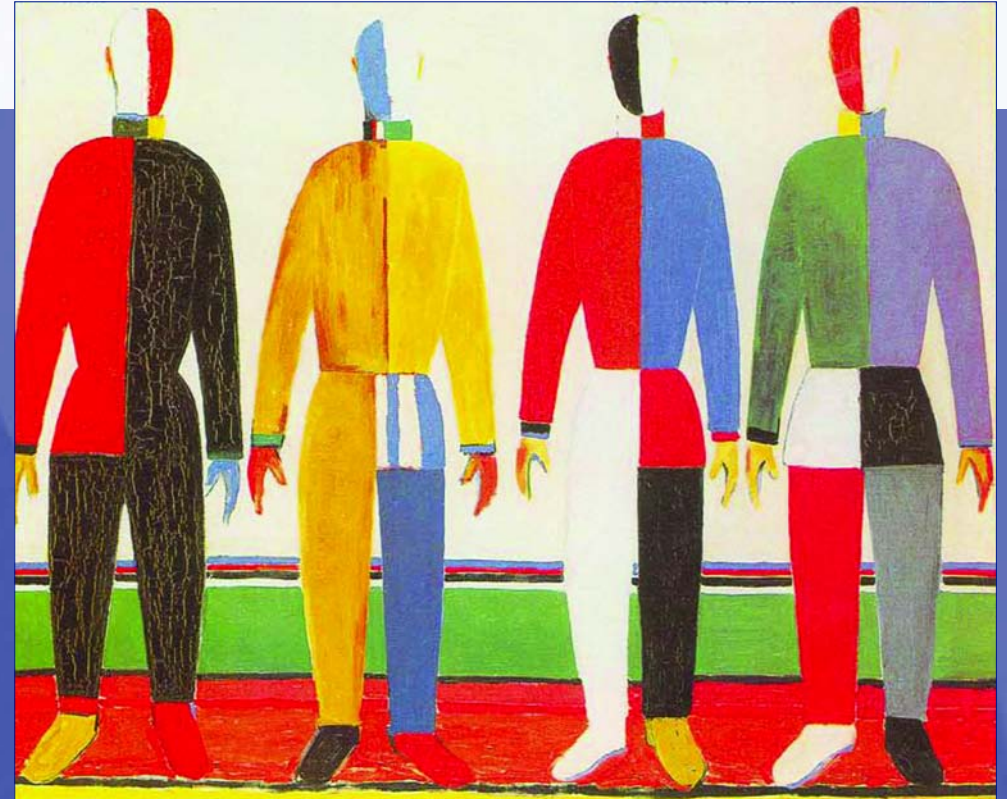


Primer Encuentro Estatal de Migraciones



# Primer Encuentro Estatal de Migraciones

*Madrid, 29 y 30 de noviembre de 2006*

**CC.00.**

# **Primer Encuentro Estatal de Migraciones**

Organizado por CC.OO.

Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras

© Madrid, 2007

Realiza: Paralelo Edición

Depósito legal: M-0000-2007

Impreso en papel FSC

# Índice

1. Presentación .....	5
2. La política migratoria (Consuelo Rumi) .....	7
3. Inmigración y mercado de trabajo (Julio Ruiz) .....	13
4. ¿Es posible una política europea de inmigración? (Luis Miguel Pariza) .....	37
5. Desarrollo económico: las perspectivas del empleo y el potencial de la inmigración en el sector de agricultura (Andoni García) .....	57
6. Los contingentes agrícolas (Marta R. Tarduchy) .....	69
7. La ordenación de las migraciones de trabajadores de temporada en el sector agrícola (Cecilia Sanz) .....	75
8. La política de integración (Estrella Rodríguez) .....	81

# Presentación

El fenómeno migratorio es tan antiguo como la humanidad y tiene varias razones y vertientes. Pero la inmigración que llega a España es fundamentalmente económica y, por tanto, abrumadoramente laboral, afectando al mercado de trabajo, al empleo, a la contratación, a los derechos y las relaciones laborales.

CC.OO., como sindicato general de clase y confederal, con el fin de abordar la evolución de la inmigración en nuestro país desde esta vertiente laboral, ha celebrado el Primer Encuentro Estatal sobre Migración. Encuentro en el que han participado sindicalistas de CC.OO. junto a analistas académicos, organizaciones sociales, agrarias y las Direcciones Generales de Inmigración y de Integración.

En la actualidad, la inmigración supone aproximadamente el 10% de la población total en España. Hace escasamente una década no superaba el 1% y hace tan sólo 5 años no llegaba al 3%. Hoy, los y las inmigrantes son más de cuatro millones distribuidos por todo el país, aunque de forma irregular, ya que en zonas como Madrid, Barcelona o Murcia la población inmigrante se sitúa entre el 13 y el 20%.

En nuestro país este acelerado, extraordinario e imprevisible crecimiento de la inmigración se debe, sin duda, a varios factores; pero sería impensable si no fuera por el largo periodo de crecimiento económico que está generando un importante número de nuevos empleos, lo que permite absorber esta llegada de inmigrantes sin ocasionar excesivos desequilibrios en el mercado de trabajo. Sin embargo, mal haríamos si pensáramos que esta situación se prolongará en el tiempo indefinidamente. Esta no sería una posición responsable de un sindicato serio como es CC.OO.

CC.OO. es un sindicato responsable y comprometido con la defensa de los intereses del conjunto de la clase trabajadora. Por eso analizamos la evolución de la inmigración en nuestro país con el máximo rigor entre las organizaciones del sindicato y propiciamos debates con otros agentes y actores de la migración. Creemos que debatir sobre cómo afecta o puede afectar al mercado de trabajo, qué influencia tiene en la economía del país, cómo repercute en el empleo, cómo afecta a la ocupación en los diferentes sectores de la producción o los servicios, etc., es la mejor manera de afrontar lo que algunos analistas califican como el cambio social más importante de este inicio del siglo XXI.

Defendemos una inmigración con derechos, con trabajo decente. Por esto defendemos la inmigración regulada, ordenada y gestionada, y exigimos que desde las Administraciones Públicas y el Gobierno se persiga y penalice el empleo de personas en situación irregular. Porque queremos seguir regulando, ordenando y gestionando, mediante la negociación colectiva, el mercado de trabajo, las condiciones laborales, salariales, y seguir consolidando y ampliando los derechos también para las y los trabajadores inmigrantes, hemos celebrado este Primer Encuentro Estatal sobre Migraciones cuyas ponencias e intervenciones, que recogen las distintas opiniones respecto al fenómeno migratorio, su evolución en nuestro país, la política de inmigración y algunas propuestas sobre regulación, ordenación y gestión de los flujos, os presentamos en este documento.

# La política migratoria

**Consuelo Rumi Ibáñez**

*Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración.  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

Quiero comenzar agradeciendo a la Comisión Ejecutiva Confederal de Comisiones Obreras la invitación para abrir este Primer Encuentro Estatal de Migraciones. Estoy encantada de acompañaros hoy aquí y, como sabe bien el secretario confederal de Migraciones de CC.OO., Julio Ruiz, mi disposición es siempre plena para materializar la colaboración tanto personal como del conjunto de la Secretaría de Estado con el trabajo que lleváis a cabo.

Añado, además, que tengo como un valor que CC.OO. se muestre particularmente activa para promover debates sobre las perspectivas de una dimensión, como la migratoria, que va ganando peso y protagonismo en la vida social española. Desde mi punto de vista, constituye el mejor modo para que quienes estamos interesados honestamente en ordenar las migraciones contrarrestemos los mensajes alarmistas y el ruido mediático que suele acompañar la irrupción del fenómeno migratorio y se perfilen las respuestas que estamos obligados a llevar a cabo desde las responsabilidades que cada uno de nosotros ostentamos.

En realidad, lo cierto es que durante los dos últimos años se están sentando las bases de una política migratoria a la altura de la presión migratoria que experimenta nuestro país y también de las demandas que genera nuestro mercado laboral. Una política que, como bien se señala en la convocatoria de este encuentro, atiende a unos movimientos migratorios fundamentalmente de naturaleza económica y que, como tal, ha de ajustarse a aquellos empleos no demandados por trabajadores nacionales.

Es verdad que las polémicas ficticias e interesadas que con tanta frecuencia sacuden nuestra vida pública, abusan de los tópicos y trasladan imágenes de la inmigración que no se corresponden con la realidad. Sin embargo, frente a ello, también la realidad de los hechos va abriéndose paso a medida que se prolonga la experiencia migratoria de un país como España, desmintiendo algunas afirmaciones injustificadas que han perdurado durante algún tiempo. Me referiré a dos de ellas.

La primera ha hablado durante algún tiempo de que la llegada de trabajadores extranjeros competía por el empleo con los trabajadores nacionales. Hoy nadie sostiene desde un mínimo de rigor este tópico, pues hemos articulado instrumentos de gestión de las migraciones capaces de analizar las demandas laborales de catalogar aquellos empleos que no encuentran demandantes españoles.

Así pues, la inmigración ha venido a dar respuesta a necesidades de nuestra economía, muchas de ellas de carácter netamente social, en particular las vinculadas a la atención a los mayores. Mañana se aprueba en el Congreso de los Diputados la llamada Ley de Autonomía Personal –la Ley de la Dependencia– y es un buen momento para recordar que las expectativas laborales de un gran número de familias españolas han podido confirmarse a lo largo de la última década por el apoyo del trabajo inmigrante, que ha suplido las carencias estructurales de servicios de proximidad.

El segundo tópico que no ha podido resistir el paso de los últimos años es aquel que intentaba trasladar la idea de que la llegada de inmigrantes sería muy costosa para la economía española.

Nada más lejos de la realidad, como ya ponen de manifiesto distintos informes; los trabajadores extranjeros han aportado en lo que va de siglo en torno a 21.000 millones de euros a la Seguridad Social, estimándose que este año nuevamente se batirán récords en cuanto a las aportaciones. Por supuesto, no podía ser de otro modo, que los inmigrantes también consumen servicios públicos, pero también lo es que sus aportaciones mediante impuestos y cotizaciones deben servir para financiar su extensión.

De este modo, algunas de las versiones menos justificadas y más alarmistas sobre las repercusiones de la llegada de inmigrantes van desapareciendo ante la fuerza de los hechos que vienen a constatar su inconsistencia. Sin embargo, otros tópicos perduran y son alimentados con discursos irresponsables que no se corresponden con la realidad y que merecen un esfuerzo de pedagogía de todos aquellos que disponemos de responsabilidades en este terreno, ya sea desde las Administraciones, los sindicatos, los empresarios o en nuestra condición de ciudadanos.

Así pues, me gustaría reivindicar hoy aquí, en la apertura de un debate que será sin duda un espacio de intercambio de ideas y propuestas, una lectura equilibrada de los movimientos migratorios y, en especial, de la realidad migratoria que se configura en nuestro país. Una lectura que se aleja tanto de las interpretaciones alarmistas, puesto que ignoran las oportunidades que conlleva la inmigración, como de las versiones ideales que desprecian los innegables riesgos y desafíos que nos plantea la presión migratoria en nuestros días.



En definitiva, una posición de responsabilidad a partir de la que se desarrolla la política de inmigración que estamos llevando a cabo que, como es conocido, cuenta con tres ejes centrales: la lucha contra la inmigración clandestina, la canalización legal de los flujos bajo criterios laborales y la promoción de la integración de los inmigrantes en nuestra realidad.

Quiero, además, recordar que la política de inmigración se desarrolla hoy en España bajo el signo de la concertación social, como lo pone de manifiesto que todas las decisiones que de un modo u otro afectan a su dimensión laboral se adoptan en el marco del diálogo con los agentes sociales. Constituye una posición de responsabilidad que persigue hacer de la legalidad el patrón que ordene la llegada y permanencia de inmigrantes en nuestro país. Con el nuevo reglamento de la ley pusimos en marcha un nuevo espacio de concertación, como es la Comisión Laboral Tripartita, y más de un año de experiencia nos ha puesto de relieve que ha constituido un gran acierto para articular esa concertación social a la que me refiero.

Por otra parte, la envergadura e intensidad internacionales que han adquirido las migraciones en esta etapa de la globalización nos muestran que la articulación y ampliación de escenarios bilaterales y multilaterales representan una exigencia para hacer frente a los impactos indeseables y, en general, para gobernar el fenómeno global de las migraciones.

Desde esta necesidad, la inmigración ha ganado espacio en muy poco tiempo en la agenda internacional, tanto en lo que se refiere a los Gobiernos como a los organismos multilaterales, y éste es un valor muy positivo en sí mismo que no merece ser menospreciado aludiendo a la lentitud o incluso a la inoperancia de los procesos. Armar la cooperación entre países nunca ha sido una tarea sencilla y siempre ha venido precedida por debates que han contribuido a poner de relieve que es un requisito de primer orden para gestionar ámbitos de naturaleza transnacional.

Ese es el momento en el que nos encontramos y que me sirve para trazar una lectura, aunque no satisfecha pues desearía una cooperación mucho más activa, sí razonablemente optimista, del modo en cómo están evolucionando las cosas en los últimos meses.

Quiero referirme también a la integración, que es, probablemente, el mayor reto colectivo de la sociedad española para la actual y también para la próxima década.

Las crisis que se produjo en Francia hace poco más de un año nos arroja luz sobre las graves consecuencias que pueden derivarse si con el tiempo llegaran a cristalizarse en España bolsas de marginalidad, integradas mayoritariamente por jóvenes descendientes de inmigrantes con escasas o nulas expectativas de movilidad social.

Desde este análisis, lo que nos muestra el caso francés es que las causas de la violencia tienen mucho que ver con la exclusión social de un importante sector de la población. Por tanto, la política democrática dispone de una importante cuota de responsabilidad para intervenir sobre las razones que pueden llevar a la frustración de amplios colectivos sociales y a las consiguientes expresiones de violencia. Esa es la voluntad política del Gobierno.

Así pues, se percibe la política de integración no como un conjunto de recursos públicos destinados a privilegiar al inmigrante, sino a garantizar la cohesión social, concepto clave sobre el que se asienta nuestro proyecto de integración.

La integración, en suma, representa un proceso cuyas actuaciones estarán orientadas a construir políticas públicas basadas en la igualdad de derechos, deberes y oportunidades, a fomentar el sentimiento de pertenencia de los inmigrantes a la sociedad a la que han accedido y a impedir cualquier forma de discriminación.

El objetivo se centra en responder de manera adecuada y flexible desde las distintas instancias públicas y privadas a este reto social de primer orden, y para ello se está culminando la elaboración de proyecto de ciudadanía e integración en el que ha participado activamente CC.OO. y que ha sido objeto de una amplia participación social.

Por tanto, estamos convencidos de la importancia estratégica de lograr una positiva integración de la población inmigrante que ha accedido en estos años en el país y de sus descendientes, y creemos también que la movilización de recursos -que se han multiplicado hasta por prácticamente 30 veces en los dos últimos años- y esfuerzos es crucial para alcanzar los objetivos que perseguimos. Esa es nuestra convicción y el sentido de nuestro trabajo.

Pero también estamos seguros de que se trata de una responsabilidad compartida, que implica al conjunto de las instituciones y hasta a cada uno de los ciudadanos y de sus organizaciones. Sin este, me atrevo a llamar, activismo político y social, sin esta complicidad, los esfuerzos aislados de los Gobiernos resultarían insuficientes.

La sociedad española está a tiempo de anticiparse a los problemas que podrían surgir en nuestro horizonte colectivo y podéis tener la seguridad de que no permanecemos pasivos; estamos poniendo en marcha políticas activas que hagan posible que la integración pueda ser un objetivo ganado para el horizonte colectivo de nuestro país.

Finalmente, la presión migratoria que España experimenta exige una firme determinación en la lucha contra la inmigración clandestina. Nadie puede quedarse al

margen, despreciar o siquiera sentirse indiferente de este esfuerzo, que no se detiene en la política de controles fronterizos o en otras tareas policiales sino que comprende también un compromiso de primer orden en contra de la economía sumergida que, todos lo sabemos, resulta el más poderoso imán de atracción de la irregularidad.

No me extiendo más. Tan sólo he querido aprovechar esta oportunidad para trasladaros, en nombre del Gobierno, algunas reflexiones sobre el actual momento migratorio y las responsabilidades que a todos nos atañen para encauzar la inmigración en una dirección positiva para nuestro país.

Os deseo lo mejor para el desarrollo de este encuentro en cuyos trabajos participarán distintos responsables de la Secretaría de Estado de Inmigración y que, tengo la seguridad, será fructífero para todos.

Muchas gracias.

*Madrid, 29 de noviembre de 2006*

# Inmigración y mercado de trabajo

**Julio Ruiz Ruiz**

*Secretario confederal de Migraciones de CC.OO.*

Los movimientos migratorios han sido una constante a lo largo de la historia. El fenómeno de la inmigración es tan antiguo como la humanidad y sin embargo hoy es de rabiosa actualidad en el mundo, especialmente en Europa y en España.

Varias han sido las razones de la migración a lo largo de la historia: necesidad de poblar grandes territorios; las catástrofes naturales; las guerras y conflictos étnicos; las persecuciones políticas y religiosas; el ocio y cambio de vida; la explosión demográfica de los países más pobres o en vías de desarrollo; y la razón económica y laboral.

Durante los siglos XIX y XX millones de europeos emigraron a otros continentes, en especial a América, y las potencias coloniales establecieron grandes contingentes de europeos hacia Sudáfrica, India o Australia.

La mitad de Irlanda emigró a América del Norte y más de cinco millones de británicos lo hicieron a EE.UU., Australia y Canadá. A finales del siglo XIX y principios del XX más de tres millones de españoles emigraron a América, después se sumarían los exiliados de la Guerra Civil. Todavía hay más de dos millones de españoles emigrados fuera de nuestro país.

La Europa actual se fue conformando a base de oleadas migratorias. Después de la II Guerra Mundial, españoles, griegos, italianos, portugueses, turcos, etc., emigraron a Alemania, Bélgica, Suiza y Holanda, contribuyendo al gran desarrollo industrial, económico y social de estos países, además de mitigar los problemas de desempleo en los países de origen.

Estas breves referencias históricas nos dicen que el fenómeno de la migración es parte importante de la historia de la humanidad y de las sociedades modernas.

Pero también sirven para indicarnos que la evolución del fenómeno migratorio en nuestro país no es nada diferente al de los demás. Hemos sido país emisor, de tránsito, y ahora de acogida, una trayectoria similar a la de otros países. La diferencia es

el tiempo de ese tránsito. Mientras que en otros países fue lento y en largos periodos, en España el paso de país emisor a país receptor se ha hecho en una década y de manera más intensa en los últimos cinco años, en los que hemos pasado de tener apenas un 2% de población inmigrante al 9% de la población actual.

Los algo más de cuatro millones de personas de origen extranjero que viven actualmente en España han llegado, en su mayoría, a lo largo de estos cinco últimos años a razón de unos 600.000 anuales. Esto ha hecho que se hayan roto todas las previsiones, como la de que en 2020 alcanzaríamos los 40 millones de habitantes, pues ya en 2006 se han rebasado los 44 millones. Esta es la gran diferencia, lo acelerado, la intensidad y lo imprevisto de este cambio.

Nuevos factores, como la globalización de la economía, configuran una nueva realidad con importante influencia en el fenómeno migratorio. Una mayor diversificación de los flujos; una mayor feminización de las migraciones; un mayor conocimiento sobre la universalización de los derechos, tanto de las personas como laborales; mayor aproximación entre el lugar de origen y el de destino por la revolución en los transportes, que produce un importante abaratamiento de los costes de viaje; más cercanía con la familia como consecuencia de la revolución en el transporte y en las comunicaciones (telefonía móvil, Internet), lo que permite una comunicación fluida y visitas periódicas que hace muy poco tiempo eran impensables.

Pero la globalización tiene otras nuevas realidades. Por una parte, la deslocalización de empresas, con el traslado de actividades industriales y de servicios intensivas en mano de obra a países en vías de desarrollo, y, de otra, la deslocalización de la mano de obra para sectores primarios como la agricultura, la pesca o la minería, y ahora también para los servicios, la hostelería, el comercio o el servicio doméstico y la atención a personas dependientes.

En los dos casos, el mundo empresarial busca principalmente reducir costes laborales, aumentar la mano de obra disponible y amortiguar las reivindicaciones salariales, de mejora de derechos y de condiciones de trabajo, reducir la presión sindical, y no sólo cubrir las carencias de mano de obra.

La causa principal de las migraciones tiene una base económica. La desigualdad entre norte-sur y la injusta distribución de la riqueza que se genera en el mundo. El 80% va a cubrir las necesidades y gastos del 20% de la población, lo que hace que el 80% de la población mundial tenga que vivir con el 20% de la riqueza generada.

Esta es la principal causa de los movimientos migratorios de sur a norte y esta presión sólo se amortiguará en la medida en que se adopten políticas de cooperación al desarrollo, de inversiones para el desarrollo y de facilidades para el comercio de sus

productos con la apertura de nuestros mercados. Por tanto, *no es una cuestión de caridad, ni siquiera de solidaridad, es simplemente una cuestión de justicia.*

El caso de los países africanos es un claro ejemplo de ello. Desde la Unión Europea se debería apoyar el desarrollo de sus aparatos productivos especializados en el sector primario, con ayudas a la cooperación y la exportación de soluciones tecnológicas, abriendo el mercado de la Unión a sus productos, eliminando aranceles y subvenciones, ayudando al desarrollo de los derechos fundamentales, democráticos, laborales y sindicales.

Los europeos y el resto de los países desarrollados deben establecer políticas alternativas para mantener la renta en el sector agrario, así como especializarse en las actividades productivas de contenido tecnológico medio y alto, y liberar aquellas otras en las que están especializados los países en vías de desarrollo. Esta nueva división internacional del trabajo depararía un mundo más justo y con menos flujos migratorios forzosos.

Sería razonable fomentar la internacionalización de las empresas europeas del sector primario hacia los países africanos para que, como resultado, viajen los productos agrícolas y que las personas que trabajan la tierra no se vean obligadas a viajar emigrando.

## Oportunidad, necesidad y reto

La inmigración hoy no sólo está realizando una importante contribución al crecimiento y el desarrollo, tanto en el país de acogida como en el de origen, sino que es una necesidad en España y en Europa. Es, por tanto, una oportunidad para quienes emigran y para la población autóctona.

En España y en Europa los cambios demográficos, el envejecimiento de la población, tienen efectos sobre el mercado de trabajo. En Europa, según se dice en el Libro Verde de la Comisión, de aquí a 2030 se perderán 25 millones de personas en edad de trabajar, y ello con los actuales flujos migratorios. En España, a partir de 2010 comenzarán a jubilarse las primeras generaciones del *baby boom*, y si se mantiene la actual baja tasa de natalidad se reducirá también la población activa. Esta pérdida de población activa en Europa y en España hace previsible que para mantener el crecimiento económico y los actuales niveles de bienestar deberemos contar con la población inmigrante.

En nuestro país, la inmigración está contribuyendo de manera determinante a sostener un crecimiento económico por encima del 3%, con la consiguiente generación de empleo y de nuevos afiliados a la Seguridad Social, a un importante crecimiento

del consumo interno, al rejuvenecimiento de la población y al enriquecimiento cultural de nuestra sociedad.

Pero junto a estas consecuencias positivas también aparecen retos y problemas a los que hay que hacer frente. No se ha abordado todavía, de manera integral, la ordenación de los flujos de entrada, ni se han puesto los medios suficientes para asegurar la contratación en el país de origen. Así, muchas personas que emigran a España entran como falsos turistas, pero se quedan como trabajadores en situación de irregularidad y los empresarios los emplean en condiciones laborales muy precarias.

La inmigración irregular supone, además de la explotación laboral, más economía sumergida, la competencia desleal entre empresas, el recorte de la recaudación para las arcas públicas que la necesitan para seguir mejorando los servicios públicos y el trabajo que realizan sus profesionales, adaptándolos también a las nuevas necesidades derivadas precisamente de la inmigración.

Por ello, es imprescindible que la Administración tenga una actuación más decidida, firme y contundente en la persecución y penalización de aquellos empresarios que emplean a personas en situación irregular; este es un importante efecto llamada, además de una desregulación del mercado de trabajo y refuerzo de la precariedad en el empleo.

Además, un cambio en el ciclo económico, con aumentos del desempleo, puede originar problemas de competencia en el mercado de trabajo y afectar a la convivencia social.

Para que la inmigración sea una oportunidad y no se convierta en un problema, estos flujos deben ser regulados, ordenados y bien gestionados. Porque una entrada que no responda a las necesidades laborales previsibles terminará generando bolsas de irregularidad, provocando desregulación del mercado de trabajo y, además, dificultará todo proceso de integración.

Y hoy no existe ninguna razón para que un país desarrollado como España continúe gestionando desde la escasez de medios, la mala organización de los recursos, la parcialidad y el desorden, la entrada de estos probables futuros españoles nacidos fuera de nuestras fronteras.

## Momento actual y mercado de trabajo

El momento que estamos viviendo en nuestro país requiere de la atención del sindicalismo general de clase y confederal en el que se reconoce CC.OO. Porque este proceso acelerado, intenso e inesperado que se registra en nuestro país en relación con

el fenómeno migratorio, está configurando un mercado de trabajo con una nueva variable, la presencia importante de trabajadoras y trabajadores inmigrantes.

Hay sectores de la producción y de los servicios en los que la población inmigrante representa ya hasta el 60% del empleo. De todo el empleo creado en los últimos doce meses, cuatro de cada diez han sido ocupados por personas inmigrantes, es decir, el 40%. Parece, por tanto, necesario realizar un análisis sobre este fenómeno y su influencia en el ámbito laboral.

Para poder aproximarse a la influencia que esta nueva realidad tiene o puede tener en el mercado de trabajo, se debe distinguir también entre dos situaciones que se dan entre el colectivo de inmigrantes. Aquellos que tienen regularizada su situación administrativa; es decir, quienes cuentan con la autorización para trabajar y residir en el país, y aquellos que se encuentran en situación irregular, quienes están en el país pero no tienen autorización para residir ni trabajar, lo que significa estar en condiciones de precariedad, semiclandestinidad y extrema vulnerabilidad.

La irregularidad es la peor de todas las situaciones posibles en la inmigración, es mala:

- Para los trabajadores y trabajadoras que la padecen, porque los hace extremadamente vulnerables y los expone a todo tipo de abusos y explotación de empresarios desaprensivos que se aprovechan de tal situación con el único objetivo de obtener beneficios ilícitos e ilegítimos.
- Para la economía del país, al moverse en la economía sumergida sin contribuir a los gastos que el Estado debe soportar, así como para nuestro modelo social y sistema de protección social, por la ausencia de compromiso y de aportación necesaria.
- Para el tejido empresarial, dado que se desenvuelve en la competencia desleal con el consiguiente perjuicio para el empresariado honesto.
- Para el mercado de trabajo, para la contratación, para las condiciones de trabajo, para las condiciones salariales y para los derechos y relaciones laborales, al ejercer una presión a la baja que sólo puede producir retrocesos y encierra grandes riesgos de confrontación entre los trabajadores, con el consiguiente peligro de deterioro en la convivencia social y democrática.

Por todo ello, debe perseguirse y penalizarse con firmeza el empleo de personas en situación irregular; el empleador debe ser sancionado y el trabajador debe saber que no puede permanecer en el país si carece de los permisos necesarios, porque sin ellos no se puede trabajar si no es fuera de la legalidad y el derecho. Incluso debería pro-



moverse la actuación de la Fiscalía para la aplicación del Código Penal cuando el empleo ilegal realizado por una empresa lleve asociado la explotación de las personas inmigrantes, que es, por regla general, lo habitual.

Asu vez, las organizaciones empresariales en sus respectivos ámbitos deberían tener una actitud más firme de condena hacia los empresarios que emplean a trabajadores y trabajadoras en situación irregular, dado que ejercen una competencia desleal con quienes, respetando la legalidad, huyen de la economía informal y sumergida cumpliendo con la obligación de pago de las cotizaciones sociales. Las organizaciones empresariales no pueden moverse en la ambigüedad de querer representar a todos los empresarios, incluyendo a aquellos que basan su negocio o proyecto empresarial en la economía sumergida y el empleo oculto de personas en situación irregular.

Asimilar el importante volumen de nueva población que está recibiendo este país en tan corto espacio de tiempo requiere de una mayor dotación de recursos y medios técnicos y humanos para afrontarlo, que, sin embargo, la Administración no ha realizado, por lo que se ha visto desbordada a la hora de asegurar el cumplimiento de la propia ley. El resultado es la conformación de bolsas de personas en situación de irregularidad con las connotaciones perniciosas que ésta tiene.

El recurso a los procesos extraordinarios de regularización ha sido un alivio para estas situaciones, pero implícitamente está también en ellos el fracaso de los medios establecidos para la regulación de los flujos migratorios, y esa no puede ser la norma para solucionar la falta estructural de recursos públicos en la gestión de un fenómeno también estructural como el migratorio, de acuerdo con las garantías establecidas por la propia ley.

No hacer una gestión adecuada de la inmigración y no cubrir las necesidades de gasto público que requiere supondría apostar por un modelo de integración basado en la precariedad y el incumplimiento sistemático de la ley. El paso previo por la irregularidad es el peaje a una práctica inadmisibles, y el fracaso de la política de regulación de flujos que se dice pretender.

La mayoría de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes en España se encuentran en situación administrativa regular, y, por tanto, en condiciones de acceso al empleo en igualdad de derechos laborales, por lo que no debería provocar ninguna situación de distinción con el resto de los trabajadores. Sin embargo, la condición de inmigrantes y su situación les hace más vulnerables frente a exigencias empresariales de mayor disponibilidad, al incumplimiento de las reglas o a ignorar derechos, lo que contribuye a una mayor desarticulación y disgregación del mercado de trabajo y de los derechos conquistados.

Los trabajadores y trabajadoras inmigrantes, en una primera fase, necesitan un salario inmediato y poder mejorarlo en el menor tiempo posible, pues aspiran, sobre

todo si tienen vocación de retorno, a enviar todos los recursos económicos posibles a su familia y lugar de origen, o a acumular esos recursos aquí, si tienen vocación de permanencia, para reagrupar o fundar una familia en España.

Los trabajadores y trabajadoras autóctonos debemos ser conscientes de esa situación particular que se desprende de la condición de inmigrante, sobre todo en esa primera fase. Pero también les debemos transmitir y explicar que existen reglas y derechos conquistados que no deben ni pueden ser ignorados, porque supondría un retroceso y el peligro de confrontación dentro de la clase trabajadora.

Estos riesgos existen tan sólo con que se extienda la sensación de que pudiera ser así, aunque en la realidad no lo fuera. Cuando en la opinión pública «cala» una sensación, ésta es difícil de gobernar. La percepción que tiene la sociedad española respecto a la inmigración está cambiando muy rápidamente y ya comienza a señalarse como uno de los principales problemas, según las encuestas del CIS. Percepción que sin duda está influida por la contienda de los partidos políticos sobre esta cuestión que vienen a proyectar una imagen negativa, cuando se debería hacer un esfuerzo de pedagogía resaltando, sobre todo, los aspectos positivos de la inmigración y la necesidad que este país tiene de ella.

## España, país de destino

Siendo la desigualdad y la injusta distribución de las riquezas que se genera en el mundo las principales causas de la inmigración, en el caso de España la llamada como país de destino viene inducida por las importantes transformaciones producidas, con especial incidencia en el mercado de trabajo.

La economía española ha sido capaz de generar un importante volumen de empleo en los últimos años. Si en 1996 había 12.872.000 ocupados, en 2005 hay más de seis millones más (18.973.000 ocupados). Este aumento significa un impresionante ritmo medio de crecimiento de 678.000 empleos netos por año.

Esta progresiva aproximación al pleno empleo masculino en España es una poderosa fuerza de atracción de trabajadores extranjeros en los sectores masculinizados, como la construcción, donde además un fuerte y sostenido ciclo de crecimiento multiplica las necesidades.

La progresiva incorporación de las mujeres a la actividad laboral que, paralelamente, propicia la fuerte creación de empleo, aumenta la demanda en el servicio doméstico, que es atendida por trabajadoras foráneas. El abaratamiento de este tipo de servicios que provoca la entrada de un importante volumen de inmigrantes femeninas, facilita la incorporación más rápida de las mujeres españolas al mercado de

trabajo, aunque a costa del deterioro de las condiciones de empleo de una actividad ya de por sí muy precarizada.

La mejora en los niveles de formación de los jóvenes es otro elemento que anima la entrada de trabajadores de origen foráneo, pues disminuye el colectivo de recién incorporados al mercado de trabajo con poca formación. Esta mayor formación provoca que un volumen de puestos de trabajo sin cualificación, pero necesarios para el funcionamiento del sistema productivo, queden libres para ser ocupados por trabajadores extranjeros<sup>1</sup>.

Los puestos de trabajo sin cualificación que se desarrollan en condiciones difíciles, como en la agricultura y la construcción, o que tienen jornadas con distribuciones horarias muy exigentes, como el comercio y la hostelería, y que en general están mal remunerados, lógicamente tienen más dificultades para ser cubiertos por una población joven cada vez más cualificada.

El modelo productivo español basa su crecimiento en actividades intensivas en mano de obra y de bajos costes laborales. El crecimiento económico de estos últimos años está sostenido sobre estas actividades que requieren una mano de obra poco cualificada (construcción, comercio, hostelería, servicio doméstico, etc). El aumento de la demanda de empleo foráneo ha sido paralelo al crecimiento de estas actividades.

En estos sectores la productividad del trabajo es baja y su crecimiento se basa en la abundancia de mano de obra barata y pocos requerimientos de cualificación. Por otro lado, sus posibilidades de crecimiento están limitadas y condicionadas por el mercado interno, pues su producción no se puede vender en el mercado internacional.

La inestabilidad e inseguridad de este modelo productivo encierran un gran riesgo, porque, si se produce algún cambio en las condiciones macroeconómicas que afecte al mercado interno, el crecimiento de estas actividades y el empleo pueden verse muy afectados. Un aumento de los tipos de interés, un repunte aún mayor de la inflación provocada por la escalada en el precio del petróleo, un nivel de endeudamiento de las familias que termine afectando al consumo, podrían provocar una desaceleración en las actividades intensivas en mano de obra, que se resolvería con una importante pérdida de empleo.

El desempleo afectaría particularmente a la comunidad inmigrante que se ocupa fundamentalmente en estos sectores y que son los más vulnerables y no cuentan con la protección de los Servicios Públicos de Empleo, si se trata de trabajadores en situación irregular.

---

<sup>1</sup>Garrido, Luis (2005): «La inmigración en España» capítulo nº 5 del Manual del Departamento de Sociología de la UNED.

Por estos motivos, es importante que el Gobierno mida las posibilidades de asimilación del mercado de trabajo, no sólo en función de sus necesidades coyunturales, pues aunque a corto plazo generen beneficios, a medio plazo pueden reportar costes mayores.

La utilización intensiva de mano de obra inmigrante potencia el actual modelo de crecimiento precario y su baja productividad, pero existen otras variables con mayor poder explicativo de la actual situación, como el tipo de tejido productivo del país (o, dicho en euros, la inversión) y su capacidad para generar valor añadido, la elevada tasa de temporalidad contractual o el raquítico sistema nacional de investigación y ciencia.

Las altas tasas de rentabilidad de estos sectores atraen al capital reduciendo la inversión en las actividades más productivas, que incorporan más valor añadido por unidad de producto, que basan su crecimiento en la mano de obra cualificada, en la formación, en la inversión en investigación, desarrollo e innovación.

La economía sumergida es otro de los factores de un modelo productivo inestable y de poca solidez. El extraordinario nivel de economía informal que existe en este país se convierte también en un factor de llamada para los trabajadores extranjeros, que se ven animados a entrar en el país de manera irregular porque tienen la seguridad de que encontrarán ocupación sin tener que esperar a tener una oferta de trabajo en la economía formal, con contrato de trabajo y con derechos. Situación esta que da a los empresarios mayores posibilidades de contar con lo que ellos llaman mayor flexibilidad de la mano de obra y costes laborales más baratos; es decir, trabajadores más flexibles.

## Política de inmigración

La política de inmigración que el Gobierno surgido de las elecciones generales del 14 de marzo definió coincidía con los planteamientos que desde CC.OO. se venían haciendo, recogidos en el «Programa de Acción» del 8º Congreso Confederal. Por eso saludamos que se incluyera en el diálogo social y se convocara una mesa sobre esta política. Mesa que dio lugar a la negociación sobre el Reglamento de la Ley de Extranjería, el Proceso Extraordinario de Normalización y la creación de la Comisión Laboral Tripartita como foro permanente para tratar los aspectos laborales de la política de inmigración.

Política que apuesta por la regulación, ordenación y gestión de los flujos según la capacidad de acogida determinada por las necesidades reales del mercado de trabajo y con contratación en origen, para cubrir aquellas necesidades de mano de obra que no se pueden ocupar con la población residente y, por tanto, en un sistema comple-

mentario mediante las diferentes vías de acceso establecidas en el reglamento; régimen general, contingentes y visados de búsqueda de empleo.

Estas son las vías de acceso al mercado de trabajo, pero existen otras vías de entrada y estancia legal en el país, como son la reagrupación familiar o el asilo, que son derechos reconocidos por la Ley, la Constitución y el Derecho Internacional, y, por tanto, no son vías de entrada al mercado de trabajo ni pueden ser limitadas por ninguna política de inmigración. Pero las personas que entran en el país en el ejercicio de estos derechos sí se incorporan, legítimamente, al mercado de trabajo, quienes están en edad de trabajar. Por consiguiente, deben tenerse en cuenta a la hora de establecer las necesidades de contratación en origen.

Para la regulación de flujos con contratación en origen en un sistema complementario como el actual se establece que debe tenerse en cuenta la situación nacional de empleo, y se determina un nuevo instrumento, el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura, que será elaborado trimestralmente por los Servicios Públicos de Empleo Estatal y los de las comunidades autónomas, e informado con carácter preceptivo por la Comisión Laboral Tripartita, que junto a las solicitudes empresariales gestionadas por los Servicios Público de empleo, el contingente y el visado de búsqueda de empleo conforman el sistema.

Sin embargo, y desafortunadamente, el conjunto del sistema establecido, en la práctica, no está funcionando adecuadamente como canal de regulación de la entrada de la inmigración laboral a nuestro país, dado que la mayor parte de quienes vienen y se quedan a trabajar lo hacen como falsos turistas. Por esto, en la situación actual, la regulación de los flujos de entrada, además de depender del sistema de permisos de trabajo, debe contar con una política rigurosa de visados en el marco de la Unión Europea, de control de fronteras y del empleo irregular, precisamente para permitir que los cauces laborales establecidos de contratación en origen funcionen.

## Regulación y ordenación de los flujos

Una política de inmigración que persiga la ordenación de los flujos debe sostenerse sobre algunos principios básicos:

En el plano interno, el objetivo debe ser atender con agilidad las necesidades de nuevos trabajadores, siempre dentro del marco legal y la economía formal, al tiempo que se minimizan los costes de integración para las personas que emigran.

En el plano internacional, el objetivo debe ser que los proyectos de emigración se vuelvan cada vez más voluntarios. Esto implica trabajar por una respuesta conjunta de los países desarrollados para lograr una división internacional del trabajo más justa.

En la Unión Europea se hace necesaria una política común en esta materia y, mientras tanto y con urgencia, hay que establecer criterios comunes que tiendan a terminar con la actual dispersión de estas políticas en el seno de la Unión, porque el fenómeno migratorio afecta al conjunto de sus países. Las personas que tienen la necesidad de emigrar miran a Europa como un espacio que promete mejores condiciones de vida.

Es necesario, también, que la UE se implique más en la ayuda a los países periféricos y fronterizos, de dentro y fuera de la Unión, en el control de fronteras para combatir las redes mafiosas que trafican con las personas mediante la inmigración irregular.

Una política integral, coordinada y cualificada es la mejor de las maneras para lograr los objetivos de ordenación de los flujos.

El primer requisito para que la política inmigratoria tenga éxito es que considere todos los aspectos del fenómeno y reúna bajo un planteamiento común todas las fases del proceso de integración, desde el país de origen hasta el establecimiento definitivo.

Para plasmar este planteamiento integral es necesaria la coordinación de diversas políticas: exterior (visados), laboral (autorizaciones de trabajo), social (educación, vivienda, sanidad, etc.) y de seguridad.

Adicionalmente, los cambios en materia de inmigración introducidos en la reforma de algunos estatutos de autonomía exigirán el aumento de las tareas de coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para mantener la unidad del mercado laboral

La puesta en práctica de la Agencia Estatal para la Inmigración debería lograr los objetivos de coordinación de las diversas políticas y con las comunidades autónomas.

La creación de una ventanilla única para la tramitación documental de las demandas de trabajadores/as extranjeros que realizan los empresarios, a fin de cubrir las necesidades reales del mercado de trabajo que no puedan ser cubiertas por la población residente, tendría que ser otro de los cometidos de la Agencia Estatal para la Inmigración, que debería dotar de mayor celeridad, operatividad y eficacia la tramitación de la contratación en origen.

Otro requisito para que la política inmigratoria tenga éxito es que sea cualificada. La política inmigratoria debe coordinar todos los aspectos del fenómeno, pero también debe ser capaz de cualificarlos; es decir, tiene que diferenciar lo importante de lo secundario.

Y lo importante ahora son los procesos de integración en el mercado de trabajo—sobre todo en esta primera fase, donde predomina la primera generación de inmigrantes—, pues el fenómeno es abrumadoramente laboral. Por tanto, los recursos destinados a poner en práctica esta política deben concentrarse en conseguir una entrada al mercado de trabajo a través de cauces legales y dificultar la entrada irregular, para no hacer imposible el objetivo irrenunciable de lograr una inmigración con derechos.

Porque, mientras no funcionen correctamente los cauces legales para la integración laboral, el resto de políticas asistenciales y de integración social será más difícil que tengan éxito y, sobre todo, serán mucho más caras desde un punto de vista presupuestario.

También se debe planificar la capacidad de acogida, el volumen, y las características de los flujos migratorios deben determinarse por esa capacidad de acogida del país receptor, porque ésta no es ilimitada.

Los límites a la capacidad de acogida son múltiples y pueden actuar como restricción de manera simultánea:

- *La situación nacional del empleo.* El primer límite lo establece el mercado de trabajo. Este límite es cuantitativo y cualitativo. Desde el punto de vista cuantitativo, si el incremento de la oferta de trabajo que genera la llegada de inmigrantes supera a la demanda de empleo de las empresas, aumentará el paro.

Por lo general, la entrada de inmigrantes por encima de la capacidad de asimilación del mercado de trabajo, a quien primero afecta negativamente es a los trabajadores extranjeros ya instalados, que se disputan con los recién llegados la franja de puestos de trabajo menos cualificados, y que ven cómo se rebajan sus condiciones de trabajo.

Desde un punto de vista cualitativo, si los sistemas para detectar ocupaciones de difícil cobertura con mano de obra autóctona no funcionan o no son respetados por las empresas, se producirán procesos de sustitución no deseados.

La capacidad de gestión administrativa del Estado para dar cumplimiento a las garantías y requisitos establecidos por las *Leyes de Extranjería*. Una dotación insuficiente de recursos lleva al colapso rápido de sus oficinas y unidades de gestión.

- *La dotación de servicios públicos* (sanitarios, educativos, sociales, de protección y seguridad, etc.). Si se produce un aumento rápido y concentrado de la población en algunas regiones y localidades, se puede saturar su capacidad de atención, con las dificultades añadidas para el personal que los presta y los riesgos que encierra para la convivencia social.

- *El elevado precio de la vivienda* (en propiedad o alquiler) y sus condiciones de habitabilidad constituyen otro límite a la capacidad de asimilación de nueva población. Una oferta de alojamiento cara o inadecuada puede promover en las grandes ciudades la aparición de guetos y barrios marginales.
- *Las restricciones culturales* tanto de la sociedad de acogida como de la nueva población que entra en el país, requieren de una buena dosis de tolerancia, respeto y convicción democrática como valores para evitar conflictos xenófobos y de rechazo injustificados.

En este sentido, la falta de ordenación de los flujos de entrada promueve actitudes extremas en parte de la sociedad de acogida del tipo «papeles para todos» o «fuera los inmigrantes».

En el caso español, la falta de recursos públicos para gestionar el fenómeno de acuerdo a las garantías establecidas por la ley ha provocado gran parte de las bolsas de inmigrantes en situación irregular.

### Planificar de manera integral la capacidad de acogida

La política de inmigración debe orientarse a través de un escenario que proyecte la evolución de la población residente y la evolución de la oferta y demanda de empleo.

Mediante las proyecciones de este escenario –revisable– se estimaría un cupo anual de entrada de población extranjera. Este cupo vendrá determinado fundamentalmente por la situación nacional de empleo y reflejaría, por tanto, las ofertas estables del mercado de trabajo que se prevé no podrán ser atendidas con los efectivos laborales residentes en el país. El cupo evitaría que la oferta desborde a la demanda y se genere paro estructural. Para ello, el cupo debería englobar todas las vías de acceso al mercado de trabajo y tener en cuenta las entradas de personas en edad de trabajar, que en el ejercicio de los derechos de asilo y reagrupamiento familiar puedan ingresar en el mercado de trabajo.

El cupo se iría consumiendo a lo largo del año con las ofertas estables de empleo para foráneos que realicen las empresas y que deberán limitarse a las ocupaciones donde existe escasez de oferta residente. Para ello, las ofertas habrán de gestionarse a través de los Servicios Públicos de Empleo y recibir un certificado negativo, o estar incluidas en el *Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura*. Los contingentes importantes promovidos por grandes empresas deberán ser autorizados por la Comisión Laboral Tripartita.

Hasta la fecha no se ha hecho una planificación estratégica e integral como la que aquí proponemos. Las necesidades del mercado de trabajo se han construido de



abajo arriba, considerando cada vía de entrada al país de manera independiente. La falta de una planificación integral ha llevado aparejada un comportamiento innecesariamente restrictivo en muchos casos y, en general, despegado de la realidad.

Así, por ejemplo, el contingente –la vía más ágil para contratar mano de obra de origen extranjero– ha venido previendo entre 10.000 y 20.000 contrataciones estables al año, frente a unos flujos que sobrepasaban las 600.000 entradas anuales. Este divorcio entre la realidad y los instrumentos empleados por la Administración para gestionarla tiene que ver mucho con la falta de recursos, pero también con el temor de los gobiernos a comprometer cifras y a abordar el asunto de manera integral y con todas su consecuencias.

### Por una inmigración con derechos

La política debe velar, a través de las leyes y de su aplicación, porque la inmigración se desarrolle de acuerdo con cauces de justicia. Las importantes bolsas de personas en situación irregular indican, por el contrario, que una gran parte del fenómeno inmigratorio se desarrolla por vías irregulares, donde muchas personas acaban fuera del amparo de la ley, sin derechos.

Puesto que la inmigración viene impulsada por las necesidades del mercado laboral, la incorporación al mismo a través de los mecanismos establecidos por la ley es la mejor garantía del reconocimiento y respeto de derechos, desde el primer momento. De esta manera, las personas no quedan desamparadas durante largos períodos de tiempo, hasta que se habilitan regularizaciones o normalizaciones extraordinarias para sacarlas de su situación de indefensión.

La *contratación en origen* es el principio que garantiza el reconocimiento de derechos desde el primer momento. Este principio básico es una de las piedras angulares sobre las que se debe construir una política de inmigración justa y eficaz. Gracias a la contratación en origen, el trabajador puede conocer antes de trasladarse a España sus condiciones de trabajo, pudiendo en su caso rechazarlas.

La política de inmigración debe velar porque las cláusulas de estos contratos se ajusten a derecho, e informar a los trabajadores extranjeros –que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo español– de sus derechos laborales.

*El reagrupamiento familiar.* El reconocimiento de este derecho es otro elemento básico para garantizar la justicia del proceso inmigratorio, que a su vez facilita los procesos de integración al gozar de una mayor estabilidad en el país, asegurándose la cobertura de las necesidades estructurales de mano de obra.

La Administración debe establecer mecanismos para que los trámites en la concesión sean ágiles, fáciles y eficaces, a partir del cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.

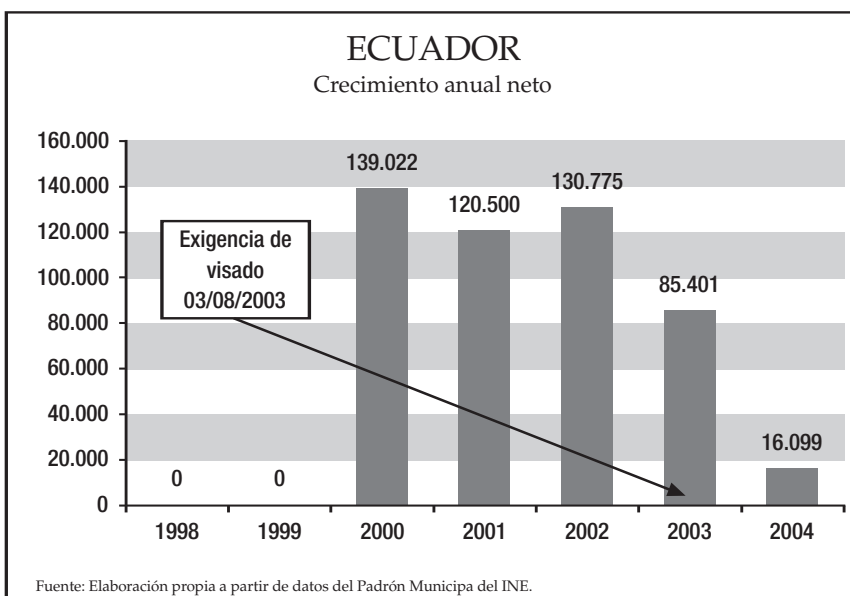
*La política de visados* general es una manera de garantizar que la contratación se realiza en el país de origen y que los reagrupamientos familiares no se dilatan excesivamente en el tiempo. Es decir, es una manera de asegurar una inmigración con derechos.

Es también una manera de combatir a la economía informal y a los empresarios que basan su negocio o proyecto empresarial en este tipo de economía y que anima a los trabajadores y trabajadoras extranjeros a entrar en el país con la idea de quedarse irregularmente, antes de que se les ofrezca una contratación en origen desde la economía formal. La economía sumergida y la no exigencia de visado de estancia para algunos países son dos motivos que animan y explican la generación de bolsas de personas en situación irregular.

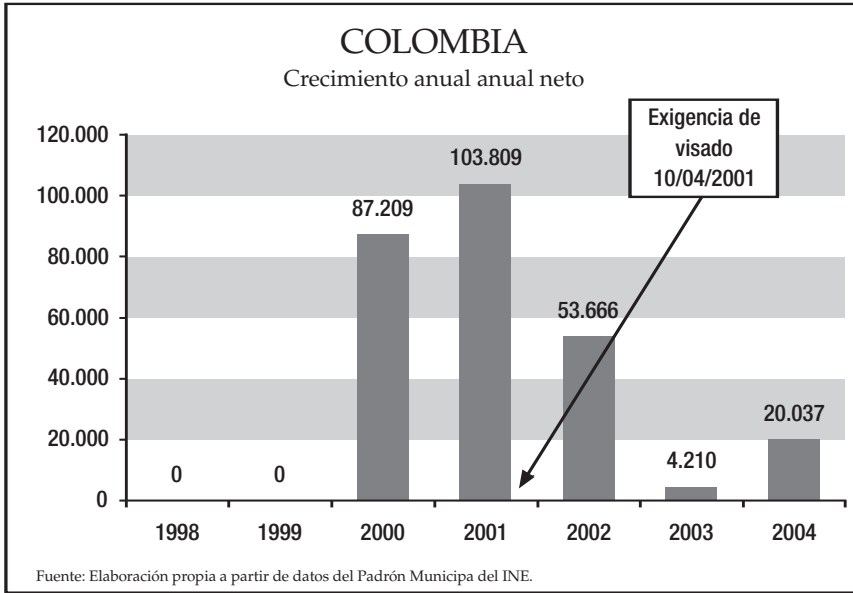
El visado es, por tanto –junto a la Inspección de Trabajo–, un instrumento básico legal para combatir las situaciones de irregularidad y una pieza central de cualquier política de inmigración, que curiosamente ha jugado un papel marginal en el caso español.

A pesar de su uso parcial en España, el visado ha demostrado incluso aquí ser un instrumento eficaz para ordenar los flujos de entrada al país. Prueba de su eficacia es la importante moderación de las entradas de nacionales procedentes de Ecuador y Colombia, para los que se estableció hace unos años, y el importante incremento de otros países a los que no se les exige este documento (ver cuadros).

**Cuadro nº 1**

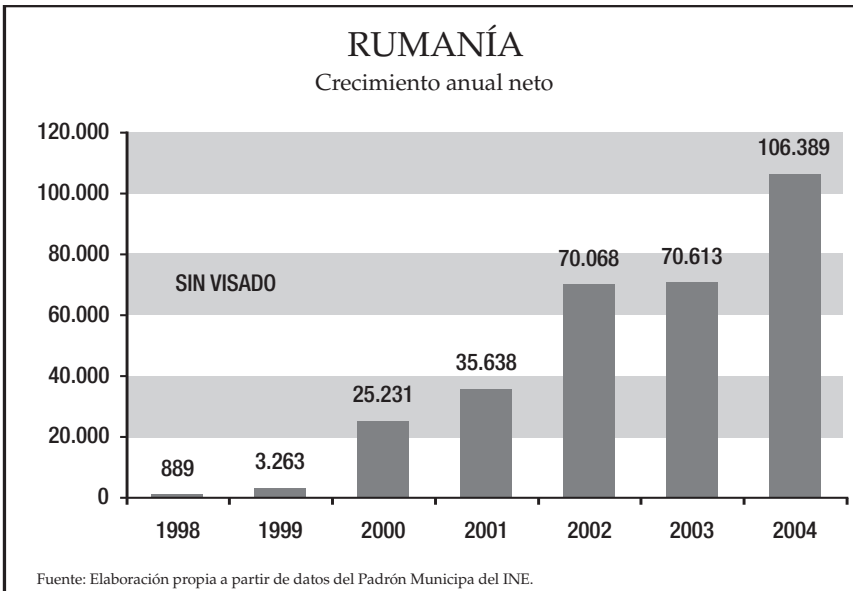


Cuadro n° 2

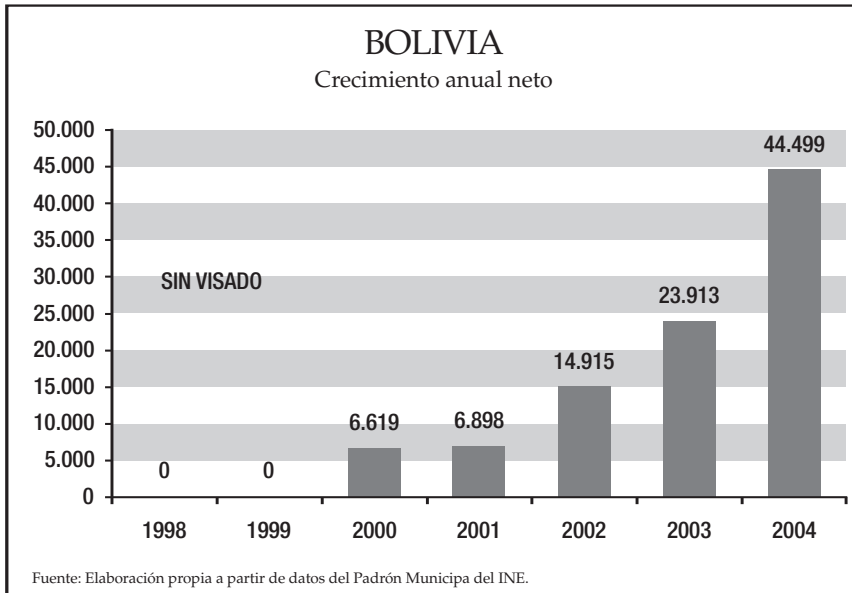


.....

Cuadro n° 3



Cuadro n°4



Asimismo, el visado tiene en España un elevado potencial que todavía no se ha explotado para lograr la ordenación eficaz de los flujos, pues el 96% de las personas que entran y acaban quedándose en situación de irregularidad lo hacen a través de las líneas aéreas y de transporte regulares.

En consecuencia, el visado debería extenderse a los países de los que España recibe un importante número de inmigrantes como falsos turistas, lo que requerirá que España lo plantee y defienda en el seno de la Unión Europea. Deben reforzarse las embajadas y delegaciones consulares ubicadas en los países emisores de mayor volumen de entradas, al objeto de realizar una gestión más ágil y efectiva.

Un cupo de trabajadores de origen extranjero, estimado mediante un escenario de planificación integral, determinaría el número de visados de residencia que pueden distribuirse anualmente entre los países con los que España tiene suscrito o pueda suscribir acuerdos para la gestión de flujos migratorios, y desde luego no debería producirse ningún nuevo proceso de regularización, si previamente no se han ordenado los flujos de entrada.

En cuanto a la inmigración irregular llegada desde las costas africanas, si bien desde el punto de vista cuantitativo no es la más importante –sólo el 4% de las entradas se deben a las pateras y los cayucos–, sí lo es desde el punto de vista cualitativo por el drama humano que supone para estas personas y las dificultades para ordenar estos flujos.

En los últimos meses, la llegada de cayucos a Canarias y de pateras a las costas de Andalucía se ha incrementado –en verano aumenta el flujo–. Además, las nuevas rutas diseñadas por las mafias como consecuencia de una mayor y mejor vigilancia de las utilizadas anteriormente son más largas y por tanto encierran mayores riesgos para la vida de estas personas, a pesar de que las nuevas embarcaciones –cayucos– son más grandes y tal vez ofrezcan algo más de seguridad.

Atenuar este drama sólo vendrá del desarrollo de una política seria de cooperación con los países de partida. Cooperación para el desarrollo y para la vigilancia en el objetivo de evitar que los cayucos zarpen de puerto y alcancen aguas internacionales o nacionales del país de destino, porque si esto ocurre la única solución es traerlos a puerto, repatriarlos o distribuirlos por la península.

### Agilidad en la contratación

La agilidad en la contratación en origen es una cuestión fundamental para el funcionamiento del sistema. Un sistema público de contratación lento en atender las necesidades de empleo, que no pueden ser cubiertas con mano de obra residente (nacional o foránea), incentiva el empleo de irregulares fuera del marco jurídico. Esto, además de aumentar la economía sumergida y las bolsas de personas en situación irregular, promueve la competencia desleal entre las empresas que cumplen con el marco regulador y aquellas otras que se lo saltan. Asimismo, un sistema de contratación en origen ágil es la mejor garantía para salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores extranjeros.

La falta de recursos públicos para la puesta en marcha del sistema de contratación en origen establecido por la ley ha provocado el colapso de las oficinas de Extranjería, las embajadas y los consulados, quedando devaluado dicho sistema por el empleo irregular que es, en consecuencia, mucho más barato.

Para hacer que la integración laboral funcione es imprescindible que la Administración se dote de los instrumentos más adecuados, como delegaciones del Servicio Público de Empleo en los países de origen, Agencia Estatal, consulados, etc., tanto para la tramitación documental de las demandas de trabajadores/as extranjeros que realizan los empresarios para cubrir las necesidades reales del mercado de trabajo que no puedan ser cubiertas por la población residente como para poner en contacto las ofertas con las demandas de empleo.

Hacer que los canales laborales funcionen adecuadamente y con la agilidad necesaria es un elemento clave para evitar que los empresarios puedan ampararse en un mal funcionamiento del sistema y acudan a la ilegalidad de emplear a personas en situación irregular, y si lo hacen, deben ser penalizados con toda contundencia.

## A modo de resumen propositivo

Los trabajadores y trabajadoras de origen extranjero son ya una parte consustancial del mercado de trabajo en España, que previsiblemente ganará en el futuro todavía más relevancia. Muchos vienen para establecerse y asentarse con su familia como españoles. Tienen, por tanto, que ser acogidos con todos los derechos y obligaciones.

La inmigración, tal como la estamos conociendo hoy en España, es fundamental y abrumadoramente laboral. Los trabajadores y trabajadoras inmigrantes vienen a nuestro país a trabajar, y el mercado laboral español tiene, y probablemente va seguir teniendo en los próximos años, necesidad de éstos si se mantiene el crecimiento que genera puestos de trabajo que son ocupados por la población inmigrante.

Esto hace que la inmigración no sea un fenómeno excepcional, sino estructural del mercado de trabajo y la sociedad española. No asumir esta realidad social ha sido uno de los errores de los poderes públicos y sucesivos gobiernos, que ha conducido a políticas equivocadas y ha confundido las políticas de inmigración con políticas de extranjería exclusivamente.

Este error **durante más de 20 años** ha hecho que en este país no haya habido una verdadera política de inmigración. **y sí mucho de política de extranjería.** De lo que se trata es de corregir ese error aprovechando la voluntad expresada por los actuales gobernantes y los ímpetus que el propio fenómeno está provocando, para lograr que se elabore una verdadera política de inmigración en España y se avance en la misma dirección dentro de la Unión Europea.

CC.OO., como agente activo e interesado, en el ejercicio de la acción sindical en defensa de los intereses y los derechos del conjunto de los trabajadores y trabajadoras, de las condiciones de trabajo, laborales, salariales, de contratación y del empleo, *en definitiva de un mercado de trabajo regulado y una inmigración con derechos*, quiere contribuir a esa elaboración tan necesaria de política de inmigración.

### Política que debería incluir

- Política de mercado de trabajo y de regulación de los flujos laborales vinculados a aquél, coordinadas con las comunidades autónomas y la Unión Europea.
- Política de visados y de control de fronteras.
- Políticas demográficas y familiares.
- Políticas de integración social en toda la amplitud del término.
- Una política decidida de persecución y penalización del empleo de personas en situación irregular.

CC.OO. apuesta por la regulación, ordenación y gestión de los flujos migratorios, teniendo en cuenta los instrumentos de entrada y estancia establecidos en la ley y su reglamento.

Para que el conjunto del sistema funcione adecuadamente como canal de regulación de la entrada de la inmigración a nuestro país, debe tener en cuenta no sólo los instrumentos laborales, sino también otros como una política rigurosa de visados y de control de fronteras, y la persecución y penalización del empleo irregular, precisamente para permitir que los cauces establecidos para la contratación en origen sean los utilizados por las empresas, dado que una parte significativa de quienes vienen y se quedan a trabajar lo hacen como falsos turistas o guiados por mafias en viajes dramáticos.

Defendemos una inmigración con derechos y trabajo decente y esto sólo puede darse en la economía formal, para lo que es imprescindible una regulación y ordenación de los flujos adecuada y en consonancia con un país avanzado.

Debe planificarse la capacidad de acogida en función de las necesidades reales del mercado de trabajo. Capacidad de acogida que debe ser coordinada y cualificada en el actual sistema complementario; es decir, que para la contratación y entrada en el país debe tenerse en cuenta la situación nacional de empleo y, por tanto, debe prevalecer la preferencia de los demandantes de empleo residentes legalmente en el país, sean o no nacionales.

Como la capacidad de acogida no es ilimitada, debe ser planificada. La mejor manera de hacerlo sería estableciendo un cupo anual de entradas que tuviera en cuenta la situación nacional de empleo y sobre la base de demandas concretas y estimaciones rigurosas como las previsiones de crecimiento económico, creación de empleo, demandas empresariales, evolución demográfica, etc.

Cupo que debería contemplar todas las vías de entrada y acceso al mercado de trabajo (contingente, régimen general y visado búsqueda de empleo) e iría consumiéndose a lo largo del año con las ofertas de empleo que realicen los empresarios que no puedan ser cubiertas por la población residente.

A su vez, el reagrupamiento familiar es un derecho reconocido a la población inmigrante que decida establecerse en España por las vías legales, y debe ser tenido en cuenta –las personas en edad de trabajar– para determinar el volumen total de entradas al mercado de trabajo. De tal suerte que el ejercicio de este derecho repercuta en el número de contrataciones en origen sin afectar al derecho mismo.

La contratación en origen debe ser el instrumento básico para ajustar la oferta y la demanda de empleo, toda persona que quiera trabajar en España debe contar con un

contrato de trabajo y conocer las condiciones de su relación laboral antes de abandonar su país. Las empresas deben contar con mecanismos para la contratación en origen ágil, operativo y eficaz. Las Administraciones Públicas deben destinar los recursos necesarios para agilizar los trámites y sufragar los gastos de promoción de ofertas y selección de candidatos en el extranjero, especialmente para las PYME, a través del Servicio Público de Empleo.

La ordenación de los flujos de entrada a través del visado es la mejor manera de lograr que la contratación se realice en el país de origen y que el reagrupamiento familiar sea un derecho efectivo, que se concede cumpliendo con los requisitos establecidos por la ley, por lo que España debería plantear en la Unión Europea el establecimiento del visado de estancia para todos aquellos países extracomunitarios de los que se reciben flujos significativos de inmigración irregular, teniendo en cuenta también el saldo migratorio español con algunos de dichos países. En el momento actual ésta debería ser una prioridad para conseguir que los instrumentos establecidos en la ley funcionen.

La política de inmigración debe ser integral y contemplar todas las facetas del fenómeno. Esta visión de conjunto lleva necesariamente a la coordinación entre los distintos departamentos ministeriales con competencias en la materia, Trabajo (laboral), Interior (residencia legal, control de fronteras, repatriaciones), Exteriores (visados).

También es imprescindible la coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas: para determinar las necesidades de mano de obra en el conjunto del Estado; para controlar y penalizar el empleo irregular con la misma intensidad y eficacia en todos los ámbitos territoriales; para desarrollar políticas de integración social, con especial atención a la coordinación con las corporaciones locales.

El Estado tiene la responsabilidad de la política migratoria y, por tanto, sus instrumentos de coordinación, ya sea entre la propia Administración General del Estado como con las comunidades autónomas, son un elemento clave.

La puesta en marcha de una Agencia Estatal de las Migraciones debería resultar un instrumento útil y eficaz para la coordinación de la política de regulación, ordenación y gestión de los flujos, por lo que su puesta en funcionamiento debe suponer una prioridad.

La creación de una ventanilla única que canalice las competencias de las diferentes instancias de la Administración que intervienen en la política de inmigración es otra de las necesidades que debería ponerse en marcha dentro de los cometidos de la Agencia Estatal.

Otro aspecto básico de la política de inmigración vinculada al mercado laboral es conocer, tener datos. Para ello, también es necesario coordinar las distintas fuentes de datos. Se trata de elaborar registros periódicos y públicos sobre los permisos y



contratos concedidos a través de las distintas vías laborales establecidas, con información por países, edades, sexo, etc.; sobre el reagrupamiento familiar; sobre los visados según los motivos de concesión, etc.

El establecimiento de una base de datos única que agrupe todas las actualmente existentes sería un buen instrumento para lograr estos objetivos.

Hay que asegurar los recursos públicos necesarios para garantizar a la población inmigrante el reconocimiento de derechos y el amparo de la ley desde el momento en que entra a España, para terminar con las situaciones de explotación e indefensión que se están produciendo.

Sin recursos no es posible desarrollar una política migratoria –desde la contratación en origen, el control de las fronteras y la persecución del empleo irregular hasta la garantía de derechos y de integración social–. Se trata de poner los recursos al servicio de la inmigración regular para evitar tener que invertirlos en la gestión de la irregularidad.

En este sentido, los instrumentos claves a reforzar son los Servicios Públicos de Empleo, los consulados y embajadas y las oficinas de Extranjería, para lo que se hace necesario habilitar los recursos necesarios para asegurar la contratación en origen.

Asimismo, es necesario que la Administración disponga de una mayor dotación de medios y recursos para que pueda realizar una mejor y más eficaz persecución del empleo irregular. La Inspección de Trabajo es clave en esta labor, así como la actuación de la Fiscalía cuando se detecte este tipo de empleo, porque, si bien es cierto que no es un delito tipificado en el Código Penal, no es menos cierto que la mayoría de las veces este tipo de empleo va asociado a la explotación de las personas, y esto sí que está tipificado como delito.

El Gobierno debe establecer directrices y adoptar medidas que estimulen e impulsen las vías de regularización permanente a través del arraigo laboral, el arraigo social y la colaboración con la Administración y/o la Justicia.

La falta de previsión sobre la evolución de la inmigración, la falta de voluntad política de los diferentes Gobiernos para regular y ordenar los flujos está permitiendo y estimulando una inmigración irregular y dando justificación a empresarios insolidarios y egoístas para la utilización de una mano de obra barata aprovechándose de la situación de vulnerabilidad de las personas. La consecuencia de esa falta de decisión política se traduce en la falta de los recursos y medios necesarios para la ordenación legal de los flujos.

Evitar las bolsas de economía irregular con la población inmigrante es evitar la degradación general de las condiciones de trabajo, que lejos de ser un elemento de «disciplina» de las reivindicaciones laborales –como se piensa en algunos círculos

económicos—, son una transferencia ineficiente de recursos públicos hacia el sector privado menos productivo de la economía.

Una política de inmigración rigurosa debe planificar las nuevas necesidades que se generan en los servicios públicos como la sanidad, la educación o los servicios sociales, e invertir recursos para redimensionarlos adecuadamente, asegurando la calidad del servicio y de sus profesionales. Pero para ello es imprescindible una gestión ordenada de la inmigración, porque un flujo de entrada ingobernado será incompatible con el acceso universal a los servicios públicos, quebrándose la igualdad y la cohesión social.

España debe especializar su modelo productivo, apostando por la inversión en innovación, tecnología y formación, para asegurar el crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competencia futura de las empresas. Basar el crecimiento de la economía y del empleo en las actividades más intensivas en mano de obra, en los bajos costes laborales y en el empleo irregular de la mano de obra inmigrante limita las posibilidades de crecer, genera desigualdad social, y confronta una oferta de empleo de baja cualificación con una población que invierte cada vez más en formación, con el consiguiente desajuste entre oferta y demanda de empleo.

Se debe trabajar en el ámbito europeo para establecer una política migratoria común, y, con urgencia, contar al menos con criterios comunes de actuación en relación con las ayudas a los países periféricos y fronterizos dentro y fuera de la Unión Europea, así como para el control de fronteras y la lucha contra las redes mafiosas que trafican con personas.

La cooperación al desarrollo es un factor estratégico y debe intensificarse cuantitativa y cualitativamente, tanto en España como en Europa, para que los países en los que su población se ve obligada a emigrar puedan desarrollar sus propias condiciones económicas. Porque una política de cooperación, justicia y solidaridad será más eficaz y humanitariamente más justa que las acciones de devolución y repatriación obligadas por la entrada irregular de personas, política que debería abanderar la Unión Europea.

Una política de inmigración que contemple las propuestas aquí expresadas debe ir acompañada de políticas de integración social. Uno de los factores que contribuirá a dicha integración, junto al empleo legal y con derechos, será el derecho político de ciudadanía a participar en las elecciones municipales mediante el voto activo y pasivo, para lo que se debería promover la reforma del artículo 13.2 de la Constitución.

En España es imprescindible trabajar para que la inmigración y las medidas de gestión de la misma dejen de ser un arma política y electoralista en la disputa entre formaciones políticas, y para conseguir un consenso general básico en esta materia.

*Madrid, 30 de noviembre de 2006*

# ¿Es posible una política europea de inmigración?

**Luis Miguel Pariza Castaños**

*Consejero del CES Europeo, representando a CC.OO.*

La pregunta se refiere a una política común con un enfoque proactivo; porque tener 25 políticas diferentes, que es lo que hoy caracteriza a la política europea de inmigración, no es una política común, aunque es una de las opciones políticas posibles.

Recuerdo, hace dos años, un debate que tuve en el Parlamento Europeo con el entonces ministro del Interior alemán que me replicó con energía diciendo que «*Alemania tendrá la política de inmigración que los alemanes quieran*». Si esa es la respuesta, Francia tendrá su política, España la suya, el Reino Unido la suya, etc.; no tendremos nunca una política común europea.

Sin embargo, la realidad es más compleja, pues la Unión Europea dispone de políticas y de legislaciones comunes sobre aspectos muy relacionados con las migraciones, aunque aún no se disponga de una legislación común para la admisión de nuevos inmigrantes.

Cuando se habla de política europea de inmigración nos referimos a muchas cosas:

- A la política de admisión de nuevos inmigrantes por motivos económicos.
- A la política de asilo; es decir, la inmigración por motivos humanitarios (la Convención de Ginebra obliga a todos los europeos).
- A la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.
- A los vínculos entre la política de inmigración y la cooperación con los países de origen para mejorar su desarrollo económico y social.
- A las políticas de retorno voluntario y a las repatriaciones forzosas.
- A las políticas de integración y de lucha contra la discriminación.

En esta presentación me referiré sólo a algunos de estos aspectos.

## La Unión Europea

La Unión Europea no es un Estado supranacional. Tampoco es una mera institución internacional (como la ONU, por ejemplo).

Jacques Delors llegó a decir que la UE es un «*objeto político no identificado*», porque todavía no es un supra-Estado, pero cada vez más dispone de políticas y de instituciones comunes fuertes.

La Unión Europea es la historia de un éxito político, económico y social, pero que en estos momentos con 25 Estados miembros, y Rumanía y Bulgaria a la puerta, debe de recibir un nuevo impulso. Es como si una bicicleta dejara de rodar o como si a un gran Airbus dejaran de funcionarle sus motores. La crisis del Tratado Constitucional, tras los rechazos de Francia y Holanda, es la manifestación extrema de esta falta de impulso no sólo político, sino también social.

Pero Europa sólo puede seguir desarrollándose si los europeos, los gobiernos y los ciudadanos, decidimos continuar haciendo cosas juntos. Si, por el contrario, desandamos el camino recorrido y renacionalizamos de nuevo las políticas, tal como quieren los nacionalistas y los euroescépticos, creo que todos saldremos perdiendo, pero es una de las opciones que están sobre la mesa.

Pero volvamos a la historia. Tras la aprobación del Tratado Constitutivo de la Comunidad, se dio un paso histórico con la instauración de un mercado interior común en la UE, que siguiendo las pautas dadas por el Acta Única Europea (AUE) estableció un espacio interior sin fronteras en el que reina el principio de libre circulación de personas.

Y el último gran impulso europeísta fue el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999, y que con las correcciones de Niza es el que todavía está en vigor. En el Tratado las políticas de inmigración y asilo y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas fueron trasladadas al «primer pilar»; es decir, al ámbito comunitario, de esta manera dejaron de ser asuntos de mera cooperación intergubernamental, y la UE tiene competencias cada vez más importantes. Se creó la Dirección General JAI.

Hace ya siete años en el Consejo Europeo de Tampere se sentaron las bases para el desarrollo de las políticas europeas en los asuntos de Justicia e Interior y se definieron los objetivos para la política común de asilo y de inmigración, y sin embargo no se han alcanzado los objetivos previstos. Se ha recorrido un camino, la Comisión ha elaborado numerosas propuestas políticas y legislativas, pero éstas no han sido adecuadamente consideradas en el Consejo. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha colaborado con la Comisión y ha elaborado numerosos dictámenes para

que la Unión Europea disponga de una auténtica política común y una legislación armonizada en materia de inmigración.

Ahora estamos en un nuevo contexto, el Programa de La Haya, aprobado en noviembre de 2004, y del Plan de Acción de mayo de 2005, por el que se establece un nuevo compromiso de desarrollo de las políticas de inmigración y de asilo en los próximos años. Este programa, por otra parte, se inscribe en la perspectiva del Tratado Constitucional que refuerza el mandato para que en el futuro los europeos dispongamos de una política común de inmigración.

### ¿Hasta dónde se ha avanzado? ¿Cuáles son las dificultades? ¿Qué enfoque deben tener estas políticas?

Considero que la política común de inmigración de la Unión Europea puede ser positiva para todos:

- Para que las personas que emigran encuentren sus oportunidades.
- Para el desarrollo de los países de origen.
- También para las sociedades europeas de acogida.

No me voy a referir a todos los aspectos, y sólo hablaré de las políticas de admisión de nuevos inmigrantes y de las políticas de integración y de lucha contra la discriminación, junto a un comentario final sobre la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

*Considero que Europa debe disponer de una política común de inmigración y de una legislación con un alto grado de armonización y poner en marcha una política activa para la admisión de nuevos inmigrantes económicos, manteniendo el equilibrio en los mercados de trabajo.*

Los europeos necesitamos que nuevos inmigrantes económicos contribuyan a nuestro desarrollo económico y social durante los próximos años. La Estrategia de Lisboa se puede colapsar si no modificamos las políticas de inmigración. Les daré sólo algunos datos fundamentales para que los tengan en cuenta:

Las poblaciones europeas están envejeciendo, y no es previsible a corto plazo un cambio radical en esta tendencia. La tasa de natalidad es bajísima; en todos los países está muy por debajo de la tasa de reposición de la población de 2,1 hijos por mujer.

La tasa media de natalidad en la UE, según el Eurostat, es de 1,48 y oscila entre 1,2 y 1,7 en los diferentes Estados miembros. En España, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), la cifra es muy baja, tan sólo de 1,29 (que sería tan sólo de 1,15 sin las madres inmigrantes).

Estos datos demográficos nos indican que en la UE va a descender notablemente la población en edad de trabajar durante los próximos años.

La oficina estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) ha elaborado algunas proyecciones demográficas que nos dicen que en la UE-25 la población en edad de trabajar se va a reducir de 303 a 280 en el año 2030. Estos estudios se han elaborado considerando unos niveles pequeños de inmigración (en torno a 630.000 personas cada año en la UE). En países como España esta tendencia es más acusada.

Esto significa que todos los europeos seremos más viejos y más pobres, se reducirá nuestro crecimiento económico, y no podremos financiar nuestro modelo social. (Recientemente, la Comisión ha elaborado un importante documento donde se analizan los efectos sobre las finanzas públicas del proceso de envejecimiento).

Por otro lado, conocemos que muchas personas de países terceros desean emigrar y buscar sus oportunidades en Europa. Y desean hacerlo legalmente, no a través de los procedimientos irregulares.

Sin embargo, algunos gobiernos han vetado (unanimidad) en el Consejo las propuestas legislativas de la Comisión y mantienen en sus países las viejas políticas restrictivas de épocas anteriores.

Mientras tanto crece la economía sumergida y el empleo irregular, que es lo que constituye el verdadero «efecto llamada» para los inmigrantes irregulares.

*Por eso, en el año 2002 la Comisión presentó una propuesta legislativa para la admisión, una legislación horizontal para la admisión de trabajadores inmigrantes.*

Para los asalariados contemplaba la admisión a través de un permiso de residencia otorgado por cada Estado condicionado al permiso de trabajo. El CESE aprobó un dictamen favorable, y también el Parlamento Europeo (en este asunto es sólo consultivo, no tiene capacidad de codecisión).

Esta propuesta de directiva no pasó la primera lectura en el Consejo. Muchos gobiernos se opusieron de manera radical: Alemania, Austria, Reino Unido, entre otros.

Desde entonces se han adoptado *dos directivas*: para la admisión de *estudiantes y la admisión de investigadores*. Con un enfoque abierto: en Europa queremos atraer a los jóvenes con talento.

También se adoptó una *buena Directiva sobre el Estatuto del residente de larga duración*, aunque no es una directiva de admisión, sí permitirá la admisión de los inmigrantes que dispongan de este estatuto (cinco años de residencia legal) en cualquiera de los 25 Estados en condiciones similares a la de los comunitarios. (Por cierto, aún no se ha transpuesto a la legislación española).

Pero como he comentado, debido al bloqueo en el Consejo, no se ha avanzado hasta la fecha en una legislación general para la admisión de inmigrantes por motivos económicos.

La Comisión en 2005 abrió un debate con la publicación de un «*libro verde*», con el fin de consultar a los gobiernos, a los interlocutores sociales y a las ONG sobre el enfoque de la nueva propuesta legislativa, como paso previo a su elaboración.

Yo elaboré el dictamen del CESE, con el siguiente enfoque:

- Los procedimientos para la admisión deben ser legales, flexibles y transparentes.
- La legislación que se adopte deberá tener un alto grado de armonización. Una legislación europea de carácter minimalista, que delegara en las normas nacionales los aspectos esenciales, prolongará en el futuro los problemas actuales.
- Para la nueva legislación de admisión, es mejor establecer un marco legislativo global, horizontal, que normas sectoriales. Si el Consejo optara por un enfoque sectorial, sólo para la admisión de inmigrantes altamente cualificados, no será útil para ordenar gran parte de la inmigración y además tendría un carácter discriminatorio. Esta opción puede resultar más fácil en el Consejo, pero se aleja de las necesidades europeas.
- El Tratado Constitucional establece los límites para la legislación común: el derecho de los Estados miembros a establecer la cantidad de inmigrantes que han de ser admitidos en su territorio. Esta limitación no es un obstáculo para que se alcance un alto grado de armonización legislativa. Es, más bien, un estímulo para que la gestión nacional de la inmigración económica se produzca a través de procedimientos transparentes.
- Esta legislación de admisión horizontal debe de disponer de dos itinerarios principales: la prueba de necesidades económicas (es decir, un permiso de residencia ligado a un permiso de trabajo) y también un permiso temporal para la búsqueda

- de empleo, una especie de «tarjeta verde» nacional que se puede transformar en europea.
- Para la gestión de los flujos migratorios es imprescindible mejorar la cooperación y la coordinación entre los Estados europeos, e informar previamente a los demás de los cambios normativos y políticos.
  - El Consejo Europeo debe abandonar la regla de la unanimidad y adoptar sus decisiones por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento. Sólo de esta manera se podrá elaborar una legislación de calidad.
  - A los inmigrantes se les debe garantizar la igualdad de trato: los mismos derechos laborales, económicos y sociales. La legislación comunitaria tiene que incluir los derechos de los inmigrantes, en consonancia con la Carta Europea de Derechos Fundamentales incluida en el Tratado Constitucional (y que todavía es un anexo en el Tratado de Niza).
  - Es imprescindible mejorar la cooperación con los países de origen, no sólo para evitar la inmigración ilegal, sino también para que la inmigración se convierta en un factor de desarrollo económico y social de esos países. La cuestión de las migraciones debe formar parte de la agenda de la comunidad internacional, con un enfoque multilateral.

El CES Europeo elaboró un dictamen de iniciativa para proponer a los Estados miembros que suscriban la Convención Internacional para los Trabajadores Migrantes y sus Familias aprobada por la Asamblea general de la ONU en 1990 y que ha entrado en vigor en el 2003, y que sin embargo no ha sido ratificada por los miembros de la UE.

## Nueva iniciativa de la Comisión Europea

Después del período de consultas sobre el «libro verde», el 21 de diciembre de 2005, la Comisión presentó un nuevo documento titulado «*Plan de política en materia de migración legal*», donde anuncia el enfoque futuro para la legislación de admisión.

La Comisión Europea afirma que la mayoría de las instituciones y de organizaciones consultadas estaban de acuerdo en que Europa debe abrir sus puertas a los inmigrantes por motivos económicos, y que la legislación común europea tiene que ser horizontal, que regule las condiciones de entrada y residencia de todos los nacionales de terceros países, y, por tanto, válida para que cada Estado la utilice para gestionar el tipo de inmigración económica que necesite.



Pero como varios Estados miembros no han apoyado este enfoque (unanimidad), no les queda más remedio que presentar instrumentos legislativos diferentes, legislaciones sectoriales, no una legislación horizontal.

De todos modos, la Comisión quiere salvar que una parte de la legislación sea de carácter horizontal, que incluya los derechos mínimos de todos los inmigrantes.

*La Comisión va a proponer una Directiva Marco «para garantizar un marco común de derechos de todos los nacionales de terceros países contratados legalmente y admitidos en un Estado miembro, y que todavía no han obtenido la residencia de larga duración».*

No conocemos en detalle el alcance de esta propuesta legislativa, pero sí sabemos que la Comisión quiere que el inmigrante presente *«una única solicitud de permiso de trabajo y residencia conjunto, a nombre del trabajador y con los identificadores biométricos más avanzados».*

La validez del documento estará asociada a la existencia de un contrato de trabajo legal. *Se podrán contemplar excepciones a este principio según las condiciones de los mercados laborales, en las directivas específicas (alguna mayor flexibilidad, en la línea del reglamento de España cuando se refiere a actividades y profesiones que, de una manera genérica, son deficitarias en mano de obra).*

Se elaborarán cuatro directivas específicas para regular en el ámbito comunitario la inmigración de cuatro tipos de trabajadores, y serán complementarias de la Directiva Marco.

*El principio general para la admisión es la denominada «prueba de necesidades económicas» y, por tanto, la existencia de un contrato de trabajo. Aunque la Comisión dice que pueden ser necesarias excepciones en caso de necesidades temporales o estructurales en algunos sectores o regiones. Sin embargo, no indica el procedimiento a seguir para estas excepciones (¿serán excepciones nacionales o comunitarias?).*

*La primera directiva será para la admisión de trabajadores muy cualificados. Todos los gobiernos quieren que Europa compita con éxito en «el mercado mundial de talentos», y varios Estados ya han adoptado legislaciones para ello (Reino Unido, Alemania).*

Está previsto establecer un procedimiento común de selección y admisión rápida para estos inmigrantes, en condiciones que les animen a elegir Europa (la fortaleza Europa abre su puerta grande para algunos).

También se quiere que estas personas, aunque no tengan el estatuto de larga duración, puedan ejercer la movilidad dentro de la Unión; incluso están estudiando esta-

blecer una tarjeta verde europea, un permiso de trabajo europeo expedido por un Estado pero válido en el conjunto de la Unión Europea.

Ante las críticas que algunos hemos formulado a este procedimiento por su naturaleza discriminatoria, la Comisión dice que se puede extender el procedimiento a trabajadores de menor cualificación para algunos países, sectores o regiones, aunque con la obligación de cada Estado de informar a los demás (en realidad no se quiere utilizar de manera general este sistema flexible y abierto para los trabajadores menos cualificados).

*La segunda directiva se refiere a los temporeros, lo que en el argot comunitario se denomina como trabajadores estacionales.* La Comisión reconoce que en la agricultura, la construcción y el turismo se necesita periódicamente la contratación de inmigrantes, y que en la actualidad muchos inmigrantes trabajan de manera irregular en condiciones precarias.

El objetivo de esta directiva será *«proporcionar a los Estados miembros la mano de obra necesaria, así como garantizar -al mismo tiempo- un estatuto jurídico seguro y unas perspectivas de trabajo regular»* para estos inmigrantes.

Se propondrá un permiso de trabajo y residencia para trabajar algunos meses al año durante 4-5 años. Los documentos y los sellos impedirán los abusos.

No conocemos más de esta directiva, pero puede ser muy útil para países como España.

*La tercera directiva se refiere a las personas trasladadas dentro de una empresa.* Es un asunto que interesa mucho a las empresas multinacionales instaladas en Europa, que en la actualidad se encuentran con muchas dificultades para la entrada y la movilidad de sus trabajadores no comunitarios.

Y la cuarta y última directiva prevista se refiere a los aprendices remunerados. Para los aprendices no remunerados ya existe una directiva aprobada: la de admisión de estudiantes.

Esta directiva se dirigirá a personas jóvenes en período de formación. Se pretende que jóvenes de países terceros adquieran cualificaciones y conocimientos en un período de formación en las empresas europeas, *para fomentar «la circulación de cerebros»* que es positiva tanto para el país de origen como para el país de acogida.

Este sistema es más fácil de gestionar en países como Alemania donde parte del sistema de formación profesional está en las empresas, pero en países como España, si se utiliza mal, puede dar lugar a problemas de explotación y discriminación laboral.

Hasta aquí lo que conozco de los nuevos planes de la Comisión Europea respecto a la legislación para la admisión de nuevos inmigrantes por motivos económicos. Durante los próximos meses se concretarán en propuestas de directiva.

En las últimas semanas, la Comisión ha hecho públicas las prioridades legislativas para el próximo año, y ha colocado entre las *prioridades estratégicas la Directiva Marco y la de admisión de trabajadores de alta cualificación.*

Creo que es un enfoque insuficiente. Pienso que Europa debe considerar de otra manera la cuestión de la inmigración.

En todo caso, la pelota está en el tejado del Consejo Europeo; es decir, de los gobiernos, puesto que la Comisión sólo tiene la capacidad de propuesta, son los gobiernos en el Consejo quienes adoptan la legislación y además en este asunto por unanimidad. Quiero recordar también que en los asuntos de inmigración el Parlamento no tiene capacidad de co-decisión, es una institución meramente consultiva, como el CES.

Respondiendo a la pregunta inicial de esta conferencia, *¿es posible una política europea de inmigración?*, la respuesta es *decepcionante* sobre el núcleo central de la legislación de inmigración: *la admisión*. Mientras el Consejo trabaje con la regla de la unanimidad, no se adoptará una legislación común, y si se adopta alguna se referirá sólo a los trabajadores altamente cualificados y será una legislación minimalista. Me gustaría estar equivocado.

*Una de las claves para esta respuesta será la evolución que tenga la Directiva Marco sobre los derechos de los inmigrantes, y los debates en el Consejo para terminar con la regla de la unanimidad.*

Pero más allá de la admisión, en otros aspectos sí se avanza en las políticas comunitarias, como por ejemplo en:

## Las políticas de integración y de lucha contra la discriminación

Algunos países, como Alemania y Austria, han considerado que los inmigrantes son tan sólo trabajadores invitados, que son personas que no forman parte de su comunidad, de su sociedad, y que deben retornar a su país de origen cuando no sean necesarios. Su estancia en Europa es temporal, mientras dure la necesidad de su contribución laboral. Consideran que no son seres humanos en plenitud de derechos, sino solamente trabajadores invitados. En los últimos años está cambiando algo este enfoque en sus legislaciones.

Pero la experiencia de anteriores procesos migratorios nos indica que algunos retornarán a sus países de origen voluntariamente, pero otros establecerán su residencia en Europa por períodos de larga duración o de manera estable.

Conocen ustedes los diferentes modelos que existen en Europa.

En Francia, por ejemplo, su modelo republicano garantiza sobre el papel la igualdad legal y oculta la diversidad cultural. En los últimos años se han puesto de manifiesto los límites de este modelo para asegurar la igualdad real y la no discriminación. Muchas personas, franceses de dos o tres generaciones, de origen étnico, religioso o cultural diferente, sufren niveles insoportables de discriminación laboral (los sucesos de los barrios del último año ha supuesto una crisis nacional).

En el modelo multicultural británico, con las políticas de cuotas y leyes antidiscriminatorias muy estrictas, han permitido alcanzar una mayor igualdad de oportunidades para las minorías, pero en la vida social y cultural las comunidades se dan la espalda, el mestizaje social es pequeño (el asunto del velo abre un debate sobre su modelo).

Todo el mundo comparte hoy la importancia de las políticas de integración; sin embargo, hace unos años en Europa este debate no estaba planteado entre los objetivos comunitarios. *Hace ya cuatro años, en 2002, el CESE organizó una gran conferencia con el objetivo de que la integración forme parte de las políticas comunitarias de inmigración.*

*Se propuso que la UE disponga de un programa comunitario para la integración.*

Desde entonces, la UE ha puesto en marcha algunas iniciativas políticas que han sido respaldadas por el CESE, entre las que quiero destacar las siguientes:

- *Año 2004: elaboración de los principios básicos comunes, que son una especie de programa común europeo para las políticas de integración (luego les explicaré el enfoque).*
- *Año 2005: creación de un pequeño programa comunitario para financiar actuaciones de integración.*

*En las perspectivas financieras 2007-2013 se ha incluido un fondo más importante para financiar políticas de integración, sobre la base de los objetivos definidos en los principios básicos comunes. Este fondo será complementario al Fondo Social Europeo. Este asunto irá al próximo Consejo Europeo en diciembre (aunque recuerdo que se tiene que aprobar por unanimidad).*

En el 2005 se adoptó la primera parte del *Manual para la Integración*, cuya segunda parte está terminándose de elaborar.

Se ha constituido también la *red de puntos de contacto* para coordinar a nivel comunitario las políticas nacionales para la integración.

## Los principios básicos comunes

Cada uno de los diferentes Estados miembros tiene sus propios modelos de integración social para los inmigrantes, y distintos modelos de gestión de la diversidad.

No hay un modelo común europeo, y además todos ellos han puesto de manifiesto sus límites. En los últimos tiempos se habla mucho de los fracasos de los diferentes modelos. Graves conflictos en Francia, Holanda, Dinamarca, Reino Unido, etc., han puesto de manifiesto *una parte de los problemas*.

Por eso son muy importantes los llamados *principios básicos comunes*. Respetando las competencias nacionales, se pretende dotar a las políticas comunitarias de una *coherencia europea*.

- No puede existir una política común sin unos objetivos y unos principios que son compartidos.
- Y sin una política y unos objetivos comunes, no se puede disponer de dinero comunitario.

Por otro lado, el principio de subsidiaridad nos indica que las políticas de integración son responsabilidad de las autoridades nacionales, y de manera preferente de las *autoridades regionales y municipales*.

Resaltar el imprescindible papel de las autoridades locales es uno de objetivos del último dictamen que he elaborado para el CES Europeo.

En el Consejo existe un gran debate sobre la subsidiaridad. Yo considero que no existe ninguna contradicción entre el principio de subsidiaridad y los principios básicos comunes.

*Defiendo la subsidiaridad en el marco de una política coherente a nivel comunitario*. Se trata de remar juntos en la misma dirección y de aprovechar las sinergias de manera más eficaz.

Son once los principios básicos comunes:

1. La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo entre los inmigrantes y las sociedades de acogida.

2. La integración implica el respeto de los valores fundamentales de la UE (los valores y principios del Tratado Constitucional).
3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para la contribución que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida y para hacer visibles tales contribuciones.
4. Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración. Facilitar a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.
5. Los esfuerzos realizados en la educación y la formación son fundamentales para preparar a los inmigrantes y, en particular, a sus descendientes para participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
6. El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios, tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración.
7. Una interacción frecuente entre los inmigrantes y los ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida dignas en unos entornos urbanos adecuados mejoran las interacciones entre los inmigrantes y los ciudadanos de la sociedad de acogida.
8. La práctica de las diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe estar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos fundamentales europeos o nacionales.
9. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.
10. El objetivo de la integración se debe tener en cuenta en la elaboración de todas las políticas públicas, en los servicios públicos y en todos los niveles de gobierno (transversalidad).
11. Es necesario establecer objetivos precisos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.

Respondiendo a la pregunta inicial, *¿es posible una política europea de inmigración?, diré que cuando se aprueben los instrumentos de gestión del Fondo Europeo de integración se habrá dado un paso muy importante en esa dirección.*

A nivel comunitario disponemos también de buenos instrumentos legislativos en materia de lucha contra la discriminación, que no son estrictamente instrumentos de política de inmigración, pero que suponen un marco avanzado para que en Europa se otorgue un trato justo a todas las personas, especialmente en el ámbito laboral.

### La igualdad de trato y la lucha contra la discriminación

Los principios de igualdad de trato y de no discriminación están en el centro del modelo social europeo, y constituyen una piedra angular de los derechos y de los valores fundamentales en los que se basa la Unión Europea.

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE supone un marco general avanzado, que desarrolla los valores de la UE y garantiza un trato igualitario para todas las personas y de protección frente a la discriminación.

Con un contenido jurídico más preciso, la UE ha adoptado *tres directivas*<sup>2</sup> por las que se prohíbe la discriminación directa o indirecta por motivos de origen racial o étnico, religioso o de convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

*La Directiva 2000/43 prohíbe expresamente la discriminación por motivos de origen étnico* en los ámbitos del empleo, la formación, la enseñanza, la protección social, los beneficios sociales y el acceso a los bienes y servicios. Es una excelente legislación, que está transpuesta de mala manera a la legislación española, que no se utiliza a fondo y que recomiendo a los sindicatos que la utilicen más activamente.

*La protección frente a la discriminación por motivos religiosos o de convicciones, edad, discapacidad u orientación sexual se garantiza en la Directiva 2000/78, pero se limita al acceso al empleo, a las condiciones de trabajo y a la formación profesional. Pero otra directiva más reciente, la 2004/113, todavía no transpuesta en España, extendió la protección contra la discriminación a los bienes y servicios.*

Existen también varios programas comunitarios que financian actividades de lucha contra la discriminación y que promueven la igualdad de trato. Destacaré la *iniciativa EQUAL*, del Fondo Social Europeo, que es un instrumento muy importante. En

<sup>2</sup> 2000/43/CE; 2000/78/CE y 2004/13/CE.

el futuro el programa EQUAL reforzará los instrumentos comunitarios para la lucha contra la discriminación de origen étnico o de religión.

Para promover nuevas políticas comunitarias, el 20 de enero de este año se ha constituido *un grupo de expertos de alto nivel* sobre la integración social de las minorías étnicas y su plena participación en el mundo laboral.

El año 2007 será el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para todos y se promoverán nuevas iniciativas europeas contra la discriminación.

El *Observatorio de Viena*, que es una agencia europea que se encarga de analizar los fenómenos del racismo, la xenofobia y el antisemitismo, realiza una encomiable labor. A pesar de los escasos medios de que dispone, en los últimos años ha realizado una encomiable labor de denuncia e información. Actualmente, el Parlamento Europeo y el Consejo debaten para transformar este observatorio en *una Agencia de Derechos Humanos*, objetivo que comparto si el mandato es claro, y le dotan de independencia política y de un presupuesto adecuado.

Quiero también comentar que *la lucha contra la discriminación y la igualdad de trato en el trabajo es consustancial a la actividad sindical, y es la orientación fundamental de la Confederación Europea de Sindicatos y de los sindicatos nacionales.*

Porque, como conocemos bien, la inmigración en su mayoría es de carácter laboral. El sindicalismo en Europa lucha para que en el trabajo, los inmigrantes nuevos y las minorías de origen inmigrante se incorporen adecuadamente al mercado de trabajo, en condiciones de igualdad de trato y que no padezcan situaciones de discriminación.

Los sindicatos no gestionamos los flujos migratorios, *nosotros gestionamos «como podemos» los mercados de trabajo*, y es en esa actividad donde se concentran las actividades de las organizaciones sindicales en Europa.

Yo organicé desde el CES Europeo, en colaboración con la OIT y la Fundación de Dublín, una conferencia en junio en Dublín con interlocutores sociales europeos y nacionales para reflexionar sobre lo que está pasando en las empresas europeas respecto al trato a los inmigrantes y a las minorías. En dicha reunión se avanzaron algunas ideas que pueden ser útiles para el futuro de diálogo social europeo sobre estos asuntos. Citaré textualmente las 17 conclusiones:

1. A través del trabajo, los inmigrantes contribuyen positivamente al desarrollo económico y al bienestar social de Europa. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que la inmigración en Europa puede suponer nuevas oportunidades para la competitividad de las empresas y para las condiciones de trabajo y de bienestar social.



2. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración, porque el empleo en condiciones decentes es la clave para la autosuficiencia económica de los inmigrantes, favorece las relaciones sociales y el conocimiento mutuo con la sociedad de acogida. El CESE propone que la integración laboral se realice en condiciones de igualdad de trato, sin discriminación entre trabajadores autóctonos e inmigrantes, teniendo en cuenta los requerimientos profesionales necesarios.
3. A los trabajadores inmigrantes en Europa se les debe dar un trato justo, pues están protegidos por las convenciones internacionales de derechos humanos, y los principios y derechos de los convenios de la OIT. El CESE reitera su propuesta para que los Estados miembros de la UE suscriban la Convención de la ONU de 1990 sobre «la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias».
4. Las directivas de la UE sobre igualdad de trato en el trabajo y de igualdad de trato independiente de su origen racial o étnico son instrumentos jurídicos esenciales para determinar la legislación y las prácticas en los Estados miembros en la lucha contra la discriminación y el fomento de la integración laboral.
5. En el ámbito laboral, la legislación y las políticas públicas se deben complementar con la colaboración de los interlocutores sociales, porque la integración en el ámbito laboral es también una cuestión de actitud social y de compromisos sindicales y empresariales.
6. Los servicios públicos de empleo deben impulsar programas para mejorar el acceso al empleo de los inmigrantes: facilitar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, mejorar la formación lingüística y la formación profesional, y una adecuada información sobre los sistemas laborales del país de acogida.
7. Al nivel local, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las asociaciones de inmigrantes y otras organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel muy importante para la transmisión de la información y para facilitar el acceso al empleo de los inmigrantes. En Europa son muy activas las organizaciones sociales que promueven la incorporación de los inmigrantes y de sus hijos al empleo: a través de programas de formación, de asesoramiento laboral, de apoyo para la creación de pequeñas empresas, etc.
8. Cada vez son más las empresas que aprovechan las oportunidades de éxito derivadas de la integración laboral de los inmigrantes, así como de la creciente diversidad. El CESE considera que las empresas pueden contribuir a una mayor sensibilización de la sociedad de acogida contra la discriminación, rechazando cualquier conducta de xenofobia y de exclusión en la contratación laboral.

9. Es esencial establecer procedimientos basados en la ordenación de los flujos migratorios realizada desde los países de origen y teniendo en cuenta las posibilidades reales de inserción laboral y, por lo tanto, de integración social.
10. La mala calidad del empleo es también un factor de discriminación cuando se utiliza a los inmigrantes como mano de obra «más vulnerable».
11. En los sindicatos a veces se manifiestan tendencias corporativas, defendiendo solamente algunos intereses particulares y excluyendo a los inmigrantes. El CESE considera que los sindicatos deben integrar entre sus miembros a los trabajadores inmigrantes y facilitar su acceso a los cargos de representación y de dirección. Un gran número de sindicatos dispone de buenas prácticas que garantizan que cualquiera que sea el origen o la nacionalidad los trabajadores son iguales en sus derechos.
12. Las asociaciones de empleadores tienen un reto muy importante en la transparencia de los mercados de trabajo. El CESE considera que, junto con los sindicatos de trabajadores, deben colaborar con las autoridades públicas regionales y locales para evitar situaciones de discriminación y promover actitudes integradoras.
13. Los interlocutores sociales, que son actores fundamentales en el funcionamiento de los mercados de trabajo y constituyen pilares básicos de la vida económica y social europea, tienen un importante papel en la integración. En el ámbito de las negociaciones colectivas han de asumir la responsabilidad que les corresponde en la integración de los inmigrantes, eliminando de los convenios colectivos y de las normas y prácticas laborales cualquier aspecto directo o indirecto de discriminación.
14. Europa tiene numerosos ejemplos de buenas prácticas de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil que el CESE quiere extender. En la audición celebrada en Dublín se han estudiado experiencias positivas en empresas, sindicatos, organizaciones de empleadores y organizaciones sociales, entre las que el Comité quiere resaltar los compromisos de los interlocutores sociales en Irlanda para gestionar la diversidad en las empresas y luchar contra la discriminación; y el acuerdo de los interlocutores sociales en España para legalizar el trabajo y la inmigración irregular y gestionar la inmigración laboral desde la colaboración y el diálogo social.
15. El CESE considera que son necesarias políticas activas y nuevos compromisos de los interlocutores sociales para promover actitudes sociales integradoras, la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo. El diálogo social europeo puede ser un marco adecuado para que los interlocutores sociales asuman nuevos compromisos al nivel que estimen oportuno.

16. El diálogo social europeo es responsabilidad exclusiva de los interlocutores sociales; la CES y la UNICE han elaborado la agenda del diálogo social europeo. El CESE desea que alcancen los objetivos previstos.
17. El CESE se puede constituir en un foro permanente de diálogo sobre buenas prácticas en materia de integración e inmigración. En este sentido va a continuar trabajando en colaboración con la Fundación de Dublín y la OIT para impulsar que en Europa se desarrollen políticas y prácticas integradoras; organizará nuevos encuentros y foros donde participen los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de estudiar e intercambiar las buenas prácticas de integración que se desarrollan en Europa.

Este fue también el enfoque del último *congreso de la Confederación Europea de Sindicatos* y en esta dirección trabaja el Grupo de la CES de inmigración y libre circulación de trabajadores. También quiero recordar que en el comité ejecutivo de la CES este verano se pronunció a favor de *finalizar con el período transitorio que limita la libre circulación* de los trabajadores de los nuevos Estados miembros.

Terminaré con algunos comentarios sobre la:

### Lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos

Hace tres años elaboré para el CES Europeo un dictamen en el que resaltaba que existe un vínculo claro entre la falta de vías adecuadas y flexibles para la inmigración legal y el aumento de la inmigración irregular. Por tanto **no son eficaces las medidas para reducir la inmigración irregular si no tenemos unos sistemas buenos para gestionar la admisión.**

Muchos inmigrantes utilizan los permisos temporales para permanecer de manera irregular, otros acceden al territorio europeo a través de vías irregulares, y en algunos casos son víctimas de las redes criminales del tráfico de seres humanos. Se puede afirmar que en la mayoría de los Estados miembros no existe una política activa de inmigración, no se gestionan los flujos migratorios; éstos se producen, pero a través de canales irregulares y sin la intervención de los poderes públicos y la participación de los interlocutores sociales.

**El verdadero efecto llamada para los inmigrantes «sin papeles» es la economía sumergida y el empleo irregular,** donde esas personas encuentran algunas oportunidades laborales que, en muchas ocasiones, se desarrollan en situaciones de discriminación y de explotación.

La economía sumergida y el empleo irregular son fenómenos anteriores a los actuales procesos migratorios, y crece en todos los países europeos y especialmente en los

del sur y el este. Las causas no son imputables a la inmigración, sino más bien lo contrario: cuanto más crece la economía sumergida y el empleo irregular más aumenta el «efecto llamada» para los inmigrantes «sin papeles».

Aunque en sentido estricto la lucha contra la economía sumergida y el empleo irregular corresponde a otros ámbitos de la acción política, debe estar bien relacionada y articulada con la política de inmigración si se quiere lograr que las políticas activas de gestión de los flujos migratorios funcionen de manera adecuada. Creo que es una condición previa para la gestión de la inmigración a través de los cauces legales.

**Algunos gobiernos parece que están interesados solamente en endosar al ámbito comunitario la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.** Desde el Consejo Europeo de Sevilla (donde se rechazaron las propuestas más extremistas de Aznar), la Unión Europea sí ha adoptado iniciativas para la lucha contra la inmigración ilegal: control de fronteras, política de expulsiones y de cooperación con algunos países de origen y tránsito.

Parece que para la gestión de los flujos migratorios Europa representa un guión consensuado entre los grandes países: la Unión actúa en la lucha contra la inmigración ilegal y los Estados se reservan las políticas de admisión de nuevos inmigrantes con criterios muy restrictivos. Piensan erróneamente que no existe ningún vínculo entre la inmigración legal e ilegal. Cuando la experiencia pone de manifiesto que, en el contexto actual, si las vías para la inmigración legal están cerradas o son demasiado complejas crece la inmigración irregular.

Pero incluso algunos países han vetado en el Consejo que se dote a la UE de mejores instrumentos en la lucha contra el tráfico de seres humanos, con la creación de una guardia europea de fronteras. La **Agencia de Fronteras** que se ha creado es tan sólo un instrumento de cooperación, no tiene mandato operativo, sus recursos son muy escasos y, por tanto, es muy reducida su capacidad de actuación. No olvidemos que desde el Tratado Shengen no existen las fronteras interiores entre la mayoría de los Estados europeos.

Sin duda, para una política creíble de inmigración se requiere ser eficaz en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos. Pero ésta debe ser complementaria con la política de admisión de nuevos inmigrantes. Con las políticas restrictivas actuales, sin una adecuada legislación para la admisión, resulta hipócrita y demagógica la actitud de muchos responsables políticos. *Sin una gestión activa de la inmigración legal a través de vías flexibles y transparentes no se va a reducir la inmigración irregular.*

En la lucha contra el tráfico de seres humanos se debe tener en cuenta que los inmigrantes afectados son las víctimas de las redes de delincuentes que a veces son muy

poderosas. La ONU ha advertido que estas redes mueven volúmenes de dinero superior al del tráfico de estupefacientes. En muchas ocasiones son las mismas redes que se dedican al tráfico de armas, drogas y de seres humanos.

En la lucha contra las redes criminales del tráfico ilegal de seres humanos, las autoridades de Justicia e Interior de los Estados miembros y la Comisión Europea deben cooperar más estrechamente. También es necesario acelerar los trabajos de la naciente Agencia Europea de control de fronteras y la creación de una guardia europea de fronteras. Es preciso también mejorar las relaciones de Europa con los países de origen y de tránsito para luchar más eficazmente contra el tráfico ilegal de seres humanos.

La primera preocupación de las autoridades debe ser el auxilio a las víctimas, que deben ser tratadas con respeto y conforme a la Carta Europea de Derechos Fundamentales y a la legislación humanitaria internacional. Algunos gobiernos almacenan indefinidamente a inmigrantes irregulares en centros de retención, e incluso proceden a organizar expulsiones colectivas que están expresamente prohibidas por la Carta Europea de Derechos Fundamentales. En todos los procedimientos de repatriación se debe garantizar el derecho a que las personas afectadas estén protegidas por los convenios internacionales de derechos humanos y a que dispongan de la asistencia jurídica y de la tutela judicial.

### **Para finalizar, un breve comentario sobre la política de visados**

Se utiliza cada vez con más intensidad para el control de los flujos migratorios. Desde el Tratado de Ámsterdam, la Comunidad Europea tiene la competencia sobre la política de visados, excepto para el Reino Unido e Irlanda. La Unión Europea tiene publicada una lista de los países terceros a cuyos ciudadanos se les exige el visado para el acceso a territorio de la UE. La última incorporación a la lista fue Ecuador en el 2003, a propuesta de España para reducir la inmigración ilegal procedente de ese país. En los últimos días ha crecido el debate sólo en España sobre la posibilidad de ampliar la lista.

Sin duda, la política de visados puede reducir la inmigración irregular, pero también abrirá nuevos mercados a las mafias del tráfico de personas. Por otro lado no se debe olvidar que la política de visados puede ocasionar graves limitaciones al derecho de las personas a la movilidad, por lo que es conveniente que estas medidas sean excepcionales y no la norma en la política de la UE respecto a los ciudadanos de países terceros.

*Madrid, 29 de noviembre de 2006*

# Desarrollo económico: las perspectivas del empleo y el potencial de la inmigración en el sector de agricultura

**Andoni García Arriola**

*Responsable de Relaciones Laborales, Políticas de Rentas  
y Seguridad Alimentaria*

## Contexto internacional

La Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), por su labor y responsabilidad, analiza y trabaja en aspectos relacionados con los flujos migratorios y las migraciones. En el plano internacional desarrolla su trabajo junto a «La Vía Campesina», movimiento internacional que coordina organizaciones campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, comunidades indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas migrantes. Movimiento autónomo, plural, independiente, sin ninguna afiliación política, económica o de otro tipo. Las organizaciones que conforman «La Vía Campesina» vienen de 56 países de Asia, África, Europa y el continente americano, organizadas en ocho regiones: Europa, Este y Sureste de Asia, Sur de Asia, Norteamérica, Caribe, Centroamérica, Suramérica y África.

Desde nuestra perspectiva internacional, a través de «Vía Campesina» somos conocedores de lo que sucede en los países de los que llega la migración, en la mayoría de los casos agricultores y agricultoras que son expulsados de sus propias explotaciones por las políticas de liberalización económicas impuestas a nivel internacional.

En las últimas jornadas internacionales se reflexionaron sobre las siguientes cuestiones:

La migración no es un acto voluntario, sino la consecuencia de la implantación de un modelo de desarrollo económico que en el sector agrario se traduce en la agricultura industrial que destruye la economía familiar agrícola y el conjunto de la economía local expulsando a hombres y mujeres a trabajar en muchas ocasiones de modo pre-

cario e incluso indecente. Por otra parte, este modelo favorece la importación masiva de productos agrarios por debajo de los costes de producción.

El tema de la migración es complejo por todas las consecuencias de desarraigo y ruptura de las relaciones. Es necesario reconocer que la vida del temporero y temporera y del trabajador/a agrícola es dura. Por otra parte, como organizaciones sociales, reafirmamos el derecho a ser agricultores y agricultoras, debemos reconocer el derecho a producir alimentos como una función digna en la vida.

Se constata la feminización de las migraciones y un deterioro y presión social sobre las mujeres que acrecientan las situaciones de pobreza. Las mujeres son el sector más vulnerable en este contexto. La solidaridad entre las mujeres por razones de género puede favorecer una alianza mayor y más fuerte entre las trabajadoras/es migrantes y las agricultoras/es. Las violaciones de derechos humanos sobre las mujeres en cuanto trabajadoras del campo son flagrantes y exigen la denuncia constante. Las mujeres agricultoras y ganaderas están en disposición de potenciar las relaciones interculturales.

## Causas y consecuencias de las migraciones en el campo

Las migraciones son un proceso histórico y estructural que se produce en todos los contextos geográficos y que se ha acelerado en los últimos años debido a la globalización neoliberal. Este proceso migratorio tiene diversas causas, como son las guerras o el incumplimiento de los derechos humanos en muchos países, pero que tienen su causa fundamental en un modelo de agricultura industrial que se alimenta por una cultura y unos valores que acrecientan la satisfacción personal y el individualismo como valores dominantes.

Este modelo agrario industrial se manifiesta, provoca y se alimenta de:

### Crisis de la agricultura familiar agraria a nivel global

Esta crisis sin precedentes tiene entre sus causas globales unas políticas comerciales y unas políticas agrarias que provocan esta crisis a favor de la agroindustria.

Al mismo tiempo, la ausencia y abandono de verdaderos procesos de reforma agraria en los países impide el acceso a los pequeños agricultores y agricultoras a los factores de producción, generando condiciones para la miseria de clase.

Estas políticas comerciales y agrarias están teniendo una serie de efectos directos que son, al mismo tiempo, causa concreta de la migración rural:

- Pérdida de valor de las producciones y deterioro de las relaciones de intercambio a causa de unos precios que no remuneran el trabajo de los agricultores.
- El papel de la gran distribución y comercialización agraria a nivel mundial se está llevando la mayor parte del valor de la producción, dejando a los productores, sobre todo del sur, sin la remuneración de su trabajo.
- Deslocalización de la agricultura buscando aquellas zonas más favorables y abandonando la producción en otras muchas zonas.
- Concentración de los factores de producción, en especial la tierra, el agua y las semillas.
- Endeudamiento de las pequeñas explotaciones, quiebra y abandono de las mismas por parte de los agricultores que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo provocándose un proceso de asalarización.

### **Precarización de las condiciones de trabajo**

Las políticas y legislaciones laborales, junto con las políticas migratorias implantadas por los países, no pretenden sino facilitar la creación de una masa de trabajadores y trabajadoras que garanticen el suministro de mano de obra.

Estas políticas están generando:

- Una precarización generalizada de las condiciones de trabajo en todos los sectores, en especial en aquellos donde las condiciones permiten una mayor competencia como son el agrario, el turístico, la construcción o los servicios. Se conforma así una clase laboral de segunda sin apenas derechos y sin valoración social.
- Esta precarización laboral tiene una mayor dureza sobre la realidad de las mujeres, que se ven sometidas no sólo en sus condiciones de trabajo, sino en cuanto a mujeres, viviendo la violencia y la agresión sobre su misma dignidad. Las mafias y subcontratadores descargan sus mecanismos de presión sobre las mujeres.
- Las legislaciones laborales son tan débiles que impiden el ejercicio y defensa de los derechos laborales reconocidos en los convenios internacionales en la materia e incluso la falta de sensibilización, ratificación y defensa de los gobiernos en su aplicación.
- La imposibilidad del ejercicio de derechos humanos e incluso la negación de otros derechos como los políticos, el de reunión o sindicación.



- Una situación de clandestinidad en la que es imposible una vida en condiciones mínimas y a la que se ven obligados millones de seres humanos que no consiguen la documentación mínima que les permita siquiera trabajar.
- Estas políticas están generando las condiciones para la creación de nuevos intermediadores laborales que adquieren la forma de subcontratadores ilegales y en muchos casos auténticas mafias.

Al mismo tiempo, estas políticas se ven alimentadas por:

- La apariencia y el mensaje cultural y económico que procede de los países desarrollados proponiendo oportunidades sin reflejar problemas ni analizar los problemas de fondo. A esta apariencia responden las personas desde todas las partes del mundo y en especial los más jóvenes.
- La baja o escasa conciencia sindical de los trabajadores migrantes, que en muchos casos no han tenido nunca la experiencia de organización.

## Inmigración y contexto europeo actual

La inmigración no es una circunstancia individual que únicamente afecta a nuestro país, y como tal consideramos que tiene que ser reconocida en el plano internacional y dentro de la Unión Europea y tratarse de manera global ejerciendo políticas migratorias y de integración que cuenten con las personas inmigrantes que ya se encuentran en territorio europeo y den soluciones normalizadas a los flujos entre ambos países de origen y destino.

La Unión Europea no puede mirar hacia otro lado ante un problema de estas características, cuando sabe que las políticas neoliberales impulsadas por las mismas autoridades comunitarias y EE.UU. en el seno de la OMC son consecuencia directa del fenómeno de la inmigración. Es necesaria una verdadera política europea en materia de inmigración que profundice en la raíz del problema: la dramática situación de los países de origen.

Las acciones dentro de la Unión Europea no pueden limitarse a poner fronteras y prestar una primera atención, una vez que las personas ya se encuentran en nuestro territorio; deberían implementarse con dar a conocer el «drama del viaje irregular» en el país de origen, ejecutar medidas en materia de cooperación para incrementar el desarrollo de estos países y establecer acuerdos para la ordenación de flujos migratorios regulares.

Ningún país comunitario solo puede hacer frente al fenómeno de la inmigración. Es necesaria una colaboración en este sentido, no olvidándonos de las diferencias económicas entre los países de origen y destino.

La imagen negativa de la inmigración hace crear medidas como las de Suiza, donde recientemente la mayoría de población ha votado por un endurecimiento de la legislación sobre asilo y frenar la entrada de inmigrantes no europeos en el país. El nuevo texto legal se constituye como uno de los más restrictivos de Europa.

Es necesario reconocer que gran parte del desarrollo e impulso económico ha sido posible gracias a la aportación de los inmigrantes, y en base a este aspecto tomar medidas «con sentido común» en que ambas poblaciones, origen y destino, se puedan ver beneficiadas y considerarles no sólo como mano de obra sino como ciudadanos.

### Inmigración y sector agrario en España. Situación actual

Los últimos acontecimientos destacan a la inmigración como un aspecto de los más preocupantes en nuestra sociedad. Cada día son más los inmigrantes que llegan a nuestro país y no sólo por cayuco o patera, las aduanas en las fronteras y los aeropuertos también son puertas de entrada a través de las cuales, a modo de aparentes turistas, llegan diariamente hombres y mujeres buscando mejores expectativas de las que disponen en sus países de origen. La agricultura es uno de los sectores donde la mano de obra extranjera es imprescindible y sin ella no sería posible el desarrollo actual en el sector.

La última regularización permitió que hombres y mujeres de diversas nacionalidades pudiesen optar a una autorización laboral regular, salir de la invisibilidad y adquirir derechos y también obligaciones. La actividad agraria se constituyó como el tercer sector generador de empleo inmigrante en la economía española, incluso por delante de la hostelería; el primer y segundo lo constituyeron hogar y construcción.

El proceso de normalización se consideró positivo desde la COAG, ya que el acceso al mercado agrario estaba supeditado entre otros requisitos a disponer de una oferta de trabajo. Ahora, año y medio después de finalizar este procedimiento, nos queda preguntarnos qué es lo que sucede en la actualidad, ¿realmente hay un «efecto llamada» o lo que realmente existe es un «efecto huida»?

En el sector agrario existen periodos concretos en los que la mano de obra resulta insuficiente. Los procesos extraordinarios de regularización, así como el procedimiento de normalización, han nutrido al sector de personal asalariado en «situación regular», pero, a pesar de esto, la situación se repite una vez más, el trabajador o trabajadora que ha obtenido su autorización de residencia y trabajo a través de una oferta procedente del agricultor/a o ganadero/a permanece un año en el sector, ya que está limitado por ley, y luego continuará su vida laboral en otras actividades.

Coexisten, por un lado, la necesidad de personal en el campo con las aspiraciones personales y profesionales de cada individuo y, por otro, nos encontramos en nues-

tros pueblos con personas en situación irregular a las que no se puede contratar por encontrarse esta relación laboral irregular sujeta a grandes sanciones económicas por parte de la Inspección de Trabajo.

Ante el proceso actual al que estamos asistiendo, la COAG considera que las políticas migratorias deben de contemplar los problemas y motivos de fondo de la inmigración y, además, deben de dirigirse a los que «están y a los que vienen» con actuaciones que favorezcan la integración, una mayor colaboración en materia de cooperación y desarrollo e incentivar la formalización de convenios que faciliten el tránsito de flujos migratorios regulares o normalizados.

Un pacto de inmigración en el que las fuerzas políticas aunaran esfuerzos sería muy positivo, disminuiría la alarma social creada y terminaría con la utilización de la inmigración en materia política.

El papel de los Servicios Públicos de Empleo debería ser protagonista y realizar un análisis real de las ocupaciones que no llegan a cubrirse dando prioridad a las personas trabajadoras que se encuentran en nuestro país en situación de acceso al mercado laboral.

La figura de la Inspección de Trabajo es vital y como tal debe ser reforzada para evitar situaciones de explotación y competencia desleal.

## Fenómeno migratorio y sector agrario

El número de trabajadores/as migrantes en el sector agrario cada vez es mayor en todos los Estados. A consecuencia de la creciente especialización del sector agrario, las explotaciones agrícolas necesitan mano de obra que se intensifica en determinados periodos, por ejemplo la recolección, para lo cual se recurre a trabajadores/as temporeros/as. Si bien esta demanda de mano de obra agraria se cubría con la mano de obra local, en la actualidad está siendo sustituida por mano de obra extranjera.

Actualmente existe un déficit de mano de obra estatal en el sector agrario, los trabajadores/as autóctonos/as no desean realizar esta clase de tareas y son los extranjeros mayoritariamente los que se ocupan de realizarlas. La agricultura no es una labor reconocida socialmente y en esto influyen las situaciones características que se dan en el sector, donde los precios se imponen sin tener en cuenta costes de producción ni productos, la Seguridad Social no llega a cubrir una necesidad social, falta de planificación..., estos aspectos y otros muchos provocan que la mano de obra se desvíe hacia otros sectores con mayor reconocimiento, seguridad y protección sociolaboral. La realidad es que estamos asistiendo a un proceso de decadencia en el sector primario que hace que los activos en agricultura sean menos y que cada vez nuestros pueblos estén más vacíos.

El flujo migratorio en las zonas agrarias se ve incrementado permanentemente motivado por diversos factores como demanda de mano de obra no cualificada, posibilidad de ocupación y perspectivas de trabajo. En nuestro país existe una gran diversidad de modelos de agriculturas y ganaderías, según los territorios que condicionan la demanda de esta mano de obra.

Las localidades rurales de acogida cuentan con escasa infraestructura, esto unido a la falta de planificación previa origina conflictos con el riesgo de incompreensión y rechazo hacia los nuevos vecinos.

Aunque en muchas de estas poblaciones el carácter de estos inmigrantes es estacional, cada vez son más aquellos que manifiestan una voluntad de permanencia ante la oportunidad de realización de otros tipos de trabajo que ofrecen mayor estabilidad (pastoreo, ganadería, encargados, capataces...).

### COAG y la organización de flujos migratorios

La respuesta de la COAG ante la gran demanda de mano de obra en periodos y ámbitos concretos fue la de organizar un Plan de Acción, dentro de su área de actuación, creando dentro de su organización el Área de Relaciones Laborales y Migraciones, en la que están representadas todas las comunidades autónomas, y especialmente las campañas agrícolas españolas en las que la migración de mano de obra tiene incidencia en su desarrollo.

La COAG, junto con la antigua Dirección de Ordenación de Migraciones, actualmente Dirección General de Inmigración, viene realizando desde el año 1999 actuaciones concretas en el sector, mediante la coordinación de la mano de obra a través de una acción desde la zona y en el ámbito estatal, que pone en contacto distintos territorios origen y destino, para que una vez finalizada la campaña en uno de ellos pueda proveer de trabajadores/as a otro, conociendo previamente las características de los posibles destinos para seleccionar quiénes, cuántos y cómo pueden ir a cubrir la nueva demanda, informando siempre a los demandantes de las condiciones sociolaborales que van a encontrarse. Desde la COAG se vela por el cumplimiento y respeto de los convenios colectivos de afectación y se trabaja en orden a facilitar alojamiento con destino a los trabajadores temporeros.

La COAG, como miembro del convenio para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada, colabora con el resto de organizaciones firmantes del mismo con el objetivo de conseguir una adecuada ordenación de los flujos migratorios laborales y la integración sociolaboral de trabajadoras y trabajadores. A través de este convenio se da

vida a una comisión central y a las comisiones provinciales. Es en estas últimas donde se analizan las campañas agrarias y se valoran las propuestas de las ofertas presentadas para la contratación de trabajadores, valorando siempre de forma prioritaria a los demandantes de empleo disponibles en el mercado interno.

Podríamos decir que existen dos tipos de contrataciones en origen: las interiores, cuando los trabajadores dispuestos a trabajar se encuentran en nuestro país y son localizados o acuden a nuestras oficinas para inscribirse en las bolsas de trabajo, y las de exterior, cuando por el déficit de mano de obra se tiene que recurrir a reclutar trabajadores y trabajadoras fuera de nuestras fronteras.

La COAG fue pionera en la selección de trabajadores en sus países de origen para el desarrollo de actividades temporales. Cuando la mano de obra regular existente en nuestro país no llega a suplir la necesidad en determinadas campañas, desde la COAG se realizan contrataciones de personal en los países de origen.

La contratación de temporada en los países de origen es considerada como un sistema fiable que asegura la mano de obra necesaria y garantiza al trabajador un contrato y una vivienda digna durante su estancia en España, contribuyendo además a acabar con las mafias que trafican con inmigrantes. Sin embargo, a pesar de que este procedimiento es de los más valorados, existen ciertas dificultades en el sector para su puesta en marcha; por un lado, las ofertas deben presentarse con una anticipación mínima de 3 meses y, por otro, los costes que suponen contratar a los trabajadores en sus países de origen (selecciones, desplazamientos, viajes...) y la puesta a disposición de viviendas.

El agricultor/a y ganadero/a requiere cada vez con más frecuencia trabajadores/as con más cualificación, conocimientos y experiencia para el desarrollo, en perfectas condiciones, del trabajo en su explotación. Cada vez se solicita mayor número de personal cualificado profesionalmente para realización de trabajos tan especializados como la poda, injertos o manejo de maquinaria agrícola, ordeño, pastoreo..., personal difícil de encontrar en el mercado laboral español. Destacar así la importancia de una buena formación para cualificar profesionalmente al trabajador/a y la existencia de unas buenas relaciones laborales entre ambas partes.

En el año 2005, la COAG realizó un total de 37.343 contrataciones, de las cuales 11.709 se realizaron en terceros países, principalmente en Rumanía, Colombia, Ecuador y Marruecos. El personal de nuestra organización gestionó durante ese mismo año 1.685 alojamientos con 12.767 plazas en las distintas campañas.

Además de las acciones de contratación, COAG pone un especial interés en los aspectos sociales, que considera de máxima importancia, tales como la información, formación e inserción.

## Actuaciones llevadas a cabo por la COAG

### Principales líneas básicas de actuación del modelo COAG de coordinación de las migraciones agrícolas

- *CONTRATACIÓN EN ORIGEN:*

Los trabajadores/as que se encuentran en nuestro país, como los que se encuentran fuera de nuestras fronteras, antes de desplazarse o iniciar una actividad laboral conocen previamente las condiciones de las ofertas de trabajo a desarrollar (jornada, salario, alojamiento...).

- *COORDINACIÓN O CONCATENACIÓN:*

El objetivo es desplazar en la medida posible trabajadores/as que terminan su actividad laboral y desean una continuidad laboral agrícola a otras zonas donde comiencen campañas, informándoles previamente de las condiciones sociolaborales de la nueva oferta.

- *GESTIÓN Y DESPLAZAMIENTO:*

Los desplazamientos de trabajadores/as se realizan de manera ordenada y planificada e incluso con acompañamiento de nuestro personal.

- *ALOJAMIENTO:*

Los agricultores y las agricultoras que trabajan con el modelo COAG de coordinación de las migraciones agrícolas, deberán ofrecer para sus trabajadores/as un alojamiento en unas condiciones dignas.

- *GESTIÓN DE ALOJAMIENTOS:*

El personal de COAG se encarga de visitar estos alojamientos para que estén en correctas condiciones de habitabilidad antes de la ocupación por el trabajador/a.

- *CONVENIO COLECTIVO:*

El cumplimiento del convenio colectivo aplicable en cada territorio es requisito imprescindible.

- *INTEGRACIÓN SOCIAL:*

Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los trabajadores del campo son inmigrantes, la COAG se preocupa por la integración de éstos en el medio rural.

- *CONTRATACIÓN EN TERCEROS PAÍSES:*

Se realizan selecciones de trabajadores para campañas concretas donde la mano de obra existente no llega a suplir la necesidad.

## El alojamiento

La vivienda es uno de los principales ejes en los que la COAG se apoya para la ordenación y coordinación de campañas. Este alojamiento es facilitado por los empresarios/as agrarios/as o en algunos casos por Administraciones implicadas en el tema y gestionado por personal de nuestra organización. La creación de infraestructuras de este tipo para pequeños y medianos empresarios supone un gran esfuerzo y un alto coste.

El alojamiento está ligado a la actividad laboral y reporta beneficios tanto para el trabajador/a, que se desplaza a trabajar en unas condiciones de garantías para el desarrollo de la actividad agraria, como para el empresario/a, quien tendrá mayor seguridad de encontrar mano de obra para trabajar en su explotación.

El compromiso de la COAG se orienta a proporcionar al trabajador/a temporal un alojamiento digno durante la campaña. El colectivo de trabajadores/as temporeros/as debido a su eventualidad laboral y movilidad geográfica es un colectivo especialmente vulnerable que plantea en algún caso rechazo social por la precariedad de su situación y la falta de planificación en su afluencia. En este sentido, la labor de previsión de campañas, organización, asesoramiento sociolaboral, gestión de alojamientos y sensibilización que viene realizando la COAG resulta esencial.

## Programas y convenios estatales desarrollados en colaboración con organismos públicos

- **PROCESO DE NORMALIZACIÓN**

Convenio entre la COAG y el Ministerio de Trabajo para informar a empleadores y trabajadores inmigrantes sobre el proceso de normalización establecido en disposición transitoria tercera del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (RD 2393/2004).

- **DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE MIGRACIONES Y DIRECCIÓN GENERAL DE INMIGRACIÓN**

Programa para la realización de acciones encaminadas a la canalización y organización de desplazamientos interiores de trabajadores de temporada, así como la gestión de su contratación, alojamiento y asesoramiento en materia sociolaboral. La COAG viene desarrollando este programa desde el año 1999.

- **IMSERSO / DIRECCIÓN GENERAL DE INTEGRACIÓN**

Convenio COAG-IMSERSO para la promoción de programas a favor del colectivo de inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados.

Programa de información, asesoramiento a trabajadores inmigrantes en materia laboral y prevención de riesgos laborales. Sensibilización y orientación a empresario agrario y a la población rural en general sobre la contratación de inmigrantes.

Programa de inserción sociolaboral en el sector agrario para inmigrantes, a través de itinerarios personalizados; el objetivo final que se persigue es la inserción laboral en el sector agrario.

En ejecución actualmente:

Campaña de sensibilización a empleadores agrarios. Destinatarios: directos, empleadores agrarios; indirectos, colectivo inmigrante.

Campaña de información, orientación, asesoramiento jurídico y lingüístico del inmigrante en el medio rural.

- **INEM**

Programa experimental en materia de empleo, capacitando a los beneficiarios a través de una formación adecuada e itinerarios individualizados para una inserción estable en el mercado laboral agrario.

Contratación de trabajadores desempleados en obras y servicios de interés general y social. Contratación de trabajadores y educadores sociales para desarrollo de trabajo sociolaboral en los alojamientos colectivos y particulares destinados a trabajadores temporeros en campañas agrícolas.

- **CONVENIOS Y ACUERDOS**

Con ayuntamientos, ONG, asociaciones, sindicatos y otras entidades para la puesta en marcha que faciliten la estancia de los trabajadores y trabajadoras del sector agrario.

## Reconocimiento labor sociolaboral de la COAG

- **CONVENIO MARCO PARA LA ORDENACIÓN, COORDINACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS LABORALES EN CAMPAÑAS AGRÍCOLAS DE TEMPORADA**

Desde 1997, la COAG forma parte de este convenio. El último convenio se firmó el día 18 de julio de 2006 y forman parte del mismo la Secretaría de Estado de Inmigración, organizaciones agrarias, organizaciones sindicales y la Federación Española de Municipios y Provincias.

Este convenio tiene por objeto asegurar una gestión eficaz de los flujos migratorios laborales, interiores y exteriores, en el sector agrario, garantizando el cumpli-



miento de las normas laborales y de inmigración, las condiciones de trabajo y la adecuada integración sociolaboral de los trabajadores.

- **ANEXO III DEL PLAN DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO EN EL REINO DE ESPAÑA. AÑOS 2003 Y 2004**

Fruto de la labor realizada durante la ejecución de los dos Programas Experimentales de Formación y Empleo de INEM, el primero puesto en marcha en el periodo de 2002 y el segundo en el periodo 2004, la gestión desarrollada por COAG ha sido mención especial en el Anexo III del Plan de Acción para el Empleo del Reino de España en el año 2003 y en el Plan de Acción para el Empleo en el año 2004, como buenas prácticas llevadas a cabo para la inserción de desempleados en el sector agrario.

- **FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE INMIGRANTES (2006)** La COAG solicitó formalmente ser miembro de este Foro. Hasta el momento, la entidad COAG constituye parte de las reservas a efectos de cubrir vocalías y se ha solicitado la participación como observadores.

- **PREMIO ESPECIAL IMSERSO «INFANTA CRISTINA» 1999**

Premio Especial IMSERSO por la realización de estudio exhaustivo de campañas agrícolas del Estado español desde un punto de vista social y laboral. Abarca tanto el estudio de los convenios colectivos aplicables, por zonas y tipos de cultivo, como la existencia o no de alojamientos colectivos en las diversas zonas objeto y destino de las diversas campañas, ayudas, legislación...

# Los contingentes agrícolas

**Marta R. Tarduchy**

*Directora General de Inmigración.  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

No quiero empezar mi intervención sin agradecer a los organizadores su invitación, además de felicitarles por la iniciativa de este Primer Encuentro Estatal, que espero que tenga su continuidad y dé lugar a posteriores encuentros. Los debates que se mantienen en foros de estas características son ciertamente útiles, y necesarios, para mejorar los mecanismos para la coordinación y la gestión de los flujos migratorios.

A la hora de diseñar las líneas directrices de la política de inmigración en España se han estructurado dos planos de actuación que definen *claramente* el armazón de la política integral que estamos llevando a cabo. También, cómo no, el trabajo que se realiza de cara a los trabajadores extranjeros en el ámbito de las campañas agrícolas.

*El primer plano de actuación* viene caracterizado por las obligaciones derivadas de la participación de España en los trabajos de la Unión Europea, así como en otros foros y organismos internacionales implicados en la materia.

Estas políticas se concretan en políticas activas de cooperación con los países de origen y tránsito de la inmigración en sus diversas vertientes, tanto en materia de inmigración ilegal, a través de la firma de acuerdos de readmisión y de la asistencia técnica y financiera, como en materia de inmigración legal, favoreciendo la entrada regular de personas.

*El segundo plano* lo configuran las tareas para lograr una efectiva gestión de los flujos migratorios regulares, a través de los procesos de ordenación, coordinación e integración de estos movimientos en los distintos sectores productivos de nuestra economía.

En este sentido, tiene una gran importancia específica el sector agrícola y, en consecuencia, las campañas agrícolas de temporada. Como saben, estas campañas agrícolas tienen, además de unas características singulares propias, un fuerte impacto en el

conjunto de la política de inmigración, pues no en vano estamos hablando del primer sector de ocupación de la mano de obra de temporada.

Obviamente, y esta es una consideración obligada antes de continuar con cualquier otra respecto a la gestión de los flujos migratorios de temporada en el sector agrícola, la obtención de resultados positivos en estas políticas va a depender de los recursos disponibles, y todos debemos ser conscientes de ello.

Además, la gestión de la inmigración, no lo olvidemos, se caracteriza por su *complejidad*, ya que entran en juego muy diversos aspectos: políticos, sociales, culturales, económicos y religiosos, entre otros. Por ello, la gestión de la inmigración se plantea como una gestión integral, en la que intervienen muchos y muy diversos actores.

Hablamos de un fenómeno que afecta a nuestra convivencia y que, por tanto, la gestión que se establezca debe asentarse en el más amplio consenso político y social entre los agentes implicados, y evitar, así, los efectos nocivos que puedan llegar a tener una presencia de inmigrantes descontrolada.

En consecuencia, una línea de actuación esencial es construir y desarrollar, desde la mayor colaboración y concertación institucional, política y social, una política de inmigración que, en el caso que nos ocupa, tiene como característica principal la utilización intensiva de mano de obra de carácter estacional.

Desde la Dirección General de Inmigración trabajamos por estructurar, de forma ordenada, la venida de inmigrantes que acuden a un «mercado» en el que se demandan empleos y fuerza de trabajo, sabiendo que del funcionamiento de ese mercado somos todos responsables, ya que todos nos beneficiamos de él.

Por tanto, la gestión que tenemos que llevar a cabo aquellos que tenemos la responsabilidad de hacerlo es *la de intermediarios*.

Nuestra función es construir un puente que conecte la oferta de empleos de nuestras sociedades con las personas que quieren venir a trabajar desde otros países. El objetivo es que podamos garantizar -dando cumplida satisfacción a lo dispuesto tanto en las normas laborales como en las normas de inmigración- la presencia de los trabajadores inmigrantes necesarios, garantizando su adecuada integración sociolaboral.

Es evidente, pero no está de más recordarlo, que la integración de los inmigrantes que residen en nuestro país es una obligación de los poderes públicos, que, entre otras tareas, están obligados a evitar cualquier situación de discriminación por razón de nacionalidad.

Al respecto, parece oportuno recordar que, tal y como ha puesto de manifiesto el proceso de normalización de trabajadores en situación irregular llevado a cabo en el año 2005, la actividad agrícola es uno de los sectores en los que aparece una amenaza cierta, de empleo «informal». Entiendo por tal el trabajo sumergido o ilegal. Por otra parte, en consonancia con ese potencial de informalidad, si esto se produce en algunas de las campañas agrícolas puede aparecer el riesgo, también cierto, de carecer de las condiciones laborales y de alojamiento que la ley establece para poner a disposición de los trabajadores de temporada.

El gran reto al que nos enfrentamos es el intento de establecer una inmigración laboral regular y legal; es decir, dentro de los parámetros establecidos por la ley y, consecuentemente, luchar contra la economía sumergida, impidiendo, **seriamente**, que pueda producirse una oferta de empleo ilegal en el mercado de trabajo.

Es por ello que, junto a los sistemas tradicionales de contratación de trabajadores extranjeros en España, a saber, el «régimen general» y el «contingente anual», que tienen sus especiales características y procedimientos, se ha establecido reglamentariamente todo un procedimiento de temporada destinado a las ofertas de trabajo correspondientes a las temporadas agrícolas.

Estas ofertas se orientan, preferentemente, hacia los países con los que España haya firmado Acuerdos de Regulación de Flujos Migratorios, garantizando, por una parte, que la contratación en el exterior se realiza porque realmente no hay un trabajador residente disponible para ocupar ese puesto, y, por otra parte, que los trabajadores extranjeros serán alojados en condiciones de dignidad e higiene adecuadas.

En este contexto, era absolutamente necesario establecer los mecanismos que permitieran planificar adecuadamente:

- Las necesidades de la mano de obra en el sector.
- La cuantificación de los trabajadores necesarios.
- La localización de la mano de obra.
- La ordenación y correcta incorporación al trabajo.

Para ello, se consideran básicos como puntos de partida para la coordinación de los flujos migratorios:

- La contratación de trabajadores nacionales y extranjeros residentes legalmente en España.

- La lucha contra la economía informal, evitando la contratación irregular de trabajadores.
- La planificación y coordinación de las campañas agrícolas, de tal forma que se alarguen los tiempos de trabajo.
- El incremento del control de los trabajadores que cumplen con el compromiso del retorno. El cumplimiento de esta obligación facilita su incorporación como repetidores en campañas sucesivas, y permite, también, fidelizar mano de obra especializada año tras año, logrando reducir los procesos selectivos, además de establecer una auténtica «migración circular».

Sobre estas consideraciones se ha suscrito, con los principales agentes sociales del sector, un **Convenio para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada**, que mis compañeros de mesa conocen a la perfección por cuanto han sido partes firmantes del mismo.

Es decir, fieles a nuestra filosofía de asentar la política de inmigración sobre amplias bases de consenso, forman parte del convenio: las organizaciones sindicales y empresariales del sector, que contratan o gestionan la contratación del mayor número de trabajadores migrantes. También están presentes los órganos de la Administración General del Estado, con responsabilidad en el ámbito de los flujos migratorios laborales, y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Los compromisos asumidos por las partes no son otros que llevar a cabo una efectiva coordinación para la correcta planificación y organización de las campañas agrícolas de temporada. Además, conforme a lo dispuesto en las normas que rigen esta actividad, se propone atender a la idoneidad de los alojamientos y llevar a cabo una constante actividad de vigilancia y control de las condiciones de trabajo. Particularmente quiero significar el cumplimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Social.

Como ya he mencionado anteriormente, hablamos de acciones que, conforme al dictado de las normas de Extranjería, están orientadas preferentemente hacia los trabajadores de países con los que España haya firmado acuerdos de regulación de flujos migratorios.

Hay que ser conscientes de que sin una canalización de la presión migratoria a través de mecanismos estables y conocidos, tanto por quien oferta puestos de trabajo como por quien los demanda, será difícil, sino imposible, evitar la presencia de inmigrantes irregulares: motivo por el que la firma, entre los Estados, de los acuerdos bila-

terales de regulación de flujos migratorios se hace imprescindible para gestionar y coordinar adecuadamente estos flujos, especialmente los de temporada.

Al día de la fecha, España tiene acuerdos bilaterales de estas características con: Rumanía, Bulgaria, Ecuador, Colombia, República Dominicana y Marruecos. En sus líneas maestras hacen referencia a:

- La selección y contratación de los trabajadores en origen, bien sean estables, de temporada o en prácticas.
- Las condiciones laborales y los derechos sociales de los trabajadores migrantes.
- El retorno de los trabajadores, promoviendo su reinserción en sus países de origen, con el valor añadido que supone la experiencia de los mismos como factor de desarrollo económico, social y tecnológico.

Así de diversa, así de compleja es la tarea, pero no duden que intentamos hacerla con nuestro mayor y mejor empeño.

*Madrid, 29 de noviembre de 2006*

# La ordenación de las migraciones de trabajadores de temporada en el sector agrícola

**Cecilia Sanz**

*Secretaria general de la Federación Estatal  
Agroalimentaria de CC.OO.*

Los cambios producidos en la agricultura española en las últimas décadas han modificado drásticamente el empleo y sus características.

En el modelo de agricultura intensiva se ha ido reduciendo la mano de obra de carácter familiar, con la desaparición de más del 50% de las explotaciones familiares de menor dimensión.

Mientras, se ha ido sustituyendo y aumentando el trabajo asalariado en sectores agrarios y de primera transformación, altamente intensivos del factor trabajo y muy concentrados en periodos estacionales.

La intensificación en la demanda de mano de obra concentrada en cortos periodos de tiempo ocasiona problemas para cubrir adecuadamente la oferta de empleo. La movilidad geográfica que exige trasladarse de una a otra campaña es un serio impedimento para el acceso de muchos trabajadores, sobre todo para colectivos de mayor edad y especialmente para la mujer.

Tampoco hay que ocultar que la fuerte creación de empleo en nuestro país ofrece nuevas posibilidades de empleo a los trabajadores.

Las condiciones laborales, salariales y en prestaciones sociales del sector agrícola son inferiores a las condiciones medias de otros sectores, que deben irse acompasando y aproximando si se quiere al menos evitar la permanente huida a otras actividades laborales, también de los trabajadores migrantes.

Todo ello ha llevado a que el trabajo agrícola, y más especialmente el de campaña, sea cada día en mayor proporción realizado por trabajadores de origen inmigrante.

La mayor concentración de trabajo se produce a lo largo de la costa mediterránea, Canarias y Extremadura.

Al igual que para otros sectores de la economía española, los trabajadores de origen inmigrante representan un factor imprescindible para el desarrollo de la actividad del sector, al menos en las grandes campañas agrícolas, cítricos en el País Valenciano; vendimia y fresa en Huelva; aceituna y frutas en Andalucía; hortalizas en Murcia, Almería y Lleida, o como el tabaco en Extremadura. Las campañas con extensión territorial, como el olivo, están mayoritariamente compuestas por trabajadores de la zona, mientras que otras significan desplazamientos y son más concentradas; están compuestas principalmente por migrantes de contingentes.

En consecuencia, teniendo en cuenta estas características y para atender la demanda de empleo de la manera más regular posible se articuló el Convenio (el último recientemente firmado) para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada.

Tiene para nosotros dicho convenio un gran valor, al estar suscrito por las organizaciones sectoriales agrarias, Ministerio de Trabajo, sindicatos más representativos y la Federación de Municipios y Provincias, donde en base al consenso se alcanzan compromisos como:

- 1º. Establecer un marco de análisis para la planificación y organización de las campañas agrícolas de temporada, muy necesario para cuantificar las necesidades de mano de obra de las empresas y los trabajadores necesarios con antelación suficiente. Para ello, se crean comisiones provinciales que analizan las propuestas dando prioridad a las demandas de empleo disponibles en el mercado interno.
- 2º. La gestión de los procesos de contratación de trabajadores en el mercado de trabajo interno, y en su defecto en los países de origen de los trabajadores extranjeros, así como la organización de los desplazamientos, asesoramiento sociolaboral, formación ocupacional y vigilancia y control de las condiciones de trabajo, especialmente la idoneidad de las condiciones de alojamiento, se ha avanzado pero no está garantizado.
- 3º. Con acciones de calado más social, como atención a los hijos menores en sus localidades de origen, coordinación con los servicios sociales y sanitarios en las campañas y acciones para su integración social. Así como evaluar el seguimiento y desarrollo de las campañas, volumen de actividad, etc.
- 4º. Las bases del convenio abarcan los aspectos necesarios para la atención y la regulación de los flujos migratorios de los trabajadores inmigrantes. La valoración global es positiva; sin embargo, debe ser mejorado su desarrollo y su aplicación para que pueda ser una herramienta útil a los objetivos por todos acordados.



Tras el proceso de regularización de inmigrantes de mayo de 2005 es preciso analizar la incidencia en el sector agrario. Esta regularización debería cubrir una parte de la demanda de trabajadores, si bien será preciso proceder a un esfuerzo suplementario de *coordinación entre la demanda y la oferta de trabajadores* entre los agentes sociales y la Administración. No debe aceptarse la «selección» de algunas asociaciones empresariales de evitar a los trabajadores de determinadas nacionalidades o que ya residan en el país.

Es necesario una mejor coordinación entre los *agentes sociales* y, sobre todo, del Ministerio de Trabajo y comunidades autónomas para propiciar la movilidad de trabajadores entre campañas que evite la creación de bolsas de parados o en búsqueda desordenada de empleo y que desde los sindicatos y la Federación Agroalimentaria estamos en condiciones de contribuir.

Las comisiones provinciales deben analizar las necesidades de empleo de las empresas en las campañas agrícolas de su ámbito, ajustando equilibradamente la demanda de trabajadores a la actividad real. No permitiendo períodos inactivos injustificadamente a medida del mercado.

Los contingentes de temporada son una vía para cubrir las necesidades de mano de obra, tras haber sido atendido de forma prioritaria la demanda de empleo disponible en el mercado interno. Pero dichos contingentes deben configurarse con control y transparencia, con la participación de los agentes sociales, de los países de origen y acogida. Es decir, con acuerdos de colaboración con los sindicatos. En definitiva, evitando el control de las mafias incluso con coberturas institucionales en algunos países.

Las campañas agrícolas tienen aún un fuerte componente de empleo sumergido o ilegal. El fenómeno de la migración ilegal está potenciando las mafias y la economía sumergida, la competencia desleal entre agricultores y el trato sin derechos de los trabajadores. Ante este desafío deben actuar los servicios de inspección y aplicar las sanciones que correspondan para eliminar esta práctica injustificada e ilegal.

Las campañas agrícolas requieren más y mejores alojamientos. En muchas comarcas no pueden aumentar el volumen de trabajadores de campaña que realmente demandan y que está en disposición de contratar regularmente, porque adolecen de los alojamientos en las condiciones que estipula la ley. Deben fomentarse la disponibilidad e idoneidad de alojamientos pagados, para así poder fomentar el empleo que por sus características de corta duración y condiciones laborales no podría garantizar condiciones básicas de alojamiento.

Es también necesario reconocer el esfuerzo de ayuntamientos que deben garantizar servicios a una población superior, tanto en atención a hijos menores de inmigrantes

como en servicios de salud, etc. Siendo precisa una mejor coordinación con los agentes sociales de cada ámbito para poder conocer las necesidades y así poder anticiparse en el incremento de los servicios.

La vía de los contingentes es una opción para campañas con volumen de trabajo concentrado. Pero no debe ser la única opción.

Cuando la actividad laboral puede ser alta donde se van concatenando las campañas (Murcia-Almería) en casi todo el año, no son contingentes de temporada, sino la vía de los contratos estables.

Nosotros, desde la Federación Agroalimentaria en su conjunto, dedicamos mucha atención a estos trabajadores que vienen por contingentes; sin embargo, la afiliación y el vínculo al sindicato es muy difícil, por su inestabilidad.

También con los contingentes debemos conseguir fórmulas estables de contratación como la figura del fijo discontinuo que garantice su repetición en cada campaña.

Y sobre todo hay que seguir mejorando las condiciones laborales y prestaciones de los trabajadores, sin las cuales difícilmente se puede afrontar un sector competitivo y moderno.

El sector agrario en nuestro país tiene 800.000 trabajadores por cuenta ajena y 1.200.000 con la industria alimentaria (que es importante tener en cuenta, ya que procesa el 85% de la producción agraria y por tanto está directamente relacionado). Con empresas internacionalizadas españolas, que claro que tenemos (Norte de África), y con grandes multinacionales. Podíamos decir que si el número de activos agrícolas, como coinciden con el número de emigrantes en nuestro país, sacrificamos al sector y ayudamos a arreglar el problema del Tercer Mundo. Evidentemente es un análisis simplista.

La Política Agraria Común (PAC) tiene que cambiar, está cambiando, con medidas también en la dirección de eliminar ayudas contraproducentes para el Tercer Mundo, haciendo acuerdos con terceros países para que entren productos agrícolas y desviando los recursos hacia el desarrollo rural. Y estamos de acuerdo. Como también debe ser controlada la concentración del comercio mundial de la alimentación en pocas empresas multinacionales, que son las grandes beneficiarias.

Pero también hay otras muchas cosas que tener en cuenta. Desde el empleo (somos el primer sector industrial del país) hasta el precio de los alimentos, pasando por el mantenimiento del medio natural. Este sector tiene por tanto una gran importancia, como la tiene en países desarrollados como Dinamarca, Francia y Holanda. Somos el primer sindicato del país y cuando decimos algo, tiene mucha repercusión (y malo

será cuando no la tenga). Por eso hay que huir de los análisis simplistas, porque pueden hacer mucho daño.

Garantizar la cobertura de derechos a los trabajadores de origen migrante no es una cuestión de exclusiva solidaridad, sino de respeto a los derechos básicos que tienen como trabajadores, para lo que contribuyen con sus aportaciones a la Seguridad Social y las Haciendas Públicas, como están contribuyendo de manera decisiva en el mayor crecimiento económico del país.

Los emigrantes no son responsables de las bajas condiciones laborales o de la mayor eventualidad del país, son las víctimas.

Pero no hay otra receta que organizarlos, luchar para mejorar sus condiciones, que son las condiciones de todos. Y esto nos corresponde a nosotros.

No es fácil. Tenemos empresas con trabajadores de hasta siete nacionalidades distintas. Pero hoy están aquí presidentas y presidentes de comités de empresa de Marruecos, Ecuador, República Dominicana... Este es un dato de gran valor.

El proceso de regularización acometido el pasado año ha hecho posible que la enorme bolsa de irregulares que estaban trabajando en España sean hoy contribuyentes activos. Ha sido un paso fundamental. No se trata de abrir las fronteras del país, pero sí de acompañar las necesidades de empleo con trabajadores regulares siempre. Y la Administración debe poner los medios para garantizarlo.

Nadie puede ignorar que la inmigración internacional tiene su origen en la pobreza y el subdesarrollo en grandes áreas del mundo. Mientras las diferencias económicas sean tan abismales no habrá vallas ni mares que frenen la marea migratoria. Sólo las ayudas en cooperación de las grandes potencias económicas y el firme compromiso de los ciudadanos con su desarrollo económico harán que otro mundo sea posible.

*Madrid, 29 de noviembre de 2006*

# La política de integración

**Estrella Rodríguez**

*Directora general de la Integración de los Inmigrantes.  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

En primer lugar, quiero agradecer a CC.OO. la organización de este Primer Encuentro Estatal sobre Migraciones, con el que una vez más el sindicato pone de manifiesto su interés en profundizar sobre una realidad directamente vinculada con el mundo laboral.

Como bien conocen, en abril de 2004 la política española de extranjería e inmigración dio un importante giro cuya primera señal fue el traspaso de la mayor parte de las competencias de inmigración desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, donde se crea la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Un cambio que pone de manifiesto una diferencia conceptual en la política de inmigración en la que, desde ese momento, adquieren peso específico fundamental: la vinculación de los flujos migratorios al mercado laboral y la promoción de la integración de los inmigrantes, que, en modo alguno, supone un riesgo de merma de eficacia a las tareas policiales de lucha contra la inmigración ilegal (cuyas competencias continúan residiendo en el Ministerio del Interior), pero sí representa una oportunidad para aportar mayor cohesión a las políticas de regulación de flujos y de integración sociolaboral.

Esta nueva política de inmigración incorpora dos elementos clave: por un lado, el deseo de construir una política global e integral en la materia que contara con el mayor consenso social y político posible. Y, por otro lado, el reconocimiento a los beneficios de la inmigración no sólo como factor esencial del desarrollo económico, sino también como fuente de riqueza sociocultural en una sociedad cada vez más diversa.

A partir de ese momento, la estrategia del Gobierno en materia de inmigración pasa a desarrollarse en torno a cuatro grandes líneas de acción:

- La lucha contra la inmigración ilegal.
- La gestión de los flujos migratorios vinculada a las demandas del mercado de trabajo.

- La cooperación al desarrollo de los países de los que procede nuestra inmigración.
- La integración de los inmigrantes.

La inmigración es sin duda alguna uno de los factores esenciales del profundo cambio que la sociedad española está experimentando; en poco tiempo hemos pasado de ser país de emigración a país de inmigración, con más del 8% de población extranjera. La presencia de personas procedentes de otros orígenes es una realidad cada día más visible y la «tradicional y homogénea sociedad española» está dando paso a una sociedad cada vez más heterogénea en la que tienen cabida todos los orígenes, religiones, culturas, razas y proyectos personales.

En este contexto de cambios vinculados a la inmigración era, por tanto, fundamental un compromiso serio por parte del Estado con las políticas de integración de los inmigrantes.

Prueba del compromiso y determinación con esta política activa de integración fue la creación, por vez primera en la Administración General del Estado, de un centro directivo dedicado exclusivamente a esta materia (la Dirección General de Integración de los Inmigrantes), con unas funciones que ponen de manifiesto el hecho de que, a pesar de que la mayor parte de las políticas que inciden en la integración son competencia de comunidades autónomas y ayuntamientos, el Gobierno asume como una responsabilidad el compromiso en la atención a las necesidades derivadas de la llegada de extranjeros y quiere protagonizar un impulso en este terreno.

Desde esta perspectiva, estamos poniendo en marcha una serie estrategias a favor de la integración de los inmigrantes que surgen de algunas reflexiones que quiero compartir con ustedes.

La primera de ellas es la convicción de que sin legalidad no hay integración posible. La bolsa de irregularidad que existía en España en el 2004 jugaba en contra de la eficacia de cualquier política de integración, de ahí que fuera fundamental emprender un proceso como el de la normalización (previsto en el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre) y que ha hecho posible que más de 600.000 trabajadores que desarrollaban su actividad laboral en la economía sumergida hayan visto regularizada su situación laboral y residencial; en definitiva, que hayan pasado a ser ciudadanos con plenos derechos y obligaciones, accediendo y contribuyendo a los beneficios de un sistema de bienestar que es de todos.

Una segunda reflexión es el hecho de que para promover realmente la integración son necesarios recursos.

En este sentido, en los dos últimos años se ha producido un incremento sin precedentes en los presupuestos del Estado dedicados a la integración; incremento que ha estado protagonizado fundamentalmente por la creación, en el año 2005, del «Fondo de apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes, así como para el refuerzo educativo de los mismos».

En los dos años de vigencia del Fondo, su dotación ha multiplicado de forma más que considerable los recursos destinados por el Estado a las CCAA, aumentando los recursos desde los poco más de 7,5 millones de euros destinados en los últimos presupuestos del Gobierno del Partido Popular a los 120 millones de euros del Fondo en 2005, los 182,4 millones del Fondo 2006 y, previsiblemente, a los 200 millones del año 2007.

Pero el Fondo no sólo es un recurso financiero importante, sino que, lo que a mi juicio es más importante, es un instrumento que ha permitido:

- Definir y aplicar un modelo de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas.
- Establecer un marco pragmático de actuación que dé visibilidad intersectorial e interterritorial a las políticas de integración.
- Contribuir a dinamizar recursos económicos y esfuerzos hacia un fin común.

Fundamentalmente, el Fondo ha servido y sirve para reforzar el trabajo de las CCAA complementando o ampliando algunas de las líneas de actuación que ya estaban en marcha, pero también potenciando nuevos ámbitos de trabajo y promoviendo el trabajo intersectorial de las distintas consejerías con competencias que inciden en la integración.

La distribución entre las CCAA se realiza en base a criterios objetivos aprobados por el Consejo de Ministros, previo informe del Consejo Superior de Política de Inmigración (órgano colegiado en el que participan las tres Administraciones); unos criterios que responden a variables objetivas, tales como el número de inmigrantes empadronados, el de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social, y dentro de ésta al Régimen Especial Agrario, o el número de extranjeros escolarizados, hispanohablantes o no.

También se tienen en cuenta determinadas situaciones especiales derivadas de la situación fronteriza y de una mayor presión migratoria. Todo ello garantizando un mínimo a todas las CCAA.

Es importante destacar que el Fondo se divide en dos grandes partidas: por un lado, acogida e integración y, por otro, refuerzo educativo; una distribución que pone de

manifiesto la prioridad que representan las políticas de integración en el ámbito educativo, dirigidas no sólo a dar respuesta a las necesidades del alumnado inmigrante que dificultan la equidad educativa, sino también a promover la convivencia enriquecedora de las diferentes culturas en la comunidad educativa, como base de la convivencia de generaciones futuras.

Una novedad a destacar de este instrumento es que, por vez primera, desde el Estado se está reconociendo el papel clave que vienen jugando los ayuntamientos, especialmente en la primera acogida, en el acceso a los servicios sociales básicos o en la promoción de la participación ciudadana.

Es en la vida cotidiana, en el entorno local, donde se materializa el proceso real de integración, de ahí que el Fondo incorpore este planteamiento y asigne buena parte de su cuantía (60 millones de euros en el 2005 y más de 80 en el año 2006) a actuaciones promovidas por éstos en los distintos ámbitos de actuación previstos en el «Marco de Cooperación para la gestión del Fondo»: educación, acogida, servicios sociales, empleo, vivienda, salud, participación, sensibilización, igualdad de trato, género, infancia y, como novedad en el 2006, también infancia, juventud y codesarrollo.

En esta línea de incremento de recursos, también desde el Estado se ha producido un incremento de la dotación económica destinada al desarrollo de programa puestos en marcha por las organizaciones sin ánimo de lucro que apoyan la acogida y la integración de los inmigrantes, así como por las asociaciones de inmigrantes, a través fundamentalmente del refuerzo de la Convocatoria del Régimen General de Subvenciones.

Una tercera reflexión o consideración que guía nuestra actuación, y que tiene mucho que ver con el papel que el movimiento asociativo juega en los procesos de integración, es la convicción de que el diálogo y el consenso entre los distintos agentes implicados en la integración son esenciales para configurar una sociedad integrada, una sociedad inclusiva.

En este sentido, desde la firme convicción de que era necesario promover los cauces de participación de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes, nuestra primera apuesta ha sido el fortalecimiento y dinamización del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, cuyo funcionamiento había decaído a lo largo del último periodo y cuyas funciones se habían podido ver desvirtuadas respecto a las previstas en el momento de su creación.

La conveniencia de dotar al Foro de una mayor relevancia en cuanto a sus funciones y a su capacidad como órgano de consulta y participación hacían necesaria la elaboración de un nuevo real decreto, que incorporara tanto los aspectos derivados de su nueva adscripción al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como los derivados

del impulso a una política de inmigración basada en la consulta y participación de los distintos actores involucrados en la misma.

Con el nuevo Real Decreto 3/2006, de regulación, competencias y funcionamiento del Foro, pretendemos institucionalizar y normalizar su papel, porque entendemos que difícilmente se logra una adecuada integración de la población inmigrante sin la participación y la opinión de los interesados en los proyectos normativos o en los planes y programas que se elaboren desde el Gobierno.

De ahí algunas de las nuevas funciones que se le atribuyen en materia de elaboración de informes, no sólo cuando sean requeridos por la Administración General del Estado (AGE), sino también a iniciativa propia.

También se ha modificado su composición, pasando a estar formado por 30 vocales (10 vocales en cada uno de los tres grupos que lo componen) en lugar de 24, lo que ha permitido dar cabida a una mayor pluralidad y diversidad en su composición:

- Tanto en la incorporación de asociaciones de inmigrantes, organizaciones sociales y empresariales (que se equiparan con las organizaciones sindicales).
- Como en la incorporación de ámbitos de la AGE hasta ahora no representados y necesarios en un foro de esta naturaleza, como es el caso del Ministerio de Educación y Ciencia o del Instituto de la Mujer.

En coincidencia con esta mayor pluralidad en su composición se ha estimado oportuno incrementar a cuatro el número de comisiones, ampliando su contenido temático y aumentando el número de vocales de cada comisión.

Por otra parte, y consecuentemente con el interés por abrir el Foro a la participación, se ha abierto la posibilidad de que contar como observadores con aquellas asociaciones cuya actividad, sin estar relacionada directamente con la inmigración, puedan contribuir a la integración de las personas inmigrantes.

Para finalizar, una cuarta reflexión, fundamental, porque tiene que ver con la concepción misma del proceso de integración.

Desde un cierto escepticismo ante concepciones exclusivistas y modelos tradicionales, entendemos la integración como proceso que implica ausencia de discriminación y desarrollo de un sentimiento de pertenencia, lo que nos lleva a percibir las políticas de integración como un conjunto de recursos públicos destinados a garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a los bienes y servicios públicos, sin perjuicio de que sea necesario promover actuaciones específicas dirigidas al



colectivo inmigrante, encaminadas a situarle en condiciones tales que, realmente, pueda ejercer este derecho efectivo a la igualdad.

Conscientes de que las políticas de integración van a incidir en el modelo de convivencia de las generaciones futuras, el Estado ha querido comprometerse de lleno en su diseño y promoción con la elaboración del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009.

El plan surge de la realidad del marco competencial establecido por la Constitución que, como ya he comentado, atribuye la responsabilidad en áreas clave para la integración a CCAA y ayuntamientos, pero también de la complejidad de los procesos de integración y su vinculación a las políticas de inmigración –de competencia estatal–; aspectos ambos que aconsejan que las estrategias y actuaciones diseñadas en los ámbitos autonómicos y locales se inscriban dentro de un marco más amplio, que permita aunar esfuerzos, crear sinergias y dotar de coherencia al conjunto de medidas impulsadas por cada uno de los actores.

El plan, por tanto, no se percibe como un proyecto del Gobierno, sino como un marco de cooperación.

Una cooperación que se planteó desde un primer momento y que se inició con los seminarios celebrados en 2005 para abordar el impacto de la inmigración y los retos de la integración en los que participaron los distintos actores involucrados en la integración: técnicos y expertos procedentes del conjunto de las Administraciones Públicas, de organizaciones sociales de apoyo a los inmigrantes, de asociaciones de inmigrantes, de organizaciones sindicales y profesionales y del mundo académico.

Las reflexiones y análisis realizados en estos seminarios, junto con las múltiples reuniones mantenidas con los distintos centros directivos de la AGE, sentaron las bases para la elaboración del borrador del plan, que como ustedes conocen fue presentado por el Consejo de Ministros de 23 de junio de 2006 y que ha sido objeto de un proceso de consulta social a través de internet.

El plan aspira a convertirse en un elemento impulsor del proceso de integración, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando el papel de la sociedad en esta dirección.

Elemento fundamental es que va dirigido al conjunto de la ciudadanía; es decir, autóctonos e inmigrantes así como la idea de que hay que abordar las políticas de integración de manera integral u holística y con una orientación proactiva desde la que puedan abordarse todos los fenómenos que se generan en el contexto de la inmigración y la integración, y no sólo dar respuestas específicas a problemas concretos.

Además, queremos que el plan sea un elemento fundamental de la gobernanza del proceso de adaptación mutua de inmigrantes y autóctonos, fomentando un desarrollo económico, social, cultural e institucional plural, a través de intervenciones equilibradas entre los poderes públicos y la sociedad civil.

El plan se ha elaborado con una filosofía política que se concreta en seis premisas y tres principios inspiradores de todas las intervenciones en él previstas.

Asu vez, estas premisas y principios se concretan en diez grandes objetivos de carácter general y en una serie de objetivos específicos, programas y medidas para cada uno de los ámbitos de intervención en los que se pueden dividir las políticas públicas que inciden directamente en la integración de los inmigrantes: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, juventud, igualdad de trato, género, participación, sensibilización y codesarrollo.

Las premisas de las que parte el plan son las siguientes:

1. En primer lugar, la consideración de la integración como proceso bidireccional que afecta a todos los ciudadanos y que debe estar presidido por el principio de igualdad y el marco constitucional de derechos y obligaciones.
2. Su «enfoque integral o global», puesto que hablamos de un proceso que afecta a todas las facetas de la vida de cada individuo (social, económica, cívica, cultural...).
3. La convicción de que la responsabilidad del proceso de integración es compartida y por tanto involucra al conjunto de Administraciones Públicas, a los agentes sociales (ONG, organizaciones sindicales y empresariales, universidad, organizaciones de inmigrantes...), a la sociedad en su conjunto, a los ciudadanos.

De ahí nuestro interés en que el plan cuente con la máxima participación y concertación social e institucional, no sólo por continuar con el impulso democrático con el que está comprometido el Gobierno, sino también por la convicción de que son elementos imprescindibles para conseguir que cualquier política de integración sea eficaz.

La política de integración que se diseña en el plan quiere ser compartida para que sea una política mantenida a lo largo del tiempo que no sufra los vaivenes de las distintas legislaturas, porque sólo la continuidad permitirá una sociedad inclusiva y evitar situaciones de exclusión y de segregación social entre los inmigrantes y otras minorías.

4. El carácter de marco para la cooperación a nivel estatal; el plan se concibe a nivel estatal porque, respetando los ámbitos competenciales de las distintas Administraciones Públicas, las políticas de integración afectan al conjunto de las actuaciones públicas y de las organizaciones y agentes sociales del Estado español.

Su carácter de marco permitirá que puedan articularse distintas iniciativas de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil y que las actuaciones ya en marcha, como es el caso de los planes de muchas comunidades autónomas o de muchos ayuntamientos, puedan adoptarse y desarrollarse como consecuencia de la dinámica que el plan pretende generar.

El plan se ha elaborado también para favorecer la toma en consideración de las posibilidades y problemáticas ligadas a la inmigración en todas las políticas públicas, tanto desde la Administración General del Estado como de las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

Además, pretende ser el motor de los nuevos procesos de cooperación y partenariatado entre Administraciones y sociedad civil en actuaciones orientadas a favorecer una sociedad más inclusiva.

5. La universalización de la intervención pública a través de actuaciones dirigidas al conjunto de la población y la normalización, desde la promoción del acceso de la población inmigrante a los servicios públicos de carácter general, pero siendo conscientes de que hay fases del proceso de inmigración e integración (como la acogida) o aspectos concretos de la situación de los inmigrantes que, en algunos campos, pueden exigir intervenciones o servicios específicos.
6. Y, por último, la incorporación de la integración de los inmigrantes como eje transversal de todas las políticas públicas, ya que la consideración integrada o global de las necesidades (y por tanto de las respuestas) y el hecho de que cualquier proceso de integración pase por una pluralidad de factores que afectan a todos los ámbitos (empleo, educación, vivienda, participación, etc.), hace necesario que las cuestiones de integración se traten –al igual que las de género– de manera transversal.

Estas premisas, y los principios básicos de:

- «*Igualdad y no discriminación*», con equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona;
- «*Ciudadanía*», con el pleno reconocimiento de la participación cívica, social y económica del inmigrante, y
- «*Interculturalidad*», como mecanismo de interacción entre grupo y dentro del respeto a la diversidad cultural y a los derechos humanos,

han ayudado a establecer los objetivos generales del plan y los objetivos específicos en cada una de las áreas, que no voy a enumerar pero que sí animo a conocer a través de nuestra página web.

La adecuación de los servicios públicos a las nuevas características de la sociedad que los demanda, la normalización de la convivencia y la cohesión social son en definitiva los retos del plan de integración, de ahí que sus líneas de intervención en los distintos ámbitos de actuación: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, juventud, igualdad de trato, género, participación, sensibilización y codesarrollo, vayan dirigidas a:

- Reforzar los servicios públicos.
- Complementar las áreas de actuación en las que se detectan mayores necesidades, tanto de intervención como de recursos.
- Promover la formación de profesionales en interculturalidad.
- Establecer mecanismos de transferencia de conocimientos y buenas prácticas.
- Reforzar el tercer sector.
- A sensibilizar al conjunto de la población en la importancia de la defensa de los valores de igualdad, justicia y solidaridad.

Para finalizar, simplemente añadir mi convicción de que es en el terreno de la integración donde nos jugamos la viabilidad del modelo de convivencia para varias generaciones. La marginalidad, la falta de movilidad social y de expectativas laborales, la discriminación, la xenofobia, etc., pueden llevar a conflictos sociales que estamos a tiempo de evitar, porque la solución está en buena medida en nuestra capacidad para promover políticas de integración real.

*Madrid, 30 de noviembre de 2006*