esta baja calidad las mantuvo improductivas durante muchos años y determinó que el precio de adquisición fuese inicialmente bajo y, por tanto, asequible para los agricultores que deseaban acceder a su propiedad». Debido a la escasez endémica de mano de obra también se da en la zona una fuerte inmigración de personas sin recursos que empiezan a trabajar como jornaleros y poco a poco, debido al bajo precio de la tierra y la posibilidad de obtener un crédito, compran un terreno. El mismo fenómeno ocurre con los que empiezan a trabajar la tierra en régimen de aparcería y que también poco a poco compran la tierra o parte de la tierra que cultivan. Esto ocurre sobre todo en las explotaciones mayores de dos hectáreas. El proceso de fragmentación y disminución del tamaño de las explotaciones se mantiene de forma más o menos continua hasta mitad de los 90, cuando poco a poco se van consolidando las explotaciones familiares de más o menos 2 hectáreas. Pero este fenómeno depende también de la llegada de mano de obra inmigrante que, por estas fechas, comienza a ser masiva. Pero de esto hablaremos enseguida. Las necesidades de mano de obra, siempre presente en la zona, eran satisfechas por los jornaleros que venían, en principio de manera temporal y poco a poco se iban instalando y adquiriendo tierra como acabamos de ver. En otros momentos se emplean trabajadores de etnia gitana, pero su trabajo en El Ejido no dura mucho tiempo. Creemos que la necesidad de mano de obra es una dificultad endémica en la zona y que constituye un factor limitante de primera magnitud. Cuando afirmamos que constituye un factor limitante también se quiere afirmar que es el factor determinante. Pensamos que es aplicable a toda la historia de la agricultura de El Ejido lo que dice Juan Colomina Figueiredo (gerente de COEXPHAL, Cosecheros y Exportadores de Productos Hortofrutícolas de Almería), «se da una alarmante falta de mano de obra en todos los sitios, tanto en el campo como en los almacenes de manipulado y envasado. En el campo la situación es muy grave en los últimos años, pero, quizás porque estamos acostumbrados a ella, ha estado soterrada. En todo caso yo calculo que el 95 por ciento de las empresas relacionadas con la agricultura en Almería necesita hoy trabajadores» (*La Voz de Almería*, 19 de abril 1999, 6). Como respuesta a esta necesidad comienzan a llegar los primeros inmigrantes extranjeros a principios de los 80. Son marroquíes, pero parte de ellos no vienen de

Marruecos sino de Francia. A principio de los ochenta es cuando empieza a aumentar la exportación, dado que hasta esta época la mayoría de los productos se vendían en el interior. También es el periodo en el que se produce, sobre todo a partir de 1985, un aumento mayor producción que es lo mismo que decir que se trata de un aumento en el valor. Como dice Ferraro García (2000: 101), «el aumento del valor es debido en exclusiva al incremento de la producción, ya que los precios inciden negativamente».

4. Manejo y organización de la fuerza de trabajo inmigrante

En un primer momento, la llegada de los inmigrantes sirve de sustitutivo relativamente puntual a la mano de obra familiar. Esto trae consigo que su trabajo empiece a rotar entre las diversas unidades productivas. Normalmente se contrataba mano de obra extranjera para los períodos en los que se necesitaba un aporte mayor de trabajo (M. López, J. Calatrava y F. Cañero, 1997). Esto trae consigo que la mano de obra extranjera rote o cambie frecuentemente entre unas explotaciones y otras. Este carácter rotativo del trabajo inmigrante se agudiza porque uno de los primeros sistemas que desaparece con su llegada es el de «tornapeón», que representaba un sistema de rotación entre las diversas unidades productivas por parte de la fuerza de trabajo familiar. La rotación es asumida ahora por la mano de obra inmigrante entre las diversas unidades productivas y esto se comprueba con un dato muy simple. En abril del año 2000, durante un encierro que llevaron a cabo los inmigrantes en el edificio de los sindicatos de Almería, se llevó a cabo una mínima encuesta a 35 inmigrantes acerca del tiempo mas largo que habían trabajado para el mismo patrono desde septiembre de 1999 hasta abril de 2000 y la media eran 15 días. Esto indica una tasa de rotación de la mano de obra que es altísima. Esta rotación entre las diversas parcelas produce una cierta «calificación de los trabajadores que al rotar terminan conociendo todos los secretos del oficio». Este fenómeno ha sido subrayado por los teóricos del distrito industrial especialmente por M. Piore y C. Sabel (1984). Pero además de esta recalificación también trae consigo una precarización del trabajo en cuanto que todos los trabajadores adquieren las mismas habilidades y esto impide la monopolización de las mismas por algún grupo de trabajadores. Esto trae consigo la sustituibilidad absoluta de unos por otros, con lo cual sus posibilidades de negociación en el mercado de trabajo disminuyen mucho. No en vano Almería tiene el convenio de trabajo en el campo más bajo de España. El Ejido es desde un punto de vista estructural un autentico distrito agroindustrial y una de las características de éstos es precisamente que los trabajadores no tienen una relación laboral más

o menos estable con un empresario, sino que rotan y cambian continuamente de patrono. Es incluso raro que se dé un trabajador que lleve a cabo tareas para un solo patrono durante toda una campaña. Este fenómeno ha sido designado de muchos modos, pero quizás el término más gráfico sea el de «rotación interparcelaria» en cuanto que los trabajadores cambian frecuentemente de parcela y propietario. Este fenómeno fue interpretado en el caso de los distritos industriales de muy diversas maneras, pero sus apologetas y los que ven la situación laboral desde un punto de vista rosa hablan de que esta rotación trae consigo una cierta recalificación de los trabajadores que al cambiar de empresa y patrono cambian también en las habilidades necesarias que tienen que adquirir para llevar a cabo sus tareas, con lo cual se convierten en trabajadores muy flexibles y polivalentes. En segundo lugar esta rotación hace que los trabajadores no sean trabajadores «de» una empresa en particular o «de» un patrono concreto sino «del» distrito en su conjunto. Si esto es así, los trabajadores adquieren una visión del conjunto y una mayor cohesión interna de lo que se da en otras circunstancias. Sin embargo, sea lo que sea del contenido empírico de estas dos observaciones, el factor más importante dentro de esta rotación es que consigue convertir un trabajo absolutamente necesario en su conjunto para el conjunto de la economía, en este caso de El Ejido, en un trabajo contingente redundante y que se presenta como accidental dentro de la economía. La razón es muy sencilla. Como la relación entre cada trabajador y el patrono es muy poco duradera en el tiempo y rápidamente es reemplazada por otra, da la impresión de que todos los trabajadores son sustituibles por otros y por lo tanto el trabajo en su conjunto también es sustituible, innecesario o menos necesario de lo que realmente es. Con ello se crea la ficción de que un trabajo absolutamente necesario se convierta en algo contingente. El carácter eventual de las relaciones entre trabajador y patrono se aplica al trabajo en su conjunto que se piensa falazmente como eventual.

La rotación de los trabajadores entre diversos patronos tiene unos resultados muy parecidos a los de la externalización de las diversas esferas de actividad. En el capitalismo actual, este proceso, que podría ser designado con el término de desintegración productiva, se lleva a cabo básicamente por un sistema de subcontratación por el cual muchas de las actividades que se llevaban a cabo previamente dentro de las propias empresas, se subcontratan a otras empresas más pequeñas, con lo cual los trabajadores que llevan a cabo estas tareas son externalizados y precarizados. El proceso que ocurre en El Ejido es algo parecido. Aquí se trata de una actividad agro-industrial muy descentralizada, en la que los trabajadores rotan por tiempos muy cortos entre las diversas unidades productivas. Cuando se produce la rotación de una a otra, la primera se desentiende absolutamente de los trabajadores y así ocurre con la siguiente y las siguientes, etc. Se da un proceso de externalización continua de

los trabajadores sin que realmente «pertenezcan» a ninguna unidad productiva. Con ello los trabajadores están en un estado de precariedad y contingencia absoluta. Aunque tomado el proceso productivo de El Ejido en su conjunto, los trabajadores inmigrantes sean absolutamente necesarios y trabajen por un período muy largo que daría como resultado que el empleo debiera ser considerado como fijo, el hecho de que, también frecuentemente y por períodos cortos, cambian de patrono hace que nadie se «responsabilice» de ellos y sean considerados perpetuamente como trabajadores que «pertenecen al vecino». Cada uno de los trabajadores se presenta a su vez como absolutamente irrelevante en cuanto que siempre se va a subsistir por otro y por otro y por otro. Esta es la razón y justificación de la precariedad absoluta en la que los trabajadores inmigrantes se encuentran. La fuerza de trabajo se considera absolutamente externa a cada uno de los empresarios, aunque de hecho sea absolutamente necesaria e interna al conjunto de las explotaciones. Si a esto se añade que se trata de extranjeros y muchos de ellos en una situación de irregularidad, no merece la pena ni subrayar la situación de precariedad y vulnerabilidad que se basa en el carácter de temporeros, de temporalidad restringida para cada uno de los propietarios aunque con respecto al conjunto no sean ni temporeros ni temporales, sino absolutamente vitales.

Otro elemento que favorece esta idea del carácter temporal o temporero del trabajo inmigrante es la relación entre éste y el trabajo de la unidad doméstica. Como ya hemos visto antes, la agricultura de El Ejido comenzó con una utilización muy amplia de la mano de obra familiar. Era fundamental el trabajo no sólo de los varones sino también de las mujeres y los niños. Poco a poco, la incidencia del trabajo familiar se ha hecho más y más pequeña y aumenta mucho el trabajo inmigrante, pero la contribución del trabajo familiar aunque cualitativamente no muy importante, sigue estando presente, en cuanto que muchas de las tareas más fáciles, que podríamos a veces calificar como de mantenimiento y que menos esfuerzo físico requieren, son llevadas a cabo por la mano de obra doméstica. Con ello lo que se consigue es que el trabajo más duro se concentre en algunos días y se haga discontinuo. Esto favorece la idea de la contingencia o incluso irrelevancia del trabajo inmigrante que, como hemos repetido hasta la saciedad, es una pura ideología.

Lo que aquí ha aparecido es por una parte una minimización de las necesidades reales de la cantidad de mano de obra que, sin duda alguna, es menos de lo que se necesita. El hecho de que el trabajo necesario se lleve a cabo con menos mano de obra de lo que se necesita se debe a una explotación de los trabajadores inmigrantes de dos tipos. Un tipo es más extensivo en cuanto que los inmigrantes trabajan más horas de las estipuladas y el otro es más intensivo porque consiste en una concentración de los trabajos más duros, pesados y

peligrosos durante períodos limitados dejando los otros trabajos, que exigen poco esfuerzo y que dan más continuidad al proceso laboral, para que sean llevados a cabo por la unidad doméstica del propietario.

La rotación continua de los trabajadores entre las diversas unidades productivas representa bastantes cosas a la vez. En primer lugar, es el sistema fundamental de manejo y ordenación de la mano de obra en El Ejido. No se puede pensar en la rotación de los trabajadores inmigrantes y la poca duración del trabajo para cada uno de los patronos como una especie de efecto no deseado de algunas reformas laborales o de ciertas leyes. En contraposición a este punto de vista es importante subrayar que estos dos elementos son de hecho el sistema básico de ordenación, control y manejo de la mano de obra en El Ejido. Pero lo más interesante es que no se trata sólo de El Ejido sino que, como muy bien afirman J. Ferreiro y F. Serrano (2001: 46), «hay dos características básicas que definen la situación del mercado de trabajo en España: en primer lugar las tasas altas de trabajo temporal, y en segundo lugar la rotación creciente en los trabajos, generada por la duración de los contratos de empleo con término fijo». Pero estos dos autores insisten en algo que parece aun más importante. «Cuando las reformas del mercado de trabajo se implementaron, especialmente las de 1984 y 1994, no se tuvo en cuenta las consecuencias negativas de un uso excesivo de los contratos con término fijo. Estas consecuencias no sólo han afectado el mercado de trabajo (en términos de una segmentación mayor y de una temporalidad y rotación excesiva). Ellas han afectado la organización productiva de la economía española promoviendo un sistema de competitividad basado en los bajos costos salariales... La última reforma del mercado de trabajo aprobada en 1997 parece haber agotado la capacidad de reducir las altas tasas de temporalidad especialmente entre los trabajadores con baja cualificación. Este hecho, junto con la rotación excesiva en los empleos nos lleva a pensar en una nueva reforma del mercado de trabajo que combine el estímulo a la creación de empleo con la moderación en el crecimiento salarial y una mayor estabilidad laboral» (Ferreiro y Serrano, 2001: 51). Efectivamente, la fortísima temporalidad y la rotación de los trabajadores se ha convertido en el Estado español en un factor estructural y estructurante de la economía española desde los primeros ochenta hasta este momento. Este factor estructurante se ha convertido en el sistema fundamental de organización y manejo del trabajo. No se trata de un efecto secundario y no deseado de los ciclos económicos, ni siquiera de las reformas laborales de estos años, sino del sistema básico de organización y manejo de la mano de obra en el capitalismo, en este caso español. Con su concepto de ejército de reserva de mano de obra, Marx está describiendo esta poca duración de los empleos como un elemento fundamental de disciplina y control de los trabajadores. En este proceso, El Ejido

se presenta como una formación socioeconómica que lleva a sus últimas consecuencias este proceso y por ello se constituye en un auténtico icono de las tendencias básicas del capitalismo español y por ello no es extraño que sea presentado como modelo no sólo por el Partido Popular, actualmente en el gobierno, sino por otras personas que han pretendido presentarse como más independientes, aunque sus conocimientos teóricos y prácticos sobre El Ejido sean más que discutibles, tal como el presidente del Foro para la Inmigración. Si a esto se une que este punto de vista es rentable políticamente porque permite que el candidato del PP a la alcaldía de El Ejido, el señor Enciso, obtenga el 67% de los votos el 25 de mayo de 2003, se puede comprender la importancia que todo esto tiene para el partido gobernante y para afianzar elementos básicos del capitalismo español.

Cuando hablamos de la rotación y de la poca duración para un solo patrono del trabajo de los trabajadores inmigrantes, decíamos que esto lleva a una externalización continua de la mano de obra que realmente no pertenece a ninguna unidad productiva. Lo que ocurre es que se rompen los lazos, por conflictivos que sean, entre empleado y empleador. En *The Strategy of Refusal* Mario Tronti (3, 1980) dice que la historia política del capital es una secuencia de intentos de separarse de la relación de clase; a un nivel más alto ésta puede ser vista como la historia de los intentos por parte de la clase capitalista de emanciparse de la clase trabajadora. La rotación de los trabajadores inmigrantes entre las diversas parcelas, entre unos propietarios y otros hace que el trabajador sea absolutamente sustituible por otro. Incluso las habilidades se homogeneizan y los trabajadores pierden toda posibilidad de utilizar el monopolio de estas habilidades como instrumento de negociación. En una palabra desaparece la posibilidad para los trabajadores concretos de presentarse como algo necesario. Con ello se crea una ideología acerca del trabajo como algo que sobra, que no se necesita.

El fenómeno de la rotación de los trabajadores entre las diversas unidades productivas así como la corta temporalidad de los empleos no es sólo un elemento esencial de la economía, muy sofisticada por cierto, de El Ejido. En otras economías que parecen mucho más sofisticadas, como puede ser Silicon Valley, ocurre algo parecido. Si hacemos caso a Chris Benner (2002: 39), entre los tres elementos que caracterizan el mercado de trabajo en esta zona hay dos que son fundamentales. «El primero es el rápido aumento de diversas formas de trabajo no estándar, tal como el trabajo temporal, el trabajador independiente y el empleo subcontratado. El segundo, el alto nivel de rotación y movilidad incluso para los empleados que se consideran como permanentes y a tiempo completo». Cuando Benner habla de la rotación de los trabajadores que se consideran permanentes o fijos, se está refiriendo a aquellos que son permanentes o fijos con respecto al sistema en su conjunto, pero

temporales con respecto a cada una de las unidades productivas, precisamente porque rotan entre ellas. Este fenómeno aparece en Silicon Valley y en El Ejido y no es raro porque en los dos casos se trata de «clusters» de empresas que están en una situación de descentralización productiva y de aglomeración a la vez que permite en los dos casos la creación y transmisión rápida de conocimientos e innovaciones. Unido a estos elementos va un manejo de la mano de obra que se caracteriza por algo que se llama la flexibilidad y que nosotros consideramos como un término absolutamente confuso porque, como muy bien afirmaba ante la OIT Robert Reich, secretario de Trabajo en la época de Clinton, casi nunca se ha presentado en el discurso internacional un término como flexibilidad que ha pasado rápidamente de la oscuridad al sinsentido sin haber pasado por algún momento de coherencia. De todas maneras, en eso que se llama la Nueva Economía, es evidente que con esta rotación continua de los trabajadores ha desaparecido lo que se podría considerar como contrato «standard» de trabajo que partía del presupuesto de que un empleado tenía una relación de una cierta estabilidad con un empleador que controlaba las condiciones de empleo. Desde este punto de vista, los trabajadores esperaban una cierta estabilidad en el empleo con un cierto aumento del salario a lo largo del tiempo. Lo que en esta economía se produce son períodos cortos de trabajo para cada empleador que hace que el tiempo de permanencia del trabajador en una empresa productiva pierda toda importancia y se haga muy corto, esto es una descripción exacta de lo que ocurre en El Ejido como hemos visto y lo mismo acontece en empresas más sofisticadas, como puede ser AT&T. El presidente de recursos humanos de esta empresa decía al *New York Times* el 13 de febrero de 1996 que «hay que promover el concepto de que la totalidad de la fuerza de trabajo es contingente (es decir, con un contrato de corto plazo) a pesar de que la mayoría de los trabajadores contingentes están dentro de los muros de la factoría». El carácter rotatorio del empleo destruye los lazos más o menos estables entre empleado y empleador. Todo este conjunto de elementos apuntan a una situación que ha sido descrita, aunque se trate de una descripción que no responde a ninguna realidad concreta, por algunos autores. William Bridges (1994) se pregunta si el «empleo» no sería «un artefacto social» (una especie de intención de la sociedad en circunstancias históricas concretas) más adaptado a las grandes factorías industriales y al trabajo rutinario y estable que a la era de la información basada en tareas que cambian continuamente. Aunque este punto de vista puede parecer exagerado y utópico puede incluir dentro un grano de verdad si se tienen en cuenta otras observaciones de algunos expertos que se han dedicado con profundidad al análisis de la temporalidad en el trabajo como George Gonos (1997), que se pregunta por quién se puede considerar empleador en una situación de empleo de carácter temporal y subcontratado en la que la compa-

ña que firma las nóminas no tiene ningún control sobre las condiciones de trabajo. Aquí, Gonos está insistiendo en que los fenómenos de subcontratación y externalización de las actividades llevan consigo una dificultad en llegar a comprender quién es el empleador y, por ello, a una ruptura total del posible lazo de empleo entre él y el empleado. Esta es una situación que parece bastante plausible, pero otra situación muy parecida es la de El Ejido, en donde la rotación del trabajador inmigrante entre los diversos propietarios difumina absolutamente la propia figura del empleador y por ello disuelve la propia noción de empleo. De alguna manera aquí se cumple la observación de Mario Tronti de que la historia del capital es un conjunto de intentos por emanciparse de la clase trabajadora, como si ésta realmente no le perteneciera. Es curioso que la rotación de los trabajadores y su actividad absolutamente temporal se lleva a cabo sin ningún tipo de instrumento intermedio, cual serían las empresas de trabajo temporal que no están presentes aquí.

De todas maneras, la descripción que hemos llevado a cabo responde a la situación anterior y actual, en el año 2000, que fue cuando tuvo lugar el conflicto entre trabajadores inmigrantes extranjeros y la población autóctona, así como los ataques xenófobos y estrictamente racistas contra los inmigrantes marroquíes. Se puede preguntar por lo que ocurre después de este año. Es muy importante subrayar que en febrero de este año, a raíz de los ataques racistas de los que fueron objeto, los inmigrantes llevan a cabo una huelga masiva que dura desde un miércoles a un domingo. Posteriormente, y al ver que las condiciones que se habían propuesto para terminar la huelga no se cumplen, se da un encierro de los inmigrantes en el edificio de los Sindicatos de Almería. Este encierro termina el primero de mayo en una manifestación en la que están presentes tres mil inmigrantes, y a la vez, y de un modo totalmente independiente, se manifiestan los sindicatos mayoritarios junto a inmigrantes que habían llegado de otros lugares lejanos de la zona. En estas dos manifestaciones se mostró la absoluta soledad de los trabajadores inmigrantes de El Ejido y pueblos cercanos. En septiembre de 2000, la organización agraria COAG lleva a cabo una oferta de trabajo para inmigrantes de la cual se excluía expresamente los trabajadores marroquíes que eran la mayoría de trabajadores de El Ejido. Con ello se está induciendo un cambio fundamental en la población inmigrante en cuanto que se está diciendo que los marroquíes no son deseados como trabajadores y que hay que sustituirlos por otros. Este fenómeno de sustitución había ya empezado antes, porque a raíz de la persecución contra los marroquíes, en la que ellos llegaron a temer razonablemente que su vida estaba en peligro, éstos empezaron a marcharse a otras zonas de España, e incluso, en algunos casos, se rumoreaba que el billete de autobús fue pagado por los servicios del Ayuntamiento. Todos estos fenómenos llevan a un fenómeno clarísimo de sustitución de una mano de obra inmigrante por

otra. De los 12.000 inmigrantes, en su mayoría marroquíes, que había en el año 2000 no queda más que un tercio. El resto son trabajadores ecuatorianos, de los países del Este de Europa, y ha habido un aumento muy considerable de los que se llaman, de una manera totalmente abusiva desde el punto geográfico y sociológico, inmigrantes subsaharianos que han sido contratados mayoritariamente por una empresa mixta de titularidad privada y municipal para llevar a cabo trabajos de limpieza, arreglo de calles, etc. En esta empresa no trabaja ningún marroquí.

Con la llegada de estos otros trabajadores se ha producido una auténtica balcanización de los diversos grupos étnicos en cuanto que no se produce casi ningún contacto de un grupo con otro. Todavía es un poco temprano para saber si la llegada de estos grupos va a representar un fenómeno de revitalización de la etnicidad, pero lo que sí está claro es la lección que habría que deducir de todo esto. Hemos hablado continuamente que la rotación de los trabajadores (marroquíes) entre las diversas parcelas hace que su trabajo se presente como irrelevante porque siempre se puede contratar a otro, y a otro y a otro, ahora asistimos a la aplicación de esta misma ideología a los diversos grupos. Gabriel Barranco, uno de los empresarios con mayor volumen de negocio de El Ejido, decía en el año 2000 (*El Mundo*, 13 de febrero de 2000; 3): «Claro que los marroquíes han ayudado, pero cuando ellos llegaron el milagro ya estaba hecho. Antes trabajaban muchos gitanos y los marroquíes los desplazaron porque ellos eran mejores trabajadores. Ahora pueden poner en peligro sus puestos de trabajo. Ya empieza a llegar gente de Europa del Este y de Suramérica». Lo que aquí se está afirmando es ni más ni menos que «el milagro» de El Ejido se debe a los nativos y que los marroquíes eran una ayuda. Es decir, su trabajo no es la base de lo que en El Ejido ha ocurrido. Pero los marroquíes como grupo pueden ser sustituidos por otros, por «gente de Europa del Este y de Suramérica». Encontramos aquí verbalizada la rotación no sólo de cada trabajador sino de los diversos grupos. Esta rotación los hace irrelevantes como tal grupo porque siempre puede ser sustituido por otro y otro grupo. El Ejido no sólo es un ejemplo del capitalismo avanzado, sino que lo que allí ocurrió tiene una función ejemplarizante y amenazante para aquellos grupos que lleguen a unirse, aunque sea de un modo precario, para exigir sus derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amin A. y N. Thrift: «Living in the Global», en A. Amin y N. Thrift (eds.), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford University 1994.
- Amin A. y N. Thrift: «Globalization, Institutional Thickness and the Local Economy», en P. Halley, S. Cameron, S. Davondi, S. Graham, A. Madani-Pour (eds.), *Managing Cities. The New Urban Context*, Blackwell, N. York, 1995.
- Asheim BT.: «Industrial Districts as Learning Regions: A condition for prosperity», *European Planning Studies* 1996, 4, 4: 395.
- Bagnasco A.: «La costruzione sociale del mercato», Il Murino, Bologna 1988.
- Beccatini G.: «The Marshallian Industrial District as a socioeconomic notion», en E. Pyke, G. Beccatini y W. Segenberger (eds.) *Industrial Districts and Interfirm Cooperation in Italy*, Inst. for Labour Studies, Ginebra 1990.
- Beccatini G. «Industrial Sectors and Industrial Districts: Tools for Industrial Analysis», *European Planning Studies* 10, 4, 2002.
- Bellussi F.: «Local Systems, Industrial Districts and Institutional Networks: Towards a new evolutionary paradigm of industrial economics», *European Planning Studies* 4,1, 1996.
- Benner C.: *Work in the New Economy, Flexible Labor Markets in Silicon Valley*, Blackwell, Oxford 2002.
- Bianchi G.: «Réquiem per la terza Italia», *XIII Conferenza dell'Associazione Italiana de Scienza Regionale*, Ancona, 1992.
- Breschi S. y F. Lissoni: «Localized knowledge spillovers vs. Innovative milieu: Knowledge 'Tacitness' Reconsidered», *Papers in Regional Science*, 80, 2001.
- Bridges W.: *Job shift: How to prosper in the workplace without jobs*, Addison Wesley, Reading 1994.
- Cawthorne P.: «Of networks and Markets: The Rise and Rise of a South Indian Town, The example of Tirupur's cotton knitwear industry», *World Development*, 23, 1, 1995.
- Dicken P. y A. Malmberg: «Firms and Territories», *Economic Geography*, 77, 4, 2001.
- Fernández A.: «La Agricultura del año 2000 en Almería», *Andalucía Económica*, 83, 1997.
- Ferreiro J. y F. Serrano: «The Spanish Labour Markets: Reforms and Consequences», *Intl. Review of Applied Economics*, 15,1, 2001.
- Ferraro García F.: «El sistema productivo almeriense y los condicionamientos hidrológicos», Civitas Madrid, 2000.
- Gonos G.: *The contest over employer status in post-war US: The case of temporary help firms*, Law and Society, 1997.
- Hernández Porcel, M.C.: «La Agricultura intensiva en el contexto territorial del litoral de Almería», en A. Viciano Martínez Lage y A. Galan Pedregoso (coord.) *Actas de las jornadas sobre el litoral de Almería, Caracterización, Ordenación y Gestión de un espacio geográfico*, Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 1999.
- Humphrey J. y H. Schmitz: «The Triple C Approach to Local Industrial Policy», *World Development*, 24, 12, 1996.
- López M., J. Calatrava y R. Cañero: «La desestacionalización del uso de la mano de obra como estrategia productiva en la horticultura almeriense: viabilidad y coste de oportunidad», *Investigación Agraria, Economía*, 12, 1997.
- López Gálvez J. y J. M. Naredo: *Sistema de producción e incidencia ambiental del cultivo en suelo enarenado y en sustratos*, Fundación Argentaria, Madrid, 1996.
- Marshall A.: *Elements of Economics of Industry*, Macmillan, Londres, 1964 (1890).
- Martínez Veiga U.: *El Ejido, Discriminación, Exclusión Social y Racismo*, La Catarata, Madrid, 2001.
- Pérez de los Cobos, L.: «Síntesis histórica del desarrollo de los cultivos forzados en la zona del Campo de Dalías», *Jornadas de estudio Internacional de la Sección Técnica I de la C.I.G.R.*, Almería, 1981.

Porter, M.: *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, Londres, 1990.

Porter, M.: «Regions and the new economy of competition», en A. Scott (ed.), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, Oxford University, 2001.

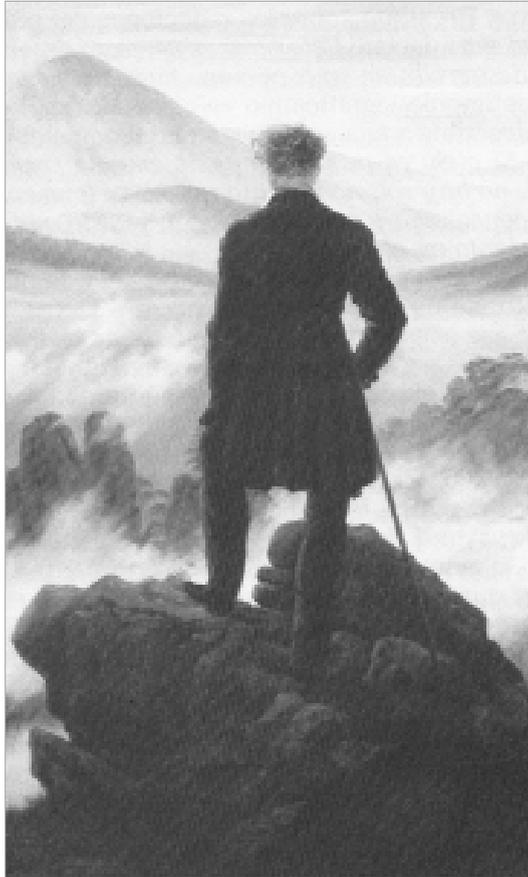
Piore M. y C. Sabel: *The Second Industrial Divide*, Basic Books, N. York, 1984.

Rivera Menéndez, J.: *La política de colonización agraria en el Campo de Dalías*, Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2000.

Tronti, M.: *The Strategy of Refusal*, Semiotexte 3, 1980.

LUIS MIGUEL PARIZA CASTAÑOS

**Un enfoque diferente para las políticas
europeas de inmigración**



Caspar David Friedrich, Ante el mar de niebla, 1828

La Europa de los próximos años estará en gran medida condicionada por la manera en que gestionemos la inmigración. Europa va a seguir siendo un lugar de inmigración. Si los responsables políticos y los líderes de opinión actúan desde la demagogia y la falta de responsabilidad; si las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y las autoridades públicas en los diferentes niveles no fomentan la integración, en nuestras sociedades se pueden agravar los rasgos intolerantes y autoritarios que ya se manifiestan.

Introducción

La historia de la humanidad es la historia de las migraciones de los seres humanos que buscan nuevas oportunidades. Sin embargo, aún estamos lejos de disponer de leyes internacionalmente reconocidas para que las personas puedan ejercer libremente el derecho a fijar su residencia temporal o definitiva en el lugar que consideren adecuado. La Declaración de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas reconoce el derecho de las personas para abandonar libremente el territorio de su país, pero no el derecho para establecer su residencia en libertad.

Corresponde a las legislaciones nacionales la regulación de las condiciones de entrada y de residencia de «los extranjeros», y en la mayor parte de los casos se realiza con legislaciones muy restrictivas. Con el Tratado de Ámsterdam, la Unión Europea decidió incorporar a las políticas comunes los asuntos de inmigración y asilo, y fue en el Consejo de Tampere donde se definieron los criterios políticos para la elaboración de una nueva política común.

En todos los Estados miembros de la Unión Europea, en los últimos años ha ido creciendo una ola de xenofobia con expresiones sociales y políticas muy diversas, pero que tienen un elemento común: hay que frenar la inmigración, hay que expulsar a los inmigrantes, nuestras sociedades tradicionales están en peligro, etc. Esta xenofobia tiene en algunos casos rasgos violentos de carácter racista, con agresiones contra «los extranjeros».

Cuando en los años setenta del pasado siglo creció el desempleo en Europa, los Estados miembros cerraron las puertas a la inmigración legal, y como consecuencia, en los últimos treinta años ha sido muy difícil la inmigración legal por motivos económicos. Tan sólo han estado abiertos, pero con muchas restricciones, los canales para los solicitantes de asilo, es decir para los inmigrantes que necesitan de protección internacional.

Estas legislaciones que cierran las puertas a la inmigración legal se mantienen hasta nuestros días, y sin embargo se ha modificado la situación económica y social de los países europeos. También se ha modificado profundamente la estructura demográfica de las sociedades europeas.

Además, el planeta en el que habitamos se está transformando cada vez más en una «aldea global», en la que las fronteras se van derrumbando para las mercancías y los capitales, y sin embargo algunos seres humanos quieren mantenerlas para evitar el movimiento de otros seres humanos.

La mayor parte de los expertos coinciden en que los Estados miembros de la UE nece-

sitan de nuevos inmigrantes para sostener y desarrollar el sistema económico y social. Más allá de las coyunturas económicas del corto plazo, los expertos nos indican que Europa necesita de niveles más amplios de población inmigrada, tanto en actividades laborales cualificadas como no cualificadas.

Por otro lado comprobamos que debido a causas económicas, sociales o políticas, numerosas personas, «nacionales de terceros países», de Europa oriental, África, Asia y América Latina, manifiestan su deseo de emigrar y buscar nuevas oportunidades en la Unión Europea.

La combinación de estos tres elementos: las legislaciones restrictivas, las oportunidades económicas y laborales que existen en Europa, y el deseo de emigrar de numerosas personas, es la causa de que la inmigración se canalice a través de vías irregulares (no me gusta hablar de inmigración clandestina o ilegal, porque un inmigrante «sin papeles» no es un delincuente aunque su situación no sea legal).

Para las personas afectadas, la inmigración irregular supone una gran inseguridad jurídica, laboral, de falta de derechos sociales, etc. En la sociedad de acogida crece la economía sumergida, la competencia desleal en algunas actividades económicas, etc. Además, en numerosas ocasiones algunos empleadores sin escrúpulos someten a los «sin papeles» a condiciones de explotación laboral inaceptables y que vulneran todo tipo de normas laborales, e incluso de los derechos humanos fundamentales.

La situación de irregularidad de parte de los inmigrantes dificulta la realización de políticas adecuadas que favorezcan la igualdad y la integración. Se crean bolsas de marginación y de exclusión, que en algunos casos son aprovechadas por las redes de la delincuencia y la explotación de seres humanos. Estas situaciones de marginación impulsan el temor entre la población, y algunos políticos y líderes de opinión sin escrúpulos y extremistas lo utilizan para fomentar la xenofobia y la intolerancia.

El Consejo Europeo de Sevilla adoptó un enfoque inadecuado y contradictorio. Se centró en actuaciones contra la inmigración irregular, mirando hacia el exterior de Europa: control de fronteras exteriores, política de visados, medidas policiales y judiciales, actuaciones para expulsar a los «sin papeles», presiones y amenazas a los países de origen, etc.

El enfoque ha de ser diferente, el Consejo Europeo y los Estados miembros deben mirar también hacia dentro, analizar su propia responsabilidad en los errores en la gestión de los flujos migratorios.

En Sevilla tan sólo se inició un paso tímido para poner en marcha un ligero mecanismo político de coordinación de las políticas y una revisión a la baja de las propuestas de directiva sobre reagrupación familiar y el estatuto de los residentes de larga duración. Bajo la pre-

sidencia danesa los avances han sido muy pequeños, y el discurso político más entusiasta se ha orientado hacia la puesta en marcha de las previsiones para gestionar el reconocimiento mutuo de las órdenes de expulsión. Durante la presidencia griega se ha llegado a acuerdos sobre las directivas de reagrupación familiar y el estatuto de larga duración, sobre unas bases, como luego comentaremos, insuficientes y claramente inferiores a las propuestas de la Comisión.

Ni una sola palabra sobre la propuesta de la Comisión para una legislación común en materia de condiciones de entrada y de residencia. Mientras tanto, las legislaciones de extranjería en los Estados miembros, convierten la inmigración legal en un enmarañado laberinto imposible de recorrer para los inmigrantes. Estos laberintos, unido, a la oferta de empleos irregulares por parte de ciertos sectores empresariales, facilitan la actuación de las redes de delincuentes que trafican con seres humanos, y que la gestión de la inmigración no sea transparente y legal.

Es una gran contradicción que la Unión Europea quiera constituirse en un espacio común en materia de libertad, justicia y seguridad, sin fronteras interiores, y no disponga aún de una legislación común para inmigración y asilo, y de una gestión común de los flujos migratorios.

También es una gran contradicción que algunos Estados miembros se nieguen en el Consejo a la aprobación de las directivas y reglamentos que ha propuesto la Comisión para disponer de una legislación común para la inmigración legal, mientras limitan en sus países las posibilidades para la inmigración legal; y sin embargo quieren endosar al ámbito comunitario la lucha contra la inmigración irregular que en parte se deriva de esa actitud irresponsable.

Pienso que con urgencia se debe modificar este enfoque político. Los Estados deben promover que la Unión Europea disponga de una legislación común para una gestión legal y transparente de la inmigración económica, y de una legislación común de asilo basada en la Convención de Ginebra y en los valores humanitarios.

Las personas que vengan a vivir y a trabajar a cualquier localidad de la Unión Europea, de forma temporal o definitiva, deben hacerlo de forma legal, y deben encontrarse en una situación de igualdad de derechos y obligaciones civiles, económicos, laborales y sociales que el resto de los ciudadanos europeos. La Carta de los Derechos Fundamentales supone el principio del reconocimiento de una ciudadanía cívica a todas las personas que residan en cualquier lugar de la Unión Europea, y es una buena base jurídica y política para la legislación común.

Pero con una adecuada legislación no se resuelven todos los problemas, aunque es una

condición imprescindible para que se puedan resolver. Se requieren también políticas públicas y de actitudes sociales de integración. Es necesario y urgente que se elabore un programa comunitario para la integración, con directrices y objetivos precisos. También programas y planes nacionales. Sin duda son fundamentales las actuaciones en el ámbito regional y local, por ser el ámbito más próximo a los problemas que ocasiona la falta de integración.

La integración no es sólo una cuestión de legislación y de políticas públicas. Es también una cuestión de actitud y de conductas sociales. Cuando unos niños en la escuela marginan a otros niños por su color, o cuando algunos propietarios se niegan a alquilar su vivienda a los inmigrantes, cuando unos empleadores explotan inhumanamente a los trabajadores en función de su origen, o cuando se escucha a algunos trabajadores que los inmigrantes perjudican sus intereses laborales, nos encontramos ante un grave problema de xenofobia y de exclusión social.

Por eso es imprescindible que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil actúen desde su autonomía y que también se asocien con las autoridades públicas. La lucha contra el racismo, la xenofobia y cualquier tipo de discriminación es una tarea primordial de la sociedad europea. En la escuela, en el trabajo, en el pueblo o en la ciudad, en los servicios públicos, en los servicios privados, en la justicia, en las actividades culturales y deportivas, en los medios de comunicación, en las organizaciones religiosas, en los sindicatos..., en toda la sociedad.

Los sindicatos europeos debemos asumir nuevos compromisos en la lucha contra la discriminación, para fomentar la extensión de los derechos laborales y sociales a todas las personas. No podemos permanecer impasibles ante la existencia entre nosotros de bolsas de explotación laboral y de marginación social. Debemos promover convenios colectivos y prácticas laborales que impidan la discriminación y que fomenten activamente la igualdad de oportunidades.

Las asociaciones de empleadores tienen una gran responsabilidad. De ellos depende en gran medida la transparencia de los mercados de trabajo, por ello deben asumir un fuerte compromiso con los sindicatos de trabajadores y asociarse con las autoridades públicas para evitar situaciones de discriminación y favorecer actitudes de integración.

La Europa de los próximos años estará en gran medida condicionada por la manera en que gestionemos la inmigración. Europa va a seguir siendo un lugar de inmigración. Si los responsables políticos y los líderes de opinión actúan desde la demagogia y la falta de responsabilidad; si las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y las autoridades públicas en los diferentes niveles, no fomentan la integración, en nuestras sociedades se pueden agravar los rasgos intolerantes y autoritarios que ya se manifiestan.

Migraciones y población en Europa

La Oficina de Estadística Europea, Eurostat, ha publicado un informe sobre el efecto de la migración en el crecimiento de la población de la UE, que en el año 2000 aumentó algo más de un millón de habitantes.

Este crecimiento se debió en su mayor parte a una entrada de unos 680.000 inmigrantes. Teniendo en cuenta cifras absolutas, el flujo migratorio más elevado durante el año 2000 se registró en Italia con 181 por cada mil habitantes, el Reino Unido con 140 y Alemania con 105. Estos tres países representaron más del 60 por ciento del flujo migratorio total de la UE. Los niveles migratorios más bajos se dieron en Finlandia con 2,4 por cada mil habitantes y en Luxemburgo con 3,6.

Sin el aporte de la migración internacional, Alemania, Grecia, Italia y Suecia hubieran registrado una pérdida de población. Por otra parte, teniendo en cuenta las cifras relativas por cada mil habitantes, Luxemburgo con 8,3 contó con el flujo migratorio más alto durante el año 2000, seguido de Irlanda con 5,3 y los países con las cifras más bajas por cada mil habitantes fueron Finlandia con 0,5, España con 0,5 y Francia con 0,9. Alemania registró el más bajo crecimiento total de población por cada mil habitantes en el año 2000.

Si se comparan los datos del año 2000 con los de los años 90 se observa que el flujo migratorio anual por cada mil habitantes de la UE en el año 2000 fue más bajo que durante la primera mitad de la década, pero igual al nivel medio de la segunda mitad. En este aspecto, las diferencias entre los diferentes países fueron considerables. Por ejemplo en Alemania, el flujo migratorio por cada mil habitantes descendió en un 80 por ciento pasando de un 7,0 a un 2,5 y finalmente a un 1,3. Austria, Suecia, Grecia y Francia sufrieron un fuerte descenso del flujo migratorio por cada mil habitantes durante la segunda mitad de la década de los 90 por ciento seguido de una pequeña recuperación durante el año 2000.

Por otra parte, el flujo migratorio negativo de la primera mitad de los 90 en Irlanda y en Portugal se invirtió de manera significativa durante la segunda mitad de la década.

Respecto a la composición de los flujos migratorios, en la mayoría de los países (Dinamarca, Alemania, España, Italia, Holanda, Austria, Finlandia, Suecia y Reino Unido) el flujo de inmigración más alto provino de países terceros. En cinco de estos países más de la mitad del número total de inmigrantes provenían de países terceros con Italia a la cabeza con un 71 por ciento seguida de Austria con un 66, Alemania con un 57, Suecia con un 56 y Holanda con un 52.

Por otra parte, el porcentaje de nacionales en el flujo inmigratorio osciló entre 8 en Luxemburgo y 53 en Irlanda. Exceptuando el caso de Alemania, la presencia de naciona-

les en los flujos de emigración fue más importante que en los flujos de inmigración. En Finlandia y en Italia el porcentaje de nacionales en los flujos emigratorios sobrepasó el 80 por ciento y en Holanda, Dinamarca y Suecia sobrepasó el 60 por ciento.

Las entradas más altas de migrantes provenientes de la UE fueron Luxemburgo con 70 por ciento y Bélgica con 40 y las más bajas fueron Italia con 8 y Dinamarca con 13.

Por último, comparando los datos de 2000 con los de 1999 se observa que el flujo migratorio disminuyó durante el año 2000 mientras que el crecimiento natural aumentó. Esto se debió a que los nacimientos aumentaron ligeramente con un 1 por ciento y en cambio las defunciones retrocedieron con un -1,9 por ciento. El crecimiento de la población disminuyó entre 1992 y 1997, pero esta tendencia cambió a partir de 1997.

En el año 2000, el crecimiento natural sólo contribuyó con un tercio al crecimiento total.

La importancia de las migraciones en la sociedad europea

A lo largo de la Era Moderna, Europa se ha caracterizado por ser un continente emisor de flujos migratorios. Los flujos han tenido etapas de gran importancia y se han dirigido a todas las regiones del mundo. Los de mayor dimensión han sido los que han tenido como destino el continente americano, pero han destacado también los dirigidos a Australia, Sudáfrica, etc. Se calcula que más de 50 millones de europeos migraron hacia Estados Unidos y otros países americanos entre 1850 y 1929 (año en el que la crisis desencadenó medidas restrictivas para la inmigración en Estados Unidos).

La Europa occidental se convierte en territorio receptor de inmigración y asilo a partir de la Segunda Guerra Mundial, tras varios siglos de ser continente emisor de migraciones; si bien las cifras de población inmigrada son muy inferiores a las de emigración de las épocas anteriores. Los actuales países de la Unión Europea cuentan con una población residente que son nacionales de terceros países de aproximadamente un 4 del total de la población.

El crecimiento de población inmigrada ha tenido distintas etapas. El mayor flujo de inmigración se produjo antes de 1973 (en los años cincuenta y sesenta) y estuvo provocado por las necesidades de mano de obra que tenían los países del centro y norte de la Europa occidental. Estos países promovieron la inmigración, en unos casos buscándola en las ex colonias y en otros realizando convenios con terceros países para el reclutamiento de trabajadores (Alemania llega a firmar hasta 11 convenios con otros tantos países).

Con la crisis de los años setenta, los países europeos receptores deciden detener la inmi-

gración y se inicia la fase de políticas y leyes restrictivas. El asilo se mantiene, aunque años más tarde (sobre todo en los años noventa) también sufre la implantación de medidas y legislaciones restrictivas.

A pesar de estas políticas restrictivas iniciadas en los años setenta, en el período que va de 1989 a 1993 se produce un cierto aumento de población inmigrada en los países de la Unión Europea, coincidiendo sobre todo con las sucesivas crisis de los Balcanes y la caída del muro de Berlín. Desde 1993, el incremento es menor en la Europa del norte, aunque sube de forma significativa en los países de la Europa meridional.

A pesar de los cambios de los últimos años que han convertido a la Unión Europea en tierra de inmigración, la mayor parte de los Estados miembros siguen manteniendo unas políticas restrictivas en la admisión de inmigrantes y solicitantes de asilo.

Por otro lado, se ha ido desarrollando cada vez de manera más importante ofertas laborales para estas personas y oportunidades para establecer su residencia. Numerosos sectores económicos han sufrido la falta progresiva de mano de obra autóctona y sólo han podido desarrollarse captando mano de obra extranjera.

La combinación de ambos factores, unas políticas restrictivas que han hecho muy difícil la entrada legal y el mantenimiento de una oferta laboral que actuaba como efecto llamada, ha favorecido el auge de la inmigración irregular.

La inmigración irregular se ha convertido en un fenómeno de cierta importancia por distintos motivos: por un lado ha generado un negocio criminal de enormes dimensiones; por otro ha cargado sobre los inmigrantes y los solicitantes de asilo fuertes riesgos, penalidades y altos costes en sus trayectorias migratorias, al tiempo que los ha convertido en presas fáciles de la explotación laboral. Además, ha favorecido el desarrollo de una imagen social negativa de los extranjeros y ha ocasionado una gran dificultad para la integración social de las personas inmigradas.

La inmigración y el asilo se ven ahora en Europa como fenómenos problemáticos. La sociedad europea está sobredimensionando estos fenómenos y los está viviendo con angustia y múltiples temores. El desarrollo de prejuicios sobre supuestos efectos negativos de la inmigración, en relación con el desempleo y la delincuencia, está creciendo en toda la Unión Europea. El auge de una extrema derecha racista, crecida con argumentos xenófobos contra los inmigrantes, se ha convertido en uno de los problemas más graves que tiene la Europa de principios del siglo XXI.

Sin embargo, el problema no es la inmigración, sino la xenofobia, la intolerancia, y el racismo; unidos a la falta de información a los ciudadanos y, en numerosas ocasiones, la poca responsabilidad de los líderes políticos y de los medios de comunicación.

La inmigración y el asilo son asuntos de gran importancia política y social en Europa y constituyen uno de los principales retos que tenemos que abordar como sociedad, para deshacer los prejuicios sociales, los temores y las actitudes xenófobas y racistas que se han ido formando en las últimas décadas. Este reto supone también que tenemos que ser capaces de recoger los múltiples beneficios que la acogida de nacionales de terceros países comporta, no sólo en el terreno económico, sino también en los terrenos cultural y social.

La inmigración hoy en Europa supone un reto con nuevas y positivas oportunidades para todos, para las personas que vienen, para las sociedades de acogida, y para los países de origen. Sólo un enfoque inadecuado de las políticas puede transformar las oportunidades en graves problemas.

Afrontar los retos que tiene Europa, en relación con los temas de la inmigración y el asilo, requiere actuar en múltiples campos. Desarrollando políticas eficaces de lucha contra la discriminación; combatiendo el racismo y la xenofobia en todas sus actuales expresiones; fomentando la integración social y la convivencia armónica entre la población autóctona y la inmigrada; desarrollando la educación intercultural. Pero, además de todo ello, es también imprescindible modificar las políticas y leyes de inmigración y asilo que han ido implantándose en las dos últimas décadas en los Estados de la Unión Europea.

Las políticas de inmigración y asilo en el ámbito comunitario

Las políticas y las legislaciones sobre inmigración y asilo son asuntos en los que las competencias han estado, de manera exclusiva, hasta fecha muy reciente, en manos de los Estados; aunque, desde los inicios de la creación de la Comunidad Europea, se advirtió que eran asuntos de interés común.

Los Estados han ido manifestando reiteradamente la conveniencia de disponer de una política y de una legislación comunitaria en estas materias, pero no fue sino hasta el Tratado de Ámsterdam (en vigor desde mayo de 1999) cuando se entregó a la Comunidad algunas competencias.

Antes, tan sólo se había logrado cierto nivel de cooperación intergubernamental que, sobre todo, se había producido en aspectos relacionados con el control de las fronteras. El convenio intergubernamental más importante realizado sobre este tema ha sido el de Schengen, que estableció ciertos criterios comunes sobre fronteras, una lista de extranjeros no admisibles y un sistema informático para su aplicación. Este convenio, sin embargo, no afectaba a todos los países de la Comunidad Europea y tampoco puede ser considerado

como normativa de inmigración y asilo, pues no contempla nada sobre los procedimientos de asilo, ni sobre los permisos de residencia, los permisos de trabajo, la reagrupación familiar, etc.

En el Tratado de Ámsterdam los asuntos de inmigración y asilo pasan al pilar comunitario y con ello se abre la posibilidad de desarrollar una nueva legislación común para toda la Unión Europea. Para ello, la Comisión dispone del derecho de iniciativa.

En el Tratado de Ámsterdam se establece un período de cinco años (hasta abril de 2004) en el que la elaboración legislativa es competencia exclusiva del Consejo (no hay procedimiento de codecisión con el Parlamento) y en el que las decisiones han de tomarse por unanimidad en el Consejo. Estas limitaciones están provocando enormes dificultades para el desarrollo de la legislación comunitaria. Como más adelante podremos comprobar, en ésta como en otras materias, es casi imposible legislar en el Consejo Europeo mientras se requiera la unanimidad y por lo tanto cualquier Estado ejerza su derecho de veto.

Fue en el Consejo Europeo de Tampere (en octubre de 1999) donde se produjo el impulso político necesario para desarrollar las previsiones del Tratado de Ámsterdam: se decidió constituir un sistema europeo de asilo, señalando que a corto plazo se han de establecer unas normas comunes de procedimientos y unas condiciones mínimas de acogida.

También se decidió elaborar una política común de inmigración para toda la Unión Europea: armonizar las condiciones de admisión y residencia; una gestión más eficaz de los flujos migratorios, poniendo el acento en la lucha contra la inmigración ilegal; y otorgar un trato justo a los nacionales de terceros países. Todo ello en colaboración con los países de origen. El Consejo encarga a la Comisión que presente propuestas en relación con todos estos aspectos y toma la decisión de celebrar otra cumbre dos años después para revisar los avances logrados. Esta fue la Cumbre de Laeken celebrada en diciembre de 2001.

Posteriormente, bajo la presidencia española se celebró el Consejo Europeo de Sevilla, donde se acordaron nuevas prioridades respecto a la inmigración ilegal, y se constató las dificultades políticas para avanzar en los objetivos de Tampere. Pienso que en Sevilla se inició un cambio de orientación que está significando una revisión negativa para la política europea de inmigración. Los trabajos del Consejo, bajo las presidencias danesas y griegas, están consolidando este giro negativo. La larga sombra del 11 de septiembre y la obsesión por la seguridad están empantanando la legislación europea de inmigración en un barrizal irreconocible en relación con las propuestas iniciales de la Comisión y las conclusiones del Consejo de Tampere.

En estos tres años, la Comisión Europea ha hecho bien su trabajo, desarrollando una amplia labor de elaboración y presentación de propuestas. Ha elaborado diversas comuni-

caciones en las que ha sentado las bases políticas para la nueva legislación, y también varios *libros verdes* con el fin de abrir los debates a la sociedad y a los expertos. Posteriormente ha elaborado numerosas propuestas legislativas en forma de propuestas de directiva o de reglamentos. Se puede afirmar que a día de hoy, primeros de junio de 2003, la Comisión ha completado las propuestas legislativas necesarias para que la Unión Europea disponga de una política común de inmigración y asilo. Sin embargo, la mayor parte de las propuestas legislativas están bloqueadas sobre la mesa del Consejo, debido a las posiciones de algunos Estados y a la vigencia de la regla de la unanimidad.

El Parlamento Europeo, que aún no tiene capacidad de codecisión sobre estas materias, ha aprobado también sus dictámenes que en términos generales han respaldado las propuestas de la Comisión.

El Comité Económico y Social ha adoptado también numerosos dictámenes para reforzar las propuestas legislativas de la Comisión y con el fin de fomentar la participación de los interlocutores sociales y las demás organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de las políticas de inmigración y de asilo. Además ha organizado en septiembre del 2002 una conferencia con representantes de los interlocutores sociales y de las organizaciones sociales de los 15 Estados miembros y de los 10 candidatos, con el objetivo de fomentar el papel de la sociedad civil en la integración de los inmigrantes y refugiados.

Las posiciones que el Comité Económico y Social Europeo ha ido estableciendo en torno a los temas de la inmigración y el asilo expresan una opción clara por tratar estos temas desde la perspectiva de la dimensión social de la construcción europea. El CES ha manifestado en distintos momentos que apuesta por la construcción de la Europa de los ciudadanos, y es consciente de que ello requiere una posición integradora hacia los nacionales de terceros países que viven en la Unión Europea, porque la Europa de los ciudadanos no podrá construirse discriminando a una parte de la población.

A finales del año 2000, la Comisión elaboró dos importantes comunicaciones: una sobre la política comunitaria de inmigración y otra sobre el procedimiento de asilo común y el estatuto uniforme de refugiado, que sentaron las bases políticas para sus propuestas legislativas.

Conviene resaltar que la Comisión haya distinguido claramente entre la inmigración y el asilo en la presentación de sus propuestas, y que promueva legislaciones específicas, a pesar que en las legislaciones de algunos Estados miembros no se disponen de normas precisas por lo que se provocan numerosos problemas jurídicos.

La opción de separar las propuestas normativas de inmigración y de asilo es correcta, aun cuando también se debe tener en cuenta que están estrechamente relacionados. Los

motivos que conducen a las personas a la migración son, a veces, muy similares a los que conducen a solicitar asilo; las desigualdades en un mundo global generan situaciones en las que la pobreza o la falta de oportunidades se mezcla con la falta de libertades y la vulneración de los derechos humanos.

Las restricciones a la inmigración y las restricciones al asilo en los países receptores han favorecido la utilización de vías irregulares de entrada, tanto para los inmigrantes como para los solicitantes de asilo. Sin embargo, saber que existe una estrecha relación entre ambos temas no debe impedir el establecimiento de normativa clara y específica para cada uno de ellos. El derecho al asilo está reconocido internacionalmente por diversos convenios que obligan a los Estados miembros de la Unión Europea, especialmente por el Convenio de Ginebra. Además, existen en algunos Estados miembros diversas formas de protección complementaria.

Nuevas bases para la política de inmigración europea

La política de inmigración incluye aspectos diversos, tales como la admisión de inmigrantes (tanto por razones laborales, económicas como de reagrupación familiar o de otro tipo), los derechos de residencia que se les concede, las políticas que se realizan para favorecer su integración social, las medidas antidiscriminatorias, etc. Algunos de estos aspectos se comparten con la política de asilo: el derecho a la reagrupación familiar lo tienen tanto los inmigrantes laborales como los refugiados, las políticas en favor de su integración social también afectan a ambos grupos.

Las políticas restrictivas a la inmigración aplicadas por los Estados de la UE en los últimos 25 ó 30 han favorecido el crecimiento de la inmigración irregular. Buena parte de la inmigración laboral que hemos ido recibiendo ha entrado por vías ilegales y ha supuesto el mantenimiento de una considerable bolsa de personas en situación irregular, sin papeles, dentro de nuestras fronteras. Y, sin embargo, está ampliamente reconocido, por políticos e investigadores, que la inmigración laboral que Europa ha recibido, ha supuesto una importante aportación para nuestro desarrollo económico y social. En España y en otros países, los gobiernos han intentado reducir el número de las personas «sin papeles» a través de procesos de regularización que desde todos los puntos de vista han resultado positivos.

Las perspectivas de desarrollo económico, y las previsiones demográficas europeas, nos indican que seguirá siendo necesario un flujo importante de entrada de inmigrantes. La

escasez de mano de obra, a pesar de los índices de desempleo actuales, se ha ido manifestando de forma creciente, tanto en trabajos no cualificados (a los que la mano de obra autóctona ya no acude) como en otros de mayor cualificación (para cuya demanda no hemos sabido adaptar nuestras estructuras de formación).

La actual estructura demográfica nos indica con claridad que la población europea está envejeciendo y que las tasas de natalidad no son ya suficientes para asegurar el reemplazo generacional. Sobre los aspectos demográficos se ha especulado mucho, pero, aunque nos alejemos de las visiones alarmistas que a veces se dan, no cabe duda de que la inmigración puede suponer una aportación positiva para un mayor equilibrio demográfico, al menos en el medio plazo. Aunque en el plazo más largo, se está comprobando que las siguientes generaciones de los descendientes de los primeros inmigrantes, tienden a adoptar las tasas de natalidad de las poblaciones autóctonas, así como el resto de sus conductas sociales.

Si la inmigración recibida hasta ahora ha sido positiva para Europa, y si además sabemos que vamos a seguir necesitando de la entrada de inmigración laboral, lo que no tiene sentido es que se sigan haciendo unas políticas que no reconocen esta necesidad y que obligan a que la inmigración transcurra por vías irregulares, dada la escasa accesibilidad que tienen los cauces legales de entrada.

Así lo entendió la Comisión Europea, como dejó claro en su *Comunicación sobre política comunitaria de inmigración*, que la Unión debe aceptar la inmigración laboral y abrir vías por las que ésta pueda transcurrir de manera legal. Esta apertura deberá hacerse, según la Comisión, de forma regulada y coordinada entre los Estados y la propia Comisión; estableciendo un sistema de previsiones periódicas sobre flujos de entrada, y una estrecha colaboración e intercambio de información a escala comunitaria para la aplicación de esas previsiones.

La Comisión planteó la necesidad de un nuevo enfoque sobre la política de inmigración, que sea positiva para los Estados europeos, para las personas que migran y también para los países de origen. Debemos mejorar la colaboración con esos países, y disponer de un nuevo *patrón de movilidad* que permita a los inmigrantes pasar períodos en su país de origen para desarrollar allí actividades económicas.

Los dictámenes que realizaron el Parlamento y el CES europeo acerca de la mencionada comunicación fue de claro apoyo a estos planteamientos, señalando la importancia de canalizar la entrada de inmigrantes por vías legales, tanto para evitar los riesgos y sufrimientos que comportan las vías irregulares como para la defensa de los derechos de estas personas, en la perspectiva de su integración social.

La nueva política de flujos migratorios debe contemplar actuaciones paralelas en dos

terrenos básicos: el primero es la apertura de vías legales para la entrada de inmigrantes, y el segundo es el combate contra las causas profundas que están favoreciendo la inmigración irregular. En relación con este segundo aspecto, el CES advierte de la existencia de unos sectores económicos que se están beneficiando de la inmigración irregular de mano de obra poco cualificada, convertida, gracias a su irregularidad, en mano de obra barata. La existencia de esta oferta laboral (de trabajo no declarado) provoca un efecto llamada para la inmigración irregular y, por tanto, debe actuarse contra esta explotación si se quiere combatir la entrada irregular.

La política de inmigración ha de estar muy vinculada a la de empleo, lo que implica el reforzamiento de las acciones tendentes a mejorar la empleabilidad (a través de la formación) de los demandantes de empleo, así como el desarrollo de las políticas de igualdad de oportunidades. En los planes de acción nacionales de empleo han de incorporarse las previsiones sobre flujos migratorios, y, a su vez, en todas las decisiones sobre política de inmigración deben contar con la participación activa los interlocutores sociales, para que el mercado de trabajo funcione dentro de unos equilibrios razonables.

El último Consejo Europeo de primavera, celebrado en Bruselas en marzo de 2.003, ha recogido las propuestas del CES europeo y ha decidido relacionar la inmigración, la integración y el empleo; en el contexto del déficit de calificaciones y de la proyección demográfica. Para ello, el Consejo Europeo de Salónica en junio, que pondrá fin a la presidencia griega, adoptará las primeras decisiones. Este enfoque de los asuntos migratorios es novedoso, pues trasciende de las miradas de los ministros de Justicia e Interior, y se complementa con las de Trabajo y Asuntos Sociales. Cuando termino de redactar este artículo, aún no se conoce el texto de la propuesta de la Comisión para el Consejo de Salónica, pero en principio el enfoque parece interesante.

La colaboración con los países de origen

Es necesaria la colaboración con los países de origen para que las migraciones tengan efectos positivos también para ellos. Los Estados europeos deben compensar la fuga de cerebros que sufren los países de origen, haciendo importantes inversiones en formación dentro de esos países, además de incrementar la cooperación para su desarrollo. Por otra parte, deben ampliarse las posibilidades de movilidad entre el país de residencia y el de origen, para facilitar a los inmigrantes el desarrollo de actividades económicas en sus países de origen.

Sin embargo, el Consejo Europeo de Sevilla y las decisiones posteriores, a propuesta del gobierno español, pretendieron que la cooperación con estos países se limitara a la lucha contra la inmigración ilegal y a la readmisión de repatriados. El enfoque tiene que ser diferente; la cooperación entre la Unión Europea y los países terceros debe basarse en un objetivo compartido: que la inmigración se convierta en un factor de desarrollo para esos países, y no sólo una bolsa de población que los europeos podemos utilizar cuando lo requiera nuestro mercado de trabajo. En las próximas semanas se va a publicar una comunicación de la Comisión para incluir la colaboración con los países de origen de la inmigración, en el marco de la política exterior de la Unión Europea.

La propuesta de directiva para la admisión de inmigrantes por motivos económicos y laborales

La apertura de vías legales para la inmigración laboral ha de concretarse en una normativa común que precise las condiciones y los mecanismos para la admisión de inmigrantes. En muchos países de la Unión Europea, la legislación de extranjería contempla mecanismos de admisión, pero la realidad es que éstos son poco accesibles en la mayor parte de los casos. Es conveniente que la nueva legislación europea precise unos mecanismos más flexibles para que permita canalizar legalmente la mayor parte de los flujos migratorios.

Lo que está establecido en algunas legislaciones de extranjería es que la solicitud para inmigrar ha de hacerse desde el país de origen cuando se dispone de un contrato u oferta de empleo. Esta oferta sólo es aceptable si se trata de un empleo para el que no se encuentra un trabajador dentro del mercado nacional (o comunitario).

Este mecanismo, hasta ahora, hace muy difícil la inmigración legal, por varios motivos: en primer lugar, porque no existen en los servicios consulares la infraestructura adecuada para canalizar las ofertas de empleo hacia los países de origen y seleccionar allí a los candidatos a ocuparlas.

En segundo lugar, porque muchos de los empleos a que acceden los inmigrantes están demandados por pequeñas empresas o por empleadores particulares (por ejemplo en el servicio doméstico y en los trabajos de atención a las personas); y en tales casos la contratación del trabajador sólo se puede realizar si el empleador y el trabajador se conocen previamente. En estos casos no es posible el reclutamiento en el país de origen y la intermediación de una agencia especializada. En consecuencia, primero ha de producirse la entrada legal y después la contratación laboral.

Y, en tercer lugar, porque la exigencia de la comprobación de que el puesto de trabajo no puede cubrirse con demandantes de empleo en el mercado nacional, unido a la dilación de los trámites, está ocasionando un procedimiento muy lento y burocrático que en la práctica disuade a los empresarios de su utilización. El funcionamiento adecuado del mercado de trabajo requiere de mecanismos más flexibles en la intermediación, también para los trabajadores de origen inmigrante.

Estas dificultades son superadas con más facilidad por las grandes empresas, que tienen capacidad de reclutamiento, tanto para empleos fijos como temporales, y cuando se trata de captar trabajadores de alta cualificación. Por eso la mayor parte de la inmigración irregular se ha concentrado en los empleos de poca cualificación y en las pequeñas empresas y en el empleo a cargo de particulares.

Por tanto, la nueva política europea de admisión de trabajadores sólo será correcta si ofrece soluciones viables tanto para los trabajos cualificados como para los no cualificados, y tanto para la contratación por grandes empresas como para la contratación por empleadores individuales y pequeñas empresas.

La Comisión Europea hizo, en julio de 2001, una *propuesta de directiva sobre 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*. Lo que esta propuesta plantea para el trabajo por cuenta ajena es que la solicitud de entrada sólo puede realizarse cuando se disponga de una oferta de empleo en el país de origen. Con ello se sitúa en las coordenadas de lo que está establecido por las legislaciones de extranjería de algunos Estados miembros, como en España, que se han mostrado poco eficaces para canalizar legalmente una parte de los flujos migratorios.

La solicitud de entrada ha de venir acompañada, de acuerdo con la propuesta de la Comisión, de la prueba de que el trabajo ofrecido no ha podido ser cubierto en el mercado laboral comunitario, así como de otros requisitos como un certificado de buena conducta (opcional para los Estados miembros), prueba de disposición de recursos económicos propios y seguro de enfermedad.

La propuesta de la Comisión es positiva en algunos aspectos y restrictiva en otros, tales como los que se refiere a los requisitos de entrada, las exigencias para la renovación y a las posibilidades de anulación del permiso de residencia. Para la renovación se exigen los mismos requisitos que para la entrada durante los tres primeros años de residencia. La anulación del permiso puede hacerse cuando el residente pasa por un período de desempleo de más de tres meses al año durante los dos primeros años de residencia, y más de seis meses después de los dos primeros años.

El CES señala que no se han cumplido las expectativas creadas por la Comisión en su comunicación de noviembre de 2000, y realiza algunas observaciones tanto a los requisitos planteados para la entrada como a los planteados para la renovación, y critica las posibilidades que se establecen para la anulación de los permisos.

Una de las propuestas más importantes del CES es el establecimiento de un permiso de entrada y de residencia durante seis meses que permita buscar el empleo cuando el inmigrante ya está en el país receptor. Propone que la directiva europea contemple las dos posibilidades, la de contar con oferta de empleo desde el país de origen y la de venir a buscar el empleo al país receptor, entendiendo que para determinados trabajos la primera posibilidad puede ser viable, pero para otros sólo lo será la segunda. El número de personas a las que se podrá conceder el permiso de entrada para búsqueda de empleo ha de ser limitado, para asegurar un cierto equilibrio en los mercados de trabajo. Estas personas deben de disponer de algunos medios de vida y seguro de enfermedad durante el período de estancia autorizado.

La lucha contra la inmigración irregular

Corregir las actuales dinámicas migratorias, basadas en la utilización sobre todo de cauces irregulares de entrada, exige actuar en dos direcciones: una es la apertura de cauces legales accesibles y la otra es incrementar la eficacia en la lucha contra los cauces ilegales. Ya nos hemos referido a la primera; respecto a la segunda cabe decir, que ha sido la preocupación fundamental de los gobiernos europeos, pero los resultados obtenidos son, hasta ahora, insatisfactorios.

La inmigración irregular se ha convertido en un grave problema, sobre todo para los propios inmigrantes. Se han desarrollado organizaciones criminales que hacen pagar elevadas cantidades de dinero a las personas que optan por emigrar a través de canales irregulares, que además sufren fuertes riesgos y penalidades durante la travesía migratoria. Buena parte de las personas que recibimos se han visto obligadas a adquirir deudas muy gravosas; han puesto en riesgo sus vidas en el trayecto migratorio y, ya en el país de destino, se han tenido que someter a situaciones de explotación para poder atender las deudas adquiridas. Todo ello conlleva discriminación, segregación y serias dificultades para iniciar procesos de integración social.

El crimen organizado dedicado al tráfico y a la trata de seres humanos ha adquirido dimensiones muy importantes. Una parte del tráfico de personas está directamente vincu-

lado con la trata, como es el caso del tráfico de mujeres para la prostitución, que después de haber sido trasladadas al país de destino (tráfico) son a menudo vendidas y explotadas en condiciones que se asemejan a las de la esclavitud (trata). Otra parte del tráfico de personas tiene como destino su explotación laboral, independientemente de que exista o no vínculo directo entre los traficantes y quienes después las explotan.

La lucha contra la inmigración irregular debe tener en cuenta todas sus dimensiones. Debe desarrollarse mejorando la eficacia policial y judicial contra los traficantes y tratantes, pero exige también que se combatan las situaciones existentes de explotación de trabajadores. Buena parte de la inmigración irregular se produce porque existe un mercado laboral para inmigrantes irregulares creado por determinados empleadores que buscan mano de obra barata; algo que vienen denunciando reiteradamente tanto las organizaciones sindicales como las organizaciones empresariales. Las autoridades públicas, en colaboración con los interlocutores sociales, deben ser más eficaces en la reducción de la explotación de inmigrantes «sin papeles» en empresas clandestinas o en el «trabajo opaco».

La Comisión Europea ha presentado durante los años 2001 y 2002 varias comunicaciones y *libros verdes* en relación con la inmigración ilegal y a la política de retorno de residentes ilegales. Ha propuesto un plan de acción sobre control de fronteras, y una mayor eficacia policial y administrativa: crear un sistema de alerta para la inmigración ilegal, mejorar la cooperación con los países de origen a través de una red de funcionarios de enlace y ayudas a las policías de esos países para el control de las fronteras y la creación de un Observatorio Europeo de la Migración.

Plantea además la necesidad de dotar de nuevas funciones a Europol en la lucha contra el delito; desarrollar la legislación de extranjería y penal para ampliar la eficacia en la lucha contra traficantes y tratantes; combatir el empleo ilegal, y sancionar a los transportistas que transportan personas sin la adecuada documentación, etc.

El dictamen del CES sobre la mencionada comunicación resalta la importancia de combatir el tráfico, la trata y la explotación de personas y manifiesta su apoyo al desarrollo de nuevos instrumentos para ello. Señala, no obstante, que la comunicación no pone el énfasis suficiente en la lucha contra el trabajo ilegal y la explotación laboral, cuando tal lucha serviría claramente para reducir la inmigración irregular. La explotación de trabajadores debe combatirse con sanciones administrativas y también penales, para lo que se necesitan nuevos instrumentos jurídicos.

La lucha contra la inmigración ilegal debe hacerse sin reducir las garantías para quienes buscan protección internacional; por ello, las sanciones a las empresas que realizan el transporte legal de pasajeros, cuando transportan a personas sin la documentación en regla,

debe suprimirse. Es una tarea que corresponde realizar a funcionarios públicos especializados. Si las compañías se ven obligadas a rechazar a todo pasajero que no disponga de documentación en regla, habrá personas necesitadas de asilo o protección internacional que no podrán llegar de ninguna forma a un país de refugio. La nueva reforma de la Ley de Extranjería que promueve el gobierno español incorpora este enfoque inadecuado en relación con las empresas de transporte de viajeros en el control de los flujos migratorios.

La principal objeción que realiza el CES está en que, tanto esta propuesta de la Comisión como otras anteriores, no plantea ninguna solución para resolver la situación de las personas sin papeles que ahora viven en la Unión Europea en situación irregular. Es bien conocido que la inmigración irregular de las últimas décadas, provocada en parte por las políticas restrictivas de inmigración, ha generado una bolsa de varios millones de personas que viven y trabajan en la Unión pero carecen de permiso de residencia y por tanto están en situación muy precaria.

El inmigrante irregular no es un delincuente, aunque su situación no sea legal. Delincuente es quien trafica, trata y explota a estas personas.

El CES considera que cuando se habla de luchar contra la inmigración irregular, no se debe olvidar que esas personas ya están aquí, y que tenemos que procurar resolver su situación. Disponer de empleo o de arraigo social debe permitir su regularización.

La Comisión propone que se constituyan programas de retorno voluntario para algunos residentes ilegales y que también se organicen programas de retorno forzoso (expulsiones). El Consejo aprobó a propuesta de la presidencia francesa la Directiva 2002/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión y está estudiando un mecanismo de compensación financiera entre los Estados miembros. El Consejo de Salónica tiene previsto acordar el mecanismo de compensación financiera para que el Estado que adopte la orden de expulsión abone los gastos al Estado que ejecute la expulsión. La reforma legal que promueve el gobierno español, propone transponer esta directiva para el reconocimiento de las órdenes de expulsión. Una vez más comete el error de pensar que las expulsiones sirven para reducir apreciablemente el número de los «sin papeles» que se encuentran en situación irregular.

Resultan curiosas las contradicciones permanentes de la Unión Europea en sus decisiones. El Consejo no aprueba la legislación que puede permitir la gestión legal y transparente de los flujos migratorios, y sin embargo elabora legislación y desarrolla programas para expulsar a los «sin papeles», confundiendo a la opinión pública pretendiendo transmitir un mensaje equivocado: «con las expulsiones resolveremos el asunto de la inmigración irregular». La Comisión, sin embargo, impulsada por el comisario Antonio Vitorino,

tiene un enfoque más equilibrado, e intenta a través de sus iniciativas desarrollar el mandato del Consejo de Tampere. Pero entre Tampere y Sevilla ocurrió un 11 de septiembre que ha transformado muchas de las prioridades políticas.

El método europeo de coordinación para la política de inmigración

Una política común de inmigración, con la que se pretenda regular los flujos de entrada en todo el espacio de la Unión Europea y el status de los residentes de terceros países, requiere no sólo normas comunes de admisión, sino también mecanismos de coordinación efectivos. Especialmente cuando nos referimos a los flujos de entrada, ya que sólo con una buena coordinación, establecida en el ámbito comunitario y con la participación de todos los Estados, será posible hablar de política común.

La propuesta que para ello hizo la Comisión Europea fue la de establecer *un método abierto de coordinación de la política comunitaria de inmigración*, siguiendo el modelo de coordinación que ya se está aplicando en otros terrenos, como la política de empleo, la lucha contra la exclusión social, las pensiones, etc. La coordinación se hará sobre la base de la definición de objetivos comunes, el establecimiento de planes de acción nacionales acordes con tales objetivos y la existencia de un sistema común de control y evaluación en la Comisión y en el Consejo. Para su desarrollo, la Comisión propondrá directrices plurianuales que el Consejo deberá ir aprobando.

Los aspectos sobre los que se centrarán las directrices son: la gestión de los flujos migratorios, la admisión de inmigrantes económicos, la asociación con terceros países y la integración de los inmigrantes. En relación con el primer tema, la gestión de los flujos, las directrices tendrán en cuenta todas las causas de los mismos (humanitarias, trabajo, estudios, etc.) para buscar el equilibrio en los flujos de entrada, prevenir y combatir la inmigración ilegal, etc. En relación con la admisión de inmigrantes económicos, lo que se pretende es que los Estados miembros definan sus necesidades de mano de obra y se efectúe un control y evaluación periódico acerca del cumplimiento de las previsiones hechas por cada Estado.

Respecto a la asociación con terceros países, los esfuerzos se centrarán en reducir los impactos negativos que las migraciones tienen para ellos. Y sobre la integración de las personas inmigradas, las directrices se centrarán en la necesidad de dedicar recursos a las políticas sociales, promover la participación, dedicar especial esfuerzo a la educación, etc.

El CES en su dictamen ha respaldado que se ponga en funcionamiento el Método Abierto de Coordinación, resaltando el importante papel que han de jugar los interlocuto-

res sociales y las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de las directrices y en la gestión de las políticas de inmigración. Este mecanismo de coordinación no debe sustituir ni frenar el desarrollo del marco legislativo comunitario en materia de inmigración y asilo.

A pesar que este método de coordinación es un sistema intergubernamental y por lo tanto de limitada competencia comunitaria, varios gobiernos, en el seno de Consejo se han negado, hasta ahora, a su puesta en funcionamiento. Son varios los gobiernos que se niegan de manera radical a que la Unión Europea disponga de competencias en la gestión de los flujos migratorios.

El derecho a la reagrupación familiar

El derecho a la reagrupación familiar, para los residentes nacionales de terceros países, tiene cierto reconocimiento en los países de la Unión Europea desde que la inmigración de los años cincuenta y sesenta comenzó a mostrar su tendencia a la permanencia. Las leyes de extranjería, que en los setenta se hicieron muy restrictivas a la inmigración laboral, dejaron abiertas ciertas posibilidades para la entrada de personas a través de la reagrupación familiar. Como consecuencia de ello, buena parte del crecimiento en las cifras de residentes de nacionales de terceros países (de las tres últimas décadas), me refiero a residentes legales, se debe a la entrada de personas para la reagrupación familiar.

Ello no quiere decir que el derecho a la reagrupación familiar haya estado plenamente reconocido, ni que haya sido de fácil ejercicio. Bien al contrario, las limitaciones son muy importantes en muchos Estados miembros y las disparidades entre las distintas legislaciones son muy grandes. Las organizaciones sociales hemos solicitado reiteradamente reformas legislativas en cada país, y por otro lado una política europea común requiere una armonización legislativa a través de una directiva europea.

Desde las organizaciones sociales se ha defendido la reagrupación familiar, tanto por considerarla uno de los derechos fundamentales de las personas inmigradas y refugiadas como por su importancia en los procesos de integración social.

La Comisión Europea presentó en diciembre de 1999 su primera propuesta de *directiva sobre reagrupación familiar*, que modificó, tras los dictámenes del Parlamento Europeo y del CES, presentando un nuevo texto un año después. Entre la primera y la última propuesta de la Comisión, se producen algunos cambios, como el que se refiere a los sujetos del derecho a la reagrupación familiar, que son los residentes nacionales de terceros países y los refugiados, pero no las personas beneficiarias de protección subsidiaria o temporal

(que también lo eran en la primera propuesta). Tampoco se reconoce ese derecho a los solicitantes de asilo.

De acuerdo con la propuesta, es reagrupable el cónyuge, los hijos menores suyos y del cónyuge, los hijos mayores en casos específicos de dependencia, los ascendientes cuando están a su cargo. En la categoría de cónyuge se incluye la pareja de hecho, aunque sólo cuando está contemplado en la legislación nacional. Quien reagrupa a sus familiares debe disponer de vivienda, seguro de enfermedad para los familiares que reagrupa y recursos económicos. Estos recursos se precisan diciendo que deberán ser superiores a la pensión mínima de seguridad social que paga el Estado en cuestión. Los familiares reagrupados tienen, en términos generales, derecho a la educación, al empleo y a la formación profesional. Particularmente importante es el derecho al trabajo que se concede al cónyuge, derecho actualmente restringido en muchos países.

Las personas reagrupadas tendrán un permiso de residencia propio después de 4 años de residencia; pero lo podrán obtener después de un año en casos de viudez, divorcio, separación o muerte de ascendientes o descendientes. Esta propuesta legislativa contiene una diferencia importante con lo que actualmente disponen las legislaciones de muchos Estados, que en tales casos no conceden la independencia hasta 2, 4 ó 5 años después. En conjunto, esta directiva supondría una mejora muy importante en la normativa sobre reagrupación familiar que ahora rige en buena parte de los Estados miembros.

El Consejo Europeo no ha aceptado la propuesta de la Comisión, y está trabajando sobre una nueva versión de la directiva que supone importantes limitaciones sobre la propuesta anterior de la Comisión. Algunos gobiernos han impuesto un modelo de legislación europea «de mínimos» para evitar tener que introducir cambios en su legislación nacional y poder prolongar la pervivencia de sus políticas que limitan el derecho fundamental de toda persona como es el derecho a la vida en familia.

Además, el nuevo texto que analiza el Consejo contiene importantes recortes y limitaciones respecto a la propuesta anterior en asuntos tales como: menores que hayan cumplido 12 años, plazos más largos de respuesta, se utiliza el concepto discrecional de «capacidad de recepción» para poder limitar el gobierno el derecho a la reagrupación, se incrementan las verificaciones burocráticas a las que son sometidas las personas afectadas, así como nuevas limitaciones respecto al derecho al trabajo.

Sobre estas bases políticas se ha anunciado recientemente un principio de acuerdo en el Consejo, que se concretará en fechas próximas con la aprobación de la directiva, que estará muy alejada de las propuestas de la Comisión y de la opinión del Parlamento y del CES europeo.

Estatuto del residente de larga duración

Los derechos que se reconocen a los residentes que son nacionales de terceros países pueden deducirse de diversos textos legales. En el marco europeo existe una definición común de derechos gracias a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pero de momento no es vinculante. Cuando la Carta se incorpore al nuevo Tratado Constitucional que está elaborando la Convención, numerosos derechos fundamentales serán efectivos para todas las personas aunque no sean ciudadanos de los Estados miembros.

Lo cierto es que los derechos reconocidos a los residentes no son los mismos en los Estados miembros, ya que son las legislaciones de extranjería las que determinan buena parte de los mismos, y se producen importantes diferencias entre los países. Por eso es necesario una legislación común para toda la UE que logre una cierta armonización.

La opción hecha por la Comisión Europea ha sido la de definir los derechos de las personas inmigradas según cual sea su período de residencia. Por una parte, cuando su residencia es temporal, y por otra, cuando su residencia puede considerarse permanente.

Los derechos de los inmigrantes temporales se regulan en la propuesta de directiva, que ya hemos comentado, sobre las condiciones de entrada y de residencia. También la Comisión ha elaborado una positiva propuesta de directiva relativa a los requisitos de entrada y estancia a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado.

Para los que su residencia se considera permanente, la Comisión ha elaborado una propuesta de *directiva sobre los derechos del residente de larga duración*. Esta propuesta establece dos medidas fundamentales: la primera otorgar al residente de larga duración un estatuto diferenciado, distinto del que tiene el residente temporal, con mayores derechos, mayor estabilidad y mayor seguridad, y la segunda es la libertad de circulación para trabajar y establecerse en otro Estado miembro.

El estatuto del residente de larga duración se obtendrá a los 5 años de residencia legal, si se cumplen algunos requisitos, tales como: no haber superado ciertos límites en cuanto a las ausencias del territorio del Estado en el que se concede esa residencia (6 meses), disponer de recursos económicos y seguro de enfermedad, y no tener un comportamiento que constituya amenaza al orden público y a la seguridad interior. El estatuto es permanente y no puede ser retirado por parte del Estado que lo ha otorgado, salvo que se den ciertas circunstancias que la propia directiva especifica: ausencia del territorio del Estado por un período de más de 2 años consecutivos; comprobación de que el estatuto se había obtenido de forma fraudulenta; obtención del estatuto en otro Estado miembro.

Los residentes con estatuto permanente tienen derechos equiparables a los de los

nacionales en los asuntos que la propia directiva menciona: derecho al trabajo, a la educación, a la seguridad social, a la asistencia sanitaria, al acceso a bienes y servicios, a la libertad de asociación y afiliación sindical, a la libre circulación por el territorio del Estado.

Se hace mención también al derecho de voto en elecciones municipales, y la Comisión se muestra favorable a que sea concedido este derecho a los residentes de larga duración, pero dice que no existe base jurídica en el Tratado.

La libertad de movimiento entre el país de origen de la persona inmigrada y el Estado miembro en el que reside, es otro de los aspectos tratados, estableciéndose que se puede estar ausente de este Estado hasta 2 años sin perder el estatuto de residente permanente. Recordemos que la comunicación de la Comisión de noviembre de 2000 sobre política comunitaria de inmigración se mostraba claramente favorable al desarrollo de la movilidad de los inmigrantes entre los países europeos de residencia y sus países de origen, como forma de potenciar las iniciativas económicas favorables al desarrollo de estos últimos.

La segunda parte de la directiva se refiere al derecho a establecerse en otro Estado de la UE. Se trata de un derecho que ahora tienen los nacionales de los Estados miembros, pero no los residentes de terceros países.

Con esta directiva lo tendrán también quienes tengan el estatuto de residentes de larga duración, y podrán ejercerlo siempre que se dé alguna de estas situaciones: la disposición de una oferta de trabajo en otro Estado, la realización de estudios, o disponer de medios económicos propios. En tales casos, el residente de larga duración en un Estado tendrá derecho a que le sea concedida la residencia en el otro. El segundo Estado le concederá un permiso de tipo temporal y renovable, ya que solamente se puede tener el estatuto de residente de larga duración en un Estado miembro. Los derechos que tiene el residente en el segundo Estado no son exactamente los mismos que en el primero, pues se excluyen el derecho a la asistencia social y el derecho a becas de mantenimiento para estudiantes.

Los derechos de los residentes permanentes se sitúan, de acuerdo con esta propuesta de directiva, en el nivel más alto de los que ahora contemplan las normativas de los distintos Estados miembros, pero además se les concede la libertad de circulación y residencia en otro Estado miembro, que hasta ahora es exclusiva de los ciudadanos comunitarios. Este derecho de libre circulación y residencia dentro de la UE para los residentes de larga duración constituye un aspecto de especial trascendencia en la equiparación de derechos entre los inmigrantes y los ciudadanos comunitarios.

En el Consejo, los trabajos respecto a esta directiva están siendo muy difíciles.

¡Por fin!, el 5 de junio el Consejo Europeo de Ministros de Justicia e Interior ha aprobado la Directiva del Estatuto del residente de larga duración. Tras meses de duros debates

se han impuesto las tesis de mínimos que mantenían Alemania, Austria e Italia, frente a Francia y Bélgica. La directiva aprobada no asegurará la igualdad de derechos entre los residentes de larga duración y los nacionales en los asuntos laborales y sociales, tal como proponía la Comisión. El acuerdo solo fue posible al dejar que sea la legislación de cada Estado miembro la que regule los derechos laborales y sociales a que tienen derecho los residentes de larga duración. Una vez más, la legislación europea será de mínimos y no supondrá una armonización de las legislaciones nacionales. La norma de la unanimidad en el Consejo, de nuevo, impide que se establezca una auténtica legislación común. A pesar de todo esta directiva constituye un aspecto fundamental en materia de derechos de los inmigrantes que son residentes legales y que residen de manera estable. Sobre todo supone un progreso en lo relativo a la libertad de circulación y de residencia.

Derecho de voto y ciudadanía

Avanzar hacia una equiparación real de derechos entre los ciudadanos comunitarios y los nacionales de terceros países con residencia estable es un objetivo de numerosas organizaciones sociales, y cada vez más forma parte del debate político en los Estados miembros de la UE. Tendremos un déficit democrático mientras entre nosotros tengamos una parte de la población estable en situación de inferioridad de derechos.

Es necesario que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE forme parte del nuevo tratado que salga de la Convención. De esta manera todas las personas que residan en cualquier Estado miembro, podrán ejercer los derechos fundamentales. (Diversos aspectos de algunas leyes de extranjería, como la española, quedarán obsoletos).

Es fundamental para el desarrollo de la Unión Europea como zona de libertad, seguridad y justicia acordada en Tampere, garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros. Para ello, es imprescindible una política de integración dirigida a concederles derechos y obligaciones comparables a los demás ciudadanos de la Unión Europea.

En un sistema democrático no es aceptable que numerosas personas inmigradas vivan de forma permanente en una situación de inferioridad de derechos. Aunque es razonable que la adquisición de los mismos derechos y el respeto de las mismas obligaciones que el resto de la ciudadanía se haga de forma progresiva, en la medida en que la persona inmigrada aumenta el tiempo de su permanencia, concluido un cierto plazo de tiempo la equiparación debe ser plena.

El acceso a la nacionalidad y a la ciudadanía del Estado en el que la persona inmigrada reside supone la plena equiparación de derechos y obligaciones, al menos formalmente. Por lo tanto es muy importante que las leyes nacionales favorezcan la concesión de la nacionalidad y la ciudadanía para los inmigrantes que lo soliciten y que los procedimientos sean transparentes.

En la última década algunos países han dado pasos en esa dirección, pero en la mayoría de los Estados miembros los plazos para obtenerla siguen siendo demasiado largos y las dificultades burocráticas excesivas. Las leyes sobre el acceso a la nacionalidad son asunto de competencia de los Estados miembros, y en base al principio de la subsidiaridad deben continuar siéndolo, pero es conveniente que se produzca cierta armonización de las mismas y que en toda la Unión Europea el acceso a la nacionalidad y a la ciudadanía para las personas que lo desean, se pueda alcanzar con facilidad.

Pero la equiparación de derechos y deberes no debe depender únicamente de la posibilidad de acceder a la nacionalidad del Estado en el que se reside. Para muchas personas ésta no será una opción conveniente, porque puede implicar la pérdida de su nacionalidad de origen o por cualquier otro motivo.

En el ámbito comunitario tenemos que respetar siempre el principio de subsidiaridad, especialmente en temas tan delicados como el de la nacionalidad. Pero debe existir una vía legislativa en el ámbito comunitario para la equiparación del derecho y la adquisición de la ciudadanía. Esta vía puede ser la del Estatuto del residente de larga duración. La adquisición de tal estatuto debe suponer que la diferencia de status entre el residente de larga duración y el residente comunitario sea mínima y, en todo caso, no afecte a aspectos fundamentales de la vida social y ciudadana.

La ciudadanía de la Unión Europea

En el artículo 17 y siguientes del Tratado de la Comunidad Europea se define la ciudadanía de la Unión como complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, que es competencia de cada Estado miembro. La Carta de Derechos Fundamentales avanza hacia una «ciudadanía cívica» en la Unión Europea para los residentes nacionales de terceros países, como ha indicado la Comisión en la Comunicación COM(2000) 757 final.

La Europa de los ciudadanos no puede tener en su seno otra Europa de los no ciudadanos. Las personas que residen de forma estable dentro del espacio de la Unión Euro-

pea han de tener la misma consideración y reconocerles, en el ámbito comunitario, los mismos derechos y las mismas obligaciones que a los nacionales de los Estados miembros.

A través de la Convención se ha abierto un proceso para la reforma de los tratados y la elaboración de un nuevo modelo de Unión Europea. La Convención analizará el concepto de ciudadanía europea y el papel de la Carta de Derechos Fundamentales.

La propuesta de «ciudadanía cívica» basada en la Carta de Derechos Fundamentales que hace la Comisión Europea, en la comunicación de noviembre de 2000 sobre política comunitaria de inmigración constituye una vía posible para acercar la ciudadanía europea a los residentes de larga duración, pero no es posible su eficacia al no disponer el tratado de la base jurídica suficiente.

Por ello, el Comité Económico y Social ha propuesto que en la Convención para la reforma de los tratados se considere la posibilidad de otorgar la ciudadanía europea a los nacionales de terceros países que dispongan del Estatuto de residentes de larga duración.

En el último Pleno de CES celebrado en Bruselas los días 14 y 15 de mayo, un Pleno solemne celebrado en el Parlamento y con la presencia de los diez nuevos Estados que se incorporarán a la Unión el año próximo, se aprobó un Dictamen de iniciativa del que tuve el honor de ser Ponente, en el que se propone formalmente a la Convención que los nacionales de terceros países que sean residentes estables o de larga duración sean ciudadanos europeos a todos los efectos.

Resumen del dictamen del CES

«La ciudadanía europea debe constituir el centro del proyecto europeo. La Convención está desarrollando un gran proyecto político para que todos los ciudadanos se sientan partícipes en una comunidad política democrática de carácter supranacional. Es el momento de enriquecer el concepto de ciudadanía con un nuevo criterio de atribución: una ciudadanía de la Unión vinculada no sólo a la nacionalidad, sino también a la residencia estable en la Unión Europea. En la Carta de los Derechos Fundamentales, en las legislaciones nacionales, en los tratados y en la legislación de la Unión, la residencia es ya un criterio de atribución de diversos derechos y obligaciones económicas, sociales, culturales, civiles. Pero en la actualidad se excluyen algunos derechos políticos, como el voto. La residencia legal estable debe ser también un procedimiento para acceder a la ciudadanía de la Unión Europea.

El CES respalda la incorporación a la Constitución de la Carta de los Derechos Fundamentales y la adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Huma-

nos y de las Libertades Fundamentales, que supone el reconocimiento de una ciudadanía «cívica», primera etapa hacia una ciudadanía participativa para todas las personas que residan de manera estable en el territorio de la Unión.

También está de acuerdo con la naturaleza de la ciudadanía de la Unión: que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla. El nuevo criterio de atribución de la ciudadanía de la Unión que se propone puede abrir nuevas perspectivas para los residentes que no sean nacionales de los Estados miembros.

En la actualidad, la ciudadanía de la Unión y los derechos políticos que conlleva se atribuyen en función de la nacionalidad. Se reconoce la ciudadanía europea a cinco millones de personas que residen en los Estados miembros y son nacionales de otro Estado miembro. Pero se discrimina a entre 15 y 20 millones de personas que residen en la Unión Europea y no poseen la nacionalidad de ninguno de los Estados miembros. Algunos Estados miembros y algunos Estados candidatos reconocen el derecho al sufragio activo en las elecciones municipales, pero la mayoría de los Estados niegan a estas personas los derechos políticos. En base al principio de igualdad, es necesario que se eliminen estas discriminaciones basadas en la nacionalidad.

Muchas de estas personas, además, forman parte de minorías que sufren discriminaciones de muy diverso tipo por parte de la sociedad donde viven, y sufren una discriminación legal añadida a la discriminación social que padecen. Para estas personas, la discriminación legal a causa de su nacionalidad contribuye a incrementar su marginación.

La ciudadanía europea no puede construirse a espaldas de todas estas personas. En un momento en que la Unión Europea se amplía hacia la mayor parte de los Estados y los ciudadanos del centro y del este de Europa, no puede seguir excluyendo a millones de personas que residen en su seno. La apertura de la ciudadanía europea hacia fuera se debe complementar con la inclusión hacia dentro. Si no lo hacemos, millones de personas que están desarrollando actitudes y procesos de integración experimentarán, sin duda, un sentimiento negativo y muy duro de exclusión. Puesto que a estas personas se les exige el cumplimiento de las leyes, es de justicia que también puedan disfrutar de los derechos como el resto de la comunidad.

La ampliación de la ciudadanía europea se debe realizar también hacia dentro, hacia las poblaciones que residen establemente en la Unión Europea y que son nacionales de terceros países o apátridas. Estas poblaciones constituyen actualmente la séptima potencia demográfica de la UE. No es conveniente que la Europa de los ciudadanos sea una Europa-fortaleza que hace separaciones entre las personas, en función de su nacionalidad. Y cada vez más de su visibilidad.

El CES pregunta a la Convención Europea si esta situación de exclusión política y social para millones de personas es compatible con los valores que para la Unión propone en el artículo 2 de la futura Constitución: la dignidad humana, la libertad, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la tolerancia, la justicia y la solidaridad. Y si ello es coherente con el largo camino de las democracias europeas en su lucha contra todo tipo de discriminación legal o social.

La Constitución Europea puede poner fin a esta discriminación. La obtención de la ciudadanía de la Unión por parte de los nacionales de terceros países que son residentes estables supondrá la superación de algunas discriminaciones que muchas personas padecen, como por ejemplo: en relación con los derechos de participación política, con la libre circulación, con el uso de los servicios públicos o con el derecho de participación en las elecciones laborales, el derecho a la propiedad, etc.

Los ciudadanos europeos hablamos lenguas diferentes, tenemos costumbres distintas, profesamos religiones distintas o ninguna religión, tenemos diferente el color del cabello y de la piel, somos de sexos distintos y también son distintas las opciones sexuales, nuestro origen étnico es diferente, también es diferente nuestro origen social, nuestro origen geográfico y nacional y nuestras raíces culturales, así como nuestras convicciones morales e ideológicas. Las democracias europeas han sido capaces de integrar la diferencia evitando en las leyes cualquier tipo de discriminación ilícita. Sin embargo, aún mantenemos legislaciones discriminatorias negativas y excluyentes en función del origen nacional respecto a los derechos políticos y sociales.

En la primera Constitución Europea, al principio del siglo XXI, es necesario que el derecho a la ciudadanía supere los límites de la pertenencia a la nacionalidad, y se abra al concepto de la residencia estable. Si la base de los derechos políticos y sociales para las personas es la pertenencia a una comunidad de carácter nacional o la pertenencia a un grupo étnico-cultural, no es posible configurar una ciudadanía europea. Europa es plural en todos los sentidos, en esencia es intercultural. La base de la Unión Europea no es «la nación europea». La ciudadanía europea no puede estar basada exclusivamente en la nacionalidad. La ciudadanía europea debe superar la simple suma de los nacionales de los Estados miembros, para constituir una ciudadanía política, de carácter plural e integradora y participativa. Esta ciudadanía participativa, que forma parte de la identidad común de los ciudadanos europeos, no supone sólo una relación democrática entre los ciudadanos y «el Estado», sino que va más allá y significa también un sistema de relaciones participativas entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

EL DERECHO DE VOTO

En la Grecia y la Roma antiguas, las mujeres, los esclavos y los «extranjeros» estaban privados del derecho de ciudadanía (en el sentido en el que hoy lo entendemos). También durante las revoluciones de los últimos siglos, a los asalariados y a los no propietarios en diversas circunstancias se les negaba el derecho al voto y a los demás derechos políticos. En Europa, fue ya avanzado el siglo XX cuando las mujeres alcanzaron el derecho de voto y una ciudadanía igual que la de los hombres. También durante el siglo pasado, diversos Estados impidieron la ciudadanía a personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios. La conquista de la democracia y de los derechos políticos ha sido un proceso constante, que los ciudadanos de nuestra generación debemos defender y desarrollar.

Sin duda, cuando a una persona o a un grupo de personas, la sociedad en la que reside le niega el derecho al voto y a la participación política, está manifestando una voluntad excluyente: se les niega la pertenencia a la comunidad. A estas personas se les permite residir, trabajar, pagar los impuestos y las cotizaciones sociales, aceptar y cumplir nuestra leyes..., pero no se les concede, entre otros, el derecho a la participación política. No son ciudadanos de la Unión Europea, porque aunque lo soliciten, no forman parte de la comunidad política de la «civitas» donde residen.

El CES Europeo, ha reclamado que son necesarias políticas y actitudes integradoras, tanto por parte de las legislaciones, como de las autoridades públicas y de la sociedad civil. La base de la integración es la «integración cívica», «la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato.» Es, por lo tanto, un concepto de integración de naturaleza política e incluye el derecho de voto y los demás derechos políticos derivados de la ciudadanía.

Las ventajas para las personas a las que se conceden los derechos políticos son evidentes: tienen los mismos deberes y los mismos derechos que el resto de los ciudadanos. Para la sociedad de acogida, ¿cuáles son las ventajas? Algunos Estados miembros que ya han reconocido el derecho de voto en las elecciones municipales a los residentes «extranjeros», realizan un balance positivo desde el punto de vista de la integración. Aunque es consustancial a todas las sociedades un cierto nivel de conflicto, éstos son siempre menores si es efectivo el ejercicio de la participación política, pues la participación en la elaboración de las normas contribuye a su buena aplicación. Ya el Consejo de Europa elaboró en 1992 el Convenio 144, que se refiere al sufragio activo en las elecciones municipales para los «ciudadanos-residentes».

El derecho de voto (activo y pasivo), que se deriva de la ciudadanía europea que reclamo para los nacionales de terceros países que residan de manera estable o de larga duración, incluye tanto a las elecciones municipales en el lugar de residencia como a las del Parlamento Europeo, pues es la institución política representativa de todos los ciudadanos de la Unión Europea.

Reconocer la ciudadanía de la Unión a los residentes que son nacionales de terceros países y residan de manera estable o de larga duración, es un paso positivo para que la Unión confirme su voluntad de integrar a todas las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.

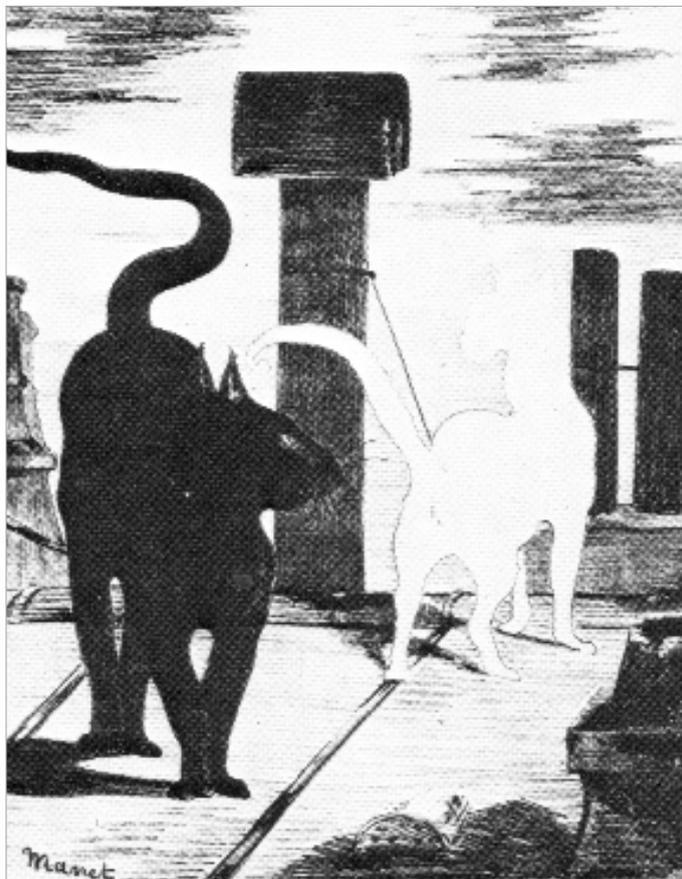
En el futuro, en los Estados miembros de la Unión Europea se va a incrementar la población de origen inmigrante. Muchas de estas personas serán residentes estables o de larga duración. También se incrementará la movilidad de todas las personas con el desarrollo de la libre circulación. La Convención debe analizar si las actuales bases políticas y jurídicas son suficientes, o no lo son, para fomentar la integración.

El CES europeo solicita a la Convención que en la elaboración de la primera Constitución de la Unión Europea, el principio de igualdad se aplique a todas las personas, sean nacionales de los Estados miembros o nacionales de países terceros que residan de manera legal y estable en la Unión Europea.

Por lo tanto, propone a la Convención que el artículo 7 (Ciudadanía de la Unión) otorgue la ciudadanía de la Unión no sólo a los nacionales de los Estados miembros, sino también a todas las personas que residan de manera estable o de larga duración en la Unión Europea. La ciudadanía de la Unión se añadirá a la ciudadanía nacional sin sustituirla. De esta manera, estas personas serán ciudadanos europeos, y por lo tanto iguales ante la ley.»

GHASSAN SALIBA ZEGHONDI

**Los CITE, actividad pionera de CC.OO.
en la defensa de los inmigrantes**



Manet, Les Chats, 1896

En 1986, a raíz de la aprobación en España de la primera Ley de Extranjería, desde CC.OO. se ha visto la necesidad de la creación de un servicio y de un instrumento sindical de atención a los nuevos trabajadores extranjeros que comienzan a llegar a nuestro país, en Barcelona se creó la primera oficina del CITE (Centro de Información para Trabajadores Extranjeros), unos compañeros inmigrantes, de diferentes procedencias: marroquíes, chilenos, africanos...

El trabajo de CC.OO. con la inmigración no es algo nuevo, desde los años ochenta, cuando en España no era todavía una cuestión que preocupaba a la opinión pública, no era todavía un «asunto de estado», cuando todavía ninguna organización gubernamental o no gubernamental tenía la inmigración como objetivo a trabajar, cuando eran muy pocos los trabajadores inmigrantes en España, desde CC.OO. con una visión acertada de futuro, empezó a crear los instrumentos de defensa de los trabajadores inmigrantes y los foros de debates internos y externos para definir su política en temas de inmigración y las respuestas a dar desde diferentes aspectos.

De la solidaridad y la cooperación a la globalización de los derechos sociales

CC.OO. desde el primer momento ha tratado la cuestión de la inmigración como un hecho que viene provocado por diferentes causas: guerras, catástrofes naturales, represión, y desequilibrios en el reparto de las riquezas en un orden económico injusto en consecuencia, el hecho migratorio no deja de ser una opción obligada de miles de personas en búsqueda de condiciones de vida mejor, son personas que dejan el país, la familia y el entorno natural. Es un hecho que deja a muchos países sin sus cuadros, sin los cuadros cualificados que pueden aportar a la mejora económica, social, científica y cultural de estos países. Partiendo de una visión global del hecho migratorio, CC.OO. ha visto desde el primer momento la necesidad de actuar sobre el origen del fenómeno, planteando la necesidad de cambiar el orden económico injusto, de trabajar por la justicia social a nivel global, aportando su grano de arena, a través de la solidaridad y la cooperación, concretamente con los sindicatos hermanos. Muchas cosas han pasado desde aquel momento de los años ochenta hasta hoy día. La entrada de España a la Comunidad Europea, la caída del muro, y de un orden bipolar, la expansión de una nueva cara de globalización, agudizando más el abismo económico y social entre países y dentro de cada país, agravando en paralelo el hecho migratorio, y el desplazamiento de las personas como mano de obra, utilizadas muchas veces por el capital como mano de obra barata y sumisa. Esta nueva realidad ha hecho de la inmigración el punto obligado a tratar cuando hablamos o reflexionamos sobre la globalización. En todos los foros sociales donde participa nuestro sindicato CC.OO., una de las cuestiones que planteamos es «la inmigración», pero siempre sin perder nuestra visión global. Cuando CCOO plantea «globalización de los derechos sociales», no está pensando sólo en Europa, sino en el mundo entero, y en consecuencia en cómo actuar para disminuir de forma humana, racional el hecho de que las personas están obligadas a dejar

los seres más queridos, la tierra y parte del pasado, para inmigrar a un mundo nuevo, a una realidad nueva, y a un entorno nuevo.

Los CITE, un instrumento y un servicio sindical

En 1986, a raíz de la aprobación en España de la primera Ley de Extranjería, desde CC.OO. se ha visto la necesidad de la creación de un servicio y de un instrumento sindical de atención a los nuevos trabajadores extranjeros que comienzan a llegar a nuestro país, en Barcelona se creó la primera oficina del CITE (Centro de Información para Trabajadores Extranjeros), unos compañeros inmigrantes, de diferentes procedencias: marroquíes, chilenos, africanos... Entre ellos, compañeros inmigrantes sindicalistas, Ismail, Claude y otros, han conseguido en 1987 la legalización de la primera entidad de atención a trabajadores inmigrantes en España, con el impulso, el apoyo y el compromiso de CC.OO. En Catalunya, en el acta de constitución del CITE aparecen los nombres de varios dirigentes sindicales como José López Bulla que era el Secretario General de CC.OO. de Catalunya, y otros. Esto demuestra la apuesta del sindicato en el impulso de este nuevo instrumento y servicio sindical. Una apuesta que no se limitaba a las circunstancias del momento, sino que los compañeros de entonces tenían la mirada hacia un futuro lejano, tenían la intuición o la certeza de que la inmigración hacia España será un hecho con dimensiones cada día mayor. La llegada a nuestro país de nuevos trabajadores inmigrantes irá en incremento.

La Ley de Extranjería de 1985 ha sido el detonador de la creación de este servicio, los compañeros de CC.OO. entonces eran conscientes que la ley de extranjería dificulta la estabilidad de las personas inmigradas, que la ley limita derechos fundamentales de las personas inmigradas, agrava la indefensión de estos nuevos trabajadores. Se pensó crear un instrumento que pueda dar apoyo y que pueda defender los derechos de los trabajadores inmigrantes en cuestiones legales de permisos de residencia y trabajo, cursos de idiomas, sensibilización contra el racismo, reivindicaciones de derechos y reivindicaciones de la regularización de los trabajadores inmigrantes sin papeles, la integración de los nuevos trabajadores en la sociedad y en el sindicato. Ante las dificultades que crea la ley, se ha pensado en un servicio de información, de asesoramiento y de gestión para los trabajadores inmigrantes, con el objetivo de facilitarles la estabilidad y prevenir que caigan víctimas de engaños. El CITE ha estado siempre en la primera fila en las reivindicaciones y en el trabajo día a día, en las movilizaciones contra la Ley de Extranjería, contra agresiones racistas, y en los sucesivos procesos de regularización (1986, 1991, 1992, 1996, 2000, etc.).

Desde 1987 hasta hoy día, las cosas han cambiado mucho. La realidad de la inmigración ha cambiado, y el trabajo sindical hacia la inmigración ha cambiado. El número de personas inmigradas en 1987 era entre 40.000- 50.000 en toda España, hoy día cerca de 1.500.000, y más de 800.000 trabajadores inmigrantes con altas a la Seguridad Social, y decenas de miles más en la economía sumergida.

En 1987 había una oficina del CITE en Barcelona, hoy día estamos hablando de red CITE, más de 120 oficinas en toda España. Son oficinas que atienden a decenas de miles de trabajadores inmigrantes y sus familiares de forma gratuita. en temas relacionados con:

- Permisos de trabajo y residencia.
- Procesos de regularización.
- Reagrupación familiar.
- Nacionalidades.
- Revocaciones de expulsiones.
- Exenciones de visado.
- Recursos.
- Cursos de formación.
- Cursos en los idiomas oficiales del Estado y de las comunidades autónomas.
- Campañas de sensibilización contra el racismo.
- Actividades culturales de conocimiento mutuo.

Es difícil generalizar un modelo único del CITE en todo el Estado, el desarrollo de los CITE es desigual y las funciones de los CITE también, en algunas comunidades autónomas el CITE está muy bien consolidado con una gran red de atención (con alto nivel de organización, informatización, implantación y amplio abanico de relaciones y convenios), en otras comunidades menos. En algunas comunidades autónomas el CITE está estructurado sindicalmente en un Departamento de Migraciones con responsabilidad ejecutiva desde el cual se define, se elabora y se expresa la política de inmigración del sindicato; en otras comunidades son los CITE directamente quienes expresan la política sindical en materia de inmigración en algunas comunidades autónomas el CITE tiene su entidad jurídica propia, en otras no. En cualquier caso, al margen de las diferentes realidades de los CITE, si un debate en común está presente, ha estado presente durante años y sigue existiendo es el papel y la sindicalización de los CITE.

Este debate lógico y legítimo ha existido desde el primer momento de la creación del CITE, y a lo largo de los 16 años de existencia. Pero, un acontecimiento importantísimo en este debate ha sido la celebración en 1998 de la *Conferencia Sindical sobre Inmigración*.

A partir de la Conferencia Sindical, los CITE quedan definidos como instrumento y

servicio sindical, aparte de ofrecer un servicio de atención a las personas inmigradas, es todavía más un instrumento sindical en diferentes sentidos:

- Es una prioridad sindical combatir la economía sumergida, no tanto castigando a las víctimas, que son muchas veces trabajadores extranjeros sin papeles, sino a través de encontrar formas de regularización a través de los CITE de estos trabajadores.

- Los trabajadores inmigrantes con situación regular son trabajadores que tienen los mismos derechos que los trabajadores autóctonos.

- Los CITE son muchas veces el primer contacto de los trabajadores inmigrantes con el sindicato, a través de los CITE se informa sobre el sindicato, y se afilia a trabajadores inmigrantes al sindicato. Decimos normalmente que los CITE son la puerta de entrada de los trabajadores inmigrantes al sindicato.

- Los CITE ofrecen apoyo a las federaciones no solamente en cuestiones relacionadas con la normativa de extranjería, sino también en elecciones sindicales y otras actividades propiamente sindicales.

- El conocimiento de las lenguas oficiales del país y el conocimiento del entorno son condiciones básicas para que los trabajadores inmigrantes conozcan sus derechos laborales y sociales.

- Dotar al sindicato de una herramienta para conocer la realidad dinámica de la inmigración, a través del contacto directo y a través del programa SIGES; este último si se generaliza su utilización a todos los CITE del Estado, el sindicato tendrá en su mano el mayor observatorio de la inmigración en España, desde las estadísticas que ofrece: el número de usuarios, por género, por edades, por situación legal, por el número de trabajadores con contrato o sin contrato, por sectores de actividad, etc., todos son elementos que puede tener el sindicato en su mano para mejorar su intervención y para que sea más cercana a la realidad.

Así que los CITE no son simplemente gestoras gratuitas, con una misión caritativa hacia las personas inmigradas, no son ONG, ni son para cubrir deficiencias de las administraciones. Los CITE son válidos y necesarios a medida que cumplen con la política sindical, las directrices sindicales y la rentabilidad sindical. Es un ejemplo más *del sindicalismo útil* para conseguir derechos y transformar la sociedad.

CC.OO., un sindicato que defiende la igualdad de derechos

Un elemento básico del trabajo sindical es la defensa de la igualdad de derechos entre toda la ciudadanía al margen de la nacionalidad, o del origen de las personas. Este elemento

de trabajo se traduce en la trayectoria y en la política sindical, el papel jugado por CC.OO. en contra de la Ley de Extranjería de 1985, su papel activo en propuestas para modificar esta ley, su papel en la aprobación de la ley 4/2000, y posteriormente su rechazo a la modificación de la Ley 4/2000 y la presentación del sindicato de un recurso de inconstitucionalidad a estas modificaciones aprobadas por el gobierno, y que eliminan derechos fundamentales ligados a las personas al margen de su situación administrativa, sobre todo para las personas sin papeles, como son los derechos a la reunión, a la asociación, a la sindicalización, a la manifestación y a la asistencia jurídica gratuita... CC.OO. defiende esta política de igualdad en todos los foros donde está presente, en plataformas, en consejos municipales, consejos de comunidades autónomas y consejos estatales que tratan el tema de la inmigración. Actualmente, ante la persistencia del gobierno de continuar con la política de crear leyes específicas para ciudadanos de segunda, al margen de la Constitución y de otras leyes que se aplican sobre los ciudadanos, CC.OO. ha expresado su rechazo a otras nuevas modificaciones en la ley de extranjería.

CC.OO. no solamente esta por una ley que asegure la igualdad de derechos y deberes, sino siempre ha planteado la necesidad de un Plan de Integración Social para las personas inmigradas, la necesidad de un plan estatal, y de unos planes de acogida a nivel autonómico y a nivel local. Planes que aseguren una intervención coordinada entre las diferentes administraciones, en facilitar la integración social de las personas inmigradas (asesoramiento jurídico, conocimiento de las lenguas, orientación laboral, conocimiento de los derechos sociales y laborales, conocimiento mutuo, conocimiento del entorno, educación...), y en facilitar la participación y en definir el papel de los agentes sociales, de las ONG y de las entidades de inmigrantes en los planes de integración y de acogida.

La intervención sindical por la igualdad de oportunidades en el mundo laboral

La igualdad de oportunidades en el mundo laboral se basa en tres pilares: acceso, condiciones laborales y promoción.

La normativa española en materia de extranjería limita el acceso de trabajadores inmigrantes a determinados puestos de trabajo, reservándoles los trabajos más precarios y los más duros. De partida, el trabajador inmigrante inicia su vida laboral en España con inferioridad al resto de los trabajadores. Dificilmente se puede salir de este círculo con las actuales normativas, que no solamente limitan el acceso, sino obligan en la práctica a seguir durante varios años en los mismos sectores de actividad y en la misma categoría, por la obli-

gación de demostrar continuidad laboral para poder renovar el permiso de trabajo y en consecuencia el permiso de residencia. En la Conferencia Sindical de 1998 se ha iniciado un debate sobre este tema, todavía no está cerrado: ¿cómo hacer una política que asegure la igualdad de oportunidades de acceso y al mismo tiempo aplicar la situación nacional de empleo?

Una política sindical responsable

Una política sindical responsable es la que pueda incidir en la política general de inmigración, particularmente en el aspecto laboral, derechos laborales y mercado de trabajo. En ese sentido, el sindicato considera importante intervenir en dos líneas:

- Ordenación del flujo de trabajadores inmigrantes, como forma de asegurar los derechos laborales de los nuevos trabajadores.
- Combatir la economía sumergida, no desde una visión estrictamente policial y represiva contra los trabajadores inmigrantes, que son víctimas, sino con la regularización de estos trabajadores y mayor intervención de la Inspección de Trabajo y mayor dureza contra los empresarios que aprovechan de los trabajadores sin papeles.

Es uno de los elementos prioritarios del trabajo sindical con el doble objetivo: asegurar los derechos laborales, prevenir casos de explotación y de esclavitud y defender las condiciones laborales y salariales de todos los trabajadores.

CC.OO. es el sindicato de la diversidad y de la cohesión social

CC.OO., consciente que es el sindicato de todas y todos los trabajadores al margen de la procedencia o de origen, esto no se consigue únicamente con la afiliación de trabajadores inmigrantes al sindicato, sino en la participación efectiva de estos trabajadores. Si los CITE tienen un papel importante en la afiliación de los nuevos trabajadores, la participación de estos afiliados en la vida sindical es principalmente trabajo de todo el sindicato, organizaciones territoriales, pero más particularmente desde las federaciones. La participación de los trabajadores inmigrantes en el sindicato es la única manera de prevenir la aparición de seudosindicalismo étnico o corporativo. El nivel de afiliación y el nivel de participación es desigual, no es lo mismo en todo el Estado, ni con el mismo ritmo en todas las federaciones. En Catalunya la afiliación de trabajadores inmigrantes representa el 3 por

ciento del total de afiliación, en alguna comarca de Catalunya representan 11 por ciento, en la Federación de Construcción son ya el 15 por ciento de la afiliación. Pero estos ejemplos nos pueden dar idea sobre la importancia cada vez mayor de la afiliación de trabajadores inmigrantes que tienen un promedio de edad muy joven comparado con el promedio general del sindicato. Este potencial de afiliados y de trabajadores no puede seguir al margen de la vida sindical, y sobre todo de la estructura sindical.

Otro elemento básico de participación son los centros de trabajo, en estas últimas elecciones sindicales hemos conseguido un avance importante, trabajadores inmigrantes que votan a nuestro sindicato o son delegados elegidos en las listas de nuestro sindicato, pero todavía tenemos que correr mucho camino para que esta participación sea normalizada. En algunos sectores, seguiremos como la primera fuerza sindical en función del nivel de participación de estos compañeros trabajadores inmigrantes. En algunos sectores, el porcentaje de trabajadores inmigrantes supera ya el 30 por ciento, en las empresas de cárnicas el porcentaje es mucho mayor; ejemplo es la empresa Area Guissona en Lleida, cerca del 50 por ciento de los trabajadores son inmigrantes, la participación de estos compañeros ha sido decisiva para ganar las elecciones sindicales, 23 delegados de CC.OO., 2 de UGT; entre los 23 delegados de CC.OO., 7 son compañeros inmigrantes.

CC.OO. es consciente que la integración y la convivencia son la expresión del sentimiento de pertenencia, de sentirse parte de la sociedad, de sentirse parte del barrio, de sentirse parte del centro de trabajo. Para fomentar y acelerar es sentimiento de pertenencia y de identificarse es necesaria una política que asegure la igualdad de oportunidades (salud, educación, trabajo, vivienda...) y participación.

La política de inmigración del sindicato es a diferentes niveles: la regularización de los trabajadores que están trabajando en la economía sumergida, la reivindicación de igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, planes de integración social y participación, son las aportaciones de nuestro sindicato a la convivencia ciudadana y para la cohesión social.

JOSÉ BABIANO Y ANA FERNÁNDEZ ASPERILLA

**Elementos del proceso de la emigración
española de los años sesenta.
La voz de un pasado reciente**



En otro sentido, debemos señalar que un estereotipo muy extendido en relación a los emigrantes ha sido el de su anomia política. Así, mientras que los exiliados de 1939 se han convertido en el mito del antifranquismo, los emigrantes de los años sesenta son presentados como sujetos pasivos, indiferentes a la política, como simples víctimas o meras piezas de la coyuntura económica. Con frecuencia a los emigrados de los años sesenta se les ha identificado con el régimen. Sin embargo, entre estos emigrados de carácter económico se gestó también una cultura política democrática, del mismo modo que se estaba gestando entre los trabajadores del interior, gracias a fenómenos como el de las Comisiones Obreras.

Seguramente muchos lectores de este número monográfico de *Gaceta Sindical* consagrado a las migraciones, al ver el título de este artículo habrán pasado de hoja. Pensarán que de lo aquí se trata es de un ejercicio consistente en recuperar los viejos e inútiles cachivaches del desván. Los que, sin embargo, hayan tenido la paciencia de leerlo, quizás se den cuenta de hasta qué punto aspectos de la historia de la emigración se suceden de modo análogo en relación a los actuales procesos migratorios.

A pesar de la pujanza económica de los años sesenta, el mercado laboral español nunca fue capaz de absorber, bajo el franquismo, el excedente de fuerza laboral expulsada de la agricultura. Por ello, la emigración jugó un papel muy importante. El propio régimen señaló la estrecha vinculación existente entre el mercado de trabajo y la emigración. De este modo, en 1956, el presidente de la Comisión Especial para la creación del Instituto Español de Emigración explicaba en las Cortes que la emigración era *el plan Marshall de la economía española*. Argumentaba que contribuía a frenar el paro y las tensiones sociales¹. Consecuentemente, en la Ley de Bases de la Emigración de 1960 se contemplaba que *los planes y operaciones de emigración asistida (...) serán aplicables, en particular, a contingencias de desempleo involuntario*².

La emigración, pues, se convirtió en un mecanismo regulador y estabilizador del mercado de trabajo. Y no sólo eso, sino que, contrariamente a lo que pudiera intuirse, fue durante el período de mayor desarrollo económico y de más generación de empleo industrial —la década de los años sesenta—, y no en los momentos de retroceso y estancamiento de la dictadura —los años cuarenta—, cuando se intensificó la exportación de mano de obra a los países de Europa occidental. Dato histórico éste que puede ser útil en la reflexión sobre el papel que las inversiones y la ayuda a los países atrasados pueden jugar a la hora de frenar la salida de mano de obra.

La emigración española alcanzó en los años sesenta una magnitud desconocida hasta ese momento. Ni siquiera la Guerra Civil ni la represión franquista arrojarían tantos hombres y mujeres fuera de España. Es decir, el resultado práctico del período de mayor crecimiento económico de la historia española era un incremento inusitado del número de emigrantes³. Entre ellos, más de la cuarta parte eran desempleados —el 26,6 por ciento— y casi

¹ Véase *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, nº 538, de 14 de julio de 1956, págs. 10762-10763.

² Cfr. *BOE* 23 diciembre 1960, base 4ª.3.

³ De 1960 a 1973, entre el 10 y el 11 por ciento de la población española estuvo afectada por los movimientos migratorios, según C. Ródenas, *Emigración y economía en España*, Madrid, Universidad de Alicante, Civitas, 1994, pág. 89.

un 38 por ciento buscaban mejores condiciones laborales en Europa, dado que en España formaban parte de una bolsa de subempleo a la que vamos a referirnos⁴.

En efecto, la precariedad y el empleo sin cotizaciones sociales se dio durante el franquismo tanto en la agricultura y la construcción como en la industria y los servicios. Trabajadores del campo, empleadas domésticas, modistas, albañiles, maestros y empleados de comercio, trabajadores de banca, mecánicos de talleres o empleados de la propia administración trabajaron frecuentemente durante muchos años fuera de la cobertura de los seguros sociales⁵. En ocasiones eran dados de alta de manera parcial, declarando sólo una parte del tiempo trabajado, o eran despedidos durante los períodos vacacionales, eludiendo así el pago de salarios y las correspondientes cotizaciones. Un variado elenco de estrategias permitía a los empresarios eludir sus obligaciones sociales con respecto a los trabajadores, con la complicidad e indiferencia del poder político⁶. El resultado era que los trabajadores peregrinaban de una empresa a otra en busca de un empleo con derechos. Particularmente perseguían ser dados de alta en la Seguridad Social. Ante la dificultad para conseguirlo, muchos decidieron emigrar fuera de España. Sólo a partir de la puesta en funcionamiento de la Seguridad Social en 1967, en un contexto de crecimiento económico y de los mercados, cabe pensar que comenzó a generalizarse la contratación con alta en la Seguridad Social, especialmente en el sector de la gran industria, donde la producción de tipo fordista se convirtió en el modelo imperante.

Todos los datos, pues, confirman que la emigración alivió el mercado de trabajo español, incapaz de absorber toda la mano de obra disponible. De hecho, muchos emigrados en edad activa cuando regresaban a España, especialmente a partir de la crisis de los años setenta, tenían serias dificultades para insertarse de nuevo en el mercado de trabajo y permanecieron en paro⁷.

⁴ Según la encuesta recogida en Ubaldo Martínez Veiga (dir.), *Situaciones de exclusión de los emigrantes españoles ancianos en Europa*, FACEEF et al., 2000, págs. 292-344..

⁵ Según Ana Fernández Asperilla: «Que treinta años no es nada... entre la exclusión y la fragilidad social: los emigrantes españoles de tercera edad retonados», en *ibidem*, págs. 217-265. El subempleo masivo era otra de las características de la economía portuguesa, y, como en el caso de España, provocó la salida de los emigrantes para mejorar su condición material y social.

⁶ Véanse, por ejemplo, las denuncias ante la Delegación Provincial de Trabajo, por irregularidades en las cotizaciones sociales, cursadas por trabajadores de la construcción, de la industria textil, de la enseñanza, del metal, del comercio o de la industria química de Madrid, en Archivo de Historia del Trabajo, Fondo María Luisa Suárez Roldán. Expedientes 3/31; 6/13; 14/60; 56/35; 4/29; 6/7; 7/40; 56/22; 56/34 y 66/9.

⁷ Véase Ana Fernández Asperilla y Coro Lomas, «Emigración y vida laboral: la correspondencia como fuente de documentación histórica», en *OFRIM*, Suplementos, nº8, 2001, págs. 91-101. Véase, además, J. Castillo Castillo, «Emigrantes españoles: la hora del retorno», *Papeles de Economía Española*, 4, 1980, págs. 69-93, entre otros.

A pesar del consenso existente sobre el hecho de que la emigración permitiese la existencia del pleno empleo en el franquismo, algunos autores de manera más reciente han cuestionado esta idea⁸. Como creemos que se trata de una cuestión relevante, vamos a detenernos en ella con algo de detalle. Así se han minimizado las repercusiones que la emigración y el retorno ejercieron sobre las tasas de desempleo franquistas y reducido sus efectos a una mera rotación de la mano de obra. Para demostrarlo, se ha utilizado un sistema alternativo de cálculo del desempleo basado en los datos de la Dirección General de Empleo, en lugar de los procedentes del Instituto Español de Emigración (IEE). Se señala, acertadamente, que los últimos sólo reflejan la emigración asistida, mientras que los primeros contabilizan como emigrantes a los pasajeros que embarcaban con billete de tercera o asimilado para América⁹. Pero dicho concepto de emigrante fue cuestionado por la propia administración en el año 1957, al enmascarar la salida de emigrantes clandestinos, que para burlar la burocracia utilizaban billetes de lujo. Además, se ignora también la emigración clandestina que, en contra de lo que a menudo se piensa como resultado de un mito urdido por la propia dictadura, alcanzó un volumen muy importante, según se ha demostrado de manera reciente¹⁰.

Además de no considerar la emigración irregular, este método es inadecuado por otras razones. Para calcular las cifras de desempleo, este método propone la suma de la cifra de desempleo registrado anualmente y la diferencia entre entradas y salidas de emigrantes. El resultado obtenido eleva muy poco la tasa de desempleo en España en la década de los años sesenta. Pero nos parece mucho más fiable sumar al volumen anual de desempleo el número de trabajadores españoles que cada año trabajaban en los distintos países de acogida, según las fuentes de cada uno de esos países.

Así por ejemplo, si utilizamos la segunda fórmula de cálculo, en 1968 habría habido, de no mediar la emigración, 692.965 desempleados, lo que representaría una tasa del 5,3 por ciento. Esta tasa de desempleo no es una tasa análoga a las de los años sesenta, sino similar a la de 1976; es decir, cuando ya la recesión se había instalado en el país¹¹.

⁸ Por ejemplo, Carmen Ródenas, *Emigración y economía en España*, op. cit., pág. 75. También Juan B. Vilar, «Las emigraciones española a Europa en el siglo XX: algunas cuestiones a debatir», *Migraciones y exilios*, nº 1, 2000, págs. 150-151.

⁹ Véase Carmen Ródenas, *Emigración y economía en España*, op. cit., pág. 75.

¹⁰ Véase en José Babiano y Ana Fernández Asperilla, *El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta*. Madrid, Fundación 1º de Mayo, Documento de Trabajo 3/2002, págs.13-14, así como Javier Díaz Sicilia, *Al suroeste la libertad. Inmigración clandestina de canarios a Venezuela, 1948-1951*, Caracas, 1990.

¹¹ El argumento está tomado de José Babiano «El mundo que quedó atrás: el contexto de la sociedad de partida en el proceso de la inmigración española a Australia», en Ignacio García y Agustín Santos Maraver (eds.), *Memories of Migration*, Sidney, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999, pág. 81.

También creemos que es erróneo pensar que el reagrupamiento familiar fue un factor que minimizó los efectos de la migración sobre el empleo. En primer lugar, porque en la emigración a Europa (que es aplastantemente mayoritaria desde finales de los años cincuenta), sólo el 7,7 por ciento de los que se desplazaron lo hicieron para encontrarse con su cónyuge. Además, la emigración de esposas e hijos, en la práctica, no fue sinónimo de población no activa. Por el contrario, las mujeres se incorporaban al empleo, en el país de destino, a través de la economía informal, y los hijos se convertían en un potencial de mano de obra, que, tras un cierto período, inhibiría la importación de nuevos trabajadores inmigrantes. De hecho, las mujeres y los jóvenes inmigrantes, residentes en el país de acogida y educados en él, ocuparán los puestos de trabajo no asumidos por los trabajadores autóctonos, que habrían accedido a niveles educativos superiores a los de los anteriores. De este modo, la inmigración familiar y el crecimiento natural de la población extranjera se convertirían en los recursos principales de mano de obra, que cubrirá los empleos *socialmente indeseables*, que ni siquiera en situaciones de crisis económicas son aceptados por los trabajadores autóctonos ¹².

Un tercer factor en contra del análisis de Ródenas es la explicación del retorno en función del aumento de las dificultades en los países de destino. Sobre todo porque no se concede una atención equivalente al hecho de que las dificultades del mercado de trabajo español retuvieron a muchos emigrados, condenándoles a permanecer definitivamente en los países de destino o a retrasar el regreso al menos hasta el momento del retiro. Obviamente, esto incidió en el mercado de trabajo español en el sentido de que dejó de absorber toda una bolsa de mano de obra.

Finalmente, otro dato que se añade a la argumentación que hasta aquí hemos defendido, es que a las cifras de emigrantes que residían fuera de España, deben sumarse las de refugiados o emigrantes políticos que, aunque cuantitativamente menos numerosos, disminuían, de manera permanente, la oferta de mano de obra, contribuyendo así a un equilibrio ficticio entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en el mercado laboral bajo el franquismo. ¿Qué hubiera ocurrido si en los años setenta, cuando se cerraron las fronteras europeas a la inmigración, hubieran regresado todos los trabajadores que se marcharon una década antes? Hay que tener en cuenta que se produjeron retornos fallidos que dieron lugar a nuevos procesos de reemigración y que inhibieron el regreso de otros muchos, que se han quedado definitivamente fuera de España.

¹² Santiago Mancho, *Emigración y desarrollo español*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1978, págs. 119-120.

Las condiciones laborales duras que, en relación a la población autóctona, soportaban los españoles en el extranjero, resultaban más ventajosas que las que abandonaron en el país de origen. En España huyeron del desempleo en algunos casos, de la precariedad laboral en la mayoría y de unas condiciones laborales seudoserviles en muchos. Frente a la imagen de estabilidad en el empleo con que se identifica el franquismo, el análisis de la trayectoria laboral preemigratoria de los trabajadores, descubre un panorama de rotación en empleos temporales y precarios, sin esperanza para conseguir los mínimos derechos. Cuando el desarrollo económico español se incrementó, tras una estancia en el exterior, los emigrantes seguían encontrando serias dificultades para obtener en España las mismas condiciones laborales y de vida que en el extranjero, así como para que se reconocieran los derechos adquiridos como consecuencia de la vida laboral que habían desarrollado antes de emigrar al extranjero¹³. En suma, con los argumentos anteriores no queremos sino ratificar la idea procedente de los estudios, ya clásicos, realizados en los años setenta y ochenta, según la cual es imposible explicar el pleno empleo del franquismo sin tener en cuenta la exportación de mano de obra a Europa¹⁴.

Una cuestión diferente es cómo se produjo la inserción de la mano de obra española en los distintos mercados laborales europeos. La baja cualificación de los emigrantes, unida a los procesos industriales de las economías europeas han transmitido una imagen de los inmigrantes españoles ocupando los puestos subordinados de la gran industria fordiana, sobre todo. Pero es preciso matizar esta idea porque se trata de un asunto más complejo de lo que parece, si se comparan los diversos contextos nacionales. La complejidad, o más bien la heterogeneidad, no procede del lado de la oferta de la fuerza laboral, dado que es bastante homogénea, desde el punto de vista de la cualificación. Procede del lado de la demanda. De este modo, si analizamos los tres países más importantes por su volumen de mano de obra española en los momentos álgidos de la emigración, como eran Alemania, Francia y Suiza, constatamos que sólo en el primer caso los españoles trabajaban mayoritariamente en la industria. En 1970, lo hacían el 73,5 por ciento de ellos, principalmente en la industria metalúrgica. La proporción era incluso más alta en el caso de las mujeres, pues el 77,5 por

¹³ En Andalucía, por ejemplo, el desempleo existente obligaba a los retornados en edad activa a insertarse en las redes asistenciales del medio rural. El paso de una actividad laboral industrial al desempeño de tareas puntuales, agrícolas o de construcción, que posibilitan el acceso al subsidio de desempleo, no fue fácil para muchos hombres que estaban acostumbrados tanto al trabajo duro como a la percepción de salarios dignos en Europa, según Emma Martín Díaz y Fernando C. Ruiz Morales, «Andaluces en Europa: de la supervivencia a la inserción social», *Migrance*, nº21, 2002, pág. 46.

¹⁴ Mantenido por autores como Salustiano del Campo, Fuentes Quintana o García Delgado.

ciento de ellas trabajaban en empleos industriales. Aunque el caso alemán se adecua muy bien a esa imagen apriorística que mencionábamos, se trata de un caso singular, en el sentido de que la realidad era muy diferente en Suiza.

En efecto, en el país helvético, en 1968, sólo algo más de la quinta parte de los varones españoles trabajaban en la industria, proporción muy similar a la que representaban los empleados en la hostelería. Sin embargo, en la construcción trabajaban más que en ambos sectores, pues lo hacían el 25,1 por ciento. Mientras tanto, las mujeres se empleaban de manera más significativa en la hostelería —el 37,4 por ciento— y en el servicio doméstico —el 14,5 por ciento—. Es decir, aunque son sectores donde impera la descualificación, ya no se trata de una hiperespecialización, como ocurría en la industria alemana del metal.

El caso francés es más significativo y contradictorio a su vez, con la idea de acceso de la emigración a puestos de trabajo que, aunque descualificados, se sitúan en las grandes y nuevas industrias europeas surgidas en la segunda posguerra. En efecto, según el censo francés de 1968, el 14,5 por ciento de los trabajadores españoles se empleaba en la agricultura, es decir 39.280. Ahora bien, a ellos hay que añadir los 103.000 temporeros que ese año, según el cómputo del IEE, trabajaron en la vendimia, así como en las campañas de la remolacha y el arroz. Esa temporada no puede considerarse coyuntural, sino que tenía una gran importancia en la composición de la fuerza de trabajo española. El propio IEE contabilizó 1.297.156 temporeros desplazados a Francia entre 1962 y 1974; es decir, casi 100.000 anualmente y teniendo sólo en cuenta a los temporeros desplazados bajo la fórmula de la emigración asistida. Si se suman los incluidos en el censo francés más los temporeros, en 1968 la agricultura francesa empleó a más españoles que la industria y los servicios juntos. Así es que este sector reclutaba más mano de obra entre la emigración española que cualquier industria manufacturera. Quiere esto decir que, a diferencia de Alemania, los españoles no accedían prioritariamente a empleos fabriles de reciente creación, sino que ocupaban los que dejaba libre la mano de obra local o colonias de inmigrantes más antiguas, como los italianos. Esta idea de sustitución de la fuerza de trabajo francesa en los sectores tradicionales se confirma en el propio censo francés de 1968. En este censo, que excluye en su cómputo a los temporeros agrícolas, la rama que agrupa a más españoles era otro sector de tipo tradicional como es la construcción y la obra pública, que reunía al 34,6 por ciento. Igual ocurre si observamos los empleos a los que accedían, también en 1968, las mujeres, pues hasta el 47 por ciento de ellas se concentraban exclusivamente en el servicio doméstico. Otro 10 por ciento trabajaba en los servicios, en ramas tradicionales como la hostelería y el comercio, que exigen menor cualificación. Otro 4,5 por ciento se hallaban ocupadas en la agricultura. En contraste, sólo el 22 por ciento trabajaba en las industrias de trans-

formación, a las que podemos identificar con sectores de actividad modernos. En consecuencia, la actividad de las mujeres confirma esta peculiar especialización de los españoles en los sectores tradicionales de la economía francesa.

La diversificación de la inserción en los mercados laborales, según el contexto nacional que consideremos, no es ilimitada. Es decir, aunque los emigrantes se especializan en cada país de acogida en distintos nichos laborales, en su conjunto se trata de un abanico no muy amplio: la gran industria fordiana, la construcción, la hostelería, el servicio doméstico y la agricultura.

Otro aspecto a considerar en relación a la emigración exterior durante el franquismo es que formaba parte de un proceso general de emigración desde el sur (entendiendo como tal los países de la cuenca mediterránea del sur de Europa y el norte de África) hacia el norte de Europa, después de la Segunda Guerra Mundial. Dentro de este contexto general se configuró una especie de subsistema migratorio latino, que implicaría a las poblaciones italiana, española y portuguesa. Este esquema consistía en una cadena o serie sucesiva de oleadas, según las cuales, en una determinada zona, primero se asentarían los italianos, después llegarían los españoles y más tarde los portugueses, siempre sustituyéndose unos por otros.

Este subsistema migratorio latino se ilustra perfectamente a través de los casos de Francia y Bélgica. En Francia, en 1946, la emigración italiana era la colonia extranjera más numerosa, mientras que la española se hallaba en tercer lugar, tras la polaca. Los españoles eran dos terceras partes de los italianos y los portugueses representaban la décima parte de los españoles. El flujo migratorio italiano era al menos tan antiguo como el de los españoles, que contaba con una larga tradición, pero más importante, cuantitativamente hablando.

En 1956, mientras se incrementaba el número de italianos en el hexágono, disminuía la presencia española y portuguesa. Pero en la década de los años sesenta, coincidiendo con el período de mayor crecimiento de la emigración española a Europa, los españoles superaban a los italianos. En 1968, los españoles ocupaban el primer lugar entre las colonias de emigrantes extranjeros. A su vez, también se incrementaba el número de portugueses en Francia, donde representan menos de la mitad de los españoles. El relevo de los españoles por los portugueses parece bastante claro posteriormente, en la década de 1970. Así, en 1975, los portugueses pasaron a ocupar la primera posición entre las colonias de extranjeros en Francia, al haber duplicado sus efectivos en apenas siete años. Para entonces, los españoles no sólo habían sido superados por los portugueses sino también por los argelinos. Además, como ocurriera en el pasado con los italianos, en 1975, la colonia española se había reducido en términos absolutos, por primera vez en veinte años. El proceso de susti-

tución de la emigración española por la portuguesa se produce de un modo más fulgurante que el relevo de los italianos por los españoles, debido a la debilidad numérica de los portugueses que residían en Francia al acabar la Segunda Guerra Mundial. Esta sustitución de los españoles por los trabajadores portugueses en Francia no es sólo un asunto de orden demográfico, sino que también tiene un componente sociolaboral más que evidente, puesto que acceden al mismo tipo de empleos. Así, en 1975, las inmigrantes portuguesas se repartían entre la categoría de obreras (43,4 por ciento) y el personal de servicio (45,2 por ciento). En el caso de los hombres, el 89,3 por ciento eran trabajadores de la construcción¹⁵.

Otro caso que ilustra bien el esquema de sustitución de una corriente migratoria latina por otra es Bélgica. En el período de entreguerras, debido a la falta de mano de obra, se produjo en este país una incorporación masiva de trabajadores italianos en la industria y en las minas de carbón. En las minas, la incorporación tuvo lugar de manera colectiva y organizada desde la Federación Belga del Carbón, a partir de 1922. En 1946, un acuerdo entre ambos países estableció el envío de 2.000 mineros italianos semanalmente. A cambio, Bélgica suministraba carbón a Italia. En el mismo circuito se integraban flujos inversos de mercancías y de mano de obra. Sin embargo, diez años después del acuerdo, la catástrofe del 8 de agosto de 1956 en los pozos de Marcinelle dio lugar a la muerte de 262 mineros, de los que 136 eran italianos. Por este motivo, el gobierno italiano decidía bloquear esta emigración. Bélgica tuvo que reclutar mano de obra para sus minas en mercados alternativos. Es en ese momento cuando entra en escena la emigración española, que hasta esa fecha había tenido un carácter marginal. El 28 de noviembre de 1956 se firmaba un acuerdo bilateral, por el cual se suministraba mano de obra española a las minas belgas. De modo que si en 1947 había algo más de 3.000 españoles en Bélgica, durante los cinco años de vigencia del acuerdo se producirá un incremento del número de españoles en territorio belga de 16.000 personas. En 1970 pasaban de 67.000, aunque para entonces ya se había diluido la especialización en la minería.

Por otra parte, las migraciones han sido consideradas como un factor de modernización política y económica durante el siglo XX. Por ello, es interesante estudiar las repercusiones que tal fenómeno tuvo sobre sus protagonistas, sobre todo en el caso de las migraciones femeninas y especialmente en relación al mercado de trabajo. Así es, pues la incorporación masiva de las mujeres al empleo es uno de los elementos de transformación más claros en Europa durante la segunda mitad del siglo XX.

¹⁵ Albertino Gonçalves y José Cunha Machado, «La emigración portuguesa hacia Francia en la segunda mitad del siglo XX», *Migraciones y Exilios*. nº 3, 2002, págs. 122-123

El componente modernizador de la emigración se explica porque, además de facilitar el contacto con una realidad urbana, influyó en la modificación de la condición femenina. El proceso de liberación femenina tradicionalmente se ha vinculado al papel jugado por mujeres de origen burgués, que tras cursar estudios universitarios se incorporaban, tímidamente, a determinados empleos de clase media y alcanzaban cierta promoción social. Pero el efecto es muy pequeño porque su repercusión en la vida cotidiana de la mayoría de las mujeres españolas durante el franquismo fue escaso. En cambio, la emigración afectó de manera masiva a mujeres de la clase trabajadora. Constituyó para muchas una posibilidad de aprendizaje y socialización al desplazarse hacia una realidad social, familiar y cultural completamente diferente. En relación a las mujeres de su misma generación que no emigraron, conocieron con antelación las transformaciones inherentes a la modernización política y social. Es decir, tuvieron contacto con una sociedad democrática y conocieron el significado de los derechos políticos y sociales antes que las mujeres que no emigraron y que sólo accedieron a ellos a partir del proceso de transición política.

El efecto modernizador de la emigración sobre las mujeres estaba relacionado, además de con su incorporación al mercado de trabajo, con el contexto y las condiciones que rodearon a ese trabajo en el exterior. Piénsese que algunas pasaban de una pequeña aldea rural, en Galicia por caso, donde carecían de electricidad, sanitarios o agua corriente, a un ámbito fuertemente urbanizado e industrial en Alemania o los Países Bajos, por ejemplo. Además de este cambio desde el mundo rural al urbano, se producía un fuerte choque cultural. De este modo, experimentaron una modificación de sus conciencias, que no se produjo en la mayoría de las mujeres que permanecieron en el interior. El contraste entre la estrechez en la que se desenvolvía su vida en España y la independencia y las posibilidades laborales de las que gozaban las mujeres en las sociedades occidentales, supuso para muchas un verdadero hallazgo. El mismo fenómeno se repetía para las inmigrantes portuguesas en Francia, que se resistían a regresar a Portugal, pues habían experimentado una apertura y una aculturación en la sociedad francesa, que las hacía juzgar el retorno como una degradación del estilo de vida alcanzado en la sociedad de acogida¹⁶. La emigración constituyó también una auténtica liberación para las madres solteras que vivían el estigma de su condición en la sociedad de origen, o para las que deseaban escapar a la típica disyuntiva de optar entre el matrimonio o convertirse en *la solterona* con empleo¹⁷. Un claro ejemplo de las posibili-

¹⁶ Véase Albertino Gonçalves y José Cunha Machado, «La emigración portuguesa...», op. cit., pág. 125.

¹⁷ Piénsese que hasta 1975, la práctica de la dote era un sistema para expulsar a las mujeres casadas de los centros de trabajo.

dades de independencia que la emigración suponía, desde el punto de vista económico, es el de las mujeres que, en contra de lo habitual, planificaron conscientemente su emigración como una estrategia para garantizarse una autonomía económica en el momento de la jubilación y el retiro¹⁸. Era el caso de aquellas que simultáneamente cotizaban en el régimen de empleadas de hogar de la Seguridad Social en España y en el país de acogida, o las que acudían a la vendimia con la intención de completar los períodos de cotización necesarios para cobrar una pensión¹⁹.

El trabajo fuera del hogar tenía un efecto ambivalente en la vida de las emigradas. Lejos de las restricciones impuestas por el franquismo al empleo femenino, las equiparaba con los hombres, pero su trabajo seguía considerándose complementario al masculino y, por lo tanto, subordinable. El hecho de que, con frecuencia, se desarrollase en la economía informal refuerza este argumento. En el país de acogida, la supeditación se acentuaba porque soportaban una triple discriminación: como extranjeras, como trabajadoras poco cualificadas y como mujeres, aunque en relación al género era menor que en el país de origen.

La discriminación laboral de las emigrantes se vincula, entre otras cosas, a su ocupación en empleos periféricos o subordinados, y especialmente a su trabajo en el servicio doméstico. Las circunstancias en que se desenvuelve este tipo de empleo, dificultaba la defensa de sus intereses por los sindicatos de los países de residencia. A diferencia del trabajo industrial, las domésticas no participaban en las luchas obreras, a lo que se sumaba la ausencia de una cultura reivindicativa, resultado de su socialización política bajo la dictadura. Por otro lado, la soledad en la que se desarrollaba su trabajo tampoco favorecía la formación de una conciencia de defensa colectiva de sus derechos como trabajadoras²⁰.

En otro sentido, debemos señalar que un estereotipo muy extendido en relación a los emigrantes ha sido el de su anomia política. Así, mientras que los exiliados de 1939 se han convertido en el mito del antifranquismo, los emigrantes de los años sesenta son presentados como sujetos pasivos, indiferentes a la política, como simples víctimas o meras piezas

¹⁸ Es muy interesante este aspecto porque precisamente lo que prevaleció fue la falta de planificación a medio y largo plazo, lo que ha hecho que después de toda una vida de trabajo, muchas mujeres emigrantes no tengan ningún tipo de pensión, al desarrollar siempre su actividad laboral en la economía sumergida. Bien porque constituía la forma más fácil de incorporarse al mercado de trabajo, bien porque la idea inicial fue una emigración breve o bien porque el grupo familiar consideró poco interesante que la mujer abandonara la economía informal desde el punto de vista de la presión fiscal.

¹⁹ Ana Fernández Asperilla, «Estrategias migratorias. Notas a partir del proceso de la emigración española en Europa», *Migraciones y exilios*, nº 1, 2000, págs. 67-97.

²⁰ Nos remitimos a Ana Fernández Asperilla y Coro Lomas Lara, «Condición, trabajo e xenero a emigración española en el franquismo», *Dez Erme*, nº 4, 2001, págs. 22-32.

de la coyuntura económica. Con frecuencia a los emigrados de los años sesenta se les ha identificado con el régimen.

Sin embargo, entre estos emigrados de carácter económico se gestó también una cultura política democrática, del mismo modo que se estaba gestando entre los trabajadores del interior, gracias a fenómenos como el de las Comisiones Obreras. Tanto los trabajadores que emigraron como los que, perteneciendo a la misma generación, se quedaron en el país, no habían participado directamente en la Guerra Civil española, por lo que su socialización política tuvo lugar en plena dictadura franquista. Asimismo, no se reconocían en la cultura militante de las organizaciones obreras de los años treinta.

Ello hacía que los emigrantes españoles difícilmente conectasen con el exilio político de 1939 radicado en Francia sobre todo, de no ser que mediaran lazos familiares o de paisanaje que permitieran el restablecimiento de redes sociales que anudasen unos a otros. Frente a ello, la respuesta organizativa fue la constitución de asociaciones étnicas que cumplieran diversas funciones. En primer lugar, estas asociaciones eran espacios de socialización en los que los emigrados podían comunicarse en su lengua materna con otros compatriotas. En estos espacios recreaban asimismo la cultura de origen a través de una serie de rituales y actividades de carácter lúdico y cultural (juegos de cartas, bailes, torneos deportivos, teatro aficionado, folclore, etcétera). Estos espacios de socialización que significaban las asociaciones —en general contaban con una pequeña barra de bar como recreación de la taberna—, servían además para intercambiar información. Es decir, en este aspecto el asociacionismo étnico era una respuesta adaptativa frente a una sociedad que resultaba extraña a los emigrados, tanto desde el punto de vista lingüístico como cultural. Una sociedad, además, en la que, dado el proyecto migratorio de un retorno más o menos rápido, no se encontraban incentivos para la integración.

Las asociaciones étnicas también tenían un cierto carácter asistencial, de asesoría y ayuda mutua, en la medida en que servían (bien a través de asistentes sociales profesionales pagados por el gobierno franquista o por la Iglesia católica, bien mediante el trabajo voluntario de sus socios) para resolver cuestiones administrativas o gestionar pequeñas ayudas sociales, por ejemplo.

Esta función social, así como los aspectos relacionados con la recreación de la cultura de origen representaban una condición indispensable para el éxito de las asociaciones étnicas, independientemente de que estuviesen apoyadas por el propio régimen, fuesen promovidas por la Iglesia católica o por militantes de la izquierda (singularmente del PC español). Ahora bien, como resultado del trabajo de esos militantes (en asociaciones propias o bien *infiltrados* en asociaciones financiadas por el régimen) y de una capa militante del clero

y de católicos seculares que habían girado hacia la izquierda después del Concilio Vaticano II, en un sector importante del asociacionismo étnico emergió una nueva conciencia. Esta nueva conciencia dio lugar a la expresión de una serie de reivindicaciones relacionadas con la doble condición de trabajador y de emigrante²¹.

Ese trabajo militante que acabamos de citar estuvo, a su vez, relacionado con una politización creciente dentro del entramado asociativo de la emigración española a lo largo de los años sesenta y siguientes. Dicha politización permitió una serie de movilizaciones anti-franquistas y de solidaridad con el movimiento obrero en España en las principales ciudades europeas en las que se configuraron colonias de emigrados. Así se produjeron concentraciones y manifestaciones con motivo de la huelga minera de 1962, a propósito de la ejecución de Julián Grimau, durante el juicio de Burgos o contra el procesamiento de los dirigentes de CC.OO. en el Proceso 1001, por citar algunos ejemplos. Asimismo surgirían en los medios emigrados comités y peñas de apoyo a las Comisiones Obreras. En 1970, la Delegación Exterior de CC.OO. organizó una reunión europea de coordinación de las Peñas de Solidaridad con CC.OO., asistiendo representantes de Francia, Suiza, Alemania, Bélgica y Reino Unido. Estos organismos difundían en el exterior (y entre las colonias españolas) las luchas de las Comisiones Obreras, organizaban acciones de solidaridad y recaudaban fondos destinados a la solidaridad con los presos políticos y al mantenimiento de la actividad clandestina del movimiento obrero en el interior²².

Para ilustrar el proceso de toma de conciencia democrática entre la emigración española podemos tomar el caso de Suiza. Allí, salvo algunas personalidades como Josep Tarradellas, Clara Campoamor, Luis Araquistáin o Andrés Saborit, la presencia de exiliados políticos de 1939 fue irrelevante. Ello no impidió el desarrollo de lo que las autoridades helvéticas denominaron *Spanische Agitation*, refiriéndose a la actividad antifranquista desplegada por los emigrados españoles²³.

Obviamente, esta conciencia y actividad antifranquistas tenían sus límites. Claro está que un sector de los emigrados se mantuvo indiferente en términos políticos e incluso los hubo que estaban identificados con el franquismo y, de acuerdo con su propaganda, per-

²¹ Para el asociacionismo étnico en el caso de Francia, veáse J. Babiano, «Emigración, identidad y vida asociativa. Los españoles en la Francia de los años sesenta», *Hispania* n° 211, 2002, págs. 561-576.

²² En este sentido debemos mencionar los testimonios reunidos en el Archivo de la DECO de CC.OO. en el CDEE de la Fundación 1° de Mayo.

²³ Este fenómeno ha sido estudiado por Sebastián Farré, *Spanische Agitation: emigración española y antifranquismo en Suiza*. Fundación 1° de Mayo. Documento de Trabajo 3/2001.

cibían la emigración como una posibilidad ofrecida por el régimen para ampliar el horizonte de sus posibilidades económicas fuera de España. Pero en todo caso, si calculásemos la proporción de trabajadores que a lo largo de los años sesenta y durante la primera mitad de la década siguiente tomaron un compromiso político, estamos seguros que esa relación sería más alta en el caso de las colonias de emigrados que entre los trabajadores que se quedaron en el país.

Por otro lado, aunque es difícil calcular la tasa de sindicación de los emigrados españoles en los distintos países de acogida, creemos que dicha tasa fue en general bastante reducida, situándose entre el 5 y el 10 por ciento y en consonancia con la tasa de sindicación de otras colonias inmigrantes. Esto parece incompatible con el hecho de que se diese una cierta politización y conciencia de la condición emigrante, especialmente dentro del asociacionismo de tipo étnico.

Trataremos de explicar por qué ocurrió así. En primer lugar, los españoles se desplazaron con un proyecto migratorio que contemplaba un retorno más o menos rápido, tras lograr ahorrar un pequeño capital. En ese contexto, estaban poco incentivados para integrarse en asociaciones de la sociedad civil de acogida. Los sindicatos, a pesar de que pudieran expresar un discurso internacionalista (como el caso de la CGT francesa, por ejemplo), eran percibidos como asociaciones de la sociedad de acogida. En segundo lugar, y también en relación con el proyecto migratorio, se hallaba el hecho de que en los casos en los que emergía una conciencia social y/o política, se canalizaba hacia actividades dirigidas a la *solidaridad con España*, tratando de acortar la vida de la dictadura. En tercer lugar, algunas de las actividades de asesoría y asistencia social llevadas a cabo por el entramado asociativo de carácter étnico tenían una naturaleza parasindical; es decir, se trataba de servicios socio-laborales que también ofrecían los sindicatos. En ese sentido podía haber una cierta competencia entre ambos.

Así las cosas, la relación de los españoles con los sindicatos de los países de acogida era más bien instrumental. Es decir, accedían a los servicios puestos a disposición por los sindicatos para los trabajadores inmigrantes; al mismo tiempo veían con buenos ojos las campañas sindicales contra la discriminación, pero en mucha menor medida daban el paso hacia la afiliación o el compromiso militante.

La explicación de este fenómeno no procede sólo del lado de los emigrados. También se explica, al menos parcialmente, a partir de las políticas sindicales de los países de acogida. Por ejemplo, hasta bastantes años después del final de la Segunda Guerra Mundial, los sindicatos holandeses y suizos desconfiaban de los inmigrantes, a los que veían como una fuerza laboral que competía con los trabajadores autóctonos y que presionaba a la baja

en los salarios y condiciones laborales. A su vez, en Francia, la CGT mantenía una posición de defensa de la igualdad de derechos entre trabajadores extranjeros y franceses, fruto de una doble presión: por un lado, las viejas tradiciones internacionalistas del sindicalismo francés; por el otro, la presión de su base social que tomaba a los extranjeros como competidores en el mercado laboral²⁴.

²⁴ Para el caso de Francia, véase José Babiano, «El vínculo del trabajo. Los españoles en la Francia de los treinta gloriosos», *Migraciones y Exilios* n° 2, diciembre de 2001. Para el caso suizo, nos remitimos a J. Steinauer & M. von Allmen, *Changer la baraque. Les immigrés dans les syndicats suisses 1945-2000*. Lausanne, Editions D'en Bas, 2000.